

N° 747

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 août 2012

PROPOSITION DE LOI

relative à la création de la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement,

PRÉSENTÉE

Par Mme Marie-Christine BLANDIN, M. Jean-Vincent PLACÉ, Mmes Leila AÏCHI, Kalliopi ANGO ELA, Aline ARCHIMBAUD, Esther BENBASSA, Corinne BOUCHOUX, MM. Ronan DANTEC, Jean DESESSARD, André GATTOLIN, Joël LABBÉ et Mme Hélène LIPIETZ,

Sénateurs

(Envoyée à la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La société de la connaissance et ses applications changent la vie quotidienne : mobilité, communication, soins, matériaux nouveaux. Mais quand fait irruption dans cet environnement une alerte contestant l'innocuité de telle ou telle substance ou de tel ou tel process, le manque de procédures claires de gestion de l'alerte favorise l'éparpillement des réactions. Trop souvent, des attitudes contradictoires cohabitent, et leur opposition est amplifiée par les médias : refus du doute du décideur, discrédit ou condamnation du lanceur d'alerte, inquiétude de la population, suspicions envers les experts ou les pouvoirs publics, foisonnement d'informations mêlant rumeurs, documentation sérieuse, faits avérés et calomnies. Beaucoup de temps est perdu, tantôt des décideurs ou des professionnels sont injustement fragilisés, tantôt des risques perdurent ainsi que l'action de ceux qui les masquent. La confiance est altérée.

Pourtant des progrès considérables ont été faits concernant la veille sanitaire, l'expertise, la clarification entre le rôle des agences de sécurité sanitaire et les lieux de décision politique. Pourtant la très grande majorité des chercheurs qui contribuent à l'expertise le fait avec compétence, conscience et indépendance.

Mais des scandales comme l'amiante ou le MEDIATOR ont semé des doutes durables, et créé un climat de défiance préjudiciable à l'innovation.

Les mécanismes d'alerte, éléments-clés de la gestion des risques écologiques et sanitaires, constituent un corollaire des principes de prévention et de précaution sur lesquels sont fondés les droits de l'environnement et de la santé publique. Parce qu'ils visent à éviter ou limiter des dommages en cours de réalisation, ils ont conduit à la mise en place de multiples mécanismes d'alerte institutionnalisés (loi n° 98-535 du 1^{er} juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme ; loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique). Ces textes poursuivent un même objectif : réduire le temps qui s'écoule entre l'apparition d'un risque de dommage et la prise de conscience de ses effets

en réagissant aux signaux de risque de manière aussi rapide et efficace que possible.

La présente proposition de loi vise à compléter ces mécanismes sans les remplacer.

Cherchant à répondre à l'inquiétude manifestée par des parlementaires comme par le gouvernement et la société civile, elle crée une institution, la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte (HAEA) en matière de santé et d'environnement. Elle aura pour premier rôle d'énoncer, parfaire et contrôler l'application des « principes directeurs de l'expertise ».

La HAEA devra instruire certaines alertes qui tendent aujourd'hui à échapper aux mécanismes « institutionnels » précédemment évoqués. Gérés en coopération par le pouvoir exécutif, diverses commissions d'évaluation et les autorités administratives indépendantes compétentes, ces mécanismes font quotidiennement la preuve de leur efficacité. Mais l'expérience indique que des progrès pourraient être obtenus en se fondant sur les informations et savoirs détenus par des personnes physiques ou morales qui, ou bien ne relèvent pas de l'organisation officielle des alertes, ou bien, tout en en relevant, voient leur action entravée à un moment ou un autre du traitement de l'information qu'elles tentent de porter au jour. L'objet de la présente proposition de loi est donc de compléter les mécanismes institutionnels existants par des procédures permettant à des alertes de voir le jour et d'être instruites, à des conditions et selon des modalités précisément définies.

D'autre part, pour assurer qu'un maximum d'alertes « informelles » soit ainsi instruites, il convient de protéger ceux qui les portent et qu'il est convenu d'appeler « lanceurs d'alerte ». Tout en fixant les conditions nécessaires pour canaliser les alertes informelles et éviter toute dérive vers la calomnie ou vers une société de l'alarme permanente, cette proposition de loi vise à assurer aux lanceurs d'alerte le droit de diffuser des informations sans subir de mesures de rétorsion discriminatoires ou d'atteintes disproportionnées à leur liberté d'expression.

