



N° 584

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 janvier 2013

AVIS

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-LINE REYNAUD,

Députée.

Voir les numéros :

Sénat : 747 (2011-2012), 24, 32 et T.A. 34 (2012-2013)
Assemblée nationale : 432

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.— DES INDIVIDUS ENGAGÉS DANS LA DÉFENSE DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL	7
II.— LES ENJEUX DE L'EXPERTISE DANS NOTRE SOCIÉTÉ	9
III.— APPORTS ET PROBLÈMES EN SUSPENS DANS LA PROPOSITION DE LOI	11
TRAVAUX DE LA COMMISSION	17
I.— DISCUSSION GÉNÉRALE	17
II.— EXAMEN DES ARTICLES	25
<i>Article additionnel avant l'article 1^{er}</i> (Article 1 ^{er} A [nouveau]) : Définition de la notion de lanceur d'alerte	25
<i>Article 1^{er}</i> : Création de la commission nationale de déontologie et des alertes en matière de santé et d'environnement.....	26
<i>Article 1er bis</i> : Registre des alertes	27
<i>Article 2</i> : Saisine de la commission nationale de déontologie et des alertes en matière de santé et d'environnement	28
<i>Article 3</i> : Composition de la commission nationale de déontologie et des alertes en matière de santé et d'environnement.....	28
<i>Article 4</i> : Fonctionnement de la commission nationale de déontologie et des alertes en matière de santé et d'environnement	28
<i>Article 5</i> : Déontologie	29
<i>Article 6</i>	29
<i>Article 7</i> : Rapport annuel de la commission nationale de déontologie et des alertes en matière de santé et d'environnement.....	29
<i>Article 8</i> : Protection des lanceurs d'alerte	29
<i>Articles 9 à 15</i>	29
<i>Article 16 A</i> : Avis des institutions représentatives du personnel	30
<i>Article 16</i> : Protection des lanceurs d'alerte	30
<i>Article 17</i> : Protection pénale des lanceurs d'alerte	30
<i>Article 18</i>	30
<i>Article 19</i> : Dénonciation calomnieuse.....	30
<i>Article 20</i> : Exonération pour risque de développement	30
<i>Articles 21 et 22</i>	31
<i>Article 23</i> : Gage financier.....	31
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	33
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	37

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 Rapporteur 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.

I.— 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.

II.— 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 1^{er} 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.

III.— 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.

Avant de donner un avis sur les articles du titre 1^{er} et du titre III de la proposition de loi, votre Rapporteur relève d’emblée un problème quant à l’ordre des articles au sein du texte : la définition du lanceur d’alerte se trouve dans l’article 8, placé dans le titre II qui concerne principalement l’alerte en entreprise. Or le champ de l’alerte est par nature général, dès lors qu’elle porte sur des questions de santé ou d’environnement. Il serait plus judicieux d’insérer un article additionnel avant l’article 1^{er} sur ce point.

En outre, le lanceur d’alerte est défini par défaut alors qu’il convient de valoriser et de clarifier son rôle dans notre société.

Le dispositif prévu par l’article 8 nécessite une clarification : il prévoit que l’alerte est diffusée (auprès d’un organisme pouvant conduire une expertise), soit rendue publique, ce qui laisse entendre que la presse pourrait être par la loi destinataire de l’alerte.

Il est indéniable que les lanceurs d’alerte ont trouvé dans la presse un allié lorsqu’ils se heurtaient à l’inertie des pouvoirs publics et à l’hostilité de leur hiérarchie. Nul ne met en doute le rôle irremplaçable que joue la presse dans une démocratie. Mais la saisine d’instances et l’expertise qui suit relèvent de procédures administratives. La loi ne peut en aucun cas acter que la saisine des media est une voie normale pour déclencher une alerte.

Il convient de bien distinguer le droit à l’information de la saisine d’instances. Le recours à la presse et l’usage qu’elle fait des éléments qui lui sont communiqués demeurent ouverts et s’exercent dans le cadre des lois existantes, sans qu’il soit besoin de légiférer sur ce point dans le présent texte. Rien n’empêche un lanceur d’alerte de saisir la presse s’il l’estime utile mais cet acte n’est pas un élément de la procédure que le législateur souhaite mettre en place, notamment parce que la presse obéit à certaines logiques (presse d’opinion, recettes publicitaires) et qu’elle n’est pas soumise au devoir d’impartialité que les organes d’expertise sont supposés respecter.

Le titre 1^{er} (articles 1^{er} à 7) est relatif à la commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé et d'environnement.

L'article 1^{er}, dans la rédaction issue du débat en séance publique au Sénat, institue une commission nationale de la déontologie en matière de santé et d'environnement (CNDASE). À la différence de la haute autorité prévue par le texte originel de la proposition de loi, la CNDASE n'a pas la personnalité morale. Elle ne sera donc pas une autorité administrative indépendante, ce qui correspond aux vœux de nombreux parlementaires qui souhaitent éviter la création de nouvelles entités au moment où notre pays s'est engagé dans le redressement de ses finances publiques. Le choix d'une commission administrative est plus pertinent que celui d'une haute autorité car il évite de déresponsabiliser les agences spécialisées existantes, qui obéissent déjà à un code de déontologie.

