

Les lanceurs d'alerte et la loi

Comment la protection des lanceurs et des alertes peut modifier les processus d'expertise



Francis Chateauraynaud

Sociologue

Directeur d'étude à l'EHESS (École des hautes études en sciences sociales)

RÉSUMÉ

Dans cet article, Francis Chateauraynaud rappelle le rôle et la place de nouveaux personnages apparus dans les années 90 : les lanceurs d'alerte. Face à la découverte de risques associés à leurs domaines professionnels (souvent sanitaires et environnementaux), ils font passer des messages de sauvegarde ou de protection. Leur histoire s'imbrique dans celle d'un nouveau mode de gouvernance environnementale et l'idée d'une démocratie écologique. Leur intervention « engage une multiplicité de logiques, allant de la vigilance à la controverse, la normalisation ou le conflit ». Pour ces acteurs souvent mis en position de fragilité l'auteur rappelle la nécessité un cadre juridique de protection, prévision du grenelle de l'environnement laissée de côté par la loi « Grenelle I » du 10 février 2009. Par ailleurs, il faut dissocier le « lanceur », dont l'action est temporaire, de « l'alerte », censée engendrer un processus d'évaluation d'un danger ou d'un risque. D'où l'aboutissement à l'expertise, et à sa composante inéluctable, le contradictoire.

SUMMARY -

1. LE LANCEUR D'ALERTE ET LA DÉMOCRATIE ÉCOLOGIQUE

Parmi les faits marquants du Grenelle de l'Environnement, les observateurs attentifs ont retenu la prise en compte d'un nouveau personnage, qui avait déjà fait des apparitions sporadiques dans l'espace public depuis la fin des années 1990 : le « lanceur d'alerte ». Dans le mouvement de refonte des modes de « gouvernance » en matière d'environnement, ce personnage apparaît en effet décisif, puisqu'il donne corps à l'idée de « démocratie écologique »¹. Peut-on mettre en place de nouvelles formes de régulation des enjeux environnementaux sans donner plus de chances d'être entendu à ceux-là mêmes qui détectent les nouveaux

La mise en évidence de dangers ou de risques se heurte à des rapports de pouvoirs.

risques ou voient venir les éventuelles catastrophes ? La complétude des systèmes d'action et d'évaluation négociés au cours du Grenelle semblait donc exiger une protection des lanceurs d'alerte par un cadre juridique adéquat. Ainsi, les auteurs du rapport ont noté qu'« il est impératif de définir un cadre de protection du lanceur d'alerte environnementale et sanitaire », et que ce dispositif doit permettre de combattre « une large gamme de

représailles observées à l'encontre du lanceur d'alerte, depuis le licenciement, ou la suppression de crédits aux chercheurs jusqu'à la 'mise au placard' parfois moins évidente à démontrer ». En se fondant sur ce constat collectif, de multiples acteurs sont intervenus au cours de l'année 2008 afin que le législateur se saisisse de la question de l'alerte sanitaire et environnementale dans le cadre des travaux préparatoires de la « loi post-Grenelle », en soutenant notamment la création d'une « haute autorité de protection de l'alerte et de l'expertise »².

2. LÉGISLATION, DÉSILLUSION

A l'automne 2008, au moment des débats puis du vote au pas de charge de la

loi dite « Grenelle I », il n'était plus question de la cause des lanceurs d'alerte, ce qui a immédiatement provoqué la colère de leurs défenseurs. La Fondation Sciences Citoyennes, par la voix d'André Cicolella, chimiste et toxicologue, porteur d'une alerte dans les années 1980-1990 sur les éthers de glycol, responsable de la commission santé des Verts, et co-auteur d'un ouvrage sur l'expertise en santé

Toutes sortes de choses peuvent faire l'objet de processus d'alerte ... la difficulté étant de faire le départ entre une inquiétude légitime, la découverte de signes tangibles ou une prophétie de malheur.