L'objectif de renforcement des systèmes d'alerte permet d'exécuter les obligations définies par le législateur dans les articles 49 et 52 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. Dans son titre V intitulé Gouvernance, information et formation, la loi insiste sur l'importance de l'approche multidisciplinaire et pluraliste de l'expertise scientifique. Il était également prévu de réfléchir à l'opportunité de créer une instance propre à assurer « la protection de l'alerte et de l'expertise afin de garantir la transparence, la

méthodologie et la déontologie des expertises. Elle pourra constituer une instance d'appel en cas d'expertises contradictoires et pourra être garante de l'instruction des situations d'alerte ».

C'est ce que cette proposition réalise avec la création d'une Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte.

En second lieu, la protection des alertes et des lanceurs d'alerte, telle que proposée dans ce texte, encadre l'application de deux articles de la Charte de l'environnement adossée à la Constitution française. En vertu de l'article 2 de ce texte, toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement (ce qui constitue généralement l'objectif même du lanceur d'alerte). L'article 3 de la même charte prévoit que toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences (ce à quoi peut participer un lanceur d'alerte salarié d'une entreprise présentant des risques).

**

TITRE I - La Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement

L'article premier crée la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement (HAEA) et définit les principes directeurs de l'expertise scientifique et technique en matière de santé publique et d'environnement.

L'article 2 détermine les personnalités physiques ou morales pouvant saisir la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement.

L'article 3 fixe la composition de la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement.

L'article 4 fixe les conditions dans lesquelles la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement peut faire appel à toute personne extérieure dont elle juge la présence nécessaire pour mener à bien sa mission.

L'article 5 définit les règles de confidentialité, d'impartialité et d'indépendance, dans l'exercice des missions des personnes apportant leur

concours à la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement.

L'article 6 fixe les ressources financières de la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement.

L'article 7 prévoit la remise d'un rapport d'évaluation par la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement au Parlement et au Gouvernement sur les réformes à engager pour améliorer le fonctionnement de l'expertise scientifique et technique ainsi que la gestion des alertes.

TITRE II - Exercice du droit d'alerte en matière sanitaire et environnementale

L'article 8 prévoit la protection des personnes physiques ou morales lançant une alerte en matière sanitaire et environnementale.

L'article 9 instaure la cellule d'alerte sanitaire et environnementale dans les établissements visés à l'article L. 2311-1 du code du travail qui emploient onze salariés ou plus.

L'article 10 prévoit les conditions de fonctionnement de la cellule d'alerte sanitaire et environnementale.

L'article 11 complète les dispositions contenues dans le règlement intérieur de l'entreprise.

L'article 12 complète l'obligation générale d'information et de formation destinée aux travailleurs.

Les articles 13, 14 et 15 fixent l'exercice et la procédure applicable au droit d'alerte en matière sanitaire et environnementale.

TITRE III - Dispositions diverses

Les articles du **titre III** fixent les dispositions applicables à la présente loi.

PROPOSITION DE LOI

TITRE I^{ER}

LA HAUTE AUTORITÉ DE L'EXPERTISE SCIENTIFIQUE ET DE L'ALERTE EN MATIÈRE DE SANTÉ ET D'ENVIRONNEMENT

Article 1^{er}

- ① La Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement, autorité publique à caractère scientifique dotée de la personnalité morale, est chargée d'énoncer les principes directeurs de l'expertise scientifique et technique en matière de santé publique et d'environnement, d'en vérifier l'application et de garantir la mise en œuvre des procédures d'alerte.
- ② À cette fin, elle :
- ③ 1° Élabore des règles déontologiques propres à l'expertise scientifique et technique dans le domaine de la santé publique et de l'environnement ;
- ④ 2° Établit des procédures d'évaluation des pratiques d'expertise et de reconnaissance de la compétence scientifique et technique des professionnels ;
- ⑤ 3 Certifie, à la demande des employeurs, les dispositifs d'alerte visés à l'article 9 ;
- ⑥ 4° Instruit les alertes qui lui sont soumises en exerçant une mission de conseil ;
- ⑦ 5° Veille au respect des dispositions relatives à la protection des personnes ayant participé au lancement d'une alerte ;
- ⑧ 6° Tient un registre des alertes dans lequel sont consignés toutes les phases des procédures en cours ;
- ⑨ 7° Établit le rapport annuel prévu à l'article 7.

