

# Lanceurs d'alerte: quelle protection ?

**Les lanceurs d'alerte portent sur la place publique de potentiels dangers pour l'Homme et son environnement. Si le dispositif juridique les protégeant désormais est à parfaire, un cadre procédural de traitement des alertes existe, géré par une autorité indépendante chargée de recevoir et d'instruire les dossiers.**

Agnès POPELIN, vice-présidente de la cNDASpe\*,  
membre au titre des représentants du Cese\*\* (groupe Environnement et Nature)

**M**ediator, débats sur le glyphosate ou les OGM mais aussi catastrophes de Seveso, de Tchernobyl ou Fukushima ou scandales du sang contaminé et de la vache folle : le public a pu faire le constat que les progrès scientifiques ne signifiaient pas nécessairement une amélioration des conditions de vie et de santé des populations : la question des risques et des externalités négatives, tout comme celle des problématiques d'éthique posées, ont largement traversé le débat public. Or l'existence de ces risques ou ces questions d'éthique entrent souvent en contradiction avec de puissants intérêts économiques ou politiques qui souhaitent les ignorer ou cherchent à les dissimuler. A l'heure où se déroule le procès des responsables du scandale du Mediator, il faut se souvenir que cette affaire n'aurait pas vu le jour sans le courage d'Irène Frachon, une femme médecin qui a dû affronter de multiples obstacles, faire face à d'innombrables critiques et attaques. D'autres ont pu perdre leur emploi, être confrontés à des actions en justice ou des campagnes de dénigrement. Les lanceurs d'alerte sont pourtant indispensables pour révéler des faits et comportements contraires à l'intérêt général, notamment dans le domaine de la santé publique et de l'environnement. Si la France les a dotés d'une protection juri-

dique depuis 2013, l'évolution de la législation montre l'ambivalence à laquelle les lanceurs d'alerte sont confrontés et les risques d'une fragilisation de la protection de l'intérêt général. Toutefois la vigilance envers les signalements dans le domaine sanitaire et environnemental bénéficie d'un régime propre et d'une Commission indépendante chargée de faciliter la remontée des signalements sur des risques pour la santé publique ou pour la biosphère. Cette Commission est chargée de transférer les alertes vers les ministres compétents et de veiller à leur suivi.

## Une notion juridique récente et perfectible

L'alerte sanitaire et environnementale est une notion récente qui recouvre plusieurs types de signalements : la dénonciation d'activités illégales ou illicites et l'émission de signaux sur un danger ou un risque méconnu ou sous-estimé (souvent appelés « signaux faibles »), qui nécessitent, le cas échéant, de prendre des mesures visant à en limiter l'impact potentiel – sans attendre d'avoir des certitudes, au nom du principe de précaution<sup>(1)</sup>. Ce droit d'alerte découle de plusieurs articles de la Charte de l'environnement, intégrée au bloc de constitutionnalité en 2005. Si « chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé » (article 1), il est rappelé, dès l'article 2, « le devoir de toute personne de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement », qui

intègre « dans les conditions prévues par la loi, [de] prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, [d'] en limiter les conséquences » (article 3). Pourtant, il faudra attendre la loi du 16 avril 2013 relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte, dite loi Blandin, pour que soit consacrée l'existence des « lanceurs d'alerte » dans le droit français.

La révélation de nouveaux scandales financiers et fiscaux (UBS, LuxLeaks, Cahuzac, Panama Papers...) a conduit le législateur, par la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite loi Sapin II, à abroger certaines dispositions de la loi Blandin afin d'adopter un statut commun protecteur du lanceur d'alerte, certes plus généraliste – celui-ci n'est plus circonscrit à l'alerte sanitaire et environnementale –, mais considérablement affaibli par l'exclusion des personnes morales (associations, ONG, syndicats) et des individus sans lien professionnel avec l'organisme mis en cause (riverains, consommateurs...) du champ de la protection prévue par la loi Blandin.

La transposition de la directive européenne du 7 octobre 2019 relative à « la protection des personnes dénonçant les infractions au droit de l'Union » devrait

(1) *Les Sombres Précurseurs. Une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, ouvrage cosigné par Francis Chateauraynaud et Didier Torry, éditions de l'EHESS, 1999.

\* Commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé publique et d'environnement.

\*\* Conseil économique, social et environnemental.



