

Un avis de l'Assemblée nationale sur le projet de loi relatif à la protection des lanceurs d'alerte

mardi 15 janvier 2013

Le 15 janvier 2013, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale a publié l'avis dont nous reproduisons ici les extraits essentiels, concernant le projet de loi relatif à la protection des lanceurs d'alerte, qui venait d'être adopté par le Sénat et devait encore être soumis à l'Assemblée nationale.

Sommaire de cet article

- [Introduction](#)
- [Des individus engagés dans la défense de l'intérêt général](#)
- [Les enjeux de l'expertise dans notre société](#)
- [Apports et problèmes en suspens dans la proposition de loi](#)

Assemblée Nationale.

Constitution du 4 octobre 1958, quatorzième législature

Avis N° 584 enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 janvier 2013, fait au nom de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, sur la proposition de loi, adoptée 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° 432), par Mme Marie-Aline Reynaud, députée.

Voir les numéros :

Sénat : 747 (2011-2012), 24, 32 et T.A. 34 (2012-2013)

Assemblée nationale : 432

Introduction

Mesdames, Messieurs,

Le terme de lanceur d'alerte a été créé par deux sociologues, MM. Francis Chateauraynaud et Didier Torny, dans leur ouvrage « *Les Sombres précurseurs, une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque* » (2005). Il désigne toute personne qui, dans le cadre de son activité professionnelle ou associative ou encore à titre individuel, est confrontée à un fait pouvant constituer un risque pour l'homme ou pour son environnement.

Le lanceur d'alerte n'est en aucun cas un expert chargé de résoudre un problème environnemental ou sanitaire. Son rôle se limite à avertir les pouvoirs publics d'un danger potentiel, à charge pour ces derniers d'en évaluer la portée réelle et de prendre les mesures qui s'imposent.

Il suffit de rappeler que des problèmes comme l'exposition de longue durée à l'amiante, le Mediator, la disparition des abeilles ou les cultures des organismes génétiquement modifiés en plein champ ont été révélés par des lanceurs d'alerte pour mesurer leur utilité dans notre société. Mais à la différence de pays comme les États-Unis ou le Royaume Uni, la France n'a pas mis en place de dispositif de protection juridique de ces personnes dont la carrière professionnelle peut être sérieusement entravée, qu'elles relèvent de la fonction publique ou du secteur privé, parce qu'elles ont obéi à leur conscience.

Lors de la préparation des lois dites du Grenelle de l'environnement, le concept de lanceur d'alerte a été débattu et a suscité l'intérêt des syndicats mais le législateur y a donné peu de suite, l'article 52, alinéa 4 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation du Grenelle de l'environnement prévoyant seulement que le Gouvernement devait remettre un rapport au Parlement sur l'opportunité d'instaurer une instance de protection de l'alerte et de l'expertise. Ce rapport n'a jamais vu le jour alors qu'est apparue en 2010 une nouvelle affaire de santé publique, le bisphénol A dans les contenants alimentaires. Venant à la suite de différents scandales sanitaires ou environnementaux, la polémique sur le bisphénol A a conduit l'opinion publique à s'interroger sur l'indépendance des organes de l'État à répondre en temps et en heure - et en toute indépendance - aux risques dont ils ont eu connaissance.

En adoptant le 21 novembre 2012 une proposition de loi déposée par Mme Marie-Christine Blandin et plusieurs de ses collègues, le Sénat a souhaité répondre aux inquiétudes de nos concitoyens sur l'impartialité de l'expertise scientifique dans notre pays et protéger les lanceurs d'alerte. L'examen de cette proposition de loi a donné lieu à des débats nourris mais compte tenu des conditions inhabituelles d'adoption de ce texte, plusieurs points restent à clarifier, comme l'instance de rattachement de la commission nationale de déontologie et des alertes en matière de santé et d'environnement, la procédure d'enregistrement et de prise en compte des alertes ou encore la place à réserver, dans le titre II, aux articles modifiant certaines dispositions du code du travail en cours de négociation entre les partenaires sociaux.

