

N° 24

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 octobre 2012

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire (1) sur la 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,

Par M. Ronan DANTEC,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Raymond Vall, *président* ; MM. Gérard Cornu, Ronan Dantec, Mme Évelyne Didier, MM. Philippe Esnol, Alain Houpert, Hervé Maurey, Rémy Pointereau, Mmes Laurence Rossignol, Esther Sittler, M. Michel Teston, *vice-présidents* ; MM. Pierre Camani, Jacques Cornano, Louis Nègre, *secrétaires* ; MM. Joël Billard, Jean Bizet, Vincent Capo-Canellas, Yves Chastan, Philippe Darniche, Marcel Deneux, Michel Doublet, Jean-Luc Fichet, Jean-Jacques Filleul, Alain Fouché, Francis Grignon, Mme Odette Herviaux, MM. Benoît Huré, Daniel Laurent, Alain Le Vern, Jean-François Mayet, Stéphane Mazars, Robert Navarro, Charles Revet, Roland Ries, Yves Rome, Henri Tandonnet, André Vairetto, Paul Vergès, René Vestri.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 747 (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. UN SYSTÈME D'EXPERTISE ET DES MÉCANISMES D'ALERTE QUI ONT MONTRÉ LEURS INSUFFISANCES	7
A. LES SCANDALES SANITAIRES SUCCESSIFS ONT RÉVÉLÉ LES CARENCES DU DISPOSITIF D'EXPERTISE ET D'ALERTE	7
B. DES RÉFORMES ONT PERMIS DE TIRER LES LEÇONS DES CRISES PASSÉES	8
1. <i>La création des agences sanitaires comme réponse aux scandales sanitaires</i>	9
2. <i>Des dispositifs d'alerte dans le code du travail et le code de la santé publique</i>	10
C. UNE RÉFLEXION DE LONGUE DATE QUI DEMANDE À ÊTRE CONCRÉTISÉE	12
II. LA PROPOSITION DE LOI AMÉLIORE LE FONCTIONNEMENT DE L'EXPERTISE ET PROTÈGE LES LANCEURS D'ALERTE	13
A. LE TITRE I CRÉE UNE HAUTE AUTORITÉ DE L'EXPERTISE ET DE L'ALERTE (HAEA)	14
B. LE TITRE II RÉGIT LES MODALITÉS D'EXERCICE DU DROIT D'ALERTE EN MATIÈRE SANITAIRE ET ENVIRONNEMENTALE	15
C. LE TITRE III ENCADRE LA PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE	16
EXAMEN DES ARTICLES	17
• TITRE I^{ER} LA HAUTE AUTORITÉ DE L'EXPERTISE SCIENTIFIQUE ET DE L'ALERTE EN MATIÈRE DE SANTÉ ET D'ENVIRONNEMENT	17
• <i>Article 1^{er} Création de la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement</i>	17
• <i>Article 2 Saisine de la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement</i>	20
• <i>Article 3 Composition de la Haute Autorité de l'expertise et de l'alerte en matière de santé et d'environnement</i>	22
• <i>Article 4 Personnel de la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement</i>	24
• <i>Article 5 Obligations déontologiques des membres de la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement</i>	25
• <i>Article 6 Ressources de la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement</i>	26
• <i>Article 7 Rapport annuel de la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement</i>	27
• TITRE II EXERCICE DU DROIT D'ALERTE EN MATIÈRE SANITAIRE ET ENVIRONNEMENTALE	28
• <i>Article 8 Protection des lanceurs d'alerte</i>	28
• <i>Article 9 Création de cellules d'alerte sanitaire et environnementale</i>	32
• <i>Article 10 (Article L. 1321-1 du code du travail) Conditions de fonctionnement des cellules d'alerte sanitaire et environnementale</i>	34

• <i>Article 11</i> (Article L. 1321-2 du code du travail) Dispositions relatives au fonctionnement des cellules d’alerte sanitaire et environnementale	36
• <i>Article 12</i> (Article L. 4141-1 du code du travail) Obligation d’information et de formation des salariés sur les risques	37
• <i>Article 13</i> Exercice du droit d’alerte en entreprise	38
• <i>Article 14</i> Traitement de l’alerte sanitaire et environnementale	40
• <i>Article 14 bis (nouveau)</i> (art. L. 4614-10 du code du travail) Obligation de réunion du CHSCT en cas d’alerte sanitaire ou environnementale	42
• <i>Article 14 ter (nouveau)</i> (art. L. 4614-12 du code du travail) Extension des possibilités pour le CHSCT de recourir à un expert agréé	43
• <i>Article 15</i> Recours et procédure en matière d’alerte devant la Haute Autorité	44
• TITRE III DISPOSITIONS DIVERSES	46
• <i>Article 16</i> (Article 225-1 du code pénal) Protection pénale des lanceurs d’alerte	46
• <i>Article 17</i> (Article L. 1350 (nouveau) du code de la santé publique) Protection des lanceurs d’alerte	48
• <i>Article 18</i> (Article 35 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse) Preuve de la vérité diffamatoire dans le cadre d’une alerte	50
• <i>Article 19</i> Alerte et dénonciation calomnieuse	52
• <i>Article 20</i> Alerte et exonération de responsabilité pour risque de développement	53
• <i>Article 21</i> Alertes abusives et devoir d’alerte	55
• <i>Article 22</i> Conditions d’application aux administrations et établissements publics de l’État	56
• <i>Article 23</i> Gage financier	57
• Intitulé de la proposition de loi	59
EXAMEN EN COMMISSION	61
ANNEXE I LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	71
TABLEAU COMPARATIF	73

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le débat actuel sur les risques liés au Bisphénol A offre **une nouvelle illustration des attentes fortes de la société quant à la capacité de réaction face aux dangers identifiés, en lien avec les systèmes d'expertise**. Alors que le Canada a décidé d'interdire cette substance dans les biberons dès octobre 2008, il aura fallu attendre la loi Grenelle II de 2010 pour que la France l'interdise à son tour, dans les biberons uniquement.

Récemment, deux rapports de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) sont venus confirmer **des effets sanitaires chez l'animal même à de faibles niveaux d'exposition**, demandant des mesures « sans tarder ». Or, dès le début des années 2000, de nombreuses expertises indépendantes avaient déjà conclu à la **nécessité de réévaluer les risques du Bisphénol A en matière de reproduction**.

La représentation nationale s'est, pour sa part, saisie du dossier, avec le vote par l'Assemblée nationale le 12 octobre 2011 et par le Sénat le 9 octobre 2012 d'une proposition de loi du député Gérard Bapt, qui interdit le Bisphénol A dans les contenants alimentaires à compter de 2015. **Ce glissement du débat sur le terrain politique et législatif apparaît comme symptomatique de la difficulté, pour l'État, à répondre en temps et en heure aux alertes sanitaires lancées par les chercheurs, en tirant efficacement les conséquences des expertises**.

Prenant acte de cette situation dans laquelle la société s'interroge de plus en plus sur l'indépendance de l'expertise et la capacité de l'Etat à s'appuyer sur des résultats non contestés pour apporter des réponses aux risques, la présente proposition de loi a pour objet à la fois de permettre un renforcement de l'indépendance de l'expertise, de clarifier les mécanismes d'alerte dans l'entreprise, **et de mettre en place un statut du lanceur d'alerte**.

La création d'une Haute Autorité de l'expertise et de l'alerte en matière de santé et d'environnement permet ainsi de répondre aux **inquiétudes répétées de nos concitoyens quant à l'organisation et à la sincérité de l'expertise dans notre pays**. Elle s'inscrit en outre dans la volonté gouvernementale : *« l'indépendance des experts sera plus sûrement garantie »*, a ainsi annoncé le Premier ministre Jean-Marc Ayrault le 15 septembre 2012 dans son discours de clôture de la Conférence environnementale.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. UN SYSTÈME D'EXPERTISE ET DES MÉCANISMES D'ALERTE QUI ONT MONTRÉ LEURS INSUFFISANCES

A. LES SCANDALES SANITAIRES SUCCESSIFS ONT RÉVÉLÉ LES CARENCES DU DISPOSITIF D'EXPERTISE ET D'ALERTE

Ces dernières années, plusieurs crises sanitaires ont secoué l'opinion publique et mis en question **l'efficacité de l'expertise** et le traitement et la gestion des alertes par les pouvoirs publics.

La crise de l'amiante en est un exemple caractéristique. Malgré des études récurrentes sur les dangers de l'exposition à l'amiante, vingt-et-une années se sont écoulées **entre la reconnaissance de sa cancérogénicité et son interdiction** le 1^{er} janvier 1997. L'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) a ainsi estimé que l'amiante pourrait causer 100 000 décès d'ici à 2025. Exemple d'un cas où les alertes ont été ignorées, celui des salariés des usines de Condé-sur-Noireau, dans le Calvados. Un inspecteur du travail avait alerté dès 1906 sur la mortalité excessive des salariés, qui ont pourtant continué à être exposés à l'amiante jusqu'en 1996, alors même que les risques étaient connus. Quatre-vingts ans plus tard, le médecin du travail des usines, salarié par l'employeur, n'a lui-même jamais donné l'alerte. Il était membre du Comité permanent amiante (CPA), installé en 1982, et aujourd'hui soupçonné d'avoir constamment minimisé les risques pour les salariés exposés à l'amiante. La proximité de ce comité avec les industriels illustre clairement les conflits d'intérêts pouvant exister entre indépendance de l'expertise et intérêts économiques privés.

Deuxième exemple : la révélation de l'affaire du sang contaminé. Celle-ci, en avril 1991, est le fait d'un journaliste, qui publie dans l'hebdomadaire « L'événement du jeudi » un article prouvant que des produits sanguins contaminés par le virus du sida ont été transfusés à des hémophiles. Un rapport du Centre national de transfusion sanguine d'août 1986 avait pourtant **alerté sur l'ampleur du drame**, affirmant qu'un hémophile sur deux avait été contaminé.

A la suite de ce scandale, la direction de la pharmacie et du médicament, créée en 1977, a été remplacée en 1993 par **l'Agence du médicament**. Il s'agissait alors de **renforcer, de moderniser et de doter de la capacité d'expertise nécessaire** une administration très faible. La loi du 1^{er} juillet 1998 a transformé l'Agence du médicament en **Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé** (AFSSAPS). Cette agence a été entièrement rénovée avec la loi dite « médicament » du 29 décembre 2011, pour tirer les conséquences du scandale Médiateur.

Plus récemment, **les crises de la grippe A(H1N1) et du Mediator** ont relancé le débat sur la nécessité d'améliorer le fonctionnement de l'expertise. Le rôle joué par les firmes pharmaceutiques et le problème des conflits d'intérêts lorsque des enjeux financiers considérables sont en cause a été directement questionné.

L'exemple du Mediator permet notamment de mettre en lumière **les dysfonctionnements intervenus dans le système d'expertise**. En 1976, le benfluorex, molécule présentée comme une innovation technologique sans précédent, est mise sur le marché dans l'urgence, **en négligeant une bonne évaluation des risques**. Il faut attendre 1998 pour que de premiers signalements de médecins de la Sécurité sociale pointent **les risques de l'utilisation du Mediator comme coupe-faim**, c'est-à-dire hors autorisation de mise sur le marché (AMM). En mars 2009, le docteur Irène Frachon, pneumologue au centre hospitalier universitaire (CHU) de Brest, tente de lancer l'alerte **sur les risques cardiaques liés à la prise du Mediator**. Elle n'est pas entendue et est victime de tentatives d'intimidation. Les laboratoires Servier mènent dans le même temps **un intense lobbying** auprès des autorités sanitaires, afin d'éviter que le scandale éclate. **Le retrait du Mediator** intervient finalement en novembre 2009. Deux ans plus tard, le Gouvernement annonce **la création d'un fonds public d'indemnisation**. Le Mediator serait responsable de 500 à 2 000 décès et représenterait **un coût pour la Sécurité sociale de l'ordre de 1,2 milliard d'euros**. Le coût, très faible pour l'État, de création de la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte est à mettre en perspective avec le coût social et financier considérable des scandales sanitaires et environnementaux.

B. DES RÉFORMES ONT PERMIS DE TIRER LES LEÇONS DES CRISES PASSÉES

L'expression « **sécurité sanitaire** » est apparue en 1992 et a été introduite dans le code de la santé publique par les lois du 29 juillet 1994 relatives à la bioéthique. Elle a été consacrée comme **mission fondamentale du système de santé** par la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé. Définie à l'origine comme **la sécurité contre les risques liés au fonctionnement du système de santé**, le concept de sécurité sanitaire a été peu à peu étendu à **la protection contre les risques alimentaires ou environnementaux**.

Le modèle de sécurité sanitaire français actuel repose sur deux principes : **la séparation des fonctions d'évaluation et de gestion du risque**, d'une part, le recours à **des agences d'expertise**, d'autre part. C'est en effet en réaction aux crises de l'expertise de ces vingt dernières années que la plupart des agences ont vu le jour.

1. La création des agences sanitaires comme réponse aux scandales sanitaires

Le dispositif actuel repose principalement sur **trois agences** de sécurité sanitaire :

- **une agence de veille et de surveillance sanitaire** : **l'Institut de veille sanitaire (InVS)**, qui réunit les missions de surveillance, de vigilance et d'alerte dans tous les domaines de la santé publique. A la suite des dysfonctionnements dans la gestion de la canicule de 2003, l'InVS s'est vu attribuer des pouvoirs renforcés par la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique ;

- **deux agences d'expertise**, qui dans leurs champs de compétences respectifs, réalisent **l'évaluation des risques**, et **prennent des décisions de police sanitaire** pour le compte de l'État :

- **l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM)**, qui évalue les risques sanitaires présentés par les médicaments et plus généralement tous les produits de santé destinés à l'homme ;
- **l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses)**, qui a pour mission de réaliser l'évaluation des risques, de fournir aux autorités compétentes l'expertise et l'appui scientifique et technique nécessaires à l'élaboration des dispositions législatives et réglementaires de gestion des risques. Elle est née de la fusion entre l'AFFSSA et l'AFSSET, fusion devant répondre à la montée en puissance des enjeux environnementaux.

Le recours aux agences s'inscrit également dans une perspective plus large et de long terme qui est celle de **la modernisation de l'action publique**. Les agences sont ainsi supposées offrir une alternative aux administrations traditionnelles, en permettant **la séparation des fonctions de pilotage stratégique et de mise en œuvre des politiques**, ainsi qu'en alliant souplesse de gestion et meilleur service aux citoyens.

Enfin, à côté des trois agences principales en matière de sécurité sanitaire, d'autres autorités publiques indépendantes à caractère scientifique existent, comme **la Haute Autorité de santé (HAS)**, ce qui pose le problème de **la lisibilité et du chevauchement des compétences** dans le dispositif de sécurité sanitaire actuel. Cette superposition crée, par ailleurs, des inquiétudes quant à la capacité des agences à couvrir la totalité du champ en matière de santé publique et d'environnement.

