

Du signalement à l'alerte : critères d'appréciation de la CNDAspe

Version finale

24 avril 2018

Préambule :

Les « *Lignes directrices en matière de gestion des alertes* » ont été adoptées par la CNDAspe lors de sa session plénière du 26 octobre 2017. Elles déclinent plusieurs étapes : (1) la recevabilité des signalements à la Commission ; (2) l'examen des critères de repérage des signalements évocateurs d'alertes ; (3) les suites données par la Commission à ces signalements ; (4) et enfin l'évaluation par la Commission de la gestion des alertes qu'elle aura transmise aux organismes compétents. Une section du document *Lignes directrices* explore l'étendue du domaine visé par les recommandations de la Commission relatives à la gestion des alertes en matière de santé publique et d'environnement.

Le présent document développe et précise les critères de repérage des signalements évocateurs d'alertes afin de constituer un guide opérationnel pour l'instruction par la CNDAspe des dossiers qui lui sont adressés. Sur cette base sera ensuite préparé un document pour informer les individus et divers corps intermédiaires (associations de malades, de défense de l'environnement, de consommateurs, syndicats de travailleurs ...) qui auraient l'intention de lui communiquer des « alertes » sur les informations essentielles à lui transmettre à cet effet¹.

Comme indiqué dans les *Lignes directrices*, les porteurs à l'origine de ces signalements « *pourront être des citoyens ou des corps intermédiaires, le plus souvent non spécialistes, légitimement préoccupés par ce dont ils ont été témoin et soucieux que les autorités compétentes procèdent à leur examen, mais dont il ne peut être exigé qu'ils apportent les preuves irréfutables de la réalité, de la gravité ou de l'imminence de la menace signalée. Cela relève de la responsabilité des organismes d'expertise ou des autorités compétents que, précisément, le « lanceur d'alerte » entend ainsi mobiliser. Dans ce domaine de « gestion des alertes », le rôle de la CNDAspe est d'encourager et de recueillir ces différents signalements, puis d'opérer une première analyse des informations disponibles afin de transférer vers les agences ou autorités compétents les signalements qui sont jugés « plausibles » et « évocateurs d'alertes »², puis d'exercer un droit de suite de ces saisines, charge à ces instances de statuer sur la réalité de la menace ou d'apprécier le dommage. »*

Il y a donc un enchaînement d'étapes entre le signalement d'une « alerte » d'origine profane, et sa qualification comme véritable « alerte » par une instance experte, jusqu'aux suites qui lui seront données. Dans le reste du document, et dans le souci de « bien nommer » ces objets, des termes différents

¹ Selon la loi n° 2013-316 du 16 avril 2013, la CNDAspe peut s'auto-saisir (notamment sur la base des informations qui lui seront communiquées par des individus ou des associations) ou être saisie par : 1° Un membre du Gouvernement, un député ou un sénateur ; 2° Une association de défense des consommateurs agréée en application de l'article L. 411-1 du code de la consommation ; 3° Une association de protection de l'environnement agréée en application de l'article L. 141-1 du code de l'environnement ; 4° Une association ayant une activité dans le domaine de la qualité de la santé et de la prise en charge des malades agréée en application de l'article L. 1114-1 du code de la santé publique ; 5° Une organisation syndicale de salariés représentative au niveau national ou une organisation interprofessionnelle d'employeurs ; 6° L'organe national de l'ordre d'une profession relevant des secteurs de la santé ou de l'environnement ; 7° Un établissement ou un organisme public ayant une activité d'expertise ou de recherche dans le domaine de la santé ou de l'environnement.

² Comme le soulignent les *Lignes directrices*, le choix du terme « signalement » pour désigner la première étape du processus ne disqualifie aucunement le « lanceur d'alerte » d'origine ni ne lui retire le droit à la protection que lui confère la loi -sous réserve du respect de la procédure prévue à cet effet - car c'est bien à ce titre qu'il ou elle a engagé sa démarche citoyenne.

seront utilisés pour qualifier les « *signalements* », les « *signalements évocateurs d'alerte* », les « *alertes* », respectivement portés par les sources premières des informations, la CNDAspe puis les instances d'expertise ou autorités compétentes.

La suite du document expose d'abord les principes généraux qui feront considérer un signalement comme évocateur d'une alerte par la CNDAspe (1) ; il énonce ensuite les critères qu'elle examinera pour statuer sur cette qualification (2) ; il liste enfin les informations qui devront lui être fournies afin que la Commission puisse instruire un dossier de signalement (3); et enfin il décrit, en termes généraux, les suites qui pourront être données à ces signalements (4).

