

La Commission nationale de la déontologie et des alertes en santé publique et environnement

Déjà 5 ans et encore tant à faire !

Novembre 2022

Créée par la loi du 16 avril 2013 *relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte* (dite « loi Blandin »), mais installée seulement en janvier 2017, la cnDAspe visait à répondre à la défiance grandissante des citoyens vis-à-vis de la capacité, voire même de la volonté des pouvoirs publics à agir pour l'intérêt général dans les domaines de la santé publique et de la préservation des milieux de vie, en sachant tenir à distance les multiples groupes de pression si actifs dans ces domaines. Ces motivations sont-elles toujours d'actualité ? Il serait injuste de ne pas reconnaître les importants progrès réalisés au cours des vingt dernières années, qui ont notamment vu la mise en place et le renforcement progressif d'établissements publics chargés d'éclairer les acteurs publics et la société, fondant leurs travaux et recommandations sur les données issues de la science et dotés d'une autonomie. Nous verrons cependant que malgré ces progrès, les objectifs poursuivis par le législateur en 2013 restent pleinement pertinents aujourd'hui, ne serait-ce que parce que les attentes de la société sont croissantes, aiguës par la survenue de crises et surtout par le constat de plus en plus documenté de menaces persistantes ou qui s'aggravent.

La cnDAspe, ses membres, son fonctionnement, ses ressources

Commission administrative indépendante, la cnDAspe est composée de 22 membres désignés ou proposés par 17 institutions ou établissements publics pour un mandat de 4 ans, renouvelable une fois et non révocable ¹. Son activité répond aux dispositions des textes législatifs et réglementaires qui encadrent ses missions ², la cnDAspe ayant également une capacité d'autosaisine.

¹ Article 1 du décret n°2014-1629 *relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé publique et d'environnement*

² La loi Blandin, la « loi Sapin 2 » du 9 décembre 2016 *relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique*, révisée par la « loi alerte » du 21 mars 2022 *visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte* qui, notamment, a transposé la Directive européenne 2019/1937 *sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union*, en date du 23 octobre 2019

Secrétariat permanent de la cnDAspe
Ministère de la Transition écologique, CGDD/SRI-
Tour Sequoia – 92055 PARIS LA DEFENSE CEDEX

Peuvent la saisir des institutions et autorités publiques ainsi que des organisations représentatives de la société civile et des partenaires sociaux, et les établissements publics d'expertise avec lesquels elle collabore dans le cadre de sa fonction relative à la déontologie (voir la section suivante) ³. A titre d'illustration, la commission a été saisie en 2022 par plusieurs parlementaires membres de l'Assemblée nationale et du Parlement européen afin d'éclaircir les conditions dans lesquelles l'Agence européenne de sécurité des aliments (EFSA) et l'agence compétente en France en matière d'évaluation des risques et d'autorisation de la mise sur le marché des pesticides (l'Anses) mettent en œuvre les dispositions du règlement européen de 2009. Une autre saisine lui a été adressée par une fédération syndicale (la fédération Agri-Agro de la Cfdt) qui lui demande de « *travailler sur les points qui n'ont pas permis de supprimer ou de réduire les risques liés à l'exposition aux pesticides des travailleurs de la production agricole* ». La capacité d'auto-saisine de la cnDAspe est importante. Elle lui a notamment permis d'instruire de sa propre initiative plusieurs dossiers de signalements qu'elle jugeait porteurs de véritables alertes mais qui ne répondaient pas aux conditions (restrictives) posées par la loi du 9 décembre 2016, dite Sapin-2, dans sa rédaction initiale, pour que les auteurs de ces signalements bénéficient du régime de protection alors en place. La récente loi Alerte du 21 mars 2022 assouplissant très sensiblement les conditions auxquelles doivent répondre les lanceurs d'alerte pour bénéficier d'une protection, cet usage de l'auto-saisine par la cnDAspe pourrait devenir moins fréquent. Elle y a aussi eu recours en 2021 dans un autre contexte : le manque de transparence sur l'identité des experts qui ont contribué à la rédaction du pré-rapport d'évaluation des risques pour la santé humaine et pour la biodiversité du glyphosate, dans le cadre de l'examen de la demande de renouvellement de l'homologation de cet herbicide dans l'UE ; ainsi que sur les critères de sélection des données scientifiques utilisées pour justifier les conclusions de ce pré-rapport. La cnDAspe a publié un [avis](#) dans lequel elle invitait le gouvernement – alors que la France prenait la présidence du Conseil européen au premier semestre 2022 – à demander à ses pairs et à la Commission européenne de constituer deux groupes d'experts indépendants, respectivement pour porter un jugement sur les liens d'intérêt des auteurs de ce pré-rapport et pour vérifier l'impartialité de la sélection du matériau scientifique qui leur a servi de base.