2. Des dispositifs d'alerte dans le code du travail et le code de la santé publique

Le code du travail contient déjà plusieurs modalités de **droit d'alerte pour le travailleur**, en liaison notamment avec le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT). **La protection des dénonciateurs de faits de corruption** est ainsi assurée et le travailleur a la possibilité d'alerter son employeur et **d'exercer son droit de retrait**. Le CHSCT peut également **recourir à un expert** en présence d'un risque sanitaire au sein de l'établissement.

Article L. 1161-1 du code du travail

« Aucune personne ne peut être écartée d'une procédure de recrutement ou de l'accès à un stage ou à une période de formation en entreprise, aucun salarié ne peut être sanctionné, licencié ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire, directe ou indirecte, notamment en matière de rémunération, de formation, de reclassement, d'affectation, de qualification, de classification, de promotion professionnelle, de mutation ou de renouvellement de contrat pour avoir relaté ou témoigné, de bonne foi, soit à son employeur, soit aux autorités judiciaires ou administratives, de faits de corruption dont il aurait eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions. »

Article L. 4131-1 du code du travail

« Le travailleur alerte immédiatement l'employeur de toute situation de travail dont il a un motif raisonnable de penser qu'elle présente un danger grave et imminent pour sa vie ou sa santé ainsi que de toute déféctuosité qu'il constate dans les systèmes de protection.

Il peut se retirer d'une telle situation.

L'employeur ne peut demander au travailleur qui a fait usage de son droit de retrait de reprendre son activité dans une situation de travail où persiste un danger grave et imminent résultant notamment d'une déféctuosité du système de protection. »

Article L. 4131-2 du code du travail

« Le représentant du personnel au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, qui constate qu'il existe une cause de danger grave et imminent, notamment par l'intermédiaire d'un travailleur, en alerte immédiatement l'employeur selon la procédure prévue au premier alinéa de l'article L. 4132-2. »

Article L. 4131-3 du code du travail

« Aucune sanction, aucune retenue de salaire ne peut être prise à l'encontre d'un travailleur ou d'un groupe de travailleurs qui se sont retirés d'une situation de travail dont ils avaient un motif raisonnable de penser qu'elle présentait un danger grave et imminent pour la vie ou pour la santé de chacun d'eux. »

Article L. 4614-2 du code du travail

« Le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail peut faire appel à un expert agréé :

1° Lorsqu'un risque grave, révélé ou non par un accident du travail, une maladie professionnelle ou à caractère professionnel est constaté dans l'établissement ;

2° En cas de projet important modifiant les conditions de santé et de sécurité ou les conditions de travail, prévu à l'article L. 4612-8.

Les conditions dans lesquelles l'expert est agréé par l'autorité administrative et rend son expertise sont déterminées par voie réglementaire. »

Le code de la santé publique s'est également enrichi de nouvelles dispositions suite au scandale sanitaire du Mediator. La loi n° 2011-2012 du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament a ainsi prévu un début de protection pour le lanceur d'alerte en matière sanitaire. Cette loi a véritablement été l'occasion d'engager **la réflexion sur le statut du lanceur d'alerte.**

Article L. 5312-4-2 du code de la santé publique

« Aucune personne ne peut faire l'objet d'une mesure discriminatoire, être écartée d'une procédure de recrutement ou de l'accès à un stage ou à une période de formation professionnelle, ni être sanctionnée ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire, directe ou indirecte, notamment en matière de rémunération, de traitement, de formation, de reclassement, d'affectation, de qualification, de classification, de promotion professionnelle, de mutation ou de renouvellement de contrat, pour avoir relaté ou témoigné, de bonne foi, soit à son employeur, soit aux autorités judiciaires ou administratives de faits relatifs à la sécurité sanitaire des produits mentionnés à l'article L. 5311-1 dont elle aurait eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions.

Toute disposition ou tout acte contraire est nul de plein droit.

En cas de litige relatif à l'application des deux premiers alinéas, dès lors que la personne établit des faits qui permettent de présumer qu'elle a relaté ou témoigné de faits relatifs à la sécurité sanitaire, il incombe à la partie défenderesse, au vu des éléments, de prouver que sa décision est justifiée par des éléments objectifs étrangers à la déclaration ou au témoignage de l'intéressé. Le juge forme sa conviction après avoir ordonné, en cas de besoin, toutes les mesures d'instruction qu'il estime utiles. »

Plusieurs lois récentes ont, au total, permis de **renforcer les mécanismes de veille sanitaire et d'alerte en matière de santé publique** :

- Loi n° 98-535 du 1er 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 ;
- Loi n° 2011-2012 du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé.

Mais la législation actuelle ne prévoit toujours pas de **procédures claires de gestion des premières alertes et des alertes informelles**. Par ailleurs, si des progrès ont été faits en matière de veille et d'alerte sanitaire, il est désormais nécessaire de couvrir l'ensemble du champ environnemental, jusqu'alors non pris en compte, et celui de la santé publique, en ne se limitant pas seulement aux médicaments et aux produits de santé.

C. UNE RÉFLEXION DE LONGUE DATE QUI DEMANDE À ÊTRE CONCRÉTISÉE

Pour mettre en œuvre cette réorganisation de l'expertise et de l'alerte, les parlementaires ont entamé depuis plusieurs années **une réflexion sur l'opportunité de créer une Haute autorité de l'expertise et de l'alerte**.

En 2005, une proposition de loi a été déposée par le sénateur Claude Saunier pour prévoir **la création d'une Haute Autorité de l'Expertise Publique** (HAEP), ayant pour mission d'assurer une harmonisation des procédures mises en œuvre par les agents et instances en charge de l'expertise publique.

Début 2008, le rapport de Mme Marie-Christine Blandin pour **l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques**, intitulé « Risques chimiques au quotidien : éthers de glycol et polluants de l'air intérieur. Quelle expertise pour notre santé ? », a préconisé, entre autres, « *d'élaborer un projet de loi sur l'alerte et l'expertise dans le domaine de la santé environnementale (protection des lanceurs d'alerte, garanties pour l'expertise).* »

Dans un autre rapport rendu en 2008 sur la gouvernance écologique dans la perspective de la présidence française de l'Union européenne, Corinne Lepage a formulé des **propositions pour rénover l'expertise**. Elle appelait notamment à la mise place d'une **haute autorité de l'expertise en sécurité sanitaire et environnementale** dont un tiers des membres seraient des représentants de la société civile et dont tous les membres seraient élus par la majorité des trois cinquièmes du Parlement. « *Sa mission serait de renouveler les règles de l'expertise, non seulement sous un angle technique et utilitaire mais aussi en termes d'impact sur la société. Elle élaborerait un code de*

déontologie définissant les modalités de l'expertise et ferait respecter ces règles. »

Par la suite, la **loi de programmation du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement** devait permettre de répondre au besoin de restaurer la crédibilité de l'expertise publique et de protéger les lanceurs d'alerte. Elle prévoyait en effet à son article 52 que « *le Gouvernement présente un rapport au Parlement, au plus tard un an après la promulgation de la présente loi, sur 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* », cette instance pouvant en outre « *constituer une instance d'appel en cas d'expertises contradictoires et être garante de l'instruction des situations d'alerte* ».

Or, trois ans après la promulgation de la loi, ce rapport n'a pas été fourni par le gouvernement et aucune avancée significative n'est intervenue concernant cette instance. Deux débats ont permis de reparler du sujet.

La question de l'organisation et du fonctionnement de l'expertise a été relancée à l'occasion de la **commission d'enquête du Sénat en 2010 sur le rôle des firmes pharmaceutiques dans la gestion par le gouvernement de la grippe A (H1N1)**. Trois orientations avaient alors été préconisées afin d'améliorer l'expertise sanitaire : l'ouvrir, en premier lieu, aux hommes de terrain, l'ouvrir à d'autres spécialités, et enfin renforcer le contrôle des conflits d'intérêts qui peuvent naître des travaux des experts dans l'industrie pharmaceutique.

Le rapport de la **mission commune d'information de 2011 sur le Mediator** a également soulevé la problématique de la déontologie de l'expertise.

II. LA PROPOSITION DE LOI AMÉLIORE LE FONCTIONNEMENT DE L'EXPERTISE ET PROTÈGE LES LANCEURS D'ALERTE

La présente proposition de loi créant une Haute Autorité de l'expertise et de l'alerte et organisant la gestion des alertes en matière de santé et d'environnement est donc **motivée par ces différentes réalités**.

Elle visé à répondre à **trois enjeux** :

- repérer les alertes et les signaux faibles ;
- répondre aux alertes ;
- dissiper le doute sociétal quant à l'indépendance de l'expertise et à la capacité de réponse de l'État.

Un climat de défiance autour de l'expertise s'est progressivement installé. La multiplication des crises sanitaires ou environnementales et les scandales liés à l'expertise ont semé dans les esprits des doutes durables quant à la validité du progrès et à la capacité des pouvoirs publics à en encadrer les conséquences. **L'application pertinente du principe de précaution**, instrument d'action et non de blocage de la société s'impose en particulier aux autorités publiques. Il implique des expertises publiques caractérisées par la fiabilité, l'indépendance, la transparence, et le strict respect de l'intérêt général.

Dans ce contexte, la proposition de loi vise à **redonner du crédit à l'expertise**.

A. LE TITRE I CRÉE UNE HAUTE AUTORITÉ DE L'EXPERTISE ET DE L'ALERTE (HAEA)

Le titre I de la proposition de loi prévoit la création d'une Haute autorité de l'expertise et de l'alerte en matière de santé et d'environnement (HAEA) chargée **d'énoncer, parfaire et contrôler l'application des principes directeurs de l'expertise**. C'est une autorité publique indépendante à caractère scientifique disposant de l'autonomie financière.

La Haute Autorité **instruit les alertes** échappant actuellement aux mécanismes déjà existants, et notamment les alertes dites informelles. Elle tient **un registre des alertes lancées**. Elle veille enfin au bon respect des règles relatives à la protection des lanceurs d'alerte.

La création de cette autorité est placée sous le signe de **la pluridisciplinarité de l'expertise et d'une gouvernance élargie**, reflétée dans la composition variée de son collège : parlementaires, conseillers d'État, magistrats de la Cour de cassation, personnalités qualifiées désignées par les organismes de recherche, experts en droit du travail, droit de l'environnement, et droit de la santé publique, représentants des syndicats et de la société civile.

La HAEA transmet chaque année au Gouvernement et au Parlement **un rapport sur les suites données à ses avis**, les atteintes éventuellement constatées aux droits des lanceurs d'alerte et, le cas échéant, des recommandations pour améliorer le fonctionnement de l'expertise et la gestion des alertes.

La HAEA doit être, selon ses auteurs, « **une tour de contrôle de l'expertise et de l'alerte** ». Cette structure légère n'a pas vocation à se superposer aux agences d'expertise existantes, mais plutôt à être une instance de recours, tant pour les litiges en matière de déontologie de l'expertise que pour les lanceurs d'alerte n'ayant pas trouvé auprès des agences ou administrations compétentes une réponse satisfaisante.

B. LE TITRE II RÉGIT LES MODALITÉS D'EXERCICE DU DROIT D'ALERTE EN MATIÈRE SANITAIRE ET ENVIRONNEMENTALE

Les crises de sécurité sanitaire ont montré que **les alertes étaient souvent la meilleure voie** pour mettre au jour ce que les systèmes d'expertise n'ont pas réussi à faire émerger.

Dans ce but, le titre II de la proposition de loi organise les modalités d'exercice du droit d'alerte. Sont ainsi créées **des cellules d'alerte** dans toutes les entreprises de onze salariés ou plus. Les établissements publics à caractère industriel et commercial ainsi que les établissements publics à caractère administratif employant des personnels de droit privé sont également soumis à cette obligation.

Le règlement intérieur des entreprises devra être complété et les obligations pesant sur les employeurs, en termes d'information et de formation des travailleurs, devront être renforcées sur les risques en matière de santé publique et d'environnement.

La protection des personnes physiques ou morales lançant une alerte ainsi que la procédure de traitement de ces alertes sont prévues en détail.

✓ **Premier cas de figure : un salarié de l'entreprise estime qu'il y a une alerte en matière de santé publique ou d'environnement**

Ce salarié saisit la cellule d'alerte et l'employeur. Si **le danger est grave et imminent**, il peut alerter l'employeur et saisir directement la Haute Autorité, qui évalue alors le caractère d'urgence.

La cellule d'alerte mène **une enquête conjointe avec le CHSCT** ou les délégués du personnel et saisit s'il y a lieu la HAEA. La Haute Autorité inscrit alors l'alerte au registre des alertes.

L'employeur a deux mois pour donner suite à l'alerte.

Il peut prononcer un refus motivé. Il en informe la HAEA, le salarié qui a lancé l'alerte, le CHSCT ou les délégués du personnel, et le cas échéant l'inspecteur des installations classées.

Si l'employeur estime que **l'alerte est justifiée**, il propose à ces mêmes acteurs un plan de mesures pour résoudre le problème.

En cas de refus de l'employeur de reconnaître l'alerte, de divergence sur la réalité du risque ou sur le moyen de le faire cesser, ces mêmes personnes ont la faculté de saisir la HAEA.

La HAEA vérifie alors **le respect de la procédure** et dispose d'un délai de deux mois pour décider de donner suite ou non à l'alerte.

✓ **Second cas de figure : la personne lançant l'alerte n'est pas salariée par l'entreprise concernée, ou est salariée d'une entreprise de dix salariés ou moins**

La personne saisit directement la HAEA qui inscrit l'alerte **au registre des alertes**. La Haute Autorité a ensuite un délai de deux mois pour donner suite ou non à l'alerte.

Suite à sa saisine, la Haute Autorité dispose de deux mois pour rendre son avis sur l'alerte, ou si l'on se situe dans le second cas de figure, deux mois à compter de sa décision de donner suite à la saisine.

L'avis est transmis au ministre chargé de la santé, au lanceur d'alerte et le cas échéant à l'employeur.

Le ministre et, le cas échéant, l'employeur ont un délai de quatre mois pour informer la HAEA des suites qu'ils ont données à son avis **en motivant leurs décisions**.

C. LE TITRE III ENCADRE LA PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE

Le titre III prévoit, d'une part, des dispositions relatives à **la protection des lanceurs d'alerte**. La distinction opérée entre les personnes physiques à raison de leur participation au lancement d'une alerte est insérée à l'article 225-1 du code pénal comme constituant une discrimination. **Le principe de non discrimination des lanceurs d'alerte** est également ajouté au livre III du code de la santé publique.