1- Du signalement à l'alerte : principes de plausibilité de la menace signalée

Ces principes portent respectivement sur la source du signalement, sur la situation motivant le signalement et sur les données scientifiques générales relatives au sujet signalé.

a- Une source identifiable et crédible

Par principe, une source anonyme n'est pas recevable car elle n'autorise aucune vérification. L'individu ou l'organisme signalant doit s'identifier et donner les moyens d'instaurer un échange à cet effet (téléphone, adresse postale et adresse numérique)³. Conformément à la loi 2016-1691 du 9 décembre 2016, la source du signalement doit être « désintéressée et de bonne foi ».

La crédibilité de la source, personne physique ou morale, est essentiellement attachée à la qualité des informations fournies à l'appui du signalement. Lorsque plusieurs individus décrivent une même situation ou des situations similaires, ou lorsque le signalement provient d'une entité collective, cela lui donne du poids. La crédibilité du signalement est renforcée lorsque la même situation est décrite par plusieurs sources indépendantes de manière concomitante ou consécutive.

b- Une situation précisément décrite

Le signalement peut concerner l'origine possible d'un risque sanitaire ou environnemental, notamment des mauvaises pratiques, des malfaçons, des pollutions ou nuisances jugées de nature à induire des conséquences délétères sur des milieux, qu'ils soient naturels ou transformés par l'homme, ou sur des personnes. Il peut aussi concerner des troubles déclarés par des personnes ou des anomalies constatées sur des milieux et la biosphère qui s'y trouve, en tant que conséquences attribuées à des mauvaises pratiques, malfaçons ou pollutions. Dans tous les cas, le signalement devra poser une hypothèse de causalité entre la situation sanitaire ou environnementale constatée ou redoutée et le défaut d'un process, d'un produit ou d'un milieu suspect, et avancer des arguments étayant cette hypothèse de causalité.

La description de ces différents éléments implique des dates, des lieux, des individus, des actes de consommation ou d'usage, ou encore des produits ou process de fabrication clairement identifiés. Ces informations seront communiquées et traitées de manière confidentielle.

³ Pour autant, la loi créant la CNDAspe impose un strict devoir de confidentialité aux membres de la Commission et aux agents travaillant pour elle sur les affaires qu'elle traite et les informations auxquelles ils ont accès au titre des activités de la Commission, dans les termes de l'article 26 de la loi du 13 juillet 1983 relative aux droits et aux obligations des fonctionnaires. Par ailleurs, un « lanceur d'alerte » répondant aux critères de la loi la loi 2016-1691 du 9 décembre 2016 est protégé. Voir à cet égard le Guide « Orientation et protection des lanceurs d'alerte » (juillet 2017) élaboré par le Défenseur des Droits (<https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/guides/guide-orientation-et-protection-des-lanceurs-dalerte>)

Ces situations ainsi décrites peuvent aussi bien porter sur des faits « nouveaux » que sur des affaires déjà connues mais qui seraient « enlisées » ou sans réponse. Aussi, une étape de l'instruction de chaque signalement est de vérifier si l'affaire est déjà connue et instruite par un organisme et/ou une autorité compétents. Cette confrontation de données peut être l'occasion de révéler l'existence de plusieurs situations semblables, ce qui est évocateur d'une véritable anomalie.

c- Des données scientifiques étayant l'hypothèse d'une menace

Comme indiqué dans les *Lignes directrices*, la CNDAspe n'a pas pour fonction, dans ce domaine de ses compétences, de statuer sur la réalité, la gravité ou l'imminence de la menace invoquée. Cela relève de la responsabilité des organismes d'expertise ou des autorités compétents auxquels elle aura transmis les signalements jugés évocateurs de véritables alertes. - Sa mission consiste ici à recueillir les différents signalements, puis à opérer une première analyse des informations disponibles afin de transférer vers les agences ou autorités compétents les signalements qui sont jugés « plausibles ».