Ainsi qu'indiqué précédemment, la commission doit être rattachée à une instance administrative afin de disposer de moyens pour fonctionner. Votre Rapporteuse pour avis a saisi le Gouvernement sur cette question. Au moment de la publication et de la mise en ligne du présent rapport, la décision était en cours d'instruction.

La CNDASE joue un double rôle : valider les principes déontologiques des agences compétentes en matière de santé ou d'environnement et garantir la bonne transmission de l'alerte pour qu'elle soit ultérieurement instruite par l'organisme compétent.

La rédaction des troisième et quatrième alinéas du présent article peut aisément faire l'objet d'un avis favorable. Des recommandations générales sur les principes déontologiques permettront de dégager un *corpus* commun à l'ensemble des agences. De même, la soumission à la CNDASE, pour consultation, des codes de déontologie des organismes travaillant dans la santé ou l'environnement est perçue positivement par lesdits organismes, dans la mesure où elle peut enrichir intellectuellement ces codes. Ce travail peut ainsi déboucher sur l'établissement de lignes directrices pour la conduite des expertises en traitant toute une série de problèmes comme la place à accorder aux différentes parties prenantes que sont les associations, les syndicats ou les entreprises... Il convient toutefois que l'avis de la CNDASE soit rendu rapidement afin de ne pas placer les organismes précités devant un vide quant à leurs règles déontologiques.

La transmission d'une alerte au Gouvernement par la CNDASE, prévue au 4^o du présent article, est le corollaire du dispositif prévu à l'article 2. Dans la mesure où la commission disposera de moyens administratifs légers, il lui sera impossible de traiter des saisines individuelles. Elle recevra celles qui lui seront soumises par les personnes et organes énumérés à l'article 2 et veillera à ce que les ministères l'informent des suites qu'ils leur donnent.

L'identification des bonnes pratiques en France et à l'étranger, prévue au 6^o bis, est une disposition utile dans la mesure où elle peut enrichir la vision des

organismes chargés des expertises et où les chercheurs français travaillent déjà dans un cadre international, grâce aux accords entre universités ou organismes de recherche. Il en est de même pour les modalités de dialogue entre les organismes précités et les personnes morales agissant dans les domaines de l'environnement et de la santé.

Le rôle de la CNDASE pourrait être complété par la détermination des critères permettant de traiter une alerte. Cet élément de procédure est absent du texte transmis par le Sénat. Il s'agit de déterminer les formes de l'alerte, les éléments de sa recevabilité, son mode d'enregistrement et la publicité qui en est assurée. Enfin, il faudrait définir selon quels critères une alerte est considérée comme close. Ce dispositif permettrait à l'ensemble des organes chargés des expertises de travailler sur un socle commun et non sur le fondement de leur seule jurisprudence.

L'article 1^{er} bis, relatif aux registres d'alerte, peut faire l'objet d'un avis favorable car la tenue de tels registres par les organismes chargés de l'expertise permet de vérifier comment ils ont traité une alerte qui leur était transmise. Deux questions se posent toutefois : la première concerne les modalités de transmission d'une alerte qui a l'obligation d'être enregistrée. La forme écrite, qu'il s'agisse d'une lettre ou d'un courriel, ne pose guère de problème pour ouvrir un registre, mais le traitement d'un appel téléphonique repose sur une base plus fragile, liée à l'identification de la personne. La seconde question porte sur l'accessibilité des registres aux corps de contrôle de certains ministères, le troisième alinéa de l'article ne mentionnant pas le ministère du travail et le ministère chargé de la recherche, qui ont un intérêt direct à pouvoir accéder aux registres précités.

L'article 2, relatif à la saisine de la CNDASE, prévoit à l'exclusion de toute saisine individuelle :

– l'autosaisine, ce qui est logique si la commission constate qu'elle aurait dû être consultée sur un code de déontologie ;

– la saisine par une série de personnes morales (Gouvernement, associations représentatives) et physiques titulaires d'un mandat national (député, sénateur).

Les articles 3 et 4, relatifs à la composition et au fonctionnement de la CNDASE, appellent de brèves observations. La composition de la CNDASE, telle que prévue par l'article 3 précité, est classique, réunissant en son sein des parlementaires, des membres des grands corps de l'État et des personnalités qualifiées. L'article 4 renvoie pour sa part les modalités de son fonctionnement à un décret en Conseil d'État.

On observera que les représentants des employeurs et des syndicats ne sont pas expressément mentionnés parmi les membres de la commission. Sans doute peuvent-ils être appelés à y siéger puisque des membres du Conseil économique et social font partie de la CNDASE, mais dans la mesure où le titre II

traite de l’alerte en entreprise, il serait logique de prévoir leur présence de droit au sein de la commission.

Les articles 3 et 4 ne font pas non plus référence à la présidence de la commission. Le décret en Conseil d’État est en conséquence censé déterminer les modalités par lesquelles la commission sera dirigée, mais si le législateur souhaite donner à cette dernière un minimum d’importance, la loi pourrait prévoir quelle personnalité en assure la présidence.

L’article 5, qui porte sur la déontologie, n’appelle pas de commentaire particulier et peut recueillir l’avis favorable de notre commission. Il contient les dispositions classiques garantissant que les membres de la CNDASE exercent leurs fonctions en toute indépendance et à l’abri de tout conflit d’intérêt. L’article 7, relatif au rapport annuel de la CNDASE, ne suscite aucune remarque quant à son dispositif, sinon pour relever qu’il trouverait plus logiquement sa place à la fin de l’article 1^{er}, relatif au rôle de la CNDASE.