Un écart préoccupant entre mission et moyens d'action

Pour exercer son mandat, la cnDAspe dispose depuis le premier jour de ressources très modestes, apportées par le Service de la recherche et de l'innovation du Commissariat général au développement durable (CGDD) au sein du ministère de la Transition Ecologique. Assujetties à l'évolution annuelle des moyens de ce service de l'administration, les ressources humaines et budgétaires qui lui sont allouées ne lui permettent pas de répondre à la croissance des activités d'une Commission indépendante qui, signe d'une visibilité accrue, reçoit de plus en plus de signalements et de saisines et qui peine à exercer sa mission en matière de déontologie de l'expertise publique dans son champ de compétences. Ses ressources les plus précieuses sont ses membres, tous bénévoles et, pour la grande majorité, assurant des responsabilités professionnelles ou institutionnelles lourdes. Chargée de promouvoir des pratiques déontologiques solides au sein des établissements publics d'expertise scientifique et technique, la cnDAspe veille à s'appliquer à elle-même des règles exigeantes en matière de transparence et de prévention des conflits d'intérêt, dont témoigne son site Internet. En

³ Article 4 de la loi Blandin
Secrétariat permanent de la cnDAspe

particulier, seuls ses membres et experts extérieurs dont les Déclarations publiques d'intérêts sont à jour et ne signalent pas de liens incompatibles avec les sujets traités peuvent participer aux délibérations et recevoir les documents relatifs à ses réunions de travail, comme le prévoit l'article 6 de la loi Blandin et le règlement intérieur de la commission.

cnDAspe et déontologie de l'expertise.

Fille (notamment) du scandale du Médiateur, la cnDAspe a pour mission d'accompagner les établissements publics d'expertise et de recherche qui œuvrent, au moins en partie, dans des domaines intéressant la santé humaine, la santé des autres espèces vivantes dans les milieux naturels, et plus largement l'environnement, dans une démarche d'amélioration continue de leurs pratiques déontologiques. Un décret ⁴ dresse la liste des établissements assurant des fonctions d'expertise scientifique et technique, avec lesquels la cnDAspe noue des relations régulières à cet effet, sous différentes formes.

Un cycle de rencontres avec les équipes de direction de ces établissements, pouvant impliquer la direction générale et/ou les responsables en charge de la déontologie, a été initié en 2021. Environ la moitié des 34 établissements concernés ont été « visités » depuis lors en personne ou en format de visioconférence. C'est l'occasion de souligner les enjeux d'une politique active en matière de déontologie, tant pour la production d'une expertise et d'une recherche impartiales répondant aux besoins d'information des décideurs et du public, que vis-à-vis de la réputation de l'établissement. C'est aussi un moment privilégié pour expliquer le sens d'une disposition majeure de la loi Blandin consistant en la mise en place des *registres d'alerte en santé publique et environnement* à laquelle tous ces établissements sont tenus, source fréquente d'incompréhension.

