



# Le dispositif d'alerte en évolution

**En trente ans nous sommes passés d'une absence de dispositifs d'alerte organisés à un grand nombre d'organisations, d'outils et de procédures pour les repérer et les traiter. Cela a-t-il amélioré la perception et la confiance des citoyens ?**

## Contexte européen et international de la protection des lanceurs d'alerte

**Béatrice Parance**  
Professeure  
agrégée de droit,  
université UPL  
Paris 8 Vincennes  
Saint-Denis, membre  
de la Commission  
nationale de la  
déontologie et des  
alertes en matière  
de santé publique et  
d'environnement

De nombreux scandales internationaux récents ont été mis à jour grâce à l'action de lanceurs d'alerte qui ont pu subir, du fait même de l'alerte lancée, des représailles. On songe en particulier à des scandales de nature financière tels que LuxLeaks, qui ont généré des actions en justice contre les lanceurs d'alerte sur la base de clauses de confidentialité interdisant toute divulgation d'informations en dehors de l'organisation en cause. Cette prise de conscience a suscité à différentes échelles une réflexion sur la nécessité d'adopter des mécanismes de protection des lanceurs d'alerte : si les États-Unis ont été les premiers à adopter de telles législations, ces réflexions devraient prochainement prendre corps à travers l'adoption d'une directive européenne sur le sujet.

### **Une première protection américaine des lanceurs d'alerte qui essaime l'idée en Europe**

Ce sont les États-Unis, familiers de l'idée d'associer les représentants de la société civile au fonctionnement de la justice (jurés populaires, participants à des *class actions*), qui ont été l'un des premiers États à se munir d'un tel dispositif [41]. Ainsi, dès 1978, le Civil Service Reform Act a instauré une protection des lanceurs d'alerte contre les risques de sanctions de

leur employeur, protection étendue en 1989 au secteur public par le Whistleblowing Protection Act. À la suite des scandales de manipulations comptables dans les entreprises Enron et WorldCom, ces mécanismes ont été renforcés par la loi Sarbanes-Oxley de 2002, qui a imposé aux entreprises financières cotées aux États-Unis de mettre en place des instruments internes d'alerte.

Ces préoccupations ont été relayées à l'échelle internationale par l'OCDE, qui, dans des recommandations de 1998 et de 2009 sur la lutte contre la corruption dans les transactions internationales, préconise d'assurer une protection des lanceurs d'alerte « *contre toute action discriminatoire ou disciplinaire lorsqu'ils signalent de bonne foi et sur la base de motifs raisonnables des soupçons d'actes de corruption d'agents publics étrangers* ». Dans le même sens, les lignes directrices de 2011 sur les multinationales prônent une protection des lanceurs d'alerte de bonne foi.

Le Conseil de l'Europe s'est lui aussi fermement engagé dans la défense des lanceurs d'alerte. C'est ainsi qu'il a adopté en 2010 une résolution sur la protection des lanceurs d'alerte qui souligne la nécessité de les protéger dans tous les secteurs, privé comme public, y compris l'armée et les services de renseignement, dès lors que l'alerte est lancée de bonne foi et poursuit

*Les références entre  
crochets renvoient  
à la Bibliographie  
générale p. 56.*

des objectifs licites et conformes à l'éthique (résolution 1729). Elle propose d'instaurer une procédure tout à la fois interne et externe de l'alerte : l'employeur serait le premier saisi de l'alerte à laquelle il devrait tenter d'apporter des réponses, avant que soient saisies les autorités administratives et judiciaires en cas d'inaction de l'employeur, et qu'enfin en dernier ressort l'alerte soit divulguée au public. Les États étaient encouragés à garantir l'anonymat des lanceurs d'alerte, et à assurer leur protection contre toute forme de représailles, y compris par le biais d'un dédommagement financier approprié. Allant plus loin, une résolution du Comité des ministres du Conseil de l'Europe de 2014 souligne que les lanceurs d'alerte contribuent à la transparence et à la responsabilité démocratique (Comité des ministres, recommandation Rec (2014) 7, 30 janvier 2014).

### L'affirmation de la nécessité d'un cadre commun européen de protection des lanceurs d'alerte

À l'échelle européenne, tant le Parlement que la Commission ont affirmé la nécessité d'une directive sur le sujet afin de garantir dans l'ensemble des États membres un cadre juridique transversal de protection des lanceurs d'alerte. C'est la conclusion à laquelle est parvenu le rapport Rozière de la Commission des affaires juridiques du Parlement européen rendu public en octobre 2017<sup>1</sup> qui place particulièrement l'accent sur le sujet de la corruption.