Article 2

- ① La Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement peut être saisie par :
- ② - un membre du Gouvernement, un député ou un sénateur ;
- ③ - l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques ;

- ④ - les associations de défense des consommateurs agréées en vertu de l'article L. 411-1 du code de la consommation ;
- ⑤ - les associations de protection de l'environnement agréées en vertu de l'article L. 141-1 du code de l'environnement ;
- ⑥ - les associations ayant des activités dans le domaine de la santé agréées en vertu de l'article L. 1114-1 du code de la santé publique ;
- ⑦ - les cellules d'alerte sanitaire et environnementale mentionnées à l'article 9 ;
- ⑧ - les personnes mentionnées au deuxième alinéa de l'article 15.
- ⑨ Sur sa propre initiative, elle peut se saisir de toute question relative à l'expertise scientifique et à l'alerte en matière de santé et d'environnement.

Article 3

- ① La Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement est composée de membres choisis en raison de leur qualification ou de leur expérience dans le domaine de l'expertise et de l'alerte en matière de santé et d'environnement :
- ② 1° Deux membres de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, désignés par ce dernier ;
- ③ 2° Un membre du Conseil d'État ayant au moins le grade de conseiller désigné par l'Assemblée générale du Conseil d'État ;
- ④ 3° Deux membres de la Cour de cassation ayant au moins le grade de conseiller désigné par l'Assemblée générale de la Cour de cassation ;
- ⑤ 4° Sept personnalités qualifiées ayant mené des missions d'expertise collectives désignés par les grands organismes de recherche ;
- ⑥ 5° Sept représentants d'agences, établissements et instituts, impliqués dans l'évaluation des risques sanitaires et environnementaux désignés en raison de leur expérience des questions de déontologie dans les missions d'expertise ;
- ⑦ 6° Cinq personnalités qualifiées pour leurs travaux de recherche sur l'expertise scientifique désignées par le directeur général de l'Agence nationale de la recherche ;
- ⑧ 7° Trois personnalités qualifiées en matière de droit du travail, de droit de l'environnement et de droit de la santé publique désignées par l'Assemblée générale du Conseil d'État ;
- ⑨ 8° Cinq représentants d'associations concernées par la déontologie de l'expertise scientifique, désignés par le Conseil économique, social et environnemental ;

- ⑩ 9° Un représentant de chacune des organisations syndicales de salariés reconnues représentatives au niveau national et interprofessionnel, en application des articles L. 2121-1 du code du travail.
- ⑪ Les membres de la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement sont nommés par décret en Conseil d'État.
- ⑫ La durée du mandat des membres de la Haute Autorité est de quatre ans, renouvelable une fois. Le mandat n'est pas révocable.
- ⑬ En cas de vacance survenant plus de six mois avant l'expiration du mandat d'un membre, il est procédé à son remplacement par un nouveau membre dont le mandat expire à la date à laquelle aurait pris fin le mandat de celui qu'il remplace.

Article 4

Le personnel de la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement est composé d'agents de droit public. Un décret en Conseil d'État fixe les conditions dans lesquelles la Haute Autorité peut faire appel à toute personne extérieure dont elle juge la présence nécessaire pour mener à bien sa mission.

Article 5

Les membres de la Haute Autorité de l'expertise et de l'alerte en matière de santé et d'environnement, les personnes qui lui apportent leur concours, ou qui collaborent occasionnellement à ses travaux, ainsi que les membres de son personnel, sont soumis à des règles de confidentialité, d'impartialité et d'indépendance, dans l'exercice de leurs missions. Ils sont tenus de souscrire, dès leur entrée en fonction, une déclaration publique d'intérêts. Ce document est rendu public et fait l'objet d'une actualisation périodique.

Article 6

- ① La Haute Autorité dispose de l'autonomie financière. Son budget est rattaché au budget des services du Premier ministre.
- ② Les ressources de la Haute Autorité sont constituées par :
- ③ 1° Une dotation globale ;
- ④ 2° Des subventions de l'État et éventuellement d'autres personnes publiques ;
- ⑤ 3° Des produits divers.

Article 7

La Haute Autorité de l'expertise et de l'alerte en matière de santé et d'environnement établit chaque année un rapport adressé au Parlement et au Gouvernement qui évalue notamment les suites qui ont été données à ses avis, mentionne les atteintes éventuelles à la liberté d'expression des personnes ayant contribué à lancer une alerte et comporte, en tant que de besoin, des recommandations sur les réformes qu'il conviendrait d'engager pour améliorer le fonctionnement de l'expertise scientifique et technique et la gestion des alertes.