Au sein du titre II, votre Rapporteur se prononce uniquement sur l’article 8, pour proposer d’en modifier le dispositif et de le placer avant l’article 1^{er}.

Au titre III, l’article 16 A, introduit par amendement en séance publique au Sénat, prévoit d’associer les institutions représentatives du personnel aux obligations des entreprises en matière de responsabilité sociale, environnementale et sociétale. Si l’idée est intéressante, elle présente le double inconvénient de n’avoir qu’un lien ténu avec la proposition de loi et d’être incluse dans le champ des négociations entre partenaires sociaux. L’article 16 complète le code du travail en protégeant les salariés qui auront participé au lancement d’une alerte, mais ses dispositions, bien qu’utiles, apparaissent redondantes avec celles de l’article 17.

L’article 17 précité constitue une disposition essentielle de la proposition de loi, en renforçant la protection des lanceurs d’alerte. Il reprend la formulation de l’article 43 de la loi n° 2011-2012 du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé, codifié à l’article L. 5312-4-2 du code de la santé publique, afin de l’étendre à l’ensemble des faits relatifs à la santé publique et à l’environnement. Toute décision discriminatoire d’un employeur entraîne la nullité de l’acte, ce qui signifie, par exemple, qu’un salarié licencié pour avoir lancé une alerte serait réintégré, son licenciement étant nul de droit.

L’article 19 n’appelle pas de commentaire particulier, sinon pour signaler qu’il n’est pas réellement utile que la loi rappelle le droit existant. L’article 20 est issu d’un amendement de cohérence et n’appelle pas non plus de commentaire.

En résumé, la proposition peut recueillir l’avis favorable de la commission.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I.— DISCUSSION GÉNÉRALE

La Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné pour avis, sur le rapport de Mme Marie-Line Reynaud, 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).

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Premier des deux textes que nous allons examiner aujourd'hui, 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 sera examinée le mercredi 23 janvier par la commission des affaires sociales, saisie au fond, l'examen en séance publique devant intervenir le jeudi 31 janvier, dans le cadre de la « niche » du groupe écologiste.

Mme Marie-Line Reynaud, rapporteure pour avis. Cette proposition de loi s'inscrit dans un vrai débat de société : il s'agit de savoir si la parole de citoyens de bonne foi peut être prise en considération et si les expertises auxquelles les organismes publics recourent sont entourées de toutes les garanties d'indépendance.

Nous avons tous en mémoire l'affaire du sang contaminé, le scandale de l'amiante, les cas de leucémie observés autour de la centrale de La Hague, les dangers de l'éther de glycol, de l'excès de sel dans les aliments et du bisphénol A ou encore les effets du Mediator. Tous ces problèmes auraient pu être d'une moindre ampleur si les pouvoirs publics avaient pris au sérieux les alertes lancées par des scientifiques, voire par des personnes sans qualification particulière, mais qui ont accompli l'acte citoyen que leur conscience leur dictait. Or, loin d'être soutenues, ces personnes, qu'elles travaillent dans le privé ou dans le public, ont subi des pressions de leur hiérarchie, ont été privées de crédits de recherche ou ont dû faire face à des procès. Même si l'issue judiciaire de ces affaires leur a été favorable la plupart du temps, elles ont eu à subir pendant des années des situations très difficiles.

C'est pourquoi la proposition de loi déposée par Mme Marie-Christine Blandin et plusieurs de ses collègues du groupe écologiste du Sénat vise à protéger ceux que l'on appelle communément « lanceurs d'alerte ». Cette qualification suppose la réunion de deux éléments : la bonne foi et le désintéressement de celui qui signale à la société des éléments qu'il considère comme dangereux pour la santé et l'environnement.

Sans détailler le dispositif de protection prévu par l'article 8 du texte, je voudrais d'emblée exprimer un avis favorable à l'inscription du principe de cette

protection dans notre droit. Ce faisant, la France ne fera que suivre l'exemple de pays comme les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Autriche ou l'Afrique du Sud. Plus largement, ce sera poser que les questions de santé et d'environnement ne sont pas l'apanage des pouvoirs publics ou des spécialistes, et reconnaître à chacun le droit minimal de soulever un problème en lui assurant une protection juridique, dès lors que son action n'a pas un caractère diffamatoire.

En résumé, c'est à un véritable changement de culture administrative que ce texte tend, à l'instar du projet de loi sur la participation du public que nous venons d'adopter.

Assurer une expertise indépendante et impartiale est l'autre objectif de la proposition de loi. Sans cela, en effet, les alertes resteraient vaines. La plupart des scientifiques lanceurs d'alerte ont souligné que les objectifs de profit des industriels, toujours à court terme, sont peu compatibles avec les évaluations sanitaires et environnementales, qui exigent plus de temps. Mais garantir une expertise indépendante est d'autant plus difficile que les chercheurs nouent des liens avec des organismes privés et ont, en outre, leur propre idéologie. Il convient en conséquence d'établir des procédures contradictoires et de soumettre les travaux de nos agences sanitaires à des règles déontologiques.