Le rapport pour avis, présenté par votre Rapporteure au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, vise à améliorer le dispositif de la proposition de loi afin de conférer aux lanceurs d'alerte toute leur place dans notre droit. L'histoire récente des crises sanitaires ou environnementales démontre l'importance de leur action et engage les pouvoirs publics à les considérer non comme des obstacles au travail de l'administration ou des entreprises, mais comme des partenaires indispensables.

Si l'on examine les crises sanitaires ou environnementales qui sont apparues depuis les années 80, presque toutes auraient pu être de moindre ampleur si les lanceurs d'alerte qui les avaient révélées avaient été écoutés. Tel n'a pas été le cas, souvent pour de sordides raisons économiques ou parce que le lanceur d'alerte gênait sa hiérarchie par son action.

Si l'on veut donner à la présente proposition de loi un sens politique au-delà de son dispositif technique, ce doit être pour affirmer que les lanceurs d'alerte sont indispensables à notre société. L'État ne peut en effet contrôler l'ensemble des lieux - espaces agricoles, ateliers, laboratoires, établissements industriels - où peuvent apparaître des problèmes concernant la santé et l'environnement. Les lanceurs d'alerte constituent des relais de son action en faisant part de leur constat. L'enjeu du présent texte est ensuite d'organiser les modalités par lesquelles leur parole est instruite, quelle suite y est donnée par les agences compétentes en matière de santé et d'environnement et enfin de prévoir un maximum de transparence dans l'ensemble de la procédure d'instruction. Ce dernier point est fondamental si l'on aspire à ce que notre société fonctionne sur la confiance. C'est l'absence d'information et de clarté dans les procédures qui conduit l'opinion publique à une attitude de défiance généralisée à l'encontre des pouvoirs publics chaque fois qu'apparaît un problème sanitaire. Au lieu de débattre sereinement, notre société réagit en se plongeant dans un climat de crise, délétère pour elle-même comme pour les institutions.

Des individus engagés dans la défense de l'intérêt général

La notion de lanceur d'alerte repose sur deux éléments : la bonne foi de la personne et le désintéressement qui l'anime lorsqu'elle porte à la connaissance des autorités des éléments qu'elle considère comme dangereux pour la santé ou l'environnement. Elle ne se place pas dans une logique d'accusation et ne recherche pas d'avantage financier en contrepartie de son action. Elle aspire simplement à ce que soit analysée la nuisance qu'elle a constatée.

Les lanceurs d'alerte sont des individus qui s'engagent dans la défense de l'intérêt général. Leur

démarche est analogue à celle des responsables politiques ou associatifs et ils proviennent de tous les milieux socio professionnels, même si l'on observe une prédominance, en France, de chercheurs scientifiques : Henri Pézerat, chimiste et animateur du collectif intersyndical de l'université de Jussieu, contre l'amiante ; Jean-François Viel, épidémiologiste et auteur d'une étude sur les leucémies autour du site nucléaire de La Hague ; Georges Méar, pilote de ligne, victime d'un empoisonnement lié aux matériaux de construction de sa maison, dont l'action est à l'origine de la création de l'Observatoire de la qualité de l'air intérieur en 2001 ; André Cicoella, chercheur à l'Institut national de recherche et de sécurité, auteur de l'étude sur les dangers de l'éther de glycol ; Pierre Méneton, chercheur à l'Institut national de la santé et de la recherche médicale, qui a remporté son procès contre le Comité des salines de France après avoir dénoncé les dangers de l'excès de sel dans l'alimentation ; Christian Vélot, chercheur à l'Institut de génétique et de biologie moléculaire, qui a pris position contre les risques liés aux organismes génétiquement modifiés dans l'alimentation ; Véronique Lapidès, poursuivie en justice (et relaxée) pour avoir rendu public le nombre élevé de cancers parmi des enfants ayant fréquenté une école maternelle bâtie sur un ancien site chimique de Kodak ; Irène Frachon, médecin au centre hospitalier universitaire de Brest, qui a révélé les dangers du Mediator.