environnementale³, s'indigne de l'abandon d'un principe unanimement retenu à l'issue du Grenelle. Rappelant que « le rôle de l'autorité indépendante consisterait à protéger les lanceurs d'alerte, mais aussi à évaluer la pertinence de leur message », Cicolella insiste sur les enjeux déontologiques de l'expertise en rapprochant les déboires des lanceurs d'alerte, les conflits d'intérêt souvent constatés entre industrie et expertise, et l'absence d'indépendance des agences sanitaires⁴. Faute de dispositions adéquates, on constate en effet, dans la plupart des cas, que les rôles se distribuent en camps opposés et parfois retranchés : d'un côté, les « experts officiels » très souvent dénoncés comme étant au service de « lobbies » ; de l'autre, les lanceurs d'alerte assimilés purement et simplement aux militants et autres « activistes ». Finalement, suite aux pressions critiques, le sénat réintroduit – trop timidement pour les écologistes – la référence à l'alerte et à l'expertise. L'article 45 du texte révisé indique en effet que « la création d'une instance propre à assurer la protection de l'alerte et de l'expertise afin de garantir la transparence, la méthodologie, la déontologie des expertises sera mise à l'étude. Elle pourra constituer une 'instance d'appel' en cas d'expertises contradictoires et pourra être garante de l'instruction des situations d'alerte »⁵. La loi prévoit une simple « mise à l'étude » et ne mentionne pas explicitement le « lanceur d'alerte ». Le dossier reste donc ou-

vert. La généalogie de cette notion peut dès lors être utile pour entrevoir des caractéristiques à la fois plus complexes et constructives concernant les processus publics de prise en compte des risques. C'est pourquoi je propose, dans cette courte contribution, de revenir sur la signification sociologique de l'émergence des lanceurs d'alerte.

3. ALERTES ET DÉNONCIATIONS, ENTRE CONTROVERSES ET CONFLITS

En France, la notion de lanceur d'alerte est née au cœur de travaux sociologiques consacrés à la trajectoire des causes publiques. Pour comprendre comment se forment – et se déforment – des signaux d'alarme en matière sanitaire, environnementale ou technologique, il fallait donner un nom à ceux qui rendent manifestes les signes d'un danger en cherchant à mobiliser des acteurs capables d'agir avant qu'il ne soit trop tard⁶. Toutes sortes de choses peuvent faire l'objet de processus d'alerte et il n'y a pas de limite fixée a priori à ce qui peut se révéler pertinent pour une société donnée, la difficulté étant de faire le départ entre une inquiétude légitime, la découverte de signes tangibles ou une prophétie de malheur⁷. Le discernement ne peut provenir que d'un processus, plus ou moins long, d'enquête collective, laissant une large place à la controverse. Dans cette conception ouverte, le lanceur d'alerte apparaît alors comme un opérateur de transformation, contribuant par son geste à changer le regard porté sur des milieux, des produits ou des activités. De multiples études sociologiques ont depuis montré comment, selon les milieux et les objets en cause, la fonction de lanceur d'alerte peut être assumée plus ou moins ouvertement et accroître ou non la vigilance collective⁸.

4. UNE NOTION NOUVELLE ?

Dans le monde anglo-saxon, une notion existait déjà : celle de « whistleblower » - au sens littéral, celui qui « donne un coup de sifflet », visant l'arrêt d'un processus ou d'une activité⁹. Des dispositifs ont très tôt permis à des personnes tenues par des obligations de réserve, de révéler des agissements contraires à la loi ou de dénoncer des actes de corruption¹⁰. L'idée d'illégalité est très forte dans les usages

et en Grande-Bretagne des procédures permettent par exemple de dénoncer les violations des lois relatives au travail. Or la notion de « lanceur d'alerte » vise une classe de phénomènes beaucoup plus étendue, puisqu'il s'agit avant tout de désigner les personnes ou les groupes qui s'efforcent de faire partager leur vision d'un futur en train d'advenir sans disposer nécessairement de tous les éléments pour convaincre. Du même coup, faire du « lanceur d'alerte » une simple traduction du « whistleblower », comme on l'a beaucoup lu dans les médias, c'est réduire l'affaire à la dénonciation d'actes moralement ou juridiquement répréhensibles. Au contraire, la construction de la figure de l'alerte a été opérée en détachant analytiquement le moment de l'alerte et celui de la dénonciation ou de la critique, et en montrant que tout signal d'alerte engage une multiplicité de logiques d'action et de jugement comme la vigilance, la controverse, la polémique, la normalisation, l'accusation ou le scandale¹¹. Autrement dit, dans son concept, le lanceur d'alerte contient comme cas limite ou cas particulier le « tireur d'alarme légal » que forme le modèle du whistleblower, mais il s'étend à de multiples cas de figure¹². On peut lancer une alerte dans toutes sortes de contextes et ce type d'action ne peut être attaché à une classe de personnages socialement déterminés : pour devenir

Tout processus d'alerte tend à suspendre, au moins quelque temps, l'évidence des routines ordinaires.