Le titre I^{er} de la proposition de loi vise à satisfaire cette exigence en instituant une Commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé et d'environnement, la CNDASE. Il ne s'agira pas d'une autorité nouvelle, dotée d'une personnalité morale et d'une autonomie budgétaire, mais d'une commission administrative.

La ministre chargée de l'environnement n'a pu nous dire à quelle direction de l'administration cette commission sera rattachée, cette décision étant toujours en cours d'instruction à ce que nous a rapporté son cabinet, mais il est clair que de ce choix dépendra l'application future de la loi.

Notre Commission peut donner un avis favorable aux deux principes posés par la proposition de loi, mais ce texte est largement perfectible, en raison notamment des conditions inhabituelles de son adoption par le Sénat. En effet, ce texte a été rejeté par la commission du développement durable de la Haute assemblée avant d'être adopté en séance grâce à la collaboration du Gouvernement et du rapporteur.

Notre collègue du groupe écologiste Jean-Louis Roumegas, rapporteur de la commission des affaires sociales, souhaitait initialement un vote conforme de l'Assemblée nationale, par crainte qu'on ne puisse inscrire à nouveau ce texte à l'ordre du jour du Sénat en cas de navette. Mais nous sommes parvenus à le convaincre de la nécessité d'améliorer cette proposition de loi. Les amendements que Fanny Dombre Coste et moi-même allons vous présenter ont été rédigés d'un commun accord avec lui.

Bien que notre Commission n'ait pas à se prononcer sur le titre II, je tiens à souligner le problème posé par les dispositions relatives à l'alerte en entreprise : le Gouvernement hésite à arrêter une position à ce sujet car il lui paraît délicat de légiférer sur des points qui font l'objet d'une négociation entre partenaires sociaux alors qu'il souhaite encourager le dialogue social. Il appartiendra à la commission des affaires sociales de trancher.

J'émettrai en revanche un avis favorable à l'adoption des titres I^{er} et III, sous réserve que soient précisés le rattachement administratif de la CNDASE, les modalités de sa saisine et le rôle qu'elle peut jouer si un citoyen ne sait à quelle instance s'adresser. En outre, l'ordre des articles pose un problème : la notion de lanceur d'alerte n'est définie qu'au titre II, qui concerne les entreprises, alors que l'alerte est par nature générale : elle peut être lancée en tout temps et en tout lieu. Je vous proposerai en conséquence d'affirmer plus clairement que lancer une alerte est un droit, *via* un article additionnel avant l'article 1^{er}.

Mme Fanny Dombre Coste. Cette proposition de loi est l'occasion pour le Parlement de renforcer nos procédures de sécurité sanitaire et environnementale, et par là même de concourir à réconcilier la société civile avec notre appareil de veille sanitaire. En effet, comme l'a rappelé Mme la rapporteure pour avis, l'expertise publique française a été structurée sous l'effet des crises sanitaires du début des années 1990, qui ont abouti à la création d'agences d'expertise scientifique. De nouveaux risques continuant d'apparaître en dépit de la qualité de ces agences, le présent texte vise à mieux prévenir de nouveaux drames sanitaires.

La proposition de loi votée au Sénat a en effet un double intérêt : elle permet à la fois de définir les conditions de l'indépendance de l'expertise et de la déontologie, mais aussi de protéger tous ceux qui auraient connaissance d'informations sur un danger pour la santé ou pour l'environnement, et de leur permettre de porter ces éléments à la connaissance des autorités compétentes. Dès lors, ce texte tend à organiser le mécanisme d'alerte en garantissant la reconnaissance et la protection du lanceur d'alerte, et en assurant le suivi des alertes une fois celles-ci lancées. De ce point de vue, la création de la Commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé et d'environnement représente un progrès certain – la forme d'une commission annexée à un organisme rattaché à un ministère ou directement au Premier ministre a été jugée préférable, pour des raisons financières évidentes, à celle d'une nouvelle autorité.

Cette commission sera chargée d'établir les principes déontologiques propres à l'expertise scientifique et technique. Si certaines agences ont défini pour elles-mêmes un code de déontologie, ces initiatives restent isolées et ces normes varient selon les agences. La commission aura donc pour mission d'unifier les règles applicables aux différents établissements et organismes publics, afin notamment de garantir l'indépendance de l'expertise scientifique.

La commission aura également pour rôle de tenir un registre des alertes, de transmettre celles-ci aux ministères concernés et d'assurer leur suivi. Un rapport annuel portera à la connaissance du public ces alertes ainsi que les suites qui leur auront été données, satisfaisant ainsi à l'exigence de transparence constitutive de l'indépendance.

Le renforcement de la protection accordée aux lanceurs d'alertes est plus nécessaire encore. Tout comme le projet de loi sur la participation du public que nous avons voté il y a quelques semaines, cette proposition de loi est une fenêtre qui s'ouvre en direction de la société civile et témoigne de notre volonté de renforcer la démocratie sanitaire et environnementale en permettant et en protégeant la contribution des citoyens. Toute personne de bonne foi qui aurait connaissance d'un danger pour la santé ou pour l'environnement doit pouvoir être entendue sans crainte et juridiquement protégée dès lors que son action n'a pas un caractère diffamatoire. C'est à l'État qu'il appartient d'assurer cette protection.