Il est vrai que les systèmes juridiques dans différents États membres reflètent un état d'avancement sur le sujet très inégal. La législation britannique, dans le courant de la tradition de *common law* sensible à ces questions, est l'une des plus achevée avec le Public Disclosure Act de 1998 et le Protected Disclosures Act de 2014. La France s'est elle-même dotée d'un dispositif général de protection des lanceurs d'alerte à travers la loi Sapin 2 du 9 décembre 2016, même si celui-ci marque une régression au regard des dispositions spécifiques au secteur de la santé publique et de l'environnement issues de la loi Blandin du 16 avril 2013, qu'il abroge en partie. Mais de nombreux pays européens sont encore totalement dépourvus de régime de protection des lanceurs d'alerte, même si la question est traitée marginalement par quelques textes sectoriels.

C'est ainsi que certaines directives sectorielles traitent la question de la protection des lanceurs d'alerte, à l'instar de la directive 2005/60/CE du 26 octobre 2005 sur la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux, qui prévoit une exonération de responsabilité pour les établissements et les professionnels qui informent de bonne foi sur leurs soupçons de blanchiment ou de financement de terrorisme.

Dans le même sens, le règlement 596/2014/UE du 16 avril 2014 sur les abus de marché impose aux

acteurs du marché de mettre en place des dispositifs adéquats permettant aux lanceurs d'alerte de saisir les autorités compétentes tout en étant protégés contre les représailles, la discrimination ou d'autres types de traitement inéquitable.

En outre, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme vient conforter ce besoin de protection des lanceurs d'alerte, se fondant sur l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme relatif à la liberté d'expression. Au fil des différents arrêts, la Cour a construit un véritable mécanisme juridique dont la finalité est d'articuler harmonieusement l'intérêt général des révélations avec le devoir de loyauté, de réserve et de discrétion du lanceur d'alerte à l'égard de son employeur. Elle a exprimé cet équilibre sous la forme de six critères dans un fameux arrêt *Bucur et Toma c. Roumanie* du 8 janvier 2013 (n° 40238/02) :

1. le défaut d'autres moyens à disposition du lanceur d'alerte pour procéder à la divulgation des faits dénoncés ;
2. l'intérêt public de la divulgation ;
3. la vraisemblance des informations ;
4. l'intérêt général de la divulgation *versus* le préjudice causé par la divulgation aux personnes mises en cause ;
5. la bonne foi du lanceur d'alerte ;
6. la proportion de la sanction qui a été, le cas échéant, infligée.

Enfin, cette nécessité est accrue par l'adoption de la directive 2016/943 du 8 juin 2016 relative à la protection du secret des affaires, qui a pu être perçue par certains comme venant limiter les droits des lanceurs d'alerte, même si en l'état il est difficile d'en faire une telle lecture.

### Vers l'adoption d'une directive européenne consacrant la protection des lanceurs d'alerte

Dans le prolongement du rapport Rozière, une résolution a été adoptée en novembre 2018 par la Commission des affaires juridiques du Parlement européen sous la forme d'un projet législatif de directive relative à la protection des lanceurs d'alerte. Le texte prévoit l'instauration d'une protection pour les lanceurs d'alerte au sujet d'infractions à la législation européenne en matière d'évasion fiscale, de corruption, de protection environnementale et de santé et sécurité publiques, et autant dans le secteur privé que dans le secteur public. Les États membres devraient instaurer l'obligation pour toutes les structures privées et publiques concernées de mettre en place des canaux de protection de signalement internes et externes adéquats. Tout signalement devrait recevoir une suite dans un délai maximum de deux mois.

De plus, les États devraient désigner une autorité nationale unique qui aurait pour fonction d'informer les potentiels lanceurs d'alerte et de mettre à leur disposition un soutien juridique, financier et psychologique. Enfin, la protection serait même étendue à ceux qui aident les lanceurs d'alerte, tels les journalistes.

<sup>1</sup> Rapport sur les mesures légitimes visant à protéger les lanceurs d'alerte qui divulguent, au nom de l'intérêt public, des informations confidentielles d'entreprises et d'organismes publics, dit rapport Rozière (rapporteur), PE 606.298v02-00.



Cependant, le Conseil des ministres de l'Union apparaît hostile à un tel texte, notamment en raison des réticences de certains États au sujet de la question fiscale, ce qui l'a conduit à préconiser une approche matière

par matière au détriment d'une approche générale. Il n'est pas certain que les deux institutions parviennent à un accord sur le projet de texte avant les élections européennes de mai 2019. ■

## Le système d'alerte canicule et santé

*Les références entre crochets renvoient à la Bibliographie générale p. 56.*

**E**n 2003, la France a connu l'été le plus chaud depuis 1950. Les températures ont été anormalement élevées entre juin et août, avec une période de très fortes chaleurs du 1<sup>er</sup> au 15 août. La surmortalité pendant cette canicule est estimée à 14 800 décès (60 %), et a concerné toutes les classes d'âge [31]. Des études épidémiologiques ultérieures ont mis en évidence que la mortalité augmentait moins de vingt-quatre heures après l'exposition, que son effet se maintenait quelques jours, et qu'aucun déplacement de la mortalité ne s'observait les mois suivants [40].