Pourquoi ces registres ? La raison principale tient à l'exemplarité attendue par la société civile, dans toute sa diversité, quant à l'excellence et l'impartialité des travaux conduits par les établissements publics d'expertise et de recherche, car les informations qu'ils produisent constituent une source essentielle de la délibération publique et de l'action d'une multitude d'acteurs, parmi lesquels les décideurs publics. Des procédures internes d'assurance qualité doivent être établies et régulièrement évaluées pour assurer cette excellence et cette impartialité. Un outil important de cette politique d'assurance qualité est la mise en place d'un canal interne facilitant la remontée vers le management d'observations de tout collaborateur rapportant des mauvaises pratiques professionnelles (orientation ou altération des conclusions d'un travail d'expertise du fait de conflits d'intérêts, par exemple), voire des actes délictueux. Une condition de l'efficacité de ce dispositif est une large information des collaborateurs de l'établissement sur leur droit de porter de tels signalements de manière confidentielle. Ce canal interne doit en effet être sécurisé quant à l'identité des parties en cause (dont l'auteur du signalement) et doit être suivi systématiquement d'une réponse et, s'il y a lieu, d'une action corrective. A défaut, l'auteur du signalement est fondé à saisir des autorités extérieures lorsque les actes mis en cause constituent ou sont jugés pouvoir constituer des menaces directes ou indirectes pour la santé ou pour l'environnement. Ce droit de recours extérieur s'applique en effet à tous les établissements publics ou privés soumis aux dispositions de la loi Sapin 2 révisée en 2022. La liste de ces autorités publiques compétentes figure dans le décret 2022-1284 du 3

⁴ Décret du 26 décembre 2014 fixant la liste des établissements et organismes publics qui tiennent un registre des alertes en matière de santé publique et d'environnement
Secrétariat permanent de la cnDAspe

octobre 2022⁵. En cas de doute, le Défenseur des droits est chargé d'orienter les auteurs de signalements vers la ou les autorités les mieux à même de recevoir leur signalement et d'y donner suite. Dans tous les cas (signalement interne ou externe), l'auteur du signalement est dorénavant protégé par la loi s'il devait subir des menaces ou des représailles du fait de son acte ⁶. Il peut également saisir directement ces entités compétentes lorsque le climat de confiance dans son établissement lui fait craindre des représailles ou des destructions de preuves. Si la cnDAspe est amenée à en connaître, elle traitera ces signalements comme les autres signalements qu'elle reçoit (voir la section suivante). Un trait propre à ces registres d'alerte en santé publique et environnement des établissements publics d'expertise : ceux-ci sont tenus de rendre compte, annuellement ou sur demande, de la tenue et du contenu de ces registres à la cnDAspe, comme à leurs corps de contrôle.

La cnDAspe souhaite pouvoir proposer plus régulièrement à ses correspondants dans les établissements publics d'expertise et de recherche des séminaires d'échanges entre pairs sur des sujets définis en commun, occasions pour les établissements ayant encore peu formalisé leurs procédures déontologiques de bénéficier de l'expérience d'autres établissements plus avancés en la matière. Cette formalisation peut s'inscrire dans un code de déontologie ou autre document rassemblant les règles que se fixent les établissements, qui doit alors être adressé pour consultation à la cnDAspe.

La capacité d'autosaisine de la cnDAspe est fort pertinente en matière de déontologie. Par ce moyen, la commission a ainsi installé un [groupe d'experts indépendants](#) auquel elle a demandé d'analyser les dispositions adoptées, en France ou ailleurs, lorsque sont nouées des relations entre des établissements publics de recherche ou d'expertise et des entités du monde économique, notamment dans une perspective d'innovation, pour en dégager des recommandations sur les conditions propices au maintien d'une indépendance critique des agents publics et de leurs établissements vis-à-vis des possibles impacts négatifs des fruits de ces collaborations, pour la santé ou pour l'environnement. La Commission a pu également préconiser, dans un [avis public](#), l'harmonisation des règles de transparence et de prévention des conflits d'intérêts appliquées dans les agences d'expertise compétentes pour évaluer les risques et délivrer des autorisations de mise sur le marché de pesticides dans les différents Etats membres de l'UE, ayant fait le constat de la grande disparité des règles que se sont données les cinq agences successivement impliquées depuis 6 ans, en tant que « Etat rapporteur », dans le processus d'homologation du glyphosate en Europe.