Enfin, bien que notre Commission ne soit pas saisie du titre II, je salue l'élargissement des compétences des comités d'hygiène et de sécurité des conditions de travail, les CHSCT, en matière de risques sanitaires et environnementaux au sein même des entreprises.

Le groupe socialiste soutient donc cette proposition de loi, qui ne peut cependant être votée en l'état. Les amendements de Mme Marie-Line Reynaud, élaborés après des auditions de qualité, nous permettront d'apporter au texte toutes les améliorations nécessaires, en perfectionnant les dispositifs existants, en définissant clairement la procédure de lancement d'alerte et en précisant les missions et la composition de la commission nationale. Nous souhaitons également la publication de l'intégralité des travaux de la commission, car celle-ci doit être exemplaire en matière de transparence – le suivi des alertes ne peut d'ailleurs qu'y gagner.

Enfin, il me semble nécessaire de définir plus précisément les modalités de la procédure d'alerte pour le salarié et pour le citoyen, ainsi que celles de la saisine de la commission et du suivi de ces alertes.

Le groupe socialiste fait donc siennes les positions de notre rapporteure pour avis, et soutiendra le texte en séance sous réserve des modifications et des précisions apportées par notre Commission, ainsi que par la commission des affaires sociales et par le Gouvernement.

M. Martial Saddier. Au moment où on propose au Sénat de faire disparaître la représentation d'une partie de nos territoires et où Mme Cécile Duflot annonce que les agents de son ministère n'effectueront plus les petites tâches qu'ils exécutaient jusqu'alors pour les communes, mon principal vœu pour 2013 sera pour que l'aménagement du territoire reste une priorité au cours de cette année.

Les députés UMP voteront contre cette proposition de loi. En premier lieu, la loi du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé a déjà permis des progrès notables quant à l'indépendance de l'expertise publique et à la protection des lanceurs d'alerte. Tout récemment, le vote de la loi relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement a en outre très largement renforcé l'association de nos concitoyens aux débats sur nombre de projets.

En second lieu, notre beau pays compte déjà 1 245 agences d'État ! Dix d'entre elles sont spécialisées dans les questions sanitaires, dont certaines font référence au niveau européen, et quatorze sont spécialisées en matière environnementale. Il nous semble pour le moins paradoxal de vouloir ajouter à ce nombre alors que la disette de crédits compromet le fonctionnement de celles qui existent déjà – et alors même que le Premier ministre envisage d'en supprimer certaines.

Il est tout aussi contradictoire de se livrer à une apologie du paritarisme, comme le Premier ministre vient de le faire longuement au cours des questions d'actualité, et d'imposer aux partenaires sociaux des modifications du code du travail dont ils n'ont pas eu le loisir de débattre.

Je voudrais enfin souligner le risque de créer une inégalité entre les salariés en accordant à certains un statut spécial.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. S'agissant des agences publiques, monsieur le député, je vous propose la création d'une mission en recherche de paternité !

M. François-Michel Lambert. Vous auriez pu vous abstenir, monsieur Saddier, de déformer les propos de notre ministre comme vous venez de le faire.

Les commissions d'enquête et les missions d'information constituées après chaque scandale sanitaire ont mis en lumière les mêmes mécanismes, à l'œuvre depuis plus d'un siècle : des expertises publiques influencées par les liens d'intérêt entretenus par certains experts avec la firme à l'origine du produit ou du médicament incriminé ; des « lanceurs d'alerte », simples citoyens, ouvriers, chercheurs, praticiens, qui ont tiré la sonnette d'alarme bien avant que les pouvoirs publics n'agissent, et qui se sont trouvés en butte à l'intimidation et à la calomnie, « placardisés », voire licenciés.

Ce sont ces mécanismes qui expliquent que de simples dysfonctionnements entraînent finalement des pathologies, des décès, une perte de confiance de la société dans la science et dans la politique, et des dommages nécessitant des réparations de plusieurs milliards d'euros. Le but de la proposition de loi est d'assurer que les lieux de décision seront préservés des conflits d'intérêts, que les alertes seront prises en compte et que ceux qui les émettent ne seront pas pénalisés. Le coût d'une Haute Autorité pour l'indépendance de

l'expertise, que la proposition de loi prévoyait dans sa rédaction initiale, est à comparer aux centaines de millions que la France engloutit chaque année pour pallier les dégâts des scandales sanitaires.

Le texte adopté au Sénat institue une Commission nationale de la déontologie et de l'alerte en matière de santé et d'environnement, qui pourra notamment émettre et diffuser des recommandations générales sur les principes déontologiques propres à l'expertise ; être consultée sur les codes de déontologie adoptés par les établissements et organismes publics de ces deux secteurs ; transmettre les alertes aux ministres compétents ; identifier les bonnes pratiques et proposer des dispositifs pour le dialogue entre les organismes scientifiques et la société civile sur les procédures d'expertise et sur les règles de déontologie s'y rapportant ; établir un rapport annuel au Parlement et au Gouvernement évaluant les suites données aux avis qu'elle aura rendus.

