



tribunes

Le difficile accouchement d'une instance nationale de prise en compte des alertes : la cnDAspe

Marie-Christine Blandin, sénatrice de 2001 à 2017, a été l'auteure de la loi de 2013 sur la protection des lanceurs d'alerte et la déontologie de l'expertise. Elle témoigne ici des difficultés rencontrées pour faire naître et vivre une instance de recueil des alertes : la Commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé publique et d'environnement (cnDAspe).

Marie-Christine Blandin
Sénatrice honoraire (Écologistes)

Cassandre mal aimée

Cassandre ne se trompait pas. Elle alerta sur le risque que Pâris et sa belle Hélène feraient courir à Troie, et sur le danger que comportait ce mystérieux cheval offert, mais elle ne fut pas récompensée de sa perspicacité : elle fut violée, mariée de force, puis assassinée. Et même de nos jours, « jouer les Cassandre » reste péjoratif et s'apparente davantage à une vision systématiquement pessimiste¹ qu'à une grande sagacité.

Loin des héros prédestinés de la mythologie grecque, les lanceurs d'alerte sont des salariés, des riverains, des usagers, victimes ou témoins, qui doutent ou qui savent, et dont les signalements n'ont trouvé aucun débouché, aucune écoute : leur défense de l'intérêt général se heurte à l'indifférence, leur inconfort va croissant, leur indignation intérieure déborde... et ils parlent publiquement, courageusement.

Prise en défaut, la structure atteinte dans sa réputation, met souvent plus d'énergie à neutraliser le porteur d'alerte qu'à en étudier sérieusement le message : indifférence, discrédit, humiliation, relégation, menaces, fragilisation économique, licenciements sont des outils variés et redoutables, qui mettent à rude épreuve celui ou celle qui a parlé, sa famille, son sang-froid, son équilibre psychologique.

L'alerte n'est pas accueillie avec bienveillance, parce qu'elle bouscule le quotidien, parce qu'elle pointe un dysfonctionnement,

parce qu'elle fait vaciller des certitudes. Et dans ce monde en compétition permanente, entre industries, entre institutions, entre chercheurs, entre cadres, elle fait surgir le spectre du discrédit de la structure ou de la faute d'un individu. Alors le système se défend avant même de comprendre, se faisant plus de mal que de bien. Dans les pires cas, l'alerte peut mettre au jour des pratiques douteuses, des complaisances coupables ou des corruptions. Les réactions n'en sont alors que plus violentes.

De plus, jusque dans les années 1980, la culture de l'alerte est méconnue, voire assimilée à la dénonciation. Et l'évocation des délations durant le régime de Vichy peut semer la confusion, particulièrement lorsque l'on évoque l'anonymat de celui qui alerte.

Le cas exemplaire de l'amiante

L'utilisation prolongée de l'amiante en France fut le triste résultat d'une surdité passive ou délibérée aux alertes : refus de mettre en cause une « fibre miraculeuse évitant l'incendie », intérêts industriels, expertises biaisées, complaisance et ronronnement administratifs et politiques, ont différé de quatre-vingt-dix ans l'interdiction des fibres cancérogènes. Que pesait la parole des ouvrières d'Amisol² ou des dockers³ de Dunkerque ?

Quel poids avait le rapport de l'inspecteur du travail Denis Auribault, sur la surmortalité

2. Usine de tissage de fibres d'amiante située à Clermont-Ferrand, de 1909 à 1974.

3. Déchargeant des plaques de marbre colmatées par des sacs déchirés d'amiante en vrac, de nombreux dockers, et même des épouses nettoyant les vêtements de travail, sont décédés.

1. Lire Les Sombres Précurseurs. Une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque, de Francis Chateauraynaud et Didier Torny, aux Editions de l'EHESS.

des ouvrières de Condé-sur-Noireau⁴, ou l'étude épidémiologique de Richard Doll⁵, face aux affirmations rassurantes d'académiciens, au chantage à l'emploi, et au fameux Comité permanent amiante⁶, qui inventa « l'usage contrôlé » pour empêcher l'interdiction ?

Lors de son audition au Sénat⁷, questionné sur l'absence d'alerte remontant des services ou du cabinet vers le ministre, Jacques Barrot⁸, alors ministre des Affaires sociales, expliqua en toute sincérité que fonctionnaires et attachés s'efforcent d'apporter des solutions, pas des problèmes.

