

Paris, le 3 janvier 2022

Le président

Réf : CNDA/FG/2022-01

Madame le sénateur Catherine Di Folco,
Rapporteur
Monsieur le Sénateur François-Noël Buffet,
Président de la commission des Lois

Objet : Préoccupations de la cnDAspe vis-à-vis des modifications apportées par la commission des Lois du Sénat à la proposition de loi visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte

Madame le Rapporteur,
Monsieur le Président de la commission des Lois du Sénat,

Au nom de la Commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé publique et environnement (cnDAspe), je vous invite à reconsidérer certaines modifications apportées par la commission des Lois du Sénat sur la proposition de loi *visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte* élaborée par l'Assemblée nationale. Ce courrier en expose les raisons principales.

Je limiterai délibérément mon propos aux modifications qui sont de nature à affecter de manière importante les conditions d'exercice des missions de la cnDAspe, commission administrative indépendante créée à l'initiative du Sénat par la loi 2013-316 *relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte*.

Ces inquiétudes concernent au premier chef les conditions dans lesquelles pourraient être exercées les alertes dans les domaines de la santé publique et de l'environnement. Elles s'étendent à la protection accordée aux lanceurs d'alerte dans ces domaines, en tant qu'elle a une incidence certaine sur la possibilité pour les autorités publiques, ainsi que pour nombre d'entreprises, de bénéficier d'une « alerte citoyenne » qui peut porter à leur connaissance, au plus profond du territoire, des méfaits ou des malfaçons qui violent la réglementation ou, plus généralement, qui sont de nature à nuire à l'intérêt général ainsi qu'à leur propre intérêt.

En effet, l'expérience acquise par le cnDAspe lui permet de témoigner de ce que les inquiétudes concernant l'effectivité de cette protection peuvent conduire nombre de lanceurs d'alerte potentiels à renoncer à entreprendre une démarche de signalement, jugeant celle-ci trop hasardeuse pour eux et pour leurs proches.

J'attire particulièrement votre attention sur les trois modifications suivantes apportées par la commission des Lois du Sénat :

1- Le nouvel énoncé du 2° de l'article 6 issu de la commission des Lois supprime *une menace ou un préjudice pour l'intérêt général* comme motifs justifiant des signalements pouvant être protégés par la loi. Il s'agit de la modification la plus lourde de conséquences.

Le droit d'alerte, liberté fondamentale qui s'inscrit dans le cadre de la liberté d'expression (article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales), n'est pas limité à la dénonciation de violations de la loi ou du règlement. Il peut aussi porter sur un abus, un dysfonctionnement, des lacunes de la loi ou du règlement, des carences dans la mise en œuvre de la loi ou du règlement, ou tout autre acte ou omission de nature à porter préjudice à l'intérêt général, notamment à la santé des personnes et de l'environnement. Ainsi, l'article 2 de la Charte de l'environnement consacre « *le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement* ». L'alerte est l'une des formes que peut prendre ce devoir.

Deux exemples dans le domaine de compétences de la cnDAspe permettent d'illustrer ce propos. La version de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte telle qu'elle est issue des travaux de la Commission des lois du Sénat ne ferait que retarder la prise en compte des graves conséquences médicales de la consommation de certains médicaments, situation certes rare mais qui ne doit jamais être exclue. Faudra-t-il attendre que soient prouvés des actes de corruption de certains experts, qui auront facilité le maintien de l'autorisation de mise sur le marché (AMM) de ces médicaments malgré les premiers signaux, ou que s'accumulent les victimes en raison des difficultés et des limites de la pharmacovigilance, pour reconnaître la validité d'une alerte, comme cela a été le cas dans des drames récents ? Réduire l'alerte aux violations du droit n'aurait pas non plus permis de donner un statut de lanceur d'alerte protégé contre les menaces et les atteintes à leur réputation professionnelle aux chercheurs qui ont révélé depuis plus de 20 ans les effets nocifs des insecticides de la famille des néonicotinoïdes sur les insectes pollinisateurs – notamment les abeilles – et d'autres espèces non ciblées, des AMM ayant été données en France comme ailleurs en Europe à plusieurs de ces pesticides.

Ainsi, les objets d'alertes visant à prévenir les atteintes à la santé des personnes ou la dégradation de la biodiversité vont bien au-delà de la dénonciation de violations de la loi ou du règlement.