D'autre part, le titre III détermine **les sanctions applicables en cas de lancement d'une alerte de mauvaise foi ou avec l'intention de nuire**, en complétant l'article 226-10 du code pénal relatif à la dénonciation calomnieuse et en disposant que toute personne physique ou morale divulguant sciemment des informations erronées ou n'alertant pas sur des risques connus d'elle est passible d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende, et perd le bénéfice de l'exonération pour risque de développement prévu à l'article 1386-11 du code civil.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{ER}

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

Article 1^{er}

Création de la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement

Objet : cet article crée la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement et définit ses missions.

I. Le dispositif de la proposition de loi

La proposition de loi part du constat que l'alerte, malgré de nombreux progrès récents, est encore relativement peu encadrée dans l'ordre juridique. Il n'existe pas à l'heure actuelle de dispositif de recours permettant d'assurer un traitement effectif des alertes sanitaires et environnementales.

C'est de cette réflexion qu'est issu l'article premier de la proposition de loi. Une Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement (HAEA) y est créée. Il s'agit d'une autorité publique indépendante à caractère scientifique, dotée de la personnalité morale.

Une autorité publique indépendante est, comme toute autorité administrative indépendante (AAI), dotée de la personnalité juridique, ce qui lui confère la possibilité d'ester en justice, de contracter, de disposer d'un budget propre, et de recourir le cas échéant à des personnels de droit privé. La Haute Autorité de santé (HAS), mise en place par la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie, ressortit, par exemple, à cette même catégorie juridique.

La grande autonomie, notamment financière, et l'indépendance de toute tutelle ministérielle que confère le statut d'autorité publique indépendante sont les garanties nécessaires pour que la Haute Autorité puisse accomplir ses missions.

Ces dernières sont de deux sortes. La HAEA est, d'une part, 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 d'élaborer les règles déontologiques propres à l'expertise scientifique. Ces règles s'imposeront de manière uniforme aux différentes agences sanitaires et environnementales, et pourront faire l'objet d'un recours devant la HAEA en cas de violations.

D'autre part, la HAEA se voit conférer un rôle central en matière d'alerte. Elle certifiera les dispositifs d'alerte mis en place dans les entreprises conformément à l'article 9 de la proposition de loi, qui prévoit la création de cellules d'alerte sanitaire et environnementale dans les entreprises de onze salariés et plus. Elle veillera au respect des dispositions relatives à la protection des lanceurs d'alerte et instruira les alertes qui lui seront soumises.

La HAEA sera chargée de tenir un registre des alertes lancées, dans lequel seront consignées les procédures en cours.

Elle publiera un rapport annuel, transmis au Gouvernement et au Parlement.

II. La position de votre commission

Votre rapporteur se félicite de la création de ce qui pourra être une avancée majeure pour l'indépendance de l'expertise et sa revalorisation. La Haute Autorité doit parachever la modernisation du fonctionnement de l'expertise française, entamée dans les années 1990 à la suite des premiers grands scandales sanitaires.

Une harmonisation des règles relatives à la conduite de l'expertise et à sa déontologie est aujourd'hui souhaitable. La définition de ces règles est effectuée par chaque agence sanitaire pour elle-même, avec la mise en place de comités internes de déontologie ou d'éthique. La validation de ces règles par un organe extérieur et parfaitement indépendant des intérêts financiers, d'une part, de la tutelle de l'Etat, d'autre part, marque un réel progrès.

Le rôle de la Haute Autorité en matière d'alerte vient également compléter les dispositifs d'alerte existants, et permet aux lanceurs d'alerte, qu'ils soient salariés d'une entreprise ou lanceurs d'alerte individuels, de disposer d'une instance de recours garantissant la prise en compte de leurs inquiétudes par les autorités compétentes.

Votre commission a adopté plusieurs amendements, sur proposition de votre rapporteur, afin de clarifier certains points. La formulation du texte initial peut en effet laisser subsister un doute quant aux missions précises de la Haute Autorité. Les amendements adoptés rappellent que la Haute Autorité n'est en aucun cas une nouvelle agence sanitaire ou environnementale chargée de réaliser une expertise. Ses membres ne sont pas de « super-experts ». Sa mission dans le domaine de l'expertise se résume à définir les règles déontologiques applicables dans ce domaine, et à rendre des avis sur le respect de ces règles lorsqu'elle est saisie.

De la même manière, la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement n'instruit pas elle-même les alertes, mais veille à ce que suite soit donnée par les autorités compétentes aux alertes dont elle est saisie.

Deux amendements adoptés par votre commission ont par ailleurs étendu les missions de la Haute Autorité.

Un premier amendement a donné la possibilité à la Haute Autorité de saisir une agence de sécurité sanitaire pour analyser un risque. Votre rapporteur estime que cette capacité de saisine des agences sanitaires permettra d'améliorer la vigilance sanitaire en offrant à la Haute Autorité la possibilité de faire préciser un risque dont elle aurait constaté l'importance lors de ses travaux.

Un second amendement prévoit que la Haute Autorité émettra un avis consultatif sur la nomination des présidents de l'Anses et de l'ANSM. L'avis portera sur le respect des règles de déontologie de l'expertise et de conflits d'intérêts par les personnes dont la nomination est envisagée à ces postes.

Votre commission a adopté cet article ainsi amendé avant de rejeter l'ensemble du texte de la proposition de loi issu de ses délibérations.

Article 2

Saisine de la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement

Objet : cet article a pour objet de préciser les modalités de saisine de la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement.

I. Le dispositif de la proposition de loi

Pour permettre à la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement de remplir efficacement ses missions, l'article 2 définit les modalités de saisine de la Haute Autorité de l'expertise et de l'alerte en les ouvrant largement, à l'ensemble des acteurs concernés.

Il est prévu qu'un membre du Gouvernement, un député ou un sénateur puisse saisir la Haute Autorité, au même titre que l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.

Le droit de saisine est également ouvert aux associations, marquant une volonté de meilleure prise en compte de la société civile. Les associations de défense des consommateurs agréées en vertu de l'article L. 411-1 du code de la consommation, les associations de protection de l'environnement agréées en vertu de l'article L. 141-1 du code de l'environnement, 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 sont incluses dans le dispositif de saisine.

La possibilité de saisine s'étend en outre aux cellules d'alerte sanitaire et environnementale qui seront créées dans les entreprises de onze salariés et plus conformément à l'article 9, ainsi qu'aux personnes non salariées dans l'entreprise destinataire de l'alerte ou travaillant dans une entreprise de dix salariés ou moins comme inscrit au deuxième alinéa de l'article 15.

Enfin, l'article prévoit la capacité d'auto-saisine de la Haute Autorité, qui pourra sur sa propre initiative se saisir de toute question relative à l'expertise scientifique et à l'alerte en matière de santé et d'environnement.

II. La position de votre commission

Votre commission a adopté trois amendements proposés par votre rapporteur, qui visent à compléter les possibilités de saisine de la Haute Autorité en l'ouvrant notamment aux syndicats représentatifs nationaux. La concertation des partenaires sociaux a fait apparaître la nécessité de donner

aux organisations syndicales visées à l'article L. 2122-9 du code du travail et aux organisations interprofessionnelles d'employeurs au niveau national la possibilité de saisir la Haute Autorité.

Dans un souci de cohérence avec les articles suivants de la proposition de loi, la référence aux cellules d'alerte sanitaire et environnementale a également été supprimée.

Enfin, le troisième amendement adopté a ouvert la saisine de la Haute Autorité aux personnes physiques ou morales à l'origine d'une alerte sanitaire ou environnementale.

Votre commission a adopté cet article ainsi amendé avant de rejeter l'ensemble du texte de la proposition de loi issu de ses délibérations.

Article 3

Composition de la Haute Autorité de l'expertise et de l'alerte en matière de santé et d'environnement

Objet : cet article détermine la composition de la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement.

I. Le dispositif de la proposition de loi

Conformément aux principes de pluridisciplinarité de l'expertise et d'intégration des parties prenantes à la gouvernance des agences, la composition de la Haute Autorité est large et ouverte. Elle intègre toutes les catégories de personnes nécessaires à la réalisation de ses diverses missions, tant en matière de détermination des principes de l'expertise, de respect de la déontologie des experts et des agences, que d'instruction des alertes et de protection des lanceurs d'alertes.

L'article 3 prévoit ainsi que son collège inclut des parlementaires issus de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, des membres du Conseil d'État et de la Cour de cassation, des chercheurs issus des grands organismes de recherche et des agences impliquées dans l'évaluation des risques sanitaires et environnementaux, des personnalités qualifiées en matière de recherche sur l'expertise scientifique, des juristes en droit du travail, droit de l'environnement et droit de la santé publique, des représentants syndicaux et des membres d'associations intéressées au sujet de la déontologie.

La nomination est effectuée par décret en Conseil d'État. Les membres de la Haute Autorité sont nommés pour un mandat de quatre ans renouvelable une fois. Leur indépendance est garantie par le caractère non révocable de ce mandat.

II. La position de votre commission

Concernant la composition de la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement, votre commission a adopté plusieurs amendements proposés par votre rapporteur, visant à clarifier les modes de nomination de ses membres et son fonctionnement interne.

L'autorité de nomination d'un membre du Conseil d'État et de trois personnalités qualifiées en matière de droit du travail, de l'environnement et de la santé publique est désormais le Vice-président du Conseil d'État.

De la même manière, le pouvoir de nomination des deux membres de la Cour de cassation ayant au moins le grade de conseiller aux fonctions de membres de la Haute Autorité a été conféré au Premier Président de la Cour de cassation.

Votre commission a voté la suppression de l'alinéa renvoyant les nominations à un décret en Conseil d'État.

Elle a adopté la proposition de votre rapporteur consistant à placer les membres de la Haute Autorité sous l'autorité d'un Président, élu en son sein afin de garantir son indépendance.

Enfin, le soin de détailler les modalités de fonctionnement de la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte a été renvoyé à un décret.

Votre commission a adopté cet article ainsi amendé avant de rejeter l'ensemble du texte de la proposition de loi issu de ses délibérations.

Article 4

Personnel de la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement

Objet : cet article a pour objet de définir le statut du personnel de la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement.

I. Le dispositif de la proposition de loi

L'article 4 indique que, s'agissant d'une autorité publique indépendante, le personnel de la Haute Autorité de l'expertise et de l'alerte est composé d'agents de droit public.

Il prévoit également qu'un décret en Conseil d'État fixe les conditions dans lesquelles la Haute Autorité peut faire appel à une personne extérieure pour mener à bien sa mission.

II. La position de votre commission

Votre commission a adopté l'amendement proposé par votre rapporteur, qui vise à préciser l'organisation des services de la Haute Autorité en les plaçant sous l'autorité d'un directeur général nommé par le Président après avis des membres. Cet amendement permet de clarifier l'organisation de la Haute Autorité, en s'appuyant sur le modèle d'autres autorités indépendantes déjà créées, comme par exemple la Haute Autorité de santé, dont l'organisation des services est précisée à l'article L. 161-43 du code de la sécurité sociale.

Votre commission a adopté cet article ainsi amendé avant de rejeter l'ensemble du texte de la proposition de loi issu de ses délibérations.

Article 5

Obligations déontologiques des membres de la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement

Objet : cet article définit les obligations déontologiques incombant aux membres et aux collaborateurs de la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement.

I. Le dispositif de la proposition de loi

L'article 5 prévoit que les membres de la Haute Autorité de l'expertise et de l'alerte ainsi que ses personnels sont soumis à des règles de confidentialité, d'impartialité et d'indépendance dans l'exercice de leurs missions. Conformément à l'article 4 qui prévoit que la Haute Autorité peut faire appel, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État, à toute personne extérieure dont elle jugerait la participation nécessaire, les personnes apportant leur concours à la HAEA ou collaborant occasionnellement à ses travaux sont également soumises à ces règles de confidentialité et d'indépendance.

Les membres de la Haute Autorité doivent souscrire une déclaration publique d'intérêts lors de leur entrée en fonction. Ces déclarations publiques d'intérêts sont rendues publiques et mises à jour périodiquement.

II. La position de votre commission

Votre commission a adopté l'amendement de votre rapporteur, qui vise à préciser la périodicité de l'actualisation des déclarations publiques d'intérêts des personnes collaborant de manière habituelle ou occasionnelle aux travaux de la Haute Autorité, en prévoyant une actualisation annuelle.

Votre commission a adopté cet article ainsi amendé avant de rejeter l'ensemble du texte de la proposition de loi issu de ses délibérations.

Article 6

Ressources de la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement

Objet : cet article a pour objet de fixer les moyens financiers de la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement.

I. Le dispositif de la proposition de loi

La Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte ne peut être indépendante que si elle dispose de moyens suffisants pour exercer ses missions. Les moyens budgétaires alloués à l'autorité déterminent en effet son indépendance fonctionnelle, nécessaire pour lui permettre de mettre en œuvre efficacement ses prérogatives.

L'autonomie financière de la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte est consacrée par l'article 6, qui précise que son budget est rattaché au budget des services du Premier ministre. Les ressources de la Haute Autorité se décomposent en trois volets : une dotation globale, des subventions en provenance de l'État ou éventuellement d'autres personnes publiques, des produits divers enfin.

II. La position de votre commission

Votre commission a adopté les deux amendements proposés par votre rapporteur, qui portent, d'une part, sur la définition des ressources de la Haute Autorité, d'autre part, sur son autonomie financière.

Le premier amendement vise, dans un souci de cohérence, à supprimer une redondance entre la « dotation globale » mentionnée à l'alinéa 3 et les « subventions de l'État » mentionnées à l'alinéa 4.

Le second amendement apporte une précision quant à la non application de la loi du 10 août 1922 relative au contrôle des dépenses engagées, afin de soustraire la Haute Autorité à un contrôle a priori de ses comptes, le contrôle étant assuré a posteriori par la Cour des comptes.

Votre commission a adopté cet article ainsi amendé avant de rejeter l'ensemble du texte de la proposition de loi issu de ses délibérations.

Article 7

Rapport annuel de la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement

Objet : cet article définit les conditions dans lesquelles la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement remet un rapport annuel au Parlement et au Gouvernement.

I. Le dispositif de la proposition de loi

L'article 7 prévoit la remise par la Haute Autorité d'un rapport annuel d'évaluation au Parlement et au Gouvernement, exposant ses recommandations quant aux réformes à engager pour améliorer le fonctionnement de l'expertise scientifique et la gestion des alertes.

Ce rapport doit comporter une évaluation des suites données aux avis de la Haute Autorité, ainsi que la mention des éventuelles atteintes à la liberté d'expression des lanceurs d'alerte qui auraient été constatées.

II. La position de votre commission

Votre commission a adopté l'amendement proposé par votre rapporteur, qui vise à assurer la diffusion publique et l'accessibilité du rapport annuel de la Haute Autorité, conformément aux principes de transparence, de publicité et de déontologie que la Haute Autorité est chargée de promouvoir.