*A l'heure où se déroule le procès des responsables du scandale du Mediator, il faut se souvenir que cette affaire n'aurait pas vu le jour sans le courage de la pneumologue Irène Frachon. Ici son intervention à l'université d'automne de la LDH, « La santé dans tous ses états, penser et agir pour les droits ! », en décembre 2017.*

## Un signalement des alertes bientôt clarifié

Le signalement des alertes souffre jusqu'ici d'un problème d'articulation entre la loi de 2013 et celle de 2016 qui privilégient toutes deux le recours hiérarchique interne, avec quelques différences. Si elles prévoient une procédure graduée priorisant, dans un premier temps, la chaîne hiérarchique afin de bénéficier de la protection, la différence porte essentiellement sur le délai pour porter l'alerte au-dessus de son supérieur hiérarchique : un délai raisonnable (loi Sapin II), ou d'un mois (loi Blandin) ; les personnes que l'on peut saisir en cas d'inertie du supérieur hiérarchique : les autorités judiciaires ou administratives ou les ordres professionnels (loi Sapin II), ou le préfet (loi Blandin) ; le fait de rendre l'alerte publique à défaut de traitement ou si cela : « paraît faire peser un risque grave sur la santé publique ou sur l'environnement » (loi Blandin), ou en cas d'« un danger

grave et imminent ou en présence d'un risque de dommages irréversibles » (loi Sapin II).

La directive européenne du 7 octobre 2019 devrait permettre d'harmoniser ces procédures puisqu'elle invite les lanceurs d'alerte à « utiliser en premier lieu les canaux internes de signalement », lorsqu'il est possible de remédier véritablement à l'infraction en interne et que l'informateur estime qu'il n'y a aucun risque de représailles. Mais elle ne leur retire pas la protection « s'ils décident de recourir en premier lieu à des canaux externes de signalement indépendants et autonomes pour la réception et le traitement des signalements », et oblige les autorités et entreprises à réagir et à donner suite au signalement dans un délai de trois mois, ou au plus six mois dans des cas dûment justifiés.

**A. P.**

améliorer l'articulation entre ces deux textes. La directive étend en effet les mesures de protection des travailleurs ou assimilés aux lanceurs d'alerte externes<sup>(2)</sup>. Elle prévoit également la protection d'un tiers ayant aidé ou étant lié au lanceur d'alerte (collègue, parent, syndicat...).

Un point demeure à améliorer par le rétablissement du régime de la protection des lanceurs d'alerte externes aux personnes physiques, sans restriction, ainsi qu'aux personnes morales (associations, ONG), qui sont souvent en première ligne pour signaler les menaces impactant l'environnement et/ou la santé publique.

La directive, enfin, devrait également mettre fin à une difficulté relative à la procédure de signalement des alertes (voir encadré p. 15).

### Une autorité indépendante en charge des alertes

Garantir une protection juridique au lanceur d'alerte n'est toutefois pas suffisant si aucune suite n'est assurée quant au cheminement du signalement émis.

Si, depuis la loi Sapin II, le Défenseur des droits a pour mission d'orienter les lanceurs d'alerte et de veiller à leur protection, la Commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé publique et d'environnement (cnDAspe), créée par la loi Blandin, est chargée de veiller à la bonne prise en compte des signalements sur une menace ou une atteinte sanitaire ou à la biosphère, ou sur le non-respect de la déontologie au sein d'un établissement public exerçant dans le domaine de la santé publique ou de l'environnement. Elle est composée de vingt-deux membres, nominativement désignés et investis *intuitu personae* pour quatre ans (renouvelable une fois), par le ministre en charge de l'Environnement, sur proposition de diverses institutions et organismes<sup>(3)</sup>. Ses membres sont soumis à des règles de confidentialité, d'impartialité et d'indépendance dans l'exercice bénévole de leurs missions. Ils doivent établir, lors de leur entrée en fonction, une déclaration d'intérêts rendue publique et actualisée, si besoin, au moins une fois par an. La cnDAspe est présidée par le professeur Denis Zmirou-Navier, qui a succédé à la sénatrice Marie-Christine Blandin. Son secrétariat permanent est assuré par le Commissariat général au développement durable, au ministère en charge de l'Environnement. Son instal-

**« Il faudra attendre la loi du 16 avril 2013 relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte, dite loi Blandin, pour que soit consacrée l'existence des lanceurs d'alerte dans le droit français. »**

lation a été tardive, en janvier 2017, soit quatre ans après sa création, délai traduisant les difficiles discussions entre les différents ministères.

La cnDAspe s'appuie sur un comité spécialisé, le Comité de la prévention et de la précaution<sup>(4)</sup>, qui est par ailleurs instance conseil auprès du ministre en charge de l'Environnement; il est présidé par le professeur Alain Grimfeld.