TITRE II

EXERCICE DU DROIT D'ALERTE EN MATIÈRE SANITAIRE ET ENVIRONNEMENTALE

Article 8

- ① Toute personne physique ou morale qui rend publique ou diffuse de bonne foi une information concernant un fait, une donnée ou une action, dès lors que la méconnaissance de ce fait, de cette donnée ou de cette action lui paraît dangereuse pour la santé publique ou pour l'environnement, bénéficie des dispositions prévues par la présente loi.
- ② Pour bénéficier de cette protection, elle doit respecter l'obligation de confidentialité, s'abstenir de toute imputation diffamatoire ou injurieuse et faire connaître son identité à la Haute Autorité de l'expertise et de l'alerte en matière de santé et d'environnement.

Article 9

Les établissements visés à l'article L. 2311-1 du code du travail qui emploient onze salariés ou plus prévoient dans leur règlement intérieur ou un document équivalent, une cellule d'alerte sanitaire et environnementale dont le mode de désignation et l'effectif, compte tenu du nombre des salariés, sont fixés par décret en Conseil d'État.

Article 10

- ① Après le 2° de l'article L. 1321-1 du code du travail, il est inséré un 2° *bis* ainsi rédigé :
- ② « 2° *bis* Les conditions de fonctionnement de la cellule d'alerte sanitaire et environnementale ; »

Article 11

- ① L'article L. 1321-2 du code du travail, est complété par un 3° ainsi rédigé :

- ② « 3° Les dispositions relatives au fonctionnement de la cellule d’alerte sanitaire et environnementale qui doit être informée de tout risque pesant sur la santé publique ou sur l’environnement. »

Article 12

- ① L’article L. 4141-1 du code du travail est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Il organise et dispense également une information sur les risques potentiels que font peser sur la santé publique ou l’environnement les produits et procédés de fabrication utilisés ou mis en œuvre par l’établissement ainsi que sur les mesures prises pour y remédier. Cette information est dispensée en association avec le comité d’hygiène, de sécurité et des conditions de travail ou les délégués du personnel. »

Article 13

- ① Le salarié qui estime de bonne foi que les produits ou procédés de fabrication utilisés ou mis en œuvre par l’établissement font peser des risques sur la santé publique ou l’environnement alerte immédiatement l’employeur et informe sans délai la cellule d’alerte sanitaire et environnementale de l’établissement
- ② Si l’établissement relève du régime des installations classées, l’employeur doit informer les autorités concernées.
- ③ Après avoir procédé à une enquête en association avec le comité d’hygiène, de sécurité et des conditions de travail ou les délégués du personnel, la cellule d’alerte sanitaire et environnementale saisit, s’il y a lieu, la Haute Autorité de l’expertise et de l’alerte en matière de santé et d’environnement qui l’inscrit au registre des alertes prévues par le 6° de l’article premier.
- ④ Si le salarié visé au premier alinéa juge qu’il existe un danger grave et imminent pour la santé publique ou pour l’environnement, il peut, après en avoir informé l’employeur, saisir directement la Haute Autorité de l’expertise et de l’alerte en matière de santé et d’environnement qui évalue dans un délai approprié si l’urgence de l’alerte nécessite sa transmission à l’autorité publique concernée.

Article 14

- ① L’employeur dispose d’un délai de deux mois pour décider de donner suite ou non à l’alerte. S’il estime que l’alerte n’est pas justifiée, son refus doit être motivé et préciser les informations dont il juge qu’elles sont couvertes par l’obligation de confidentialité. Il en informe par écrit la Haute Autorité de l’expertise et de l’alerte en matière de santé et

d'environnement, le salarié qui a lancé l'alerte, le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail ou les délégués du personnel et, le cas échéant, l'inspecteur des installations classées.

- ② S'il estime l'alerte justifiée, il élabore, dans les deux mois, un plan de mesures qu'il soumet au salarié qui a lancé l'alerte, au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail ou les délégués du personnel et, le cas échéant, l'inspecteur des installations classées en mentionnant les informations qui sont, selon lui, couvertes par l'obligation de confidentialité. Il en informe la Haute Autorité de l'expertise et de l'alerte en matière de santé et d'environnement.
- ③ En cas de divergence sur la réalité du risque, la façon de le faire cesser ou sur le sort réservé à l'alerte, le salarié qui a lancé l'alerte, l'employeur, le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail ou les délégués du personnel et, le cas échéant, l'inspecteur des installations classées peuvent saisir la Haute Autorité de l'expertise et de l'alerte en matière de santé et d'environnement qui ouvre alors une procédure d'examen.