Un lanceur d'alerte n'est pas quelqu'un qui se serait lui-même investi d'une mission au sein de son entreprise ou de son laboratoire ; c'est un chercheur ou un salarié qui, au hasard de sa vie professionnelle, se trouve confronté à un risque qu'il identifie comme sérieux et qu'il ne parvient pas à faire prendre en compte. Avant l'automne 2011, aucune disposition ne permettait de protéger ces personnes des mesures de rétorsion dont elles sont parfois victimes sur leur lieu de travail. La loi relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé, adoptée à la suite du scandale du Mediator, a certes organisé un début de protection, mais sa portée est restreinte : elle vise des produits limitativement définis et ignore les cas d'alerte environnementale. Cette proposition de loi vise donc à combler les lacunes des textes actuellement en vigueur.

Le texte adopté définit le lanceur d'alerte. À l'issue d'une concertation avec les syndicats, il élargit les prérogatives des comités d'hygiène et de sécurité des conditions de travail et étend les obligations d'information à la charge des employeurs. Il renforce le principe de non-discrimination en faveur des lanceurs d'alerte inscrit dans le code du travail et l'introduit dans le code de la santé publique.

Loin d'ouvrir la boîte de Pandore des vocations d'« alerteurs », le texte définit un protocole raisonné d'alerte, sanctionne les dérives et préserve de tous excès passionnels ou médiatiques. Le Sénat en a adopté une version largement remaniée, mais la complexité de sujets touchant aux compétences de quatre ministères nécessite encore un travail auquel nous entendons bien contribuer.

M. Michel Heinrich. Je tiens à préciser que notre collègue Martial Saddier n'a en rien déformé les propos de Mme Cécile Duflot : celle-ci a confirmé devant le congrès des maires que les communes devraient désormais instruire elles-mêmes les permis de construire, quelle que soit leur taille.

Mme la rapporteure pour avis. Cette loi ne crée pas une agence ou une Haute Autorité de plus, monsieur Saddier, mais une commission, qui n'aura d'ailleurs pas pour mission d'effectuer des expertises puisqu'elle sera seulement chargée de définir les mécanismes garantissant le respect de la déontologie et d'orienter les alertes vers les agences compétentes. Je répète d'autre part que nous sommes conscients des problèmes posés par le titre II.

II.— EXAMEN DES ARTICLES

Article additionnel avant l'article 1^{er}

(Article 1^{er} A [nouveau])

Définition de la notion de lanceur d'alerte

La Commission est saisie de l'amendement CD 1 de la rapporteure pour avis, portant article additionnel avant l'article 1^{er}.

Mme la rapporteure pour avis. Cet amendement vise à remanier quelque peu la physionomie de la proposition de loi en plaçant à son tout début la définition de la notion de lanceur d'alerte figurant actuellement à l'article 8. Il s'agit en outre de préciser explicitement que donner l'alerte est un droit et de la distinguer de la diffamation.

M. Jean-Marie Sermier. Le droit pour toute personne de lancer une alerte existe déjà. De telles assertions ont en outre un caractère injurieux pour les chercheurs et pour les personnels des agences publiques.

Mme la rapporteure pour avis. Il est incontestable que de nombreux lanceurs d'alerte ont été victimes de représailles.

M. Martial Saddier. L'obligation de s'abstenir de toute imputation diffamatoire ou injurieuse risque d'être annulée par la référence à la « bonne foi », notion subjective susceptible de toutes les interprétations jurisprudentielles.

Mme la rapporteure pour avis. Il s'agit de ne pas pénaliser l'erreur commise de bonne foi et de façon désintéressée.

M. Julien Aubert. Je ne vois pas l'intérêt de cet article, qui n'ajoute aucune protection supplémentaire à la liberté d'expression reconnue à tout citoyen en démocratie. En revanche, l'article 8 du texte du Sénat instaurait une telle protection en ouvrant au lanceur d'alerte la faculté de saisir le Défenseur des droits, et je ne comprends pas pourquoi vous comptez proposer la suppression de cette disposition.

Mme la rapporteure pour avis. Le Défenseur des droits, dont la mission est de régler les différends entre citoyens et administrations, n'a rien à faire dans cette procédure. En outre, seule une loi organique peut étendre sa saisine.

M. Martial Saddier. J'insiste sur la nécessité de préciser le sens juridique de la notion de « bonne foi ».

M. Jean-Marie Sermier. Il faudrait en outre s'assurer de l'indépendance des lanceurs d'alerte autant que des experts à l'égard des milieux économiques.

Mme la rapporteure pour avis. C'est précisément ce qui sera fait à compter du lancement de l'alerte.

M. François-Michel Lambert. Un salarié étant par définition dépendant de son employeur sur le plan économique, introduire cette condition d'indépendance reviendrait à rendre impossibles la plupart des alertes.

La Commission adopte l'amendement, le groupe UMP votant contre.

TITRE I^{er}

LA COMMISSION NATIONALE DE LA DÉONTOLOGIE ET DES ALERTES EN MATIÈRE DE SANTÉ ET D'ENVIRONNEMENT

Article 1^{er}

Création de la commission nationale de déontologie et des alertes en matière de santé et d'environnement

La Commission examine l'amendement CD 2 de la rapporteure pour avis.

Mme la rapporteure pour avis. Cet amendement vise à permettre à la CNDASE d'assister les organismes en charge de la santé et de l'environnement en définissant les critères qui fondent la recevabilité des alertes.