La cnDAspe, les signalements, les alertes et les saisines

La cnDAspe, créée par une loi relative à la protection des « lanceurs d'alerte », reçoit depuis son installation en 2017 des « signalements ». La cnDAspe entend comme un *signalement* la communication de faits ou craintes qui lui sont rapportés par des personnes (physiques ou morales) relatifs à des menaces pour la santé des personnes ou des milieux, ou à des dégâts déclarés comme constatés. La cnDAspe désigne comme une *alerte* les signalements que, après examen du dossier reçu et des informations complémentaires qu'elle peut chercher à réunir, elle considère comme évocateurs de réelles menaces ou de dégâts effectifs. Une « alerte » est

⁵ Décret 2022-1284 du 3 octobre 2022 relatif aux procédures de recueil et de traitement des signalements émis par les lanceurs d'alerte et fixant la liste des autorités externes instituées par la loi no 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte

⁶ Sous réserve de respecter les dispositions de la loi ; cela justifie souvent une demande de conseil ou d'accompagnement avant d'engager ces démarches

donc qualifiée par la cnDAspe lorsque le signalement répond à des critères de plausibilité et de sérieux, qu'elle a tôt [définis](#).

La Commission a ouvert dès 2019 un [site](#) via lequel des signalements peuvent être déposés de manière sécurisée (c'est à dire dont l'identité des différentes parties en jeu est protégée). La cnDAspe peut également recevoir des signalements que le Défenseur des Droits oriente vers elle⁷. Certains signalements sont jugés ne pas répondre aux critères de qualification en alerte et leurs auteurs sont informés qu'elle n'y donnera pas suite. D'autres ne relèvent pas de ses compétences ; la cnDAspe en informe leurs auteurs et les oriente vers l'autorité compétente. Les signalements que la cnDAspe a décidé d'examiner en profondeur, recourant le cas échéant à sa capacité d'auto-saisine, font l'objet d'une demande d'information auprès de l'autorité administrative compétente sur le territoire concerné (le plus souvent, le préfet et ses services, le directeur général de l'ARS, le maire, selon les sujets) dans un objectif de vérification ou d'évaluation de la menace, instruction initiale qui souvent conduit cette autorité à engager une action de nature à mettre fin à l'anomalie déclarée. Dans quelques cas, l'alerte est qualifiée d'emblée, le dossier fourni par le lanceur d'alerte étant déjà très documenté, par exemple par des images et des témoignages, et la cnDAspe en transfère la substance directement au(x) ministre(s) concerné(s), en veillant toujours à protéger l'identité du lanceur d'alerte. Ce sont ces autorités territoriales ou ministérielles qui ont la capacité de prendre les dispositions pour mettre fin à la situation ayant suscité l'alerte, ou de mobiliser le cas échéant des organismes spécialisés pour analyser en profondeur le dossier. Le rôle de la cnDAspe est de veiller à ce que ces autorités lui donnent une réponse substantielle, charge à elle d'en informer le lanceur d'alerte dans un délai qui ne peut être supérieur à 6 mois. La cnDAspe ne dispose pas actuellement des ressources humaines à la hauteur de la charge de travail pour le recueil et le traitement des signalements à leur rythme actuel, rythme qui est appelé à augmenter avec la mise en œuvre depuis septembre 2022 de nouvelles dispositions législatives.

La loi Alerte du 21 mars 2022, portée par le député Sylvain Waserman, a profondément amélioré le cadre arrêté par la loi Sapin2 de 2016. Elle a transposé la Directive européenne du 23 octobre 2019 et, à l'issue de discussions approfondies avec de nombreuses parties prenantes, dont la cnDAspe, a introduit des dispositions qui sont parmi les plus avancées dans l'UE. Parmi ces dispositions, l'extension du régime de protection des auteurs de signalements à des personnes physiques qui ne sont pas nécessairement en lien professionnel avec l'entité mise en cause (par exemple, riverains, usagers de services ou consommateurs de produits) ainsi qu'aux personnes physiques ou morales apportant une aide aux lanceurs d'alerte (qualifiés de « facilitateurs »), et enfin la possibilité, déjà évoquée, pour le collaborateur d'une entité de porter directement son signalement à une autorité extérieure compétente pour le recueillir et le traiter, toutes mesures particulièrement importantes s'agissant de signalements relatifs à la santé ou à l'environnement.