Article 15

- ① Lorsque la Haute Autorité de l'expertise et de l'alerte en matière de santé et d'environnement est saisie en application des articles 13 et 14, elle s'assure d'abord que la procédure d'alerte concernée a été observée. Dans le cas contraire, elle demande aux parties intéressées d'y pourvoir. Elle dispose ensuite d'un délai de deux mois pour décider de donner suite ou non à l'alerte.
- ② Lorsque la saisine est le fait d'une personne non salariée dans l'entreprise destinataire de l'alerte ou travaillant dans une entreprise de dix salariés ou moins, la Haute Autorité inscrit l'alerte au registre des alertes visé au 6° de l'article premier et dispose d'un délai de deux mois pour décider de lui donner suite ou non.
- ③ Toutes les personnes intervenant dans la procédure sont soumises à une obligation de confidentialité.
- ④ La Haute Autorité de l'expertise et de l'alerte en matière de santé et d'environnement peut entendre comme témoin toute personne susceptible de l'éclairer. Le témoin peut demander à ce que son identité ne soit pas divulguée.
- ⑤ Dans les deux mois de sa saisine ou, dans le cas prévu au deuxième alinéa, dans les deux mois suivant sa décision de donner suite à une saisine, elle rend un avis qui est transmis au ministre chargé de la santé publique, à la personne ayant lancé l'alerte et, le cas échéant, à l'employeur.

- ⑥ Dans un délai maximum de quatre mois, après la communication de l'avis, le ministre chargé de la santé publique et, le cas échéant, l'employeur informent la Haute Autorité des suites qu'ils ont données à son avis en motivant leurs décisions.
- ⑦ La Haute Autorité de l'expertise et de l'alerte en matière de santé et d'environnement évalue, notamment, les suites qui ont été données à ses avis dans le rapport annuel prévu à l'article 7.

TITRE III DISPOSITIONS DIVERSES

Article 16

Au premier alinéa de l'article 225-1 du code pénal, après les mots : « activités syndicales, » sont insérés les mots : « de leur participation au lancement d'une alerte sanitaire ou environnementale, ».

Article 17

- ① Le livre III de la première partie du code de la santé publique est complété par un titre V ainsi rédigé :

- ② style="text-align: center;">*« TITRE V*
- ③ style="text-align: center;">*« PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE*

- ④ « *Art. L. 1350.* – Aucune personne ne peut faire l'objet d'une mesure discriminatoire, directe ou indirecte, pour avoir alerté de bonne foi son employeur, sur un fait, une donnée ou une action dont elle aurait eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions et dont la méconnaissance lui paraît dangereuse pour la santé publique ou pour l'environnement. »

Article 18

- ① L'article 35 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Dans le cadre d'une alerte sanitaire ou environnementale et si le fait diffamatoire fait objet d'une controverse scientifique sérieuse, le prévenu peut produire pour les nécessités de sa défense des éléments de nature à établir son caractère fortement plausible. »

Article 19

Toute personne physique ou morale qui lance une alerte de mauvaise foi ou avec l'intention de nuire ou avec la connaissance au moins partielle de l'inexactitude des faits dénoncés est punie des peines prévues par l'article 226-10 du code pénal relatif à la dénonciation calomnieuse.

Article 20

Tout employeur destinataire d'une alerte qui n'a pas respecté les règles prévues par les articles 12 et 14 de la présente loi perd le bénéfice de l'exonération pour risque de développement prévu au 4° de l'article 1386-11 du code civil.

Article 21

Toute personne physique ou morale qui divulgue sciemment des informations erronées ou garde par devers elle des informations importantes au regard de la protection de la santé publique ou de l'environnement est passible d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende et perd le bénéfice de l'exonération pour risque de développement prévu au 4° de l'article 1386-11 du code civil.

Article 22

- ① Un décret en Conseil d'État fixe les conditions dans lesquelles la présente loi est applicable :
- ② 1° Aux administrations de l'État ;
- ③ 2° Aux établissements publics de l'État autres que ceux ayant un caractère industriel et commercial.

Article 23

Les éventuelles conséquences financières résultant pour l'État de la présente proposition de loi sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.