Aux États-Unis, Jeffrey Wigand (caractère addictif et cancérigène des cigarettes), Frederic Whitehurst (lacunes dans les laboratoires du FBI), Erin Brockovich (chrome hexavalent dans l'eau potable en Californie) comptent parmi les whistleblowers (siffleurs) les plus célèbres car leur histoire a été portée au cinéma par des réalisateurs aussi prestigieux que Michael Mann et Steven Soderbergh. Au Canada, où le concept québécois de dénonciateur côtoie les whistleblowers dans la partie anglophone du pays, citons Shiv Chopra, Margaret Haydon et Gérard Lambert, fonctionnaires du gouvernement fédéral, sanctionnés puis réhabilités après avoir dénoncé les dangers pour l'homme des traitements à l'hormone de croissance bovine.

La liste de ces personnes démontre qu'il ne s'agit pas d'opposer la société aux scientifiques dans ce débat. Les lanceurs d'alerte comptent dans leur rang des chercheurs confrontés à un problème de conscience. Ils rappellent par leur action que l'éthique ne peut être absente de la science ou de la vie économique.

La notion de lanceur d'alerte est par ailleurs plus large à l'étranger qu'en France. Dans notre pays, elle porte sur la santé et l'environnement. Aux États-Unis, au Canada, en Suisse ou encore en Autriche, l'alerte peut concerner un problème politique ou financier, comme des détournements de fonds publics. L'un des cas les plus célèbres date de 1890 lorsque Edmund Dene Morel, agent de liaison de la société britannique Elder Dempster, déduisit par le seul examen de la comptabilité de son entreprise, située à Anvers, que l'esclavage était maintenu au Congo, propriété personnelle du roi des Belges, et qu'il générerait de considérables profits.

Ce qui distingue les lanceurs d'alerte des responsables politiques ou associatifs réside dans le fait que leur engagement est la plupart du temps solitaire, du moins au début de leur action. Lorsqu'ils portent un fait à la connaissance d'une instance officielle ou de la presse, ils agissent individuellement, ce qui les place rapidement dans une situation de vulnérabilité. Plusieurs des personnes précédemment citées ont fait face à des pressions de leur employeur, y compris dans le secteur public : privation de leurs crédits de recherche et d'étudiants stagiaires, menaces physiques anonymes, déménagement de leurs laboratoires de recherche et in fine, poursuites judiciaires à l'issue desquelles les tribunaux ont reconnu la validité de leur action.

Les décisions de justice constituent un point capital dans la réflexion sur les lanceurs d'alerte car en dehors de quelques abus qui relèvent du régime de la diffamation, les pouvoirs publics ont admis que des individus ont porté de bonne foi, en toute conscience et avec raison, la défense de l'intérêt général. En conséquence, la loi doit organiser leur protection lorsqu'ils engagent une démarche d'alerte.

La France est quelque peu en retard par rapport à d'autres pays : Les États-Unis ont voté plusieurs lois, le Lloyd - La Follette Act de 1912 et le Sabanes - Oxley Act de 2002 ; le Royaume-Uni protège du licenciement les lanceurs d'alerte par le Public Interest Disclosure Act de 1998. L'Afrique du Sud, l'Australie et la Nouvelle-Zélande disposent également de législations similaires. Notre pays, pour sa part,

a principalement mis en place une législation protectrice des salariés en entreprise, avec les articles L. 1132-3, L. 1132-4, L. 1152-2, L. 1152-3, L. 1153-3, L. 1153-4, L. 2281-3 et L. 4131-3 du code du travail. En revanche, il existe un vide juridique dès lors que l'alerte concerne la santé ou l'environnement hors de l'entreprise, alors que les négociations du Grenelle de l'environnement avaient mentionné ce problème, ou encore la fraude financière.