Votre commission a adopté cet article ainsi amendé avant de rejeter l'ensemble du texte de la proposition de loi issu de ses délibérations.

TITRE II

EXERCICE DU DROIT D'ALERTE EN MATIÈRE SANITAIRE ET ENVIRONNEMENTALE

Article 8

Protection des lanceurs d'alerte

Objet : cet article instaure une protection, par la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte, des personnes physiques ou morales lançant une alerte en matière sanitaire et environnementale.

I. Le dispositif de la proposition de loi

Deux séries de dispositions législatives ont déjà mis en place un mécanisme protecteur de l'alerte, d'une part, dans le cadre des CHSCT, d'autre part, en matière sanitaire.

- **Dans les entreprises**, le code du travail comprend plusieurs dispositions qui visent à encadrer le mécanisme du droit d'alerte pour le travailleur, en liaison notamment avec le Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT). La possibilité de recourir à un expert existe également en présence d'un risque grave pour la santé du travailleur.

Cinq articles du code du travail définissent ces règles.

- L'article L. 1161-1 protège **le dénonciateur de faits de corruption** :

« Aucune personne ne peut être écartée d'une procédure de recrutement ou de l'accès à un stage ou à une période de formation en entreprise, aucun salarié ne peut être sanctionné, licencié ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire, directe ou indirecte, notamment en matière de rémunération, de formation, de reclassement, d'affectation, de qualification, de classification, de promotion professionnelle, de mutation ou de renouvellement de contrat pour avoir relaté ou témoigné, de bonne foi, soit à son employeur, soit aux autorités judiciaires ou administratives, de faits de corruption dont il aurait eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions. »

- L'article L. 4131-1 du code du travail prévoit **la possibilité pour le travailleur d'alerter son employeur et d'exercer son retrait en cas de danger grave et imminent pour sa santé** :

« Le travailleur alerte immédiatement l'employeur de toute situation de travail dont il a un motif raisonnable de penser qu'elle présente un danger grave et imminent pour sa vie ou sa santé ainsi que de toute défectuosité qu'il constate dans les systèmes de protection.

Il peut se retirer d'une telle situation.

L'employeur ne peut demander au travailleur qui a fait usage de son droit de retrait de reprendre son activité dans une situation de travail où persiste un danger grave et imminent résultant notamment d'une défectuosité du système de protection. »

- L'article L. 4131-2 donne **au représentant du personnel au CHSCT la possibilité d'alerter l'employeur :**

« Le représentant du personnel au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, qui constate qu'il existe une cause de danger grave et imminent, notamment par l'intermédiaire d'un travailleur, en alerte immédiatement l'employeur selon la procédure prévue au premier alinéa de l'article L. 4132-2. »

- L'article L. 4131-3 crée un **droit de retrait pour le travailleur :**

« Aucune sanction, aucune retenue de salaire ne peut être prise à l'encontre d'un travailleur ou d'un groupe de travailleurs qui se sont retirés d'une situation de travail dont ils avaient un motif raisonnable de penser qu'elle présentait un danger grave et imminent pour la vie ou pour la santé de chacun d'eux. »

- L'article L. 4614-12 définit les modalités par lesquelles **le CHSCT peut recourir à un expert en cas de risque sanitaire** dans l'établissement :

« Le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail peut faire appel à un expert agréé :

1° Lorsqu'un risque grave, révélé ou non par un accident du travail, une maladie professionnelle ou à caractère professionnel est constaté dans l'établissement ;

2° En cas de projet important modifiant les conditions de santé et de sécurité ou les conditions de travail, prévu à l'article L. 4612-8.

Les conditions dans lesquelles l'expert est agréé par l'autorité administrative et rend son expertise sont déterminées par voie réglementaire. »

- **En matière sanitaire**, à la suite notamment de la crise du Mediator, la réflexion sur le statut du lanceur d'alerte a également été engagée. La loi n° 2011-2012 du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé a introduit les dispositions suivantes à l'article L. 5312-4-2 du code de la santé publique :

« Aucune personne ne peut faire l'objet d'une mesure discriminatoire, être écartée d'une procédure de recrutement ou de l'accès à un stage ou à une période de formation professionnelle, ni être sanctionnée ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire, directe ou indirecte, notamment en matière de rémunération, de traitement, de formation, de reclassement, d'affectation, de qualification, de classification, de promotion professionnelle, de mutation ou de renouvellement de contrat, pour avoir relaté ou témoigné, de bonne foi, soit à son employeur, soit aux autorités judiciaires ou administratives de faits relatifs à la sécurité sanitaire des produits mentionnés à l'article L. 5311-1 dont elle aurait eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions.

Toute disposition ou tout acte contraire est nul de plein droit.

En cas de litige relatif à l'application des deux premiers alinéas, dès lors que la personne établit des faits qui permettent de présumer qu'elle a relaté ou témoigné de faits relatifs à la sécurité sanitaire, il incombe à la partie défenderesse, au vu des éléments, de prouver que sa décision est justifiée par des éléments objectifs étrangers à la déclaration ou au témoignage de l'intéressé. Le juge forme sa conviction après avoir ordonné, en cas de besoin, toutes les mesures d'instruction qu'il estime utiles. »

Les mesures proposées dans la proposition de loi partent du constat selon lequel les crises récentes de sécurité sanitaire ont montré que les alertes étaient souvent la meilleure voie pour mettre au jour ce que les systèmes d'expertise et de veille sanitaire n'ont pas décelé.

Dans cette perspective, il est proposé que toute personne physique ou morale qui rend publique ou diffuse une alerte en matière de santé publique ou d'environnement puisse bénéficier des dispositions protectrices prévues par la proposition de loi.

Trois conditions sont définies, au second alinéa, pour pouvoir bénéficier de cette protection :

- le respect de la confidentialité ;
- le lanceur d'alerte doit s'abstenir de toute imputation diffamatoire ou injurieuse ;
- il a obligation de faire connaître son identité à la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement.

Des sanctions en cas de recours abusif à cette procédure sont par ailleurs prévues au titre III.

II. La position de votre commission

Un amendement de votre rapporteur a été adopté dans le but de résoudre l'apparente contradiction au sein de cet article entre le premier alinéa mentionnant la diffusion et le caractère public des alertes, et le second alinéa imposant le respect d'une obligation de confidentialité.

L'amendement du rapporteur indique donc au premier alinéa que les bénéficiaires des dispositions du texte sont les lanceurs d'alerte saisissant la Haute Autorité, et non les personnes rendant publique une alerte. L'obligation de confidentialité correspond au souhait exprimé d'assurer un climat serein pour le débat public et la décision politique, d'une part, et de sécuriser la procédure pour les entreprises, d'autre part.

Votre commission a adopté cet article ainsi amendé avant de rejeter l'ensemble du texte de la proposition de loi issu de ses délibérations.

Article 9

Création de cellules d'alerte sanitaire et environnementale

Objet : cet article a pour objet de créer des cellules d'alerte sanitaire et environnementale dans toutes les entreprises, les établissements publics à caractère industriel et commercial, et les établissements publics à caractère administratif dont le personnel relève du droit privé, lorsqu'ils emploient onze salariés ou plus.

I. Le dispositif de la proposition de loi

L'article 9 vise à créer des cellules d'alerte sanitaire et environnementale dans les établissements mentionnés à l'article L. 2311-1 du code du travail employant onze salariés ou plus.

L'article L. 2311-1 du code du travail distingue trois types de structures :

- les employeurs de droit privé ainsi que leurs salariés ;
- les établissements publics à caractère industriel et commercial ;
- les établissements publics à caractère administratif employant du personnel dans les conditions du droit privé.

Dans ces structures, la création des cellules d'alerte devra être prévue dans le **règlement intérieur**. Obligatoire dans les entreprises ou établissements employant habituellement au moins vingt salariés, le règlement intérieur est le document par lequel l'employeur fixe les règles en matière d'hygiène et de sécurité, ainsi qu'en matière de discipline. Son contenu est défini à l'article L. 1321-1 du code du travail.

Le projet de règlement, rédigé par l'employeur, doit être soumis au comité d'entreprise, ou le cas échéant aux délégués du personnel le cas échéant, ainsi qu'au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) pour les matières relevant de sa compétence. Le texte doit être déposé au greffe des prud'hommes, affiché dans l'établissement à un endroit accessible et communiqué à l'inspecteur du travail, qui peut intervenir en cas d'illégalité.

Pour les structures ne disposant pas d'un règlement intérieur, et notamment les entreprises de moins de vingt salariés, la création des cellules d'alerte sanitaire et environnementale devra être prévue dans un document équivalent.

La proposition de loi renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de définir l'effectif et le mode de désignation de ces cellules d'alerte, en fonction du nombre de salariés.

II. La position de votre commission

Votre commission a adopté un amendement de réécriture proposé par votre rapporteur, qui vise à supprimer les cellules d'alerte sanitaire et environnementale initialement prévues dans les établissements de plus de onze salariés. Les positions recueillies au cours des auditions et les réponses apportées par les organisations professionnelles représentatives des salariés et des employeurs lors de la concertation, ont conduit votre rapporteur à élargir le cadre des procédures d'alerte existantes, pour ne pas prendre le risque d'alourdir le dispositif actuel au sein des entreprises.

Tenant compte du rôle déjà confié au CHSCT en matière d'alerte de l'employeur et de recours à un expert en cas de risque sanitaire, votre rapporteur a estimé opportun de modifier l'article L. 4131-1 du code du travail relatif au droit d'alerte et de retrait des salariés en entreprise afin d'y inclure le cas des alertes sanitaires et environnementales.

Votre commission a adopté cet article ainsi amendé avant de rejeter l'ensemble du texte de la proposition de loi issu de ses délibérations.

Article 10

(Article L. 1321-1 du code du travail)

**Conditions de fonctionnement des cellules d’alerte sanitaire et
environnementale**

**Objet : cet article prévoit d’inscrire les conditions de
fonctionnement des cellules d’alerte sanitaire et environnementale dans le
règlement intérieur des entreprises.**

I. Le dispositif de la proposition de loi

L’article L 1321-1 du code du travail fixe le contenu du règlement intérieur, obligatoire dans les établissements employant habituellement au moins vingt salariés. Ce document, qui doit être écrit, comporte :

1. les mesures d’application de la réglementation en matière de santé et de sécurité dans l’entreprise, notamment les instructions prévues à l’article L. 4122-1 du code du travail, à savoir les précisions sur les conditions d'utilisation des équipements de travail, les moyens de protection, et les substances et préparations dangereuses ;
2. les modalités dans lesquelles les salariés peuvent être appelés à participer au rétablissement de conditions de travail protectrices de la santé et de la sécurité des salariés, dès lors que ces conditions apparaîtraient compromises ;
3. les règles générales et permanentes relatives à la discipline, notamment l’échelle et la nature des sanctions.

Le présent article tend à ajouter, après le 2° de l’article L. 1321-1 du code du travail, un 2° *bis* relatif aux conditions de fonctionnement des cellules d’alerte sanitaire et environnementale. Leurs modalités de fonctionnement seraient donc fixées dans le règlement intérieur et affichées dans l’entreprise ou l’établissement à un endroit accessible de tous.

II. La position de votre commission

Votre commission a adopté un amendement de réécriture proposé par votre rapporteur, qui vise à compléter l’article L. 4131-2 du code du travail en prévoyant que le représentant du comité d’hygiène, de sécurité et des conditions de travail prend en compte les alertes sanitaires et environnementales, notamment celles qui lui sont signalées par les travailleurs, dans le cadre de ses missions en matière d’alerte.

Les modifications ainsi apportées couvriront également les petites entreprises, où les délégués du personnel sont appelés à assumer les pouvoirs du CHSCT en matière d'alerte comme prévu à l'article L. 2313-16 du code du travail.

Votre commission a adopté cet article ainsi amendé avant de rejeter l'ensemble du texte de la proposition de loi issu de ses délibérations.

Article 11
(Article L. 1321-2 du code du travail)

**Dispositions relatives au fonctionnement des cellules d’alerte sanitaire et
environnementale**

Objet : cet article prévoit d’inscrire les dispositions relatives au fonctionnement des cellules d’alerte sanitaire et environnementale dans le règlement intérieur des entreprises.

I. Le dispositif de la proposition de loi

L’article L 1321-2 du code du travail dispose que le règlement intérieur, outre les dispositions prévues à l’article L. 1321-1, rappelle :

1° les dispositions relatives aux droits de la défense des salariés (procédure disciplinaire) définis aux articles L. 1332-1 à L. 1332-3 ou par la convention collective applicable ;

2° les dispositions relatives aux harcèlements moral et sexuel prévues par le code du travail.

Le présent article 11 tend à ajouter, après le 2° de l’article L. 1321-2, un 3° comprenant 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 l’environnement ».

II. La position de votre commission

Votre commission a adopté un amendement, sur proposition du rapporteur, visant à supprimer l’article 11. La suppression des cellules d’alerte sanitaire et environnementale au sein des établissements de plus de onze salariés rend en effet cet article sans objet.

Votre commission a adopté cet article ainsi amendé avant de rejeter l’ensemble du texte de la proposition de loi issu de ses délibérations.

Article 12

(Article L. 4141-1 du code du travail)

Obligation d'information et de formation des salariés sur les risques

Objet : cet article renforce l'obligation d'information et de formation des salariés sur les risques sanitaires et environnementaux au sein des entreprises.

I. Le dispositif de la proposition de loi

L'article L. 4141-1 du code du travail confère à l'employeur une mission d'information des travailleurs sur les risques :

« L'employeur organise et dispense une information des travailleurs sur les risques pour la santé et la sécurité et les mesures prises pour y remédier. »

L'article 12 se propose de compléter l'article L. 4141-1 par un alinéa renforçant cette obligation d'information, qui porterait aussi sur les risques potentiels que font peser les produits et procédés de fabrication utilisés ou mis en œuvre par l'établissement sur la santé publique ou l'environnement.

Cette information serait dispensée en association avec le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail ou avec les délégués du personnel, ce qui permettrait d'élargir à d'autres acteurs et de rendre plus efficace l'obligation d'information au sein des entreprises.

II. La position de votre commission

Votre commission a adopté cet article sans modification avant de rejeter l'ensemble du texte de la proposition de loi issu de ses délibérations.

Article 13

Exercice du droit d'alerte en entreprise

Objet : cet article précise les modalités d'exercice du droit d'alerte en entreprise.

I. Le dispositif de la proposition de loi

Cet article définit, d'une part, les conditions d'exercice du droit d'alerte en entreprise, d'autre part, la procédure suivie par les cellules d'alerte sanitaire et environnementale créées à l'article 9.