En 2003, il n'existait pas de système d'alerte canicule en France. Des décès de travailleurs et des alertes d'urgentistes et des pompes funèbres ont constitué les premiers signes d'impact sanitaire. Bien qu'une analyse rapide des données disponibles ait mis en évidence qu'une augmentation de la mortalité était en cours, la mobilisation générale des hôpitaux n'a été décidée que le 14 août, deux jours après le pic de température. Cette crise a mis en évidence plusieurs difficultés : une sous-estimation du risque malgré les communiqués de presse de Météo-France indiquant le caractère exceptionnel de la chaleur, des messages de prévention relayés trop tardivement, un manque de communication entre les services sanitaires et météorologiques [59].

Depuis 2004, le Plan national canicule (PNC) vise à pallier ces difficultés. Il s'appuie sur des actions de prévention ciblant les personnes vulnérables et le grand public, et sur des mesures de gestion à destination des institutionnels et des professionnels des secteurs sanitaire et social. Ces actions sont renforcées pendant les périodes de canicule identifiées par le Système d'alerte canicule et santé (Sacs).

Le Sacs est issu d'une collaboration entre Santé publique France et Météo-France. À sa création, il s'agissait d'un

système innovant, adapté aux spécificités climatiques de chaque département métropolitain, et mobilisant des ressources modestes. Par comparaison, les systèmes équivalents à l'étranger se concentraient sur quelques villes, et aucun pays ne disposait d'un système national. Une autre spécificité du Sacs est de comporter deux volets.

- Le volet météorologique permet d'anticiper les situations à risque et repose sur un indicateur double correspondant aux moyennes glissantes sur trois jours des températures minimales et maximales, associées à des seuils d'alertes départementaux. Ces seuils ont été définis à partir d'analyses rétrospectives de la relation entre température et mortalité dans quatorze villes entre 1970 et 2003 [48], et correspondaient à un doublement de la mortalité. L'expertise des prévisionnistes de Météo-France permet d'ajuster le critère de stricte atteinte des seuils d'alerte en intégrant les incertitudes sur les prévisions de températures selon le contexte météorologique.

- Le volet sanitaire permet de suivre l'évolution du recours aux soins d'urgence en temps quasi réel. Il s'appuie sur le Système de surveillance sanitaire des urgences et des décès (SurSaUD), qui fournit chaque jour des indications sur le recours aux soins d'urgences pour des pathologies directement liées à la chaleur (hyperthermies, déshydratations, hyponatrémies). Ce système est largement monté en puissance depuis 2004, et couvre désormais plus de 90 % des passages aux urgences au niveau national, et 95 % des consultations des associations SOS médecins [47]. Des indicateurs de mortalité sur le lieu de travail, et de mortalité totale, sont par ailleurs disponibles dans des délais de quelques jours à quelques semaines.

Pendant l'été, Météo-France analyse les données météorologiques afin de classer les départements selon les niveaux de vigilance canicule croissants, du vert (pas de risque) au rouge (canicule exceptionnelle). Les préfectures prennent en compte les niveaux orange et rouge pour déclencher des alertes départementales. Le jaune est un niveau intermédiaire qui ne donne pas lieu à une alerte. En cas de vigilance orange ou rouge, la surveillance sanitaire est mise en œuvre par Santé publique France pour identifier rapidement un impact inhabituel. Des points de situation sont régulièrement transmis aux autorités sanitaires pendant la durée de la canicule, et un bilan est réalisé à la fin de l'été.

Ce système a peu évolué dans sa forme depuis sa conception : les principaux ajustements ont concerné les niveaux du PNC et la communication des informations, afin qu'elles soient le plus utiles possible. En effet, une étude auprès des parties prenantes locales du PNC a souligné une méconnaissance de l'impact sanitaire des canicules en dehors de 2003, pouvant conduire à une impression de maîtrise du risque [63].

Les évolutions du risque sont plus notables : augmentation du nombre d'alertes et modification des périodes et zones de survenue, très marquées depuis 2004. Elles s'inscrivent dans une tendance annoncée par le changement climatique. Tout l'enjeu du Sacs et du PNC est désormais de rester efficaces dans un contexte de moyens restreints, face à des événements très fréquents et parfois sans équivalent historique. Ainsi, les travaux actuellement en cours à Santé publique France visent à améliorer l'évaluation du risque sanitaire à partir des caractéristiques environnementales de la canicule, à simplifier la surveillance sanitaire et à améliorer les messages de prévention. ■

**Mathilde Pascal**  
**Karine Laaidi**  
**Robin Lagarrigue**  
**Alain Le Tertre**  
Santé publique  
France