La protection des salariés en France revêt une particulière importance car le taux de syndicalisation dans le secteur privé y est très faible, comparé à l'Allemagne, aux États-Unis ou à la Suède. Dans ces pays, un salarié qui révèle des faits dangereux pour la santé et l'environnement sera appuyé par son syndicat. En France, la loi constitue le seul outil de protection ; encore faut-il que les salariés aient conscience de leurs droits, ce qui est loin d'être le cas, et qu'ils osent se lancer dans une démarche qui risque de les conduire à court terme au chômage sous n'importe quel prétexte.

Les enjeux de l'expertise dans notre société

Le rapport (n° 24) de M. Renaud Dantec, au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire du Sénat énumère les différents scandales qui sont à l'origine de la mise en place des agences dans le domaine de la santé, afin de garantir la « sécurité sanitaire », concept apparu en 1992 et introduit dans le code de la santé publique par les lois n° 94-653 et n° 94-654 du 29 juillet 1994 relatives à la bioéthique. La sécurité sanitaire a ensuite été consacrée comme mission fondamentale du système de santé par la loi n° 2002-203 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé. Parallèlement, une série de dispositifs d'alerte ont été introduits dans le code du travail et dans le code de la santé publique. Ils ont pour objectif de protéger les salariés lorsqu'ils ont connaissance de faits de corruption ou mettant en cause leur santé.

La législation française s'est ainsi construite par strates, le plus souvent en réaction à des scandales, mais elle ne prévoit pas en revanche de mécanisme protégeant les personnes qui lancent des alertes hors du cadre prévu par les codes du travail et de la santé publique, comme indiqué précédemment. C'est cette lacune que la proposition de loi cherche à combler et qui justifie la saisine pour avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, notamment quand l'environnement est en jeu.

La lecture des travaux en commission au Sénat montre que le débat s'est focalisé sur la question d'une nouvelle autorité administrative indépendante, la haute autorité de l'expertise et de l'alerte, devenue après passage du texte en séance publique la commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé et d'environnement. Il est vrai qu'un récent rapport de 2011 du Conseil d'État a rappelé que notre pays comptait 103 autorités administratives indépendantes et que le Gouvernement s'est engagé à en réduire le nombre pour des raisons de bonne administration et de maîtrise de la dépense publique.

Analyser la proposition de loi sous ce seul angle serait toutefois réducteur. La question des lanceurs d'alerte porte en elle la place et l'indépendance de l'expertise scientifique dans notre société ; cette indépendance est un complément indispensable au dispositif de protection des lanceurs d'alerte que la proposition de loi ambitionne de mettre en place.

Garantir l'indépendance de l'expertise répond à une nécessité car de nos jours, la recherche et ses applications sont pilotées de manière croissante par le secteur privé. Comme le souligne Christian Vélot, docteur en biologie et lui-même ancien lanceur d'alerte, les intérêts industriels exigent des retours rapides sur investissement et peuvent conduire « à de graves dérives, notamment à une carence et à une opacité des évaluations sanitaires et environnementales. En effet, le temps que demandent ces évaluations n'est pas compatible avec l'urgence des brevets et des profits et la protection industrielle justifie l'absence de communication des données brutes issues de l'analyse des risques » (Hommes et libertés, n° 159, septembre 2012). Dans ce contexte, l'expertise publique a pour mission de rétablir l'intérêt général.

Encore faut-il qu'elle soit elle-même impartiale. Or différentes études sur les modes d'influence ont révélé, en France comme à l'étranger, dans des organes nationaux comme internationaux (organisation mondiale de la santé) que des personnes titulaires de mandats publics servaient les intérêts de groupes privés.

L'accélération des innovations scientifiques et technologiques oblige les pouvoirs publics à instruire des dossiers d'expertise en recourant à des scientifiques. L'indépendance de ces derniers est une condition de la neutralité de l'action publique. Or, outre les liens parfois relevés avec les industries pétrolières, gazières, agro-alimentaires ou pharmaceutiques, les experts ont leurs propres convictions (ce qui est normal), susceptibles d'orienter la manière dont ils mènent et présentent les conclusions de leurs travaux.