Cette analyse de plausibilité s'appuiera sur les éléments décrits dans les sections précédentes ainsi que sur des éléments scientifiques permettant d'apprécier la vraisemblance de l'hypothèse de causalité alléguée par la source du signalement, que ce soit sur une situation semblable à celle qui est en jeu ou sur une situation jugée comparable. Ce faisant, la CNDAspe adoptera une lecture prudente des éléments disponibles, n'exigeant pas un haut degré de certitude sur l'imputabilité, dès lors que des données de qualité sont disponibles, même non consensuelles dans la littérature scientifique. En effet, plusieurs « alertes » ont été dans le passé à l'origine de découvertes sur des effets inconnus ou méconnus de l'exposition à des agents jusqu'alors jugés non nocifs, ou dont les effets connus étaient différents, ou encore se manifestant à des doses plus élevées. Cette expérience historique répétée invite à la prudence et il revient aux instances d'expertise compétentes saisies par la CNDAspe de conduire ces investigations scientifiques poussées et, si elles le jugent alors pertinent, de préconiser des actions de gestion du risque, le cas échéant en se fondant sur le principe de précaution.

2- Critères qualifiant un signalement comme « évocateur d'alerte »

Sont ici listés différents caractères de la situation signalée qui vont dans le sens d'une plus forte plausibilité de l'hypothèse avancée par la source du signalement quant au risque suspecté.

- *Caractères ayant trait aux manifestations décrites dans les milieux ou chez des personnes* : objectivables (versus reposant sur des symptômes autodéclarés non appréciables par des tiers) ; mesurables ; de grande sévérité ; homogènes ; rapportées par des personnes qualifiées ; affectant plusieurs individus ou plusieurs espèces de la biosphère vivant dans les milieux déclarés comme affectés et dont la localisation est précise ; conformes aux données de la littérature scientifique ou rapportées dans des situations comparables décrites ailleurs (en France ou au plan international) ;
- *Caractères ayant trait aux actes et process décrits comme sources possibles de malfaçons, de pollutions ou nuisances* : circonstances localisées et datées ; non respect caractérisé de règles de bonnes pratiques et/ou de la réglementation en vigueur ; objectivables ; mesurables ; rapportés par des personnes qualifiées ; connus ou fortement suspectés pour entraîner des effets sérieux sur les personnes ou les milieux (et alors gravité des conséquences) ; potentiel d'exposition pouvant résulter des malfaçons, pollutions ou nuisances invoquées ; vulnérabilité particulière de certaines populations exposées ou potentiellement exposées ;

- *Relations temporelles entre les « causes » suspectées et les « effets » décrits ou redoutés* : conformes aux données de la littérature scientifique et/ou à celles décrites dans des situations comparables.

La présence de tous ces caractères ne peut être exigée mais le cumul de plusieurs de ces caractères et la cohérence des indices d'association (entre « cause/s » et « effets ») renforcent la plausibilité de l'hypothèse et tendent à la qualification du signalement comme « évocateur » d'une véritable alerte. Dans tous les cas, la conclusion qu'en tirera la CNDAspe résultera d'un jugement collégial confrontant les points de vue de ses membres, fondés sur leur expérience et sur leurs compétences. Un avis préalable du CPP pourra être sollicité sur certains dossiers complexes.

L'unité de temps et de lieu n'est pas requise car, par exemple certaines conséquences d'une mauvaise qualité d'un médicament ou d'un produit de consommation peuvent se matérialiser en divers lieux éclatés où résident les consommateurs ou usagers et à différents moments, selon le profil d'usage, ou encore de manière tellement diffuse que son identification peut prendre du temps, d'autant que certains effets peuvent s'exprimer de manière très différée (des mois ou des années après l'exposition supposée génératrice des troubles, voire de manière transgénérationnelle). De même, une source de pollution de milieux naturels peut avoir un caractère itératif et ne se manifester que lors de décharges polluantes plus fortes, suivies de périodes apparemment « normales », ou par effet cumulatif étalé dans le temps.

3- Soumettre une « alerte » à la CNDAspe : quelles informations communiquer ?

La CNDAspe disposera d'un site Internet au moyen duquel lui seront communiquées les « alertes » et les différentes pièces à l'appui du signalement, sous un format préfiguré et permettant le téléchargement de documents annexes. Devront figurer au minimum les informations suivantes⁴ sans lesquelles un dossier ne pourra pas être instruit :

- *concernant le signalant* : nom, prénom, raison sociale, téléphone, adresse postale et adresse numérique ;
- *concernant la situation signalée* :
 - o lieu(x) (selon les cas : lieu de délivrance et/ou de consommation du produit signalé ; lieu où se sont manifestés les effets signalés chez des personnes ou dans des milieux ; lieu et nom de l'entité où sont exécutées les actions jugées préoccupantes) ;
 - o chronologie (selon les cas : date des premières observations de la situation ; date à laquelle auraient eu lieu les consommations ou usages possiblement à l'origine des événements décrits ; date à laquelle ou période au cours de laquelle auraient été exécutées les actions jugées préoccupantes) ;
 - o nature détaillée de la situation préoccupante signalée (joindre toute pièce pertinente telle que photographie ou certificat médical) ;
- *concernant les démarches engagées par le signalant* : décrire dans un tableau récapitulatif toutes les démarches entreprises auprès des acteurs impliqués dans la situation et auprès des autorités compétentes pour gérer la situation signalée (avec les dates des échanges)⁵; joindre copie de tous les échanges qui en témoignent.