Amiante, sang contaminé, canicule de 2003, Mediator sont des sujets très différents. Pourtant on retrouve les mêmes caractéristiques structurelles : tout d'abord les autorités ne voient pas, tandis que des citoyens usagers, clients ou professionnels alertent et ne sont pas entendus.

Dans un second temps, les autorités minimisent ou font des choix qui s'avèreront inappropriés. On retrouve régulièrement la mixité des intérêts privés et publics : composition du Comité permanent amiante, suppression par l'INRS d'un rendu d'une étude sur la dangerosité de quatre éthers de glycol dans un colloque international copiloté par le CNRS, une place réservée au LEEM (Les Entreprises du médicament, syndicat du secteur pharmaceutique), représenté par le laboratoire Servier dans la Commission de suivi des médicaments, le jour de la décision sur le Mediator⁹.

Simultanément les problèmes commencent

pour les lanceurs d'alerte : tension avec la hiérarchie et les collègues (Irène Frachon, Christian Vélot), fin des financements (Robert Bellé, laboratoire de Roscoff, pour ses études sur les effets du glyphosate), poursuites en justice (Pierre Ménétou, pour ses alertes sur les effets du sel), licenciement (André Cicoletta)¹⁰.

Le dernier stade, c'est l'éclatement au grand jour du scandale. On compte les morts, on évalue les coûts, on fait des lois et on mégotte les compensations. Quand celles et ceux qui savent se taisent, les dégâts sont trop tardivement stoppés (scandale des prothèses mammaires).

Les temps changent

L'arsenal législatif est indissociable d'un environnement international et d'une évolution culturelle. Après le Sommet de la Terre de Rio en 1992, la loi Barnier de 1995 énonce : « *L'absence de certitudes [...] ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable.* » La popularisation d'une notion comme le principe de précaution conduit à son utilisation extensive, qui dépasse parfois les textes (Roselyne Bachelot évoquant le « principe de précaution¹¹ » adossé à la Constitution, pour justifier la vaccination massive contre la grippe, alors que la rédaction législative de ce principe ne concerne que l'environnement).

Le principe de la séparation de l'expertise et de la décision amène l'installation des agences sanitaires¹², certaines impulsées par des scandales. En 2008, dans son rapport sur la gouvernance remis à J.-L. Borloo, ministre de l'Écologie, Corinne Lepage recommande l'instauration d'un statut de protection des lanceurs d'alerte internes ou externes. Les liens étroits entre Santé et Environnement font leur chemin, et des programmes dédiés, ainsi que des plans d'action sont élaborés. Les idées se clarifient et les concepts de danger avéré et de risque probable avec leur corollaire de prévention et de précaution deviennent familiers. En 2015, le Comité de la prévention et de la précaution publie l'avis « Signal émergent, alerte et prise de

décision en santé et en environnement ». Les institutions se mobilisent, s'équipent, ouvrent leurs conseils d'administration.

Enfin, dans la loi recherche de 2013, un chapitre est consacré aux sciences participatives, et à l'image des contributions des associations de malades, les observations, les alertes, les demandes des usagers, des amateurs, des patients trouvent toute leur place. En 2016, sept organismes publics de recherche, d'expertise et d'évaluation des risques sanitaires et environnementaux¹³ approuvent une charte de l'ouverture à la société.

Step by step... ou pas de tango ?

Mon rapport *Risques chimiques au quotidien* remis en 2008 à l'Office parlementaire des choix scientifiques et techniques (OPECST) mentionnait parmi ses préconisations la création d'une Haute Autorité de protection des lanceurs d'alerte. L'OPECST minora en simple commission *ad hoc*. Dans la loi Grenelle, un amendement fut voté, qui reprenait la proposition du groupe biodiversité : une Haute Autorité de protection des lanceurs d'alerte. Il ne fut jamais appliqué. En 2011, François Autain, le rapporteur de la Commission d'enquête sénatoriale « Évaluation et suivi des médicaments » suite au scandale du Mediator, y fait voter à l'unanimité la proposition d'une Haute Autorité pour les lanceurs d'alerte... sans suite.