M. Martial Saddier. Cette disposition revient à reconnaître à la commission un pouvoir quasi normatif, alors que son fonctionnement n'est pas défini et qu'on ignore de quels moyens elle disposera. Tout cela nous fait craindre la création d'une véritable usine à gaz.

Mme la rapporteure pour avis. C'est l'ANSES qui nous a convaincus de la nécessité d'homogénéiser les critères de recevabilité des alertes.

La Commission **adopte** cet amendement, le groupe UMP votant contre.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CD 3 de Mme Fanny Dombre Coste.

Mme Fanny Dombre Coste. Cet amendement vise à assurer la transparence des travaux de la commission et à les soumettre aux mêmes règles que celles qu'elle recommandera aux agences spécialisées, de façon à garantir la sécurité des procédures. La nécessité de cette transparence a été soulignée notamment par M. Marc Mortureux, directeur de l'ANSES, agence exemplaire en matière de déontologie.

M. Julien Aubert. Cet amendement est en contradiction avec les termes de l'article 5, selon lesquels les membres de la commission sont soumis à des règles de confidentialité, d'ailleurs sans autre précision. La coutume administrative veut qu'on publie les résultats des travaux des commissions, mais

non le détail de leurs délibérations ni la position de chacun de leurs membres. Et la transparence totale n'est pas toujours le meilleur gage de démocratie...

Mme Fanny Dombre Coste. Nous n'avons fait que suivre les recommandations de M. Marc Mortureux : chacun doit pouvoir vérifier que la commission travaille en toute indépendance.

M. Julien Aubert. Dans ce cas, quel est le sens de la confidentialité imposée par l'article 5 ?

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Elle porte sur les raisons de l'alerte.

M. François-Michel Lambert. La transparence est la condition d'une démocratie moderne, apaisée et puissante, surtout dans ces domaines.

M. Jean-Marie Sermier. Une démocratie ne s'apaise jamais dans l'excès. Or la publication par voie électronique des procès-verbaux des délibérations de la commission va au-delà des exigences de la démocratie participative et ne peut que poser problème à un moment où trop de médias « surfent » sur les peurs de la société. En effet, même si la commission ne donne pas suite à une alerte, la publication des avis divergents risque de nourrir ces peurs.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Sans doute faudrait-il retirer cet amendement ?

Mme la rapporteure pour avis. Je vous propose, madame la députée, que nous réétudions ce dispositif.

L'amendement est retiré.

La Commission adopte l'amendement rédactionnel CD 4 de la rapporteure pour avis.

Elle émet alors un avis favorable à l'adoption de l'article 1^{er} ainsi modifié.

Article 1^{er} bis

Registre des alertes

La Commission adopte l'amendement rédactionnel CD 5 de la rapporteure pour avis.

Elle examine ensuite l'amendement CD 6 de la rapporteure pour avis.

Mme la rapporteure pour avis. Il convient que les registres des alertes soient accessibles à l'ensemble des corps d'inspection des ministères concernés par la santé et par l'environnement.

La Commission adopte l'amendement.

Elle émet ensuite un avis favorable à l'adoption de l'article 1^{er} bis ainsi modifié.

Article 2

Saisine de la commission nationale de déontologie et des alertes en matière de santé et d'environnement

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 2 sans modification.

Article 3

Composition de la commission nationale de déontologie et des alertes en matière de santé et d'environnement

La Commission est saisie de l'amendement CD 7 de la rapporteure pour avis.

Mme la rapporteure pour avis. Le souci est ici de ne pas figer la composition de la CNDASE, en sorte qu'elle puisse refléter les évolutions du droit et des sciences.

La Commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CD 8 de la rapporteure pour avis.

Mme la rapporteure pour avis. Cet amendement a pour objet de préciser les modalités de fonctionnement de la CNDASE.

La Commission adopte cet amendement.

Elle émet alors un avis favorable à l'adoption de l'article 3 ainsi modifié.

Article 4

Fonctionnement de la commission nationale de déontologie et des alertes en matière de santé et d'environnement

La Commission adopte l'amendement de conséquence CD 9 de la rapporteure pour avis, exprimant ainsi un avis favorable à la suppression de l'article 4.

Article 5

Déontologie

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 5 sans modification.

Article 6

M. le président Jean-Paul Chanteguet. L'article 6 a été supprimé par le Sénat. Je ne suis saisi d'aucun amendement visant à le rétablir.

Article 7

Rapport annuel de la commission nationale de déontologie et des alertes en matière de santé et d'environnement

La Commission adopte l'amendement de conséquence CD 10 de la rapporteure pour avis, exprimant ainsi un avis favorable à la suppression de l'article 7.

TITRE II

**EXERCICE DU DROIT D'ALERTE
EN MATIÈRE SANITAIRE ET ENVIRONNEMENTALE**

Article 8

Protection des lanceurs d'alerte

La Commission est saisie de l'amendement CD 11 de la rapporteure pour avis, tendant à la suppression de l'article.

Mme la rapporteure pour avis. L'article 8, dans le texte transmis par le Sénat, définit l'alerte sans affirmer clairement qu'il s'agit d'un droit. Nous avons déjà repris avant l'article 1^{er} une partie de sa rédaction en la modifiant.

La Commission adopte cet amendement, exprimant ainsi un avis favorable à la suppression de l'article 8.