Un salarié estimant que les produits utilisés ou les procédés de fabrication mis en œuvre dans son entreprise font courir un risque en matière de santé publique ou d'environnement doit alerter son employeur ainsi que la cellule d'alerte sanitaire et environnementale créée dans son établissement. Le salarié doit être de bonne foi.

Dans le cas des installations classées, l'employeur ainsi alerté par un de ses salariés, doit signaler l'existence de l'alerte aux autorités concernées, c'est-à-dire le préfet et l'inspecteur des installations classées.

Suite à ce premier signalement, la cellule procède à une enquête en association avec le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail sur la réalité de l'alerte.

Dans le droit en vigueur, les CHSCT disposent déjà d'un pouvoir d'enquête. L'article L. 4612-5 du code du travail dispose en effet que « *le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail réalise des enquêtes en matière d'accidents du travail ou de maladies professionnelles ou à caractère professionnel* ». Ces enquêtes sont menées par une délégation comprenant au moins l'employeur ou un représentant désigné par lui, et un représentant du personnel siégeant au CHSCT (article R. 4612-2 du code du travail).

Le présent article étend ces pouvoirs d'enquête en matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles en leur ajoutant un rôle d'appui aux cellules dans leurs enquêtes sur les alertes sanitaires ou environnementales signalées par les salariés.

En fonction des conclusions de l'enquête menée conjointement par la cellule et le CHSCT, la cellule d'alerte sanitaire et environnementale saisit, s'il y a lieu, la Haute Autorité de l'expertise et de l'alerte, qui inscrit l'alerte concernée au registre des alertes prévu à l'article premier de la présente proposition de loi.

L'article 13 prévoit enfin qu'en cas de danger grave et imminent pour la santé publique ou l'environnement, le salarié peut saisir directement la Haute Autorité de l'expertise et de l'alerte, après en avoir préalablement informé son employeur. La Haute Autorité évalue alors, dans un délai adapté, le caractère urgent de l'alerte qui lui est soumise, et transmet si nécessaire le dossier à l'autorité publique concernée.

II. La position de votre commission

Votre commission a adopté un amendement de votre rapporteur ayant pour objet la réécriture de cet article afin d'étendre les missions du CHSCT. Cet amendement modifie l'article L. 4612-1 du code du travail.

L'article L. 4612-1 du code du travail dispose que le CHSCT a pour mission de contribuer à la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs, de contribuer à l'amélioration des conditions de travail, et enfin de veiller à l'observation des prescriptions légales prises en ces matières.

L'amendement proposé par votre rapporteur ajoute une quatrième mission aux CHSCT relative à l'examen des alertes sanitaires ou environnementales lancées par un travailleur ou un des membres du CHSCT. Le CHSCT est ainsi placé au cœur de la vigilance et de l'alerte dans les établissements, y compris en ce qui concerne la santé publique et l'environnement.

Votre commission a adopté cet article ainsi amendé avant de rejeter l'ensemble du texte de la proposition de loi issu de ses délibérations.

Article 14

Traitement de l'alerte sanitaire et environnementale

Objet : cet article prévoit les conditions de traitement des alertes sanitaires et environnementales.

I. Le dispositif de la proposition de loi

Cet article décrit la procédure à suivre par l'employeur pour traiter une alerte dans les conditions définies à l'article 13.

Celui-ci a **deux mois** pour décider de donner suite à l'alerte. Deux cas de figure peuvent alors se présenter.

- **Il peut refuser de traiter l'alerte.** L'employeur doit alors donner un avis motivé sur les raisons l'ayant conduit à juger l'alerte injustifiée. Il doit préciser dans cet avis les informations qu'il considère être protégées par le secret industriel et commercial. L'avis est transmis à la Haute Autorité de l'expertise et de l'alerte, mais également au salarié ayant lancé l'alerte, au CHSCT ou, dans les entreprises ne disposant pas de CHSCT, aux délégués du personnel, et enfin à l'inspecteur des installations classées si l'établissement en question est soumis au régime des installations classées pour la protection de l'environnement (articles L. 511-1 et suivants du code de l'environnement).

- **L'employeur peut estimer l'alerte justifiée.** Il dispose alors d'un délai de deux mois pour préparer les mesures de réponse à l'alerte. Le plan de mesures ainsi élaboré est soumis au salarié à l'origine de l'alerte, au CHSCT ou aux délégués du personnel, et le cas échéant à l'inspecteur des installations classées. La Haute Autorité est informée des mesures prises.

En cas de **divergence** entre le salarié ayant lancé l'alerte et son employeur sur la réalité du risque, la façon de le faire cesser ou le sort réservé à l'alerte. Il est prévu que la Haute Autorité puisse être saisie par le salarié, l'employeur, le CHSCT ou les délégués du personnel, ou l'inspecteur des installations classées. La Haute Autorité ouvre alors une procédure d'examen selon les modalités définies à l'article 15.

II. La position de votre commission

Votre commission a adopté un amendement proposé par votre rapporteur visant, comme les amendements aux précédents articles, à compléter les pouvoirs des CHSCT en matière d'alerte sanitaire et environnementale.

Cet amendement de réécriture de l'article 14 modifie l'article L. 4612-5 du code du travail relatif au pouvoir d'enquête du CHSCT en

étendant ce pouvoir d'enquête aux alertes sanitaires et environnementales. Ce dispositif permet d'assurer que les alertes signalées au CHSCT par des salariés de l'entreprise pourront être correctement analysées et traitées.

Votre commission a adopté cet article ainsi amendé avant de rejeter l'ensemble du texte de la proposition de loi issu de ses délibérations.

Article 14 bis (nouveau)
(art. L. 4614-10 du code du travail)

**Obligation de réunion du CHSCT en cas d'alerte sanitaire ou
environnementale**

**Objet : cet article additionnel complète l'article L. 4614-10 du
code du travail relatif aux modalités de réunion du CHSCT.**

Votre rapporteur a proposé un amendement visant à compléter l'article L. 4614-10 du code du travail. Cet article prévoit les modalités de réunion des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail. Votre rapporteur a estimé qu'il était souhaitable de compléter cet article en prévoyant une obligation pour le CHSCT de se réunir lorsqu'il est saisi d'une alerte sanitaire ou environnementale par un salarié ou par un de ses membres.

Cette disposition nouvelle permet de garantir la prise en compte des alertes sanitaires ou environnementales en assurant que le CHSCT sera bien réuni pour débattre de l'alerte qui lui est soumise.

**Votre commission a adopté cet article additionnel avant de rejeter
l'ensemble du texte de la proposition de loi issu de ses délibérations.**

Article 14 ter (nouveau)
(art. L. 4614-12 du code du travail)

Extension des possibilités pour le CHSCT de recourir à un expert agréé

Objet : cet article additionnel complète l'article L. 4614-12 du code du travail organisant les modalités de recours à un expert agréé par le CHSCT.

Votre rapporteur a déposé un amendement relatif à la possibilité pour les CHSCT de recourir à un expert agréé. Cette possibilité existe aujourd'hui en droit du travail. L'article L. 4614-12 du code du travail dispose que le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail peut faire appel à un expert agréé lorsqu'un risque grave, révélé ou non par un accident de travail ou une maladie professionnelle, est constaté dans l'établissement, ou en cas de projet important modifiant les conditions de santé, de sécurité ou les conditions de travail. Les frais d'expertise sont alors à la charge de l'employeur, conformément à l'article L. 4614-13 du code du travail.

L'amendement proposé par votre rapporteur étend la possibilité pour les CHSCT de recourir à un expert en prévoyant à l'article L. 4614-12 du code du travail le cas de l'alerte sanitaire ou environnementale.

Cette extension permet de garantir que les enquêtes menées sur la réalité des alertes sanitaires ou environnementales soient effectuées dans les meilleures conditions.

Votre commission a adopté cet article additionnel avant de rejeter l'ensemble du texte de la proposition de loi issu de ses délibérations.

Article 15

Recours et procédure en matière d'alerte devant la Haute Autorité

Objet : cet article prévoit les procédures applicables lorsque la Haute Autorité est saisie d'un recours en matière d'alerte.

I. Le dispositif de la proposition de loi

Cet article précise la procédure à suivre par la Haute Autorité, lorsque celle-ci est saisie d'un recours en application des articles 13 et 14.

Avant de traiter l'alerte dont elle est saisie, la Haute Autorité doit s'assurer que la procédure prévue dans l'entreprise a été respectée. Si ce n'est pas le cas, elle demande aux parties de s'y conformer. Elle décide ensuite, sous deux mois, de donner suite ou non à l'alerte reçue.

Dans le cas des alertes informelles et des alertes lancées dans des établissements ne disposant pas de cellules d'alerte sanitaire et environnementale, c'est-à-dire 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 prévu à l'article premier et se prononce dans un délai de deux mois sur l'opportunité d'y donner suite ou non.

L'article fixe également les conditions dans lesquelles se déroule l'examen des alertes par la Haute Autorité. Elle peut entendre toute personne susceptible de l'éclairer dans son travail. Tous les intervenants sont soumis à une obligation de confidentialité. Leur identité peut, à leur demande, rester secrète.

L'avis de la Haute Autorité sur l'alerte examinée intervient **dans les deux mois** suivant sa décision de donner suite à une saisine. Cet avis est transmis au ministre en charge de la santé ainsi qu'au salarié ayant lancé l'alerte et à l'employeur si la saisine a eu lieu dans une entreprise. Le ministre et, le cas échéant, l'employeur ont un délai de réponse de quatre mois pour informer la Haute Autorité des suites données.

Les suites données aux avis rendus par la Haute Autorité font l'objet d'une évaluation dans son rapport annuel, prévu à l'article 7.

II. La position de votre commission

Votre commission a adopté, sur proposition de votre rapporteur, un amendement de réécriture de cet article visant, d'une part, à mettre en cohérence la procédure de saisine de la Haute Autorité avec la suppression des cellules d'alerte sanitaire et environnementale initialement prévues, d'autre

part, à simplifier la manière dont la Haute Autorité traite les saisines qui lui sont soumises.

L'amendement de votre rapporteur clarifie les deux cas de saisine de la Haute Autorité. Elle peut être saisie aux fins de vérifier la déontologie d'une expertise, d'une part, ou être saisie dans le cadre d'une alerte, d'autre part.

L'amendement reprecise l'obligation de confidentialité des parties prenantes à ces procédures, ainsi que la possibilité pour la Haute Autorité de faire appel à toute personne dont elle jugerait le concours nécessaire.

Enfin, sont prévues les modalités de transmission des avis de la HAEA aux ministères concernés, au lanceur d'alerte et le cas échéant à l'entreprise concernée. Ces personnes ont un délai de quatre mois pour faire connaître, dans un document motivé, les suites données à l'avis de la Haute Autorité.

Les modifications ainsi apportées devraient permettre de clarifier et d'alléger les procédures devant la Haute Autorité de l'expertise et de l'alerte, garantissant ainsi l'effectivité de son action.

Votre commission a adopté cet article ainsi amendé avant de rejeter l'ensemble du texte de la proposition de loi issu de ses délibérations.

TITRE III

DISPOSITIONS DIVERSES

Article 16

(Article 225-1 du code pénal)

Protection pénale des lanceurs d’alerte

Objet : cet article définit la protection pénale des lanceurs d’alerte.

I. Le dispositif de la proposition de loi

Le droit pénal français a commencé à réprimer les discriminations dans le domaine syndical en 1956. Jusqu’en 2008, le code pénal était le seul à fournir une définition légale et détaillée de la discrimination à son article 225-1. C’est la loi n° 2001-1066 du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations qui a inséré les motifs de l’apparence physique, du patronyme, de l’orientation sexuelle et de l’âge dans le code pénal. Plus récemment, la loi n° 2012-954 du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel a complété l’article 225-1 par une nouvelle notion : l’identité sexuelle.

Ainsi, dans sa version en vigueur, l’article L. 225-1 du code pénal définit la discrimination comme toute distinction opérée entre les personnes à raison d’une série de motifs prohibés, au nombre desquels figurent, notamment, le sexe, les opinions politiques ou encore la race :

« Constitue une discrimination toute distinction opérée entre les personnes physiques à raison de leur origine, de leur sexe, de leur situation de famille, de leur grossesse, de leur apparence physique, de leur patronyme, de leur état de santé, de leur handicap, de leurs caractéristiques génétiques, de leurs mœurs, de leur orientation ou identité sexuelle, de leur âge, de leurs opinions politiques, de leurs activités syndicales, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée.

Constitue également une discrimination toute distinction opérée entre les personnes morales à raison de l’origine, du sexe, de la situation de famille, de l’apparence physique, du patronyme, de l’état de santé, du handicap, des caractéristiques génétiques, des mœurs, de l’orientation ou identité sexuelle, de l’âge, des opinions politiques, des activités syndicales, de l’appartenance ou de la non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée des membres ou de certains membres de ces personnes morales. »

La définition d'un statut des lanceurs d'alerte suppose de garantir leur protection face au risque de discrimination dont ils pourraient être victimes. L'article 16 a pour objet d'inclure cette protection pénale des lanceurs d'alerte à l'article 225-1 du code pénal, en insérant parmi les motifs de discrimination celui de la participation au lancement d'une alerte sanitaire ou environnementale.

II. La position de votre commission

Votre commission a adopté un amendement proposé par votre rapporteur, qui vise à compléter cet article sur la pénalisation des discriminations touchant les lanceurs d'alerte sanitaire et environnementale, en insérant des dispositions similaires à l'article L. 1132-1 du code du travail, relatif au principe de non-discrimination.

Votre commission a adopté cet article ainsi amendé avant de rejeter l'ensemble du texte de la proposition de loi issu de ses délibérations.

Article 17

(Article L. 1350 (nouveau) du code de la santé publique)

Protection des lanceurs d’alerte

Objet : cet article insère dans le code de la santé publique le principe de la protection des lanceurs d’alerte.

I. Le dispositif de la proposition de loi

Créé en 1953, le code de la santé publique a été refondu par ordonnance en 2000 pour la partie législative et par cinq importants décrets pour la partie réglementaire entre 2003 et 2005.

Le livre III de la première partie ce code porte sur la protection de la santé et de l’environnement. Il comporte quatre titres, relatifs respectivement aux dispositions générales, à la sécurité sanitaire des eaux et des aliments, à la prévention des risques sanitaires liés à l’environnement et au travail, à la toxicovigilance.

Le présent article 17 vise à créer un nouveau titre au sein du livre III de la première partie du code de la santé publique par un titre V, en mettant en place à l’article L. 1350 une protection des lanceurs d’alerte : « aucune personne ne peut faire l’objet d’une mesure discriminatoire, directe ou indirecte, pour avoir alerté de bonne foi son employeur » en présence d’un danger pour la santé publique ou l’environnement.