À cette époque, il y a déjà en France six lois sur l'alerte, mais leurs champs sont particulièrement étroits, et parfois contradictoires. Ce qui peut donner du fil à retordre à la défense d'un lanceur d'alerte poursuivi pour diffamation. Les lois sont souvent élaborées suite à un scandale, comme le texte du ministre Xavier Bertrand après le Mediator, et ciblent par leur contenu les maux repérés par l'actualité récente. Aux Assises du médicament de 2011, le ministre avait d'ailleurs déclaré : « *D'emblée je décide d'accorder toute mon attention aux lanceurs d'alerte comme Irène Frachon ou la revue Prescrire.* »

En 2011 le basculement du Sénat à gauche

4. Usines Honeywell (Valco Ferodo) équipementier. Outre les salariés d'hier, les riverains sont encore actuellement dans un environnement contaminé.

5. Publiée en 1955 dans le *British Journal of Industrial Medicine*, elle démontre le lien entre l'amiante et le cancer du poumon.

6. Création du directeur de l'INRS (Institut national de recherche et de sécurité pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles, association loi de 1901) en 1982, ce comité regroupe industriels, scientifiques et fonctionnaires ministériels.

7. Mission commune d'information sur le bilan et les conséquences de la contamination par l'amiante. Octobre 2005.

8. Après le rapport de l'Inserm (Institut national de la santé et de la recherche médicale), en juillet 1996, Jacques Barrot, ministre des Affaires sociales, annonça l'interdiction de la fabrication, de l'importation et de la mise en vente de produits contenant de l'amiante à compter du 1^{er} janvier 1997. Il précisait dès cette date qu'il y aurait des dérogations pour certains produits.

9. Rapports Igas (Inspection générale des affaires sociales), 2011, Anne-Carole Bensadon, Etienne Marie, Aquilino Morelle.,

10. Il sera réintégré après une défense basée sur les droits de l'homme et du citoyen, au nom de la liberté d'expression.

11. En 2005, le principe de précaution est rédigé dans l'article 5 de la Charte de l'environnement, elle-même adossée à la Constitution de 1958.

12. La création de l'Afssa (Agence française de sécurité sanitaire des aliments), par exemple, suivit la crise de la vache folle en 1999.

13. Anses (Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail), BRGM (Bureau de recherches géologiques et minières), Ifsttar (Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux), Ineris (Institut national de l'environnement industriel et des risques) IRSN (Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire), Irstea (Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture), Santé publique France.



créée une opportunité inédite pour les parlementaires de la majorité, dont les écologistes, de déposer avec espoir des propositions de lois. La loi Blandin s'appelait initialement : « loi relative à la création de la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement ».

Mais être d'une majorité ne suffit pas à créer l'adhésion, surtout quand les connivences avec les ministres n'existent pas. Difficulté supplémentaire, le texte est transversal, il requiert l'avis des ministres de la Santé (qui n'a pas envie de fâcher les laboratoires), de l'Environnement (qui n'est pas central dans les priorités du gouvernement), de la Recherche (qui craint que les chercheurs se sentent mis en cause), du Travail (qui, en pleines négociations sociales, ne veut plus toucher à rien) et de l'Agriculture (le temple de la cogestion a déjà trop à faire avec les pesticides). Au-delà des réticences politiques, le simple fait de devoir coordonner les agendas des chargés de mission de plusieurs ministères est un casse-tête insurmontable : il faudra l'intervention du Pr Lyon-Caen, alors au cabinet du président Hollande, pour que tout le monde consente à se mettre autour d'une table.

Déposé en août 2012, le texte qui proposait une « Haute Autorité » reçoit un avis négatif en Commission du développement durable du Sénat, puis dégage un consensus pour la création d'une simple « commission ». La Commission des affaires sociales du Sénat articule la procédure avec les CHSCT (comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail), et ajoute le droit à la formation spécifique des représentants en cas d'alerte. Le vote en première lecture est obtenu à quelques voix près. Pendant la navette, le texte change de commission et, à l'Assemblée nationale, le ministre du Travail, Michel Sapin, obtient de ses amis la suppression du droit à la formation des salariés des CHSCT en cas d'alerte.

De retour au Sénat, le texte, moins ambitieux, est largement voté. De plus, des groupes conditionnent leur vote à un dispositif qui ne coûte rien. La mode est alors à fustiger tous les comités « Théodule » et autres « Hautes Autorités qui démantèlent l'État et la justice »¹⁴.