Il est impossible d'assurer qu'une expertise, quelle qu'en soit l'origine (alerte par un citoyen, demande d'un organisme), soit toujours indépendante, mais il est possible de prévoir une procédure qui lui confère un caractère pluraliste et contradictoire grâce à un corpus de règles déontologiques. Tel est le sens de l'article 1er de la proposition de loi qui confie à une nouvelle commission le soin d'évaluer les codes de déontologie mis en place dans les organismes publics en charge de la santé et de l'environnement.

L'indépendance de l'expertise répond à un objet politique essentiel : poursuivre le processus de participation croissante des citoyens aux affaires publiques. Si le rôle des élus nationaux et locaux demeure essentiel, il est de nombreux domaines où nos concitoyens aspirent, individuellement ou par le biais d'associations, de syndicats ou de fondations, à intervenir directement dans la sphère publique. Le Parlement a ainsi récemment adopté la loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement.

La proposition de loi que nous examinons relève d'une logique analogue, avec un double mécanisme : protéger des personnes de bonne foi qui souhaitent exercer un droit d'alerte et garantir que l'objet de leur alerte sera soumis à expertise. Si ce texte parvient jusqu'au terme de la procédure législative, les pouvoirs publics ne pourront plus s'abriter derrière la complexité de nos structures administratives pour justifier de l'absence de prise en considération de dossiers de santé publique ou d'environnement.

L'enjeu d'une expertise respectant des règles déontologiques est de garantir l'effectivité du droit d'alerte, puis d'informer la société du résultat des études déclenchées par l'alerte. Expertise et alertes sont inséparables dans cette réflexion.

La mise en place d'une nouvelle législation doit reposer sur trois principes :

- valoriser les lanceurs d'alerte, en les considérant comme des acteurs de l'action publique ; - les protéger juridiquement contre toute atteinte à leur vie privée et professionnelle ; - établir des règles de déontologie pour l'expertise publique.

Ce dernier point vise à garantir le caractère contradictoire et pluraliste des études conduites par la sphère publique, en s'assurant du parcours professionnel des chercheurs, leur honnêteté ou encore la transparence des délibérations et des avis.

Apports et problèmes en suspens dans la proposition de loi

La proposition de loi comprend quatre points essentiels :

- elle pose le principe du lanceur d'alerte ; - elle permet d'encadrer et d'harmoniser les principes déontologiques des agences spécialisées en matière de santé et d'environnement, de les enrichir le cas échéant par l'étude des législations et pratiques dans d'autres pays ; - elle organise une obligation d'enregistrement et d'instruction des alertes ; - elle prévoit la protection du salarié lanceur d'alerte en entreprise.

Ces points peuvent faire l'objet d'amendements afin d'accroître la portée du texte, mais ils forment un socle de principes sur lesquels doit s'appuyer notre débat.

De nombreux problèmes demeurent néanmoins en suspens :

- l'instance de rattachement de la commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé et d'environnement (CNDASE). De cette instance dépendent les moyens humains et budgétaires qui seront mis à la disposition de la commission précitée pour accomplir sa mission. Votre Rapporteuse pour avis a considéré qu'il revenait au Gouvernement de déterminer la place de la CNDASE dans l'organigramme de l'administration ; - les modalités de saisine de la CNDASE pourraient être clarifiées et élargies à d'autres acteurs, comme les associations des victimes d'accidents du travail ; ce point est à trancher par la commission des affaires sociales ; - la composition de la CNDASE ne mentionne pas formellement la ou les personnalités qui en assurent la présidence ; - le cadre procédural du traitement de l'alerte n'est pas défini avec toute la précision attendue par les juristes et les scientifiques ; - le titre II porte sur des articles du code du travail, dans des domaines qui font actuellement l'objet de négociations entre les partenaires sociaux. Est-il opportun dès lors de légiférer avant la conclusion de cette négociation, quel qu'en soit le sens ? Sur ce point, il revient également à la commission des affaires sociales de prendre une décision.

Ces questions peuvent être reprises en analysant les articles de la proposition de loi (...)

Le texte original et intégral du rapport a été publié à l'adresse :
www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r0584.asp