⁴ Voir le renvoi 3 en bas de la page 2

⁵ La traçabilité des saisines des autorités compétentes est importante au titre de l'article 8 de la loi du 9 décembre 2016 car un « lanceur d'alerte » est en effet fondé à rendre son signalement public, et donc aussi à en informer la CNDAspe, en cas d'absence de diligence des institutions auquel il aura signalé la situation dans les conditions prévues par l'article 8 de la loi

Après le signalement, quelles suites ?

Les signalements transmis par les personnes autorisées à saisir la Commission en vertu des dispositions précitées de la loi du 16 avril 2013 (cf note 1) seront instruits dans les délais prévus par l'article 3 du décret n°2014-1629 du 26 décembre 2014. Les autres signalements seront instruits si la Commission décide, au vu des pièces transmises, de s'autosaisir du sujet.

Au terme de l'examen du dossier de signalement qui lui est soumis, incluant le cas échéant des informations complémentaires obtenues auprès des autorités et organismes locaux compétents, la CNDAspe pourra le classer dans l'une des catégories suivantes :

- 1- les éléments du dossier ne justifient pas la poursuite de l'instruction du dossier qui est alors classé « sans suite » ;
- 2- besoin d'informations complémentaires ; la CNDAspe adressera une demande motivée à la personne à l'origine du signalement et son jugement sur le dossier sera réservé à l'obtention des informations demandées ;
- 3- les éléments du dossier ne sont pas concluants mais laissent un doute ; le dossier est « mis en veille » et pourrait être réactivé si arrivent sur la même situation ou sur une situation similaire de nouveaux signalements ou de nouvelles données ;
- 4- la situation décrite relève principalement d'un manque d'information des parties prenantes de la part des services et des organismes compétents, ou d'un manque de transparence sur les motivations de la position de ces services et organismes. Dans ce cas, la CNDAspe adressera au(x) ministre(s) compétent(s) un courrier demandant une meilleure information des parties prenantes ;
- 5- la situation signalée nécessite un examen approfondi par un organisme d'expertise du domaine de l'environnement et/ou de la santé publique en raison de la gravité potentielle des éléments signalés ; la CNDAspe transfère alors les pièces du dossier au(x) ministre(s) compétent(s) en lui(leur) demandant de saisir l'organisme d'expertise approprié (plusieurs s'il y a lieu) ;
- 6- les informations disponibles suggèrent que les services et organismes compétents sont dans l'ignorance du sujet signalé ou en ont mal estimé la gravité ; la CNDAspe adresse alors au(x) ministre(s) compétent(s) un courrier faisant état de ses préoccupations et appelant à des actions.

Dans tous les cas, le courrier rappelle qu'aux termes de l'article 3 du décret du 26/12/2014, le ministre auquel la Commission a transmis une alerte doit l'informer dans les trois mois des suites données.

Quelle que soit la catégorie dans laquelle la CNDAspe décidera de classer un dossier, la source du signalement sera informée de la suite donnée à son signalement ; la CNDAspe aura vérifié auprès de cette source qu'elle a conscience que les informations transmises sont susceptibles d'être communiquées aux autorités publiques compétentes pour instruction et en est d'accord. Les autorités publiques compétentes au plan local seront également informées de la transmission de l'alerte au ministre, de même, le cas échéant, que les autres parties concernées.

L'examen des suites données aux courriers de la CNDAspe, y compris l'absence de réponse de la part des autorités compétentes, nourrira sa réflexion sur les améliorations à apporter à la gestion des « alertes », qui pourront faire l'objet de préconisations dans son rapport annuel.

n°2016-1691 du 9 décembre 2016, le décret n° 2017-564 du 19 avril 2017 pris pour son application, et des dispositions particulières aux alertes en matière de santé publique et d'environnement prévues par les articles L.4133-1 à L.4133-4 du code du travail .