II. La position de votre commission

Votre commission a adopté un amendement de réécriture proposé par votre rapporteur, qui vise à définir le statut du lanceur d’alerte de manière à assurer sa protection. Il reprend la formulation issue de l’article 43 de la loi n° 2011-2012 du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé, codifié à l’article L. 5312-4-2 du code de la santé publique, et l’étend afin de créer un véritable statut du lanceur d’alerte en droit français.

L’objectif poursuivi est notamment de couvrir l’ensemble du champ environnemental, jusqu’alors non pris en compte, et celui de la santé publique, en ne se limitant pas seulement aux médicaments et aux produits de santé.

L’amendement adopté permet également de compléter le texte initial en détaillant l’ensemble des mesures discriminatoires dont peuvent faire l’objet les lanceurs d’alerte dans le cadre professionnel, « en matière de rémunération, de traitement, de formation, [...], de mutation ou de renouvellement de contrat, pour avoir relaté ou témoigné, de bonne foi, soit à son employeur, soit aux autorités judiciaires ou administratives de faits relatifs

à des atteintes à la santé publique ou à l'environnement dont elle aurait eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions. »

Cet amendement vise enfin à faire porter la charge de la preuve, en cas de litige sur la réalité de la discrimination subie, sur la personne accusée d'avoir pris une mesure discriminatoire, et non sur le lanceur d'alerte.

Votre commission a adopté cet article ainsi amendé avant de rejeter l'ensemble du texte de la proposition de loi issu de ses délibérations.

Article 18

(Article 35 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse)

Preuve de la vérité diffamatoire dans le cadre d'une alerte

Objet : cet article détermine les modalités de production d'éléments de preuve par un lanceur d'alerte afin d'établir la vérité du fait diffamatoire.

I. Le dispositif de la proposition de loi

La loi sur la liberté de la presse du 29 juillet 1881 définit les libertés et responsabilités de la presse, imposant un cadre légal à toute publication, ainsi qu'à l'affichage public, au colportage et à la vente sur la voie publique.

La diffamation est définie à l'article 29 de cette loi comme « *toute allégation ou imputation d'un fait qui porte atteinte à l'honneur ou à la considération de la personne ou du corps auquel le fait est imputé* ».

L'article 35 de la loi détermine les modalités d'établissement de la vérité du fait diffamatoire :

« La vérité du fait diffamatoire, mais seulement quand il est relatif aux fonctions, pourra être établie par les voies ordinaires, dans le cas d'imputations contre les corps constitués, les armées de terre, de mer ou de l'air, les administrations publiques et contre toutes les personnes énumérées dans l'article 31.

La vérité des imputations diffamatoires et injurieuses pourra être également établie contre les directeurs ou administrateurs de toute entreprise industrielle, commerciale ou financière, faisant publiquement appel à l'épargne ou au crédit.

La vérité des faits diffamatoires peut toujours être prouvée, sauf :

- a) Lorsque l'imputation concerne la vie privée de la personne ;*
- b) Lorsque l'imputation se réfère à des faits qui remontent à plus de dix années ;*
- c) Lorsque l'imputation se réfère à un fait constituant une infraction amnistiée ou prescrite, ou qui a donné lieu à une condamnation effacée par la réhabilitation ou la révision ;*

Les deux alinéas a et b qui précèdent ne s'appliquent pas lorsque les faits sont prévus et réprimés par les articles 222-23 à 222-32 et 227-22 à 227-27 du code pénal et ont été commis contre un mineur.

Dans les cas prévus aux deux paragraphes précédents, la preuve contraire est réservée. Si la preuve du fait diffamatoire est rapportée, le prévenu sera renvoyé des fins de la plainte.

Dans toute autre circonstance et envers toute autre personne non qualifiée, lorsque le fait imputé est l'objet de poursuites commencées à la requête du ministère public, ou d'une plainte de la part du prévenu, il sera, durant l'instruction qui devra avoir lieu, sursis à la poursuite et au jugement du délit de diffamation. »

Toujours vigilante sur le respect des ces dispositions, la chambre criminelle de la Cour de cassation a même renforcé le 19 janvier 2010 sa jurisprudence jugeant que le droit à un procès équitable et la liberté d'expression « justifient que la personne poursuivie du chef de diffamation soit admise à produire, pour les nécessités de sa défense, les pièces de nature à établir la vérité des faits ou sa bonne foi, sans qu'elles puissent être écartées des débats au motif qu'elles auraient été obtenues par des moyens illicites ou déloyaux ».

Le présent article 18 complète l'article 35 de la loi du 29 juillet 1881, par un nouvel alinéa, donnant la possibilité au lanceur d'une alerte sanitaire ou environnementale accusé de diffamation « *de produire pour les nécessités de sa défense des éléments de nature à établir son caractère fortement plausible* », à condition toutefois que « *le fait diffamatoire [fasse] l'objet d'une controverse scientifique sérieuse* ».

II. La position de votre commission

Votre commission a adopté un amendement proposé par votre rapporteur, qui vise à préciser les éléments qu'un lanceur d'alerte accusé de diffamation peut apporter pour sa défense dans le cadre d'une instance judiciaire.

Il s'agit de supprimer dans le dispositif proposé la condition selon laquelle le fait diffamatoire doit faire l'objet d'une « controverse scientifique sérieuse », condition dont l'appréciation, par définition subjective, risquait de limiter la possibilité pour un lanceur d'alerte de se défendre. La formulation retenue permet au prévenu de produire pour les nécessités de sa défense tout élément de nature à établir sa bonne foi.

Votre commission a adopté cet article ainsi amendé avant de rejeter l'ensemble du texte de la proposition de loi issu de ses délibérations.

Article 19

Alerte et dénonciation calomnieuse

Objet : cet article définit le régime de punition en cas de lancement d'une alerte à des fins calomnieuses.

I. Le dispositif de la proposition de loi

La dénonciation calomnieuse se définit comme une accusation que l'on sait fausse et qui blesse la réputation et l'honneur d'autrui. L'article 226-10 du code pénal détermine les peines prévues en cas de dénonciation calomnieuse :

« La dénonciation, effectuée par tout moyen et dirigée contre une personne déterminée, d'un fait qui est de nature à entraîner des sanctions judiciaires, administratives ou disciplinaires et que l'on sait totalement ou partiellement inexact, lorsqu'elle est adressée soit à un officier de justice ou de police administrative ou judiciaire, soit à une autorité ayant le pouvoir d'y donner suite ou de saisir l'autorité compétente, soit aux supérieurs hiérarchiques ou à l'employeur de la personne dénoncée, est punie de cinq ans d'emprisonnement et de 45000 euros d'amende.

La fausseté du fait dénoncé résulte nécessairement de la décision, devenue définitive, d'acquiescement, de relaxe ou de non-lieu, déclarant que le fait n'a pas été commis ou que celui-ci n'est pas imputable à la personne dénoncée.

En tout autre cas, le tribunal saisi des poursuites contre le dénonciateur apprécie la pertinence des accusations portées par celui-ci. »

L'article 19 prévoit de punir des peines définies à cet article 226-10 trois cas de figure en matière d'alerte sanitaire et environnementale :

- le lancement d'une alerte de mauvaise foi ;
- le lancement d'une alerte dans l'intention de nuire
- le lancement d'une alerte avec la connaissance au moins partielle des faits dénoncés.

II. La position de votre commission

Votre commission a adopté cet article sans modification avant de rejeter l'ensemble du texte de la proposition de loi issu de ses délibérations.

Article 20

Alerte et exonération de responsabilité pour risque de développement

Objet : cet article prévoit que l'employeur n'ayant pas respecté l'obligation d'information et les conditions de traitement des alertes au sein de son entreprise perdra le bénéfice de l'exonération pour risque de développement.

I. Le dispositif de la proposition de loi

L'article 1386-11 du code civil relatif à la responsabilité des produits défectueux définit un régime d'exonération de responsabilité pour le producteur. Celui-ci a introduit par la loi n° 98-389 du 19 mai 1998 la notion de risque de développement : il s'agit du vice ou du défaut d'une chose qui existait au moment de la mise en circulation, mais que l'état des connaissances scientifiques et techniques à ce moment-là ne permettait pas de déceler. L'appréciation des connaissances scientifiques et techniques se fait sans tenir compte des qualités d'aptitudes professionnelles du producteur.

« Le producteur est responsable de plein droit à moins qu'il ne prouve :

[...]

4° Que l'état des connaissances scientifiques et techniques, au moment où il a mis le produit en circulation, n'a pas permis de déceler l'existence du défaut. »

Le présent article dispose qu'un employeur destinataire d'une alerte qui n'aurait pas respecté les articles 12 et 14 de la proposition de loi ne puisse pas bénéficier de l'exonération pour risque de développement.

L'article 12 pose l'obligation d'information et de formation des salariés sur les risques sanitaires et environnementaux au sein des entreprises, en lien avec le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail ou les délégués du personnel. L'article 14 définit les conditions de traitement des alertes sanitaires et environnementales adressées à l'employeur et notamment le délai dans lequel il doit leur apporter une réponse.

II. La position de votre commission

Votre commission a adopté cet article sans modification avant de rejeter l'ensemble du texte de la proposition de loi issu de ses délibérations.

Article 21

Alertes abusives et devoir d'alerte

Objet : cet article détermine les sanctions applicables aux alertes lancées abusivement et aux manquements au devoir d'alerte.

I. Le dispositif de la proposition de loi

Le présent article définit les sanctions encourues dans deux situations :

- en cas de lancement d'alertes mal intentionnées. Il s'agit d'alertes lancées par une personne physique ou morale qui « *divulgue sciemment des informations erronées* ».

- dans le cas contraire de la rétention d'informations, lorsque des personnes physiques ou morales n'ont pas diffusé « *des informations s'avérant importantes pour la protection de la santé publique ou de l'environnement* ».

Les peines prévues sont d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende, ainsi que la perte du bénéfice de l'exonération pour risque de développement prévue au 4° de l'article 1386-11 du code civil.

II. La position de votre commission

Votre commission a adopté cet article sans modification avant de rejeter l'ensemble du texte de la proposition de loi issu de ses délibérations.

Article 22

Conditions d'application aux administrations et établissements publics de l'État

Objet : cet article prévoit les conditions dans lesquelles la loi s'appliquera aux administrations et établissements publics de l'État.

I. Le dispositif de la proposition de loi

L'article renvoie à un décret le soin de préciser les conditions dans lesquelles la loi s'appliquera aux administrations de l'État ainsi qu'aux établissements publics de l'État n'ayant pas un caractère industriel et commercial. Ces derniers étant déjà spécifiquement inclus dans le périmètre de la proposition de loi, conformément à l'article 9.

II. La position de votre commission

Votre commission a adopté un amendement proposé par votre rapporteur, qui vise à supprimer cet article. Aucune disposition d'adaptation aux établissements publics n'est en effet nécessaire, la présente proposition de loi s'appliquant de droit à tous les établissements publics comme privés.

Votre commission a adopté cet article ainsi amendé avant de rejeter l'ensemble du texte de la proposition de loi issu de ses délibérations.

Article 23

Gage financier

Objet : cet article tend à gager les charges qui pourraient résulter pour l'État de la présente proposition de loi par la création d'une taxe additionnelle aux droits de consommation sur les tabacs.

I. Le dispositif de la proposition de loi

L'article 40 de la Constitution dispose que *« les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique »*.

Ces dispositions autorisent les parlementaires à gager une diminution de recettes résultant d'un amendement ou d'une proposition de loi par la création d'une recette nouvelle, mais leur interdisent d'augmenter une charge publique, même en la gageant par la diminution d'une autre dépense ou la création d'une recette nouvelle.

Ainsi que le relevait M. Jean Arthuis, alors président de la commission des finances du Sénat, dans son rapport sur le bilan de l'application de l'article 40 au 1^{er} juillet 2007, une interprétation rigoriste de ce texte aboutirait à refuser le dépôt des propositions de lois créant ou aggravant une charge publique. Il observait cependant que la pratique à l'Assemblée nationale comme au Sénat conduit à admettre de telles propositions de lois, *« à la condition d'être assorties d'une compensation en recettes, signalant que le dispositif proposé comporte des incidences financières »*, dans une lecture du principe de recevabilité financière favorable à l'initiative parlementaire.

L'article 23 de la présente proposition de loi prévoit donc que les charges qui pourraient résulter pour l'État de son application sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits de consommation sur les tabacs (articles 575 et 575 A du code général des impôts).

II. La position de votre commission

La recevabilité financière de la présente proposition de loi a été admise lorsque son dépôt a été enregistré à la présidence du Sénat, le 28 août 2012. Votre commission vous propose de la confirmer, en adoptant ce traditionnel article de gage financier.

Votre commission a adopté cet article sans modification avant de rejeter l'ensemble du texte de la proposition de loi issu de ses délibérations.

Intitulé de la proposition de loi

Votre commission a **adopté** un amendement proposé par votre rapporteur visant à **remplacer le titre de la proposition de loi** par un titre ainsi rédigé : « Proposition de loi relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte ».

Celui-ci doit permettre de clarifier l'objectif du texte, qui n'est pas seulement de créer une Haute Autorité garantissant la déontologie et le respect des bonnes pratiques de l'expertise, mais également d'instituer en droit français une protection globale des lanceurs d'alerte.

Au cours de sa réunion du 9 octobre 2012, la commission, après avoir adopté trente-sept amendements, a rejeté le texte de la proposition de loi résultant de ses travaux.

EXAMEN EN COMMISSION

Mardi 9 octobre 2012

La commission procède à l'examen du rapport et du texte sur la proposition de loi n° 747 (2011-2012), présentée par Mme Marie-Christine Blandin et plusieurs de ses collègues, relative à la création de la Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement.

EXAMEN DU RAPPORT

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Marie-Christine Blandin a déposé le 28 août une 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. Notre commission en est saisie au fond, la commission des affaires sociales, qui s'en est saisie pour avis, a confié le rapport à Aline Archimbaud.

Le texte part d'un constat : les multiples scandales sanitaires survenus depuis les années 1990 ont donné lieu à une évolution rapide et peu coordonnée des mécanismes d'expertise et de surveillance des alertes, qui ne couvrent pas la totalité du champ sanitaire et environnemental.

En 1993, après l'affaire du sang contaminé, la direction de la pharmacie et du médicament créée en 1977 a été remplacée par l'Agence du médicament, transformée par la loi du 1^{er} juillet 1998 en Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS), elle même entièrement renouvelée par la loi Médicament du 29 décembre 2011 afin de tirer les conséquences du scandale du Mediator. Les dysfonctionnements constatés dans la gestion de la canicule de 2003 ont conduit à renforcer les pouvoirs de l'Institut national de veille sanitaire par la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique de façon à s'adapter également aux risques émergents. Enfin, en matière d'environnement, l'Anses (Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail) est née de la fusion en 2009-2010 entre l'Afssa (Agence française de sécurité sanitaire des aliments) et l'Afsset (Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail), en réponse à la montée en puissance des enjeux environnementaux.