lanceur d'alerte, seul compte le mouvement qui consiste à se tourner vers autrui pour faire part d'inquiétudes, de doutes, de signes ou d'observations qui engagent un monde en devenir – personnes, choses, entités individuelles ou collectives. Il s'agit au sens littéral de passer un message ou une information de manière à obtenir des actions ou des résolutions visant la sauvegarde ou la protection d'un bien supposé commun – par exemple une espèce animale lorsqu'il s'agit d'espèces menacées. Ainsi, la manière de lancer le message joue-t-elle un rôle décisif puisqu'elle pèse sur la trajectoire qu'elle pourra emprunter en franchissant ou

non les différentes barrières formées par l'appréciation de multiples acteurs, dotés d'intérêts, de représentations et de compétences différentes. C'est pourquoi, dès lors qu'elle commence à cheminer dans une série d'arènes publiques, une alerte donne lieu à de constantes redéfinitions, engageant toutes sortes de protagonistes. Si les autorités sont très souvent sollicitées, les acteurs mobilisés par l'alerte peuvent être des proches, des riverains, des scientifiques, des acteurs associatifs ou des relais politiques ou médiatiques, comme lorsque le signal passe par des élus (comme c'est le cas avec les questions parlementaires) ou des médias (via un jeu de révélations et de reprises dont l'effet sur les objets en cause est à géométrie variable, produisant des hyperboles médiatiques de portées inégales).

5. L'ÈRE DE LA CONTROVERSE

Tout processus d'alerte tend à suspendre, au moins quelque temps, l'évidence des routines ordinaires et, ce faisant, contraint à l'attention et à la vérification. C'est précisément dans ce mouvement vers le questionnement et l'enquête que l'alerte entretient d'étroites relations avec l'expertise. Lancer une alerte c'est amorcer un processus d'évaluation d'un danger ou d'un risque. Or on sait que, depuis le milieu des années 1990, qui ont vu se généraliser la référence au principe de précaution, déposé en France dans la Constitution via la Charte de l'environnement et de plus en plus utilisé par les instances internationales, la liste des sources d'alertes et de controverses n'a cessé de s'allonger. Nous sommes clairement entrés dans une nouvelle forme de gouvernance des risques, dans laquelle la notion d'incertitude est constamment mobilisée, en étant renforcée par la confrontation continue des expertises¹³.

La plupart des acteurs, des industriels aux journalistes, en passant par les chercheurs, les membres de l'administration, les élus ou les associations, se sont adaptés à l'idée de controverses publiques permanentes, de sorte que le statut des lanceurs d'alerte a fortement changé en l'espace d'une dizaine d'années : là où la rupture du silence et un lourd travail de conviction et de mobilisation étaient nécessaires – que l'on pense par exemple à l'expérience d'un chercheur et lanceur d'alerte comme Henri Pézerat, récem-

Nous sommes clairement entrés dans une nouvelle forme de gouvernance des risques, dans laquelle la notion d'incertitude est constamment mobilisée, en étant renforcée par la confrontation continue des expertises.

ment disparu, porteur du dossier de l'amiante pendant plus de 30 ans, on assiste aujourd'hui à une prolifération des signes, des alertes et des polémiques, des études et des dispositifs réglementaires. Dans ce contexte, la notion de « lanceur d'alerte » n'est plus utilisée par une poignée de spécialistes et d'acteurs critiques, mais tend à devenir l'étendard communicationnel d'une nouvelle forme de militance. Ainsi, les faucheurs volontaires d'OGM s'auto-définissent désormais comme des lanceurs d'alerte. Mieux, début 2008, lorsque le terme est déposé pour la première fois sur l'encyclopédie coopérative Wikipedia, un contributeur en attribue l'origine à la « mouvance altermondialiste » ! Cette redéfinition de l'alerte comme modalité militante est inévitable dès lors que la mise en évidence de dangers ou de risques se heurte à des rapports de pouvoirs. Sur de multiples dossiers, les alertes et les controverses se doublent de dénonciations et de conflits, et de fait le statut public du lanceur d'alerte devient un des enjeux de rapports de force. Ainsi, le porte-parole du Réseau Sortir du nucléaire n'est plus présenté

La tendance actuelle est plutôt à la réorganisation autoritaire du domaine des risques à travers la mise en place de dispositifs centralisés conçus sous la notion de « sécurité globale ».

comme un militant mais comme un lanceur d'alerte et c'est au nom de la défense de ce nouveau statut que s'élèvent les protestations contre sa garde à vue au printemps 2008 dans les locaux de la DST. On com-



coup que l'enjeu d'une inscription juridique d'un dispositif protecteur des lanceurs d'alerte soit devenu éminemment politique.

6. UNE PROTECTION DOIT TENIR COMPTE DE LA DIVERSITÉ DES TRAJECTOIRES ET DU CARACTÈRE TEMPORAIRE DE L'ALERTE

Ce qui préoccupe les acteurs de la gouvernance