En tout état de cause, la dénonciation d'actes ou omissions portant menace ou atteinte à l'intérêt général est actuellement protégée en France lorsqu'elle s'inscrit dans les conditions de la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 *relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique*. Supprimer ce motif constituerait donc une réduction du domaine de protection des lanceurs d'alerte et, à ce titre, contreviendrait à la règle de non-

régression des droits nationaux à l'occasion de la transposition posée par l'article 25 de la Directive (UE) 2019/1937. La directive tient compte de la grande diversité des niveaux de protection des lanceurs d'alerte parmi les États membres de l'Union européenne et limite son intervention aux violations des droits de l'Union, conformément aux compétences qu'elle tient des Traités. Pour les États qui, comme la France, disposent d'une législation déjà développée pour le signalement des alertes et la protection des lanceurs d'alerte, la transposition de la directive ne saurait affaiblir ces dispositifs mais constitue, au contraire, une occasion de les renforcer.

2- Le nouvel énoncé du 2° de l'article 6 issu de la commission des Lois porte un autre recul au regard de la Directive (UE) 2019/1937. Il exige que les violations de la loi ou du règlement soient « graves » pour qu'une alerte les dénonçant permette à son auteur d'être qualifié de lanceur d'alerte ; de même s'agissant de la révélation « (d')un acte ou (d')une omission allant gravement à l'encontre des objectifs que ces règles poursuivent ».

Outre que cette condition de gravité ouvre la voie à une forte insécurité juridique, tant sa définition est relative et incertaine, elle constitue une régression car la loi française ajoute une condition à celles prévues par la Directive, cette dernière ne faisant nullement référence à la « gravité » des manquements signalés. Selon la Directive, pour être reconnus comme lanceurs d'alertes, il faut « a) (qu'ils) aient eu des motifs raisonnables de croire que les informations signalées sur les violations étaient véridiques au moment du signalement et que ces informations entraînent dans le champ d'application de la présente directive; et b) (qu'ils) aient effectué un signalement soit interne conformément à l'article 7, soit externe conformément à l'article 10, ou aient fait une divulgation publique conformément à l'article 15 ».

Or les violations en question, selon l'article 5, « sont des actes ou omissions qui: i) sont illicites et ont trait aux actes de l'Union et aux domaines relevant du champ d'application matériel visé à l'article 2; ou ii) vont à l'encontre de l'objet ou de la finalité des règles prévues dans les actes de l'Union et les domaines relevant du champ d'application matériel visé à l'article 2 ». A aucun moment dans cette définition, la Directive ne fait référence à l'appréciation restrictive de la « gravité » des manquements signalés.

3- Le nouvel article 6-1 issu de la Commission des Lois étend la protection dont bénéficient les « facilitateurs » qui apportent une aide aux lanceurs d'alerte, mais son nouveau 1° exclut de ce statut les personnes morales de droit privé à but non lucratif.

La cnDAspe depuis 4 ans reçoit nombre de signalements émis par des associations. Les associations de défense de l'environnement, de défense des consommateurs, associations de malades ou associations à vocation locale, sont des acteurs importants que la société civile charge de porter ses intérêts et ses points de vue auxquels elles donnent visibilité et force. Le droit d'association constitue également une liberté fondamentale. Dans les domaines de compétence de la cnDAspe, les associations sont à l'origine d'une part importante des signalements qu'elle reçoit et instruit. Elle avait plaidé auprès du rapporteur du projet de loi à l'Assemblée nationale pour que les associations soient, en tant que telles, protégées lorsqu'elles

portent des signalements répondant à la définition des alertes de la proposition de loi car ces associations et leurs responsables sont fréquemment victimes de menaces et de représailles. La cnDAspe n'a pas été entendue sur ce point et s'était contentée de l'élargissement aux personnes morales du statut de « facilitateur » ouvert par la Directive (UE) 2019/1937 aux personnes physiques qui apportent une aide aux lanceurs d'alerte, ce qui leur permet de bénéficier d'une protection semblable à celle des lanceurs d'alerte qu'elles accompagnent dans leur démarche.

Supprimer cette disposition aurait pour conséquence de dissuader nombre de citoyens, se sentant isolés et démunis, de porter un signalement visant à faire connaître aux pouvoirs publics des actes de nature à porter atteinte à la santé des personnes ou à la santé de l'environnement. Je ne peux croire que cela soit votre intention.

Bien que considérées ici en regard de leur seul impact sur les missions de la cnDAspe, ces modifications auraient également des conséquences sur de nombreux autres domaines de l'action publique et de motifs d'alertes.

Espérant que ces informations vous inclineront à revenir sur ces dispositions du projet de loi que vous porterez en séance publique du Sénat.

Je vous prie d'agréer, Madame le Rapporteur, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.



Professeur Denis Zmirou-Navier,

Professeur honoraire de Santé publique,
Faculté de médecine, Université de Lorraine,
ancien président de la Commission des Risques liés à l'environnement
du Haut Conseil de la Santé Publique