Malgré ces améliorations indiscutables, nous sommes aujourd'hui confrontés au manque d'homogénéité de l'expertise sanitaire et de l'alerte en raison de leur construction au fil des crises. Aussi, le premier enjeu de cette proposition est-il de repérer les alertes et les signaux faibles, car là réside une des grandes difficultés du système actuel. Un exemple : les salariés de l'usine de Condé-sur-Noireau dans le Calvados, exposés à l'amiante, ont alerté sur un

taux de surmortalité pendant des années avant que l'information ne soit prise en compte, en 1996 : je ne vous parle pas des années 1950 ou de l'entre-deux-guerres ! La chaîne de l'alerte ne fonctionnait pas de manière satisfaisante.

Deuxième enjeu, répondre aux alertes. On ne le fait pas bien. Nos collègues examinent en ce moment dans l'hémicycle la proposition de loi de Gérard Bapt interdisant le bisphénol A dans les contenants alimentaires. Avons-nous vocation à voter des lois sur tous les produits qui posent des problèmes ? Cette affaire est symptomatique de la difficulté de l'Etat à répondre aux alertes en temps et en heure, en tirant les conséquences des expertises.

Troisième enjeu enfin, les doutes de la société sur l'indépendance de l'expertise et sur la réponse de l'Etat, point dont j'espère avec optimisme qu'il fera consensus. Du fait de doutes permanents sur l'indépendance et la crédibilité de l'expertise, il devient quasiment impossible qu'un débat public apaisé conduise à une décision publique partagée.

Cette proposition de loi, qui s'inscrit dans la continuité des efforts engagés depuis les années 1990 marque l'aboutissement du processus de modernisation débuté il y a maintenant plus de vingt ans. Elle consacre également le travail mené de longue date par le Sénat.

Dès 2005, une proposition de loi de Claude Saunier prévoyait la création d'une Haute autorité de l'expertise publique (HAEP), chargée d'harmoniser les procédures d'expertise publique afin de revaloriser celle-ci. L'article 52 du Grenelle I annonçait un rapport sur la création d'une instance garantissant la transparence, la méthodologie et la déontologie des expertises, ainsi que l'instruction des situations d'alerte – le gouvernement ne l'a jamais remis.

Les travaux menés sur la gestion de la grippe H1N1 en 2010 et sur la crise du Mediator en 2011 ont ensuite rappelé la nécessité cruciale de garantir la déontologie de l'expertise. La commission d'enquête du Sénat sur la grippe A avait préconisé d'ouvrir l'expertise aux hommes de terrain et à d'autres spécialités, tout en renforçant le contrôle des conflits d'intérêts susceptibles de naître des travaux réalisés par les experts dans l'industrie pharmaceutique. Les auditions de la mission commune d'information sur le Mediator ont montré que le domaine sanitaire est particulièrement exposé en raison du niveau considérable des enjeux financiers et du lobbying des laboratoires pharmaceutiques, ce qui affecte la crédibilité de l'expertise sanitaire. Son rapport, qui a nourri les travaux sur la loi Mediator, inspire certains de mes amendements.

L'objectif n'est absolument pas de remettre en cause le rôle des agences sanitaires, qui ont déjà procédé à un certain nombre de réformes allant dans le bon sens, malgré le maintien de la tutelle de l'Etat sur leur budget ou sur les nominations. Soyons clairs pour éviter tout faux débat. Il ne s'agit pas de remettre en cause le rôle d'arbitre de l'Etat : il a la responsabilité de trancher les conflits sociétaux, sans interférer en amont dans le processus

d'expertise, dont la méthodologie doit garantir la totale indépendance – ce n'est actuellement pas le cas.

Bien que le code du travail prévoie des alertes relatives aux faits de corruption ou aux questions de sécurité dans l'entreprise, et que le code de la santé publique traite des alertes concernant les médicaments et produits de santé, il n'y a pas de statut du lanceur d'alerte. En outre, les alertes environnementales sont très peu prises en compte.

Le rôle de la Haute autorité serait à la fois de vérifier la prise en compte des alertes et de certifier que l'expertise s'est déroulée dans des conditions déontologiques optimales. Elle ne serait en aucun cas chargée de réaliser elle-même les expertises : il ne s'agit pas de créer de super experts refaisant le travail de ceux des agences.

Bien souvent, les lanceurs d'alerte ont recours aux médias, car les mécanismes existants peinent à prendre en compte leurs inquiétudes. Cela crée un climat d'alarme permanente qui n'est pas souhaitable en démocratie et n'est certainement pas propice à une prise de décision apaisée et consensuelle. Aussi la protection du statut des lanceurs d'alerte prévue par le texte constitue-t-elle une amélioration. Celle-ci ne s'opèrera pas au détriment des intérêts privés et industriels. Bien au contraire, puisque la Haute autorité interviendra dans le cadre d'une procédure placée sous obligation de confidentialité.

S'agira-t-il d'un bidule de plus ? Le scandale du Mediator a coûté 1,2 milliard d'euros pour la sécurité sociale. Si l'on met ce chiffre en parallèle avec celui d'une Haute autorité, au personnel de quelques dizaines de personnes et capable de traiter en amont les alertes sanitaires et environnementales, le rapport coûts et bénéfices est vite fait ! J'y insiste, cette création doit se faire à moyens constants pour l'Etat, notamment par le redéploiement des moyens de services aujourd'hui dispersés dans les ministères. Je n'en dresserai pas la liste pour ne stigmatiser personne ; cependant, la mise en place de la Haute autorité devrait logiquement en amener certains à disparaître.

La proposition de loi comporte trois volets distincts : le titre I^{er} crée la Haute autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement ; le titre II renforce les procédures d'alertes en matière sanitaire et environnementale ; le titre III contient diverses mesures, dont le statut du lanceur d'alerte inspiré du travail du Sénat sur le médicament. La recherche d'équilibre du texte conduit, à l'inverse, à poursuivre les dénonciations calomnieuses : il s'agit de sécuriser le système dans une logique de modernisation.

Nous avons auditionné les ministères, les agences concernées et les partenaires sociaux. Le bilan été positif. Alors que je pensais que les agences seraient opposées à ce projet, elles l'ont accueilli favorablement. Souvent juges et parties, elles ont considéré que si quelqu'un validait leur travail, cela les aiderait. Même intérêt de la part des partenaires sociaux, dont les remarques m'ont conduit à proposer des simplifications comme le

remplacement de la cellule d'alerte par une extension des missions du CHSCT. Le nombre relativement élevé d'amendements vise essentiellement à simplifier le texte et à le mettre en cohérence avec la législation existante, notamment la loi sur le médicament.

Il ne s'agit pas de passer en force. Le premier examen de ce texte, prévu très prochainement dans une niche de quatre heures après une autre proposition de loi, ne suffira pas pour discuter les amendements. Cela laisse à chacun, y compris au gouvernement, le temps de faire des propositions afin d'arriver à une solution partagée.

Au titre I^{er}, nous avons souhaité mieux préciser les missions de la Haute autorité. Un amendement à l'article 1^{er} évitera toute ambiguïté : non, la Haute autorité ne procédera pas à ses propres expertises. Sur l'article 2, nous intégrons la proposition des syndicats représentatifs leur ouvrant la saisine. Les amendements à l'article 3 précisent les nominations à la Haute autorité. Le directeur général n'avait pas été prévu, nous y remédions à l'article 4. Les autres amendements sur ce titre I^{er} clarifient le rôle et le fonctionnement de la nouvelle instance.

En revanche, les amendements portant sur le titre II vont plus loin. A l'article 8, alors que l'articulation n'était pas évidente entre le premier alinéa mentionnant la diffusion et le caractère public des alertes et le second alinéa imposant le respect d'une obligation de confidentialité, nous rendons une place centrale à l'obligation de confidentialité. J'ai déjà évoqué la suppression des cellules d'alerte sanitaire et environnementale prévues par l'article 9, et qui ne faisaient pas consensus. Nous répondons mieux à la demande des partenaires sociaux. Les amendements suivants sont de cohérence, celui sur l'article 15 précisant la procédure de saisine de la Haute autorité et clarifiant notamment ses délais de réponse.

Dans le titre III, l'amendement sur l'article 16 met le texte en cohérence avec le code du travail. Surtout, mon amendement sur l'article 17 complète la rédaction initiale du statut du lanceur d'alerte en reprenant celle de la loi Mediator. Il serait en effet incohérent de n'avoir de lanceur d'alerte que dans le domaine du médicament : ne restons pas au milieu du gué. Un amendement améliore la lisibilité de l'article 18. Enfin, je vous suggérerai de supprimer l'article 22 qui n'apportait que des précisions d'ordre administratif.

Toutes ces simplifications tendent à éviter les faux débats. Le texte pourra encore être perfectionné, puisqu'il ne sera pas adopté tel quel la semaine prochaine. Nous disposons d'un peu de temps, alors que bien souvent, dans cette assemblée, nous avons pris l'habitude de travailler à marche forcée.

M. Gérard Cornu. – Malgré tout son talent, le rapporteur ne m'a pas convaincu qu'il ne s'agit pas d'un « bidule » de plus. Il y serait sans doute parvenu si on avait commencé par supprimer un certain nombre d'agences ou d'autorités administratives actuelles, mais, tout en parlant de simplification, on en rajoute dans les domaines de la santé et de l'environnement. Ce n'est pas le moment.

Je ne le suis pas non plus quand il explique que le Gouvernement et le Parlement ne devraient pas intervenir lorsqu'un problème survient. Ne sommes-nous pas là précisément pour régler tout cela ? Non, la Haute autorité n'est pas le bon moyen. Plutôt que de la saisir, les politiques devraient s'autosaisir. La Haute autorité n'empêchera d'ailleurs pas l'intervention des médias, bien au contraire.

Surtout, la protection des lanceurs d'alerte revient quasiment à une immunité juridictionnelle. On risque de véritables batailles économiques : un lanceur d'alerte, protégé par son statut, pourrait envoyer ce genre de bombe sur une entreprise, l'alerte étant ensuite relayée par la Haute autorité et par les médias, et ce d'autant plus qu'en cas de « controverse scientifique sérieuse », le caractère plausible de l'alerte pourra être invoqué à l'appui de la défense de l'intéressé.

Nous ne sommes pas favorables à cette proposition de loi.

M. Hervé Maurey. – Nous sommes déjà nombreux, sur tous les bancs, à dénoncer le nombre d'autorités administratives dites indépendantes et à avoir le sentiment qu'elles rognent sur nos prérogatives de parlementaires. Or on en crée une nouvelle et, au lieu de la substituer à plusieurs d'entre elles, on rajoute un niveau supérieur chargé de veiller à la sincérité et à la déontologie de leurs expertises, ce qui est tout de même désobligeant à l'égard de ces autorités. J'ai du mal à croire qu'elles aient accueilli la nouvelle instance d'un très bon œil.

Comme le rapporteur, je suis naturellement très attaché à l'indépendance de l'expertise. Toutefois, le texte est très loin d'apporter la meilleure des solutions. En outre, il risque de rendre le principe de précaution plus prégnant, bridant ainsi encore plus la recherche-développement.

Mme Laurence Rossignol. – Il y a deux façons d'appréhender cette proposition de loi. La mauvaise consiste à ne considérer la création de la Haute autorité qu'au travers du récent rapport de la Cour des comptes sur les agences que tout le monde connaît. Certains en avaient même eu connaissance avant les autres : M. Fillon avait décidé de ne pas le rendre public parce qu'il montrait que le nombre et les moyens de ces agences avaient augmenté de 15 %.

Quand le doigt montre la lune, regardons la lune et non le doigt. Il faut partir des besoins que la proposition de loi diagnostique et réfléchir aux réponses à y apporter. Y a-t-il un problème de l'indépendance de l'expertise ? Oui. Y a-t-il eu ces dernières années des problèmes sanitaires coûteux à la fois pour l'Etat, la population, l'environnement et pour l'avenir ? Oui. Les structures d'expertise remplissent-elles aujourd'hui leurs missions ? Non. Les lanceurs d'alerte sont-ils nécessaires dans notre société ? Oui. Il n'en est pas de meilleur exemple que le scandale des prothèses mammaires : les salariés savaient que les produits fabriqués dans leur entreprise étaient dangereux, mais comment le dire sans mettre leur emploi en péril ?

La proposition de loi, qui apporte des solutions à de vrais problèmes, mérite d'être examinée autrement qu'en se crispant sur la Haute autorité. Les amendements du rapporteur viennent utilement répondre à des interrogations nées de la rédaction initiale du texte. Surtout, il importe que notre commission du développement durable, qui a une approche spécifique des questions sanitaires, pose les principes d'indépendance de l'expertise, de vigilance et d'alerte. Il conviendra ensuite, dans un délai raisonnable, de trouver le moyen de rattacher ces missions et ces compétences à une structure existante – le Gouvernement est suffisamment vigilant pour ne pas mettre à la charge du pays des dépenses supplémentaires que l'on pourrait éviter.

M. Hervé Maurey. – Tout le monde est d'accord sur la réalité des drames sanitaires rappelés par le rapporteur. Reste à déterminer si cette Haute autorité constitue une réponse appropriée. En vous écoutant indiquer que ce texte n'irait peut-être pas jusqu'au bout et qu'il faudrait attendre les propositions du Gouvernement, je constate que la solution proposée ne fait pas l'unanimité, même au sein de la majorité.

M. Alain Houpert. – Il faut sortir d'une société infantile où l'on attaque la Seita lorsque l'on a un cancer du poumon, et où l'on a interdit l'amiante il y a dix ans alors que l'on savait pour l'asbestose depuis 1905.

L'autorité c'est être auteur de sa vie. Il faut redonner aux gens leur capacité de discernement. Ces associations et ces hautes autorités sont quelquefois pleines de certitudes alors que la science est d'abord le culte du doute. Mettre des certitudes dans la science revient à rentrer dans la technique ; c'est ce qu'il y a de pire.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Le sujet mérite qu'on dépasse les postures politiciennes. Cette proposition de loi laisse le temps au travail parlementaire. Si certains, quelle que soit leur sensibilité, ont des propositions à formuler pour mettre en place une chaîne de réponse cohérente, elles sont les bienvenues. L'exemple donné par Laurence Rossignol nous invite à faire en sorte que les salariés puissent porter une alerte quand c'est nécessaire. La proposition de loi qui ne dit que cela, protège mieux l'entreprise parce qu'elle crée une chaîne de confidentialité. Sans atteindre la perfection, nous tendons à un système apaisé.

Gérard Cornu n'a pas à craindre un dessaisissement des parlementaires : ils saisissent déjà l'Anses. Leur rôle est-il de déposer 800 propositions de loi interdisant 800 substances chimiques, ou plutôt de proposer une méthodologie couvrant l'ensemble des domaines ? C'est un des objectifs de ce texte, ouvert au travail des parlementaires, en lien avec l'ensemble de la société et le Gouvernement.