Avec un nombre de dossiers reçus qui dépassera sans doute la [cinquante](#) au cours de l'année 2022, se dessinent deux familles de signalements que la cnDAspe a qualifiés en alertes. Les plus nombreux concernent des dossiers « de voisinage » (exemples : une décharge de déchets non conforme à la réglementation ; un abandon sauvage de déchets, y compris des matériaux contenant de l'amiante ou des récipients de solvants ; des émissions polluantes dans l'atmosphère par des entreprises artisanales ou industrielles). En raison de la reconnaissance croissante de l'utilité de ces signalements que leur communique la cnDAspe, les

⁷ Inversement, la cnDAspe conseille à des auteurs de signalements d'adresser ceux-ci au Défenseur des Droits pour bénéficier du nouveau régime de protection au cas où ils seraient soumis à des menaces ou à des représailles ou craindraient de l'être
Secrétariat permanent de la cnDAspe

administrations traitent de plus en plus souvent directement ces dossiers. En effet, ces signalements, qui sont des actes civiques, portent ainsi à leur connaissance, au plus près des territoires, des faits qu'elles ignoraient ou dont elles avaient pu sous-estimer la gravité. Ces signalements contribuent ainsi à renforcer l'efficacité de l'administration. Dans la seconde famille, les signalements ont une dimension nationale, voire internationale ou communautaire, concernant potentiellement plusieurs Etats membres de l'UE. Ainsi, par exemple d'un signalement dénonçant la perte d'efficacité, après plusieurs utilisations, d'un type de masques de protection respiratoire portés lors d'opérations de désamiantage, qui a été adressé à la cnDAspe pour n'avoir pas reçu de réponse interne dans l'entreprise commercialisant ces masques, sujet qui a eu un écho dans divers médias.

Les administrations compétentes à l'échelle territoriale ou à l'échelle nationale sont donc les destinataires des alertes que la cnDAspe portent à leur connaissance. Dans certains cas, le sujet est complexe et interroge les procédures et la déontologie des expertises publiques en France ou à l'échelle communautaire, compétence de la cnDAspe. Celle-ci peut alors décider de constituer un groupe d'experts afin d'explorer de manière approfondie les failles du dispositif d'expertise et être en mesure de formuler des préconisations afin d'y remédier. Cela a été le cas à la suite de deux signalements ayant trait aux pesticides. Le premier mettait un lumière le caractère extrêmement rigide des critères d'identification du danger, et donc d'évaluation des risques, adoptés par l'EFSA dans le cadre de l'homologation des substances actives ; un avis public de la cnDAspe s'est appuyé sur le rapport d'un groupe d'expert pour formuler des préconisations « [pour une gestion alerte du risque chimique](#) », prenant mieux en compte les données récentes de la science. Le second signalement dénonçait la fréquente exposition excessive des travailleurs de l'agriculture à des pesticides, bien que la maîtrise de cette exposition soit une condition de la mise sur le marché de ces produits qui sont dangereux par essence ; un groupe d'expert « [Pour une expertise scientifique et technique impartiale en vue de la maîtrise des expositions professionnelles aux pesticides en milieu agricole](#) » travaille à formuler des recommandation à ce sujet.

En résumé

La cnDAspe s'inscrit dans un mouvement général de la société qui aspire à être mieux impliquée dans l'élaboration des politiques publiques et dans l'évaluation de leur mise en œuvre. Elle y contribue, dans son domaine de compétence, en encourageant la mise en place de « *dispositifs de dialogue entre les organismes scientifiques et la société civile sur les procédures d'expertise scientifique et les règles de déontologie qui s'y rapportent* » (alinéa 5 de l'article 2 de la loi Blandin), notamment en identifiant les bonnes pratiques, en France et à l'étranger et en veillant à l'amélioration de la transparence sur ces procédures d'expertise. Elle y contribue aussi en donnant le poids qu'elles méritent aux alertes que lui adresse la société civile, qu'elle porte auprès des autorités publiques aptes à leur donner les suites qu'il convient, et en protégeant l'identité de leurs auteurs.