14. Depuis, les gouvernements successifs et le Parlement ont installé de nouvelles Hautes Autorités.

La ministre de l'Écologie Delphine Batho s'y engage, promettant d'abriter la future Commission nationale de la déontologie et de l'alerte en santé publique et environnement (cnDAspe).

En 2013, la loi « relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte » est promulguée. En 2014, les décrets sortent. On attend la nomination des vingt membres (Conseil d'État, ministères, agences, Conseil économique, social et environnemental [CESE], Parlement...). En 2015, le Sénat nomme ses deux représentants.

En 2016, une question d'actualité dévoile le dernier retardataire : le ministère de l'Agriculture. Ce n'est qu'en janvier 2017 que Ségolène Royal installe enfin la Commission de la déontologie et de l'alerte. Avec peu de moyens, mais une composition exemplaire et des membres motivés, elle débute ses travaux, épaulée par un conseil scientifique, le CPP (Comité pour la prévention et la précaution). Par décret je suis nommée présidente et Denis Zmirou-Navier vice-président. Nous touchons au but après quatre ans d'attente.

Mais le système ne profitera pas pleinement des avancées de la loi de 2013 : au cours du débat sur le projet de loi « relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique », les ONG suggèrent d'étendre la protection du lanceur d'alerte à tous les champs, dont les délits financiers. Cette belle initiative, sous couvert d'uniformisation, altèrera profondément la loi de 2013, dont certains articles seront réécrits, le droit de protection des associations, le suivi du message de l'alerte et la définition des critères de recevabilité supprimés, et le processus de l'alerte restreint aux rapports internes à l'entreprise.

Le Conseil d'État avait pourtant sorti un rapport sur l'alerte dans lequel est salué le dispositif prévu par la loi de 2013. La réglementation devient si confuse que le Défenseur des droits, Jacques Toubon, désormais en charge de protéger le lanceur d'alerte, cosigne avec la cnDAspe une lettre au Premier ministre l'invitant à restaurer les acquis de la loi de 2013 et à mettre en cohérence les textes en vigueur.

Pendant ce temps, la commission travaille, se concentrant sur la déontologie et les registres

de recueil des alertes dans les organismes, et, mon mandat de sénatrice touchant à sa fin, ma présidence s'éteint : quatre ans de lenteur m'auront privée de la suite.

Un ultime rendez-vous auprès du ministre de l'Écologie Nicolas Hulot nous permet de demander une rectification législative, des moyens, un nouveau décret pour la présidence désormais vacante, et assurée par Denis Zmirou-Navier. L'écoute est excellente. Il ne se passera rien.

La protection et la défense de l'alerte ont toujours du mal à s'exercer. La loi sur le secret des affaires, qui transpose dans le droit français une directive européenne sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales, est validée en juillet 2018 par le Conseil constitutionnel. Sa rédaction fragilise le droit à l'alerte, et pourra cautionner les procès « baillons ». Par ailleurs, la Commission d'accès aux documents administratifs (Cada) invoque le secret des affaires pour que restent inaccessibles au journal *Le Monde* les documents de l'établissement public à caractère industriel et commercial habilité à contrôler les dispositifs de prothèses de hanche et d'implants. De même, l'Agence du médicament refuse de rendre publique l'autorisation de mise sur le marché (AMM) complète du nouveau Levothyrox en l'allégeant de toutes ses parties sensibles.

Et pourtant elle tourne

Le système résiste, met des bâtons dans les roues, mais faisant sien le vocabulaire de l'alerte pour son image, le popularise. Des chercheurs, des journalistes, des écrivains jouent un rôle déterminant. Les ONG ne lâchent pas.

Fin 2018, la cnDAspe n'avait toujours pas de site Internet (!) alors que la loi prévoit la publicité de ses travaux. Elle est appuyée par des salariés qui ont bien d'autres tâches. Mais les bonnes pratiques s'échangent, les registres d'alerte sont effectifs. Son second rapport d'activité est dense. La fragile cnDAspe a la force de ceux qui grandissent sans confort, et ses tutelles feraient bien de prendre la mesure de ce qu'induit, pour la démocratie, et pour son image, la mauvaise volonté à appliquer la chose votée. ■