Dès que l'on réfléchit de manière défensive, comme nos collègues de l'opposition, cela ne fonctionne pas. Si l'expertise n'est pas reconnue par l'ensemble de la société, il ne peut y avoir ni débat ni action publique. Tout n'est pas affaire d'alerte : l'action publique n'est plus possible sur certains sujets, malgré l'absence de risque, parce que l'indépendance de l'expertise

n'est pas garantie : la proposition de loi fonctionne dans les deux sens. J'invite chacun à formuler des propositions afin de parvenir à une proposition partagée.

M. Alain Houpert. – Vous avez parlé d'opposition et de majorité. Ce type de réflexion doit être transparent. Il y va de l'intérêt général.

On veut fabriquer un machin. En tant que scientifique, j'estime qu'il faut laisser faire les choses. La science est un art et non une technique. Ce texte risque de la rabaisser de la paillasse au niveau le plus bas, parfois celui de l'égoût.

M. Gérard Cornu. – Est-il exact que nous n'aurons pas le temps d'examiner tous ces amendements en séance publique ?

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Nous ne pourrions pas examiner la proposition de loi en une seule fois. Mes amendements visent à s'assurer que l'on débattera à partir d'un texte clair, évitant les faux débats. Le temps disponible la semaine prochaine devrait être consacré à la discussion générale.

M. Gérard Cornu. – Les amendements proposés présentent peu d'intérêt pour nous dans la mesure où nous sommes opposés au principe de la création de la Haute autorité.

M. Raymond Vall, président. – Nous sommes au cœur du sujet. Personne ne le conteste, les problèmes qu'on a connus par le passé ne doivent pas se renouveler. Cela dit, les auteurs de la proposition de loi et le rapporteur souhaitent-ils prendre en compte les remarques qui ont été formulées ?

Les quelque 1 200 agences ou assimilées qui existent dans la sphère publique mobilisent un budget d'environ 50 milliards d'euros. J'avais d'abord cru que vous plaidez pour un allègement de ces structures. Ce n'est pas ce que j'ai entendu par la suite. En outre, la mise en cause de la crédibilité de l'expertise gêne un certain nombre de nos collègues, de même qu'elle a conduit plusieurs instances à s'élever contre ce projet de nouvelle autorité. Enfin, si la situation des lanceurs d'alerte pose effectivement question, - là-dessus, je vous suis parfaitement - justifie-t-elle une Haute autorité ?

Tels sont les termes du débat sur l'opportunité d'examiner vos amendements. S'ils sont repoussés, le texte sera rejeté. Une autre option serait de laisser davantage de temps pour travailler sur ce texte et toiler les dispositifs existants. Or nous sommes tous convaincus du bien-fondé de votre propos : nous réprouvons tous ce qui s'est passé et ne voulons pas en être complices.

M. Ronan Dantec, rapporteur. – Trois éclaircissements allant dans le sens des propos du président. Tout d'abord, notre dernier amendement modifie le titre du texte pour en élargir l'objet. En outre, je ne peux prendre aujourd'hui la responsabilité de refaire le meccano de l'Etat en matière d'agences. Ce serait trop complexe et nous conduirait à un faux débat. Je m'engage en revanche à ce que la proposition aboutisse dans une logique de

simplification et à moyens constants. Il y a des possibilités de simplification : sait-on qu'il existe toujours au ministère de l'écologie un comité de la prévention et de la précaution ? Pour autant, évitons de stigmatiser et travaillons dans l'échange avec le Gouvernement. Enfin, je ne remets nullement en cause ni la déontologie ni la qualité du travail des agences. Elles sont intéressées à une validation extérieure de cette qualité.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

M. Ronan Dantec, rapporteur. – L'amendement n° COM 2 est rédactionnel.

M. Hervé Maurey. – Etant opposé à la création de la Haute autorité, nous ne prendrons pas part au vote sur les amendements. Nous aurions préféré que le rapporteur reprenne sa copie.

M. Gérard Cornu. – Il en est de même pour le groupe UMP

L'amendement n° COM-2, est adopté, de même que les amendements n° s COM-3, COM-6, COM-7, COM-9, COM-11 et COM-12 .

Article 2

Les amendements n° s COM-13, COM-15 et COM-20 sont adoptés.

Article 3

Les amendements n° s COM-22, COM-23, COM-25, COM-26, COM-27, COM-28 et COM-30 sont adoptés.

Article 4

L'amendement n° COM-31 est adopté.

Article 5

L'amendement n° COM-33 est adopté.

Article 6

Les amendements n° s COM-1 et COM-4 sont adoptés.

Article 7

L'amendement n° COM-5 est adopté.

Article 8

Les amendements n° s COM-8 et COM-10 sont adoptés.

Article 9

L'amendement n° COM-14 est adopté.

Article 10

L'amendement n° COM- 16 est adopté.

Article 11

L'amendement n° COM-17 est adopté.

Article 13

L'amendement n° COM-18 est adopté.

Article 14

L'amendement n° COM-19 est adopté.

Articles additionnels après l'article 14

L'amendement n° COM-21 est adopté, ainsi que l'amendement n° COM-24.

Article 15

L'amendement n° COM-29 est adopté.

Article 16

L'amendement n° COM-32 est adopté.

Article 17

L'amendement n° COM-34 est adopté.

Article 18

L'amendement n° COM-35 est adopté.

Article 22

L'amendement n° COM-36 est adopté.

Intitulé du texte

L'amendement n° COM-37 est adopté.

L'ensemble de la proposition de loi est rejeté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

ANNEXE I

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mercredi 19 septembre 2012

- *Institut national de veille sanitaire (InVS)* : **Mme Françoise Weber**, directrice générale et **Mme Sophie Martinon**, chargée de mission auprès de la directrice générale ;
- *Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM)* : **M. Dominique Maraninchi**, directeur général et **Mme Carole le Saulnier**, service des affaires juridiques ;
- *Comité national consultatif d'éthique (CCNE)* : **M. Alain Grimfeld**, président ;
- *Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses)* : **M. Marc Mortureux**, directeur général et **Mme Alima Marie**, directrice de l'information, de la communication et du dialogue avec la société ;
- *Ministère du travail* : **M. Lionel de Taillac**, conseiller et **Mme Valérie Delahaye**, chef de service de la direction générale du travail.

Mardi 25 septembre 2012

- *Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE)* : **Mme Diane Szynkier**, conseillère et **M. Laurent Michel**, directeur de la prévention des risques ;
- *Fondation Sciences Citoyennes et Réseau Environnement Santé* : **M. André Cicoella**, président.

Lundi 8 octobre 2012

- *Ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur* : **M. Yves Lévy**, conseiller spécial santé auprès de la Ministre, **Mme Anne Jouvenceau**, chargée de mission auprès de M. Yves Lévy et **M. Sylvain Laval**, chargé des relations avec le Parlement.

TABLEAU COMPARATIF

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte de la commission
	<p data-bbox="598 504 1029 660" style="text-align: center;">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</p> <p data-bbox="606 716 1021 884" style="text-align: center;">TITRE I^{ER} LA HAUTE AUTORITÉ DE L'EXPERTISE SCIENTIFIQUE ET DE L'ALERTE EN MATIÈRE DE SANTÉ ET D'ENVIRONNEMENT</p> <p data-bbox="758 952 869 985" style="text-align: center;">Article 1^{er}</p> <p data-bbox="590 1019 1037 1355">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.</p> <p data-bbox="670 1377 853 1411" style="text-align: center;">À cette fin, elle :</p> <p data-bbox="590 1444 1037 1601">1° élabore des règles déontologiques propres à l'expertise scientifique et technique dans le domaine de la santé publique et de l'environnement ;</p> <p data-bbox="590 1624 1037 1780">2° établit des procédures d'évaluation des pratiques d'expertise et de reconnaissance de la compétence scientifique et technique des professionnels ;</p> <p data-bbox="590 1803 1037 1904">3 certifie, à la demande des employeurs, les dispositifs d'alerte visés à l'article 9 ;</p>	<p data-bbox="1061 504 1476 660" style="text-align: center;">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</p> <p data-bbox="1069 716 1468 884" style="text-align: center;">TITRE I^{ER} LA HAUTE AUTORITÉ DE L'EXPERTISE SCIENTIFIQUE ET DE L'ALERTE EN MATIÈRE DE SANTÉ ET D'ENVIRONNEMENT</p> <p data-bbox="1220 952 1332 985" style="text-align: center;">Article 1^{er}</p> <p data-bbox="1053 1019 1484 1075" style="text-align: center;"><i>La commission n'a pas établi de texte ¹</i></p>

¹ En conséquence, en application de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance publique portera sur le texte initial de la proposition de loi.

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte de la commission

4° instruit les alertes qui lui sont soumises en exerçant une mission de conseil ;

5° veille au respect des dispositions relatives à la protection des personnes ayant participé au lancement d'une alerte ;

6° tient un registre des alertes dans lequel sont consignés toutes les phases des procédures en cours ;

7° établit le rapport annuel prévu à l'article 7.

Article 2

Article 2

La Haute Autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement peut être saisie par :

- un membre du Gouvernement, un député ou un sénateur ;

- l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques ;

- les associations de défense des consommateurs agréées en vertu de l'article L. 411-1 du code de la consommation ;

- les associations de protection de l'environnement agréées en vertu de l'article L. 141-1 du code de l'environnement ;

- 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 ;

- les cellules d'alerte sanitaire et environnementale mentionnées à l'article 9 ;

- les personnes mentionnées au deuxième alinéa de l'article 15.

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte de la commission

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

Article 3

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 :

1° deux membres de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, désignés par ce dernier ;

2° un membre du conseil d'État ayant au moins le grade de conseiller désigné par l'Assemblée générale du Conseil d'État ;

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 ;

4° sept personnalités qualifiées ayant mené des missions d'expertise collectives désignés par les grands organismes de recherche ;

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 ;

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 ;

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte de la commission

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 ;

8° cinq représentants d'associations concernées par la déontologie de l'expertise scientifique, désignés par le Conseil économique, social et environnemental ;

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.

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.

La durée du mandat des membres de la Haute Autorité est de quatre ans, renouvelable une fois. Le mandat n'est pas révocable.

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 4

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte de la commission

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 5

Article 6

La Haute Autorité dispose de l'autonomie financière. Son budget est rattaché au budget des services du Premier ministre.

Article 6

Les ressources de la Haute Autorité sont constituées par :

1° Une dotation globale ;

2° Des subventions de l'État et éventuellement d'autres personnes publiques ;

3° Des produits divers.

Article 7

Article 7

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte de la commission

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

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.

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

**TITRE II
EXERCICE DU DROIT D'ALERTE
EN MATIÈRE SANITAIRE ET
ENVIRONNEMENTALE**

Article 8

Article 9

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte de la commission
<p style="text-align: center;">Code du travail</p> <p style="text-align: center;">Partie législative nouvelle Première partie : Les relations individuelles de travail Livre III : Le règlement intérieur et le droit disciplinaire Titre II : Règlement intérieur Chapitre Ier : Contenu et conditions de validité.</p>	<p>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.</p>	
<p>Art. L. 1321-1. - Le règlement intérieur est un document écrit par lequel l'employeur fixe exclusivement :</p>	<p style="text-align: center;">Article 10</p> <p>Après le 2° de l'article L. 1321-1 du code du travail, il est inséré un 2° bis ainsi rédigé :</p> <p style="padding-left: 40px;">« 2° bis Les conditions de fonctionnement de la cellule d'alerte sanitaire et environnementale ; »</p>	<p style="text-align: center;">Article 10</p>
<p>Art. L. 1321-2. - Le règlement intérieur rappelle :</p>	<p style="text-align: center;">Article 11</p> <p>L'article L. 1321-2 du code du travail, est complété par un 3° ainsi rédigé :</p> <p style="padding-left: 40px;">« 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. »</p>	<p style="text-align: center;">Article 11</p>
<p>Quatrième partie : Santé et sécurité au travail Livre Ier : Dispositions générales Titre IV : Information et formation des travailleurs Chapitre Ier : Obligation générale d'information et de formation</p>	<p style="text-align: center;">Article 12</p> <p>L'article L. 4141-1 du code du travail est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p style="text-align: center;">Article 12</p>

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte de la commission
<p>Art. L. 4141-1. - L'employeur organise et dispense une information des travailleurs sur les risques pour la santé et la sécurité et les mesures prises pour y remédier.</p>	<p>« 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. »</p>	
	<p>Article 13</p>	<p>Article 13</p>
	<p>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</p>	
	<p>Si l'établissement relève du régime des installations classées, l'employeur doit informer les autorités concernées.</p>	
	<p>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.</p>	

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte de la commission

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

Article 14

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.

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.

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte de la commission

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

Article 15

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.

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.

Toutes les personnes intervenant dans la procédure sont soumises à une obligation de confidentialité.

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.

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte de la commission
<p style="text-align: center;">Code pénal</p> <p>Livre II : Des crimes et délits contre les personnes</p> <p>Titre II : Des atteintes à la personne humaine</p> <p>Chapitre V : Des atteintes à la dignité de la personne</p> <p>Section 1 : Des discriminations</p> <p>Art. 225-1. - Constitue une discrimination toute distinction opérée entre les personnes physiques à raison de leur origine, de leur sexe, de leur situation de famille, de leur grossesse, de leur apparence physique, de leur patronyme, de leur état de santé, de leur handicap, de leurs caractéristiques génétiques, de leurs moeurs, de leur orientation ou identité sexuelle, de leur âge, de leurs opinions politiques, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p style="text-align: center;">TITRE III</p> <p style="text-align: center;">DISPOSITIONS DIVERSES</p> <p style="text-align: center;">Article 16</p> <p>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, ».</p>	<p style="text-align: center;">TITRE III</p> <p style="text-align: center;">DISPOSITIONS DIVERSES</p> <p style="text-align: center;">Article 16</p>

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte de la commission
<p>—</p> <p>Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse</p>	<p>—</p> <p>Article 17</p> <p>Le livre III de la première partie du code de la santé publique est complété par un titre V ainsi rédigé :</p> <p>« Titre V</p> <p>« Protection des lanceurs d’alerte</p> <p>« 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. »</p>	<p>—</p> <p>Article 17</p>
<p>Art. 35. - La vérité du fait diffamatoire</p>	<p>Article 18</p> <p>L’article 35 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« 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. »</p>	<p>Article 18</p>
	<p>Article 19</p> <p>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.</p>	<p>Article 19</p>

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte de la commission

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 20

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 21

Article 22

Un décret en Conseil d'État fixe les conditions dans lesquelles la présente loi est applicable :

1° Aux administrations de l'État ;

2° Aux établissements publics de l'État autres que ceux ayant un caractère industriel et commercial.

Article 22

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.

Article 23