Selon l'article 4 de la loi Blandin, toujours en vigueur, la cnDAspe peut se saisir d'office ou être saisie par un membre du gouvernement, un parlementaire, un établissement ou un organisme public ayant une activité d'expertise ou de recherche dans le domaine de la santé ou environnemental, ou la société civile organisée<sup>(5)</sup>. Un simple particulier peut également la saisir, selon les procédures prévues par la loi Sapin II, évoquée précédemment.

Les signalements évocateurs de véritables alertes pour la Commission sont transmis aux organismes publics et ministères compétents pour y remédier, avec l'obligation de lui répondre dans les trois mois. La cnDAspe s'assure du suivi de la mise en œuvre des actions décidées par les autorités et en informe l'auteur du signalement. Si, depuis la loi de 2016, la Commission n'est plus chargée de définir les critères qui fondent la recevabilité d'une alerte et les éléments portés aux registres tenus par les établissements et organismes publics ayant une activité d'expertise ou de recherche dans le domaine de la santé ou

de l'environnement, elle veille toujours à leurs procédures d'enregistrement et évalue « leur mise en œuvre par les établissements et organismes publics » d'expertise sanitaire et environnementale<sup>(6)</sup>. La cnDAspe a ainsi construit les procédures et sa doctrine relative à l'accompagnement de ces organismes en matière de déontologie et d'ouverture à la société civile et à la gestion des signalements, et élaboré un contenu type de registre d'alerte.

### Une plateforme numérique à faire connaître

La Commission émet, enfin, des recommandations sur les réformes qu'il conviendrait d'engager pour améliorer la gestion des alertes, via son rapport annuel au public, au gouvernement et au Parlement. Afin de faciliter les démarches la cnDAspe a ouvert, au printemps dernier, un site dédié et sécurisé<sup>(7)</sup> qui permet de déposer une alerte. Un guide méthodologique accompagne pas à pas les différentes étapes de la déclaration, qui demeure rapide et simple. Les signalements à la Commission ainsi que l'ensemble de ses travaux sont publiés sur son site Internet. Afin de protéger les données personnelles relatives aux auteurs des signalements et aux personnes ou entreprises visées, l'anonymat du lanceur d'alerte est assuré systématiquement tout au long du pro-

(2) En effet, au-delà des « informateurs travaillant dans le secteur privé ou public », la directive protège les actionnaires, les anciens travailleurs et les personnes travaillant pour des contractants, des sous-traitants et des fournisseurs.

(3) Les membres sont des représentants de l'Assemblée nationale et du Sénat, du Conseil économique, social et environnemental, de la Cour de cassation, du Conseil d'Etat, du Comité consultatif national d'éthique, du Défenseur des droits, des ministères en charge de l'Environnement, de la Santé, de l'Agriculture, du Travail et de la Recherche, des agences de sécurité sanitaire (ANSM, Anses, Santé publique France), de l'Inserm et du CNRS.

(4) En 2015, ce Comité publia « Signal émergent, alerte et prise de décision en santé et en environnement ».

(5) L'article 4 de la loi Blandin cite expressément les associations agréées œuvrant à la défense des consommateurs, de la protection de l'environnement, dans le domaine de la qualité de la santé et de la prise en charge des malades, une organisation syndicale de salariés représentative au niveau national ou une organisation interprofessionnelle d'employeurs, l'organe national de l'ordre d'une profession relevant des secteurs de la santé ou de l'environnement.

(6) Via le chapeau introductif de l'article 2 de la loi Blandin, non abrogé par la loi Sapin II.

(7) Une alerte peut être déposée via le lien [www.alerte-sante-environnement-deontologie.fr/deposer-une-alerte](http://www.alerte-sante-environnement-deontologie.fr/deposer-une-alerte).

## On ne naît pas lanceur d'alerte...



Lanceur d'alerte. Edward Snowden consacre son autobiographie, *Mémoires vives*<sup>(1)</sup>, à nous faire comprendre comment il l'est devenu. L'informatique est entrée dans sa vie d'enfant au travers d'une console de jeux que son père, fonctionnaire du gouvernement américain, avait apportée à la maison, bientôt remplacée par un des premiers ordinateurs personnels. C'est ainsi que l'enfant plutôt solitaire est devenu un passionné d'informatique et qu'il a exploré durant des heures l'Internet des années 1990, quand l'anonymat, la bienveillance et le

partage laissent espérer une utopie technologique au service du savoir et du partage. Un des derniers enfants « [...] dont l'enfance n'a pas été consignée dans le cloud mais conservée dans des formats analogiques comme des journaux intimes écrits à la main, des Polaroids ou des cassettes VHS ».

D'une famille de patriotes sincères mais sans ostentation, il décide de s'engager dans l'armée suite aux attentats du 11 septembre contre son pays. Un accident lors de l'instruction militaire le laissera avec les deux jambes cassées. Le temps de se remettre sur pied, les conditions d'embauche dans les services informatiques de la CIA et de la NSA, qui avaient dramatiquement failli à protéger le pays, s'étaient élargies et ouvertes aux sous-traitants. Ses compétences informatiques lui ont ainsi permis d'intégrer les services de renseignements pour se mettre, croyait-il, au service de son pays.

Informaticien brillant, il deviendra ingénieur système pour la CIA puis la NSA, en tant que contractuel ou fonctionnaire.

A ce titre, il participera à l'amélioration des possibilités de stockage de données, à la mise en œuvre d'un « cloud ». Les documents classifiés auxquels il aura accès lui feront prendre conscience peu à peu que les gouvernants ont mis en place une surveillance de masse de tous les citoyens, justifiée par la lutte contre le terrorisme. Il réalise que les actions du pays qu'il pensait défendre ne correspondent plus au cadre légal instauré par des générations d'Américains, et sont même contraires à la Constitution (qu'il relit régulièrement) : « *Ils ont hacké la Constitution* », écrit-il !

Son amour de la vérité va le conduire à ne plus accepter cette surveillance de masse et à vouloir révéler au monde entier « *la tentative cynique pour faire apparaître le terrorisme comme un danger de tous les instants, devant lequel un pouvoir incontestable devait faire preuve de vigilance permanente* ».

On croit bien connaître la suite, pourtant on ne peut qu'apprécier les efforts qu'il a dû déployer pour ne mettre aucune personne en danger alors qu'il était en proie au doute et que les journalistes auxquels il avait choisi de faire ses révélations ne répondaient pas. Après le scandale que celles-ci ont provoqué, il a connu l'angoisse d'être arrêté puisque les Etats-Unis ont décidé de l'inculper de crime politique pour violation de l'Espionage Act. Pourtant, théoriquement, aucun pays ne devrait accepter d'extrader un lanceur d'alerte qui dénonce son propre gouvernement et devient donc un dissident politique. A ce jour, seule la Russie a accepté sa demande d'asile. Jusqu'à quand ?

(1) Septembre 2019, 384 pages, 19 €. « Mémoires vives » est une mauvaise traduction du titre original *Permanent record*, qui fait référence au dossier personnel, jamais effacé, des salariés des services de renseignements. La mémoire vive est au contraire, en informatique, celle qui s'efface à chaque mise hors tension d'ordinateur...

**Maryse Artiguelong, vice-présidente de la LDH**

cessus de traitement du signalement, et les signalements sont présentés sur ce site de manière générique.

A ce jour, une petite dizaine de signalements ont été déclarés sur le portail, depuis son ouverture en avril 2019, et une quinzaine ont été traitées depuis la création de la Commission en 2017. Les alertes dont elle a déjà été saisie concernent notamment des risques pour la ressource en eaux souterraines liés à l'épandage et au stockage de digestats issus de méthanisation, la suspicion d'exposition professionnelle lors d'éliminations de déchets, une pollution marine par des rejets d'eaux usées industrielles, l'élimination sans précaution de plaques contenant de l'amiante, la suspicion de dangers « nouveaux » causés par des fongicides autorisés. La faiblesse du

nombre de saisines interroge, cela est sans doute lié au long délai de mise en place de la Commission, à la faible communication autour de son installation et au fait qu'elle demeure encore peu connue, en dépit de sa vocation à jouer un rôle crucial à l'avenir. Il convient d'espérer que les citoyens s'empareront des moyens qu'elle a mis en place pour faciliter l'alerte citoyenne

et renforcer ainsi la démarche d'instauration d'une démocratie environnementale et sanitaire. L'adaptation de notre corpus législatif, nécessitée par la transposition de la directive européenne, offre une belle opportunité pour replacer la société civile au cœur des dispositifs de régulation de la sécurité sanitaire et environnementale. La CnDAspe sera force de proposition. ●

**« L'adaptation de notre corpus législatif, nécessitée par la transposition de la directive européenne visant à protéger les lanceurs d'alerte, offre une belle opportunité pour replacer la société civile au cœur des dispositifs de régulation de la sécurité sanitaire et environnementale. »**