Articles 9 à 15

M. le président Jean-Paul Chanteguet. La Commission ne se prononce pas sur ces articles.

TITRE III
DISPOSITIONS DIVERSES

Article 16 A

Avis des institutions représentatives du personnel

La Commission exprime un avis favorable à l'adoption de l'article 16 A sans modification.

Article 16

Protection des lanceurs d'alerte

La Commission exprime un avis favorable à l'adoption de l'article 16 sans modification.

Article 17

Protection pénale des lanceurs d'alerte

La Commission exprime un avis favorable à l'adoption de l'article 17 sans modification.

Article 18 :

M. le président Jean-Paul Chanteguet. L'article 18 a été supprimé par le Sénat. Je ne suis saisi d'aucun amendement visant à le rétablir.

Article 19

Dénonciation calomnieuse

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 19 sans modification.

Article 20

Exonération pour risque de développement

La Commission exprime un avis favorable à l'adoption de l'article 20 sans modification.

Articles 21 et 22

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Les articles 21 et 22 ont été supprimés par le Sénat. Je ne suis saisi d'aucun amendement visant à les rétablir.

Article 23

Gage financier

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 23 sans modification.

*

* *

M. Martial Saddier. Cette proposition de loi est marquée par l'incertitude, notamment en ce qui concerne la notion de bonne foi, la composition et le rôle de la CNDASE et son articulation avec les différentes agences. L'ampleur des modifications proposées par la Commission nous conforte encore dans notre opposition à ce texte.

Mme la rapporteure pour avis. Je propose à la Commission d'émettre un avis favorable à l'adoption du titre I^{er} et du titre III.

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'ensemble des dispositions dont elle est saisie, ainsi modifiées.

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

Amendement CD 1 présenté par Mme Marie-Line Reynaud, rapporteure pour avis et Mme Fanny Dombre Coste :

Avant l'article 1^{er}

Insérer l'article suivant :

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 dangereuse pour la santé ou pour l'environnement.

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

Amendement CD 2 présenté par Mme Marie-Line Reynaud, rapporteure pour avis et Mme Fanny Dombre Coste :

Article 1^{er}

Après l'alinéa 4, insérer l'alinéa suivant :

« 3° Définit les critères qui fondent la recevabilité d'une alerte ainsi que les éléments portés au registre tenu par les établissements et organismes publics compétents en matière de santé ou d'environnement qui en ont l'obligation ; ».

Amendement CD 3 présenté par Mme Fanny Dombre Coste et Mme Marie-Line Reynaud, rapporteure pour avis :

Article 1^{er}

Après l'alinéa 8, insérer l'alinéa suivant :

« 6^{o ter} Publie par voie électronique le procès-verbal de ses délibérations ; ».

Amendement CD 4 présenté par Mme Marie-Line Reynaud, rapporteure pour avis et Mme Fanny Dombre Coste :

Article 1^{er}

Rédiger ainsi l'alinéa 9 :

« 7° Établit chaque année un rapport adressé au Parlement et au Gouvernement qui évalue les suites qui ont été données à ses avis et aux alertes dont elle a été saisie et qui 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. Ce rapport est rendu public et est accessible en ligne. ».

Amendement CD 5 présenté par Mme Marie-Line Reynaud, rapporteure pour avis et Mme Fanny Dombre Coste :

Article 1^{er} bis

Au premier alinéa, après le mot : « organismes », insérer le mot : « publics ».

Amendement CD 6 présenté par Mme Marie-Line Reynaud, rapporteure pour avis et Mme Fanny Dombre Coste :

Article 1^{er} bis

À l'alinéa 3, substituer aux mots : « de la santé, de l'agriculture et de l'environnement », les mots : « exerçant la tutelle des établissements et organismes publics chargés de les tenir ».

Amendement CD 7 présenté par Mme Marie-Line Reynaud, rapporteure pour avis et Mme Fanny Dombre Coste :

Article 3

Après le mot : « comprend », insérer le mot : « notamment ».

Amendement CD 8 présenté par Mme Marie-Line Reynaud, rapporteure pour avis et Mme Fanny Dombre Coste :

Article 3

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« Un décret en Conseil d'État précise la durée du mandat des membres de la commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé et d'environnement, les modalités de modification de sa composition ainsi que les modalités de son fonctionnement. ».

Amendement CD 9 présenté par Mme Marie-Line Reynaud, rapporteure pour avis et Mme Fanny Dombre Coste :

Article 4

Supprimer cet article.

Amendement CD 10 présenté par Mme Marie-Line Reynaud, rapporteure pour avis et Mme Fanny Dombre Coste :

Article 7

Supprimer cet article.

Amendement CD 11 présenté par Mme Marie-Line Reynaud, rapporteure pour avis et Mme Fanny Dombre Coste :

Article 8

Supprimer cet article.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES)

- M. Marc Mortureux, directeur général
- Mme Alima Marie, directrice de l'information

Confédération générale du travail (CGT)

- M. Jean-Pierre Sotura, responsable du collectif développement durable
- M. Alain Delaunay, représentant CGT au conseil d'administration de l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) et de l'Institut national de recherche et de sécurité pour la prévention des accidents de travail et des maladies professionnelles (INRS)

Centre national de la recherche scientifique (CNRS)

- Mme Christine Noiville, professeur de droit, directrice de recherche au CNRS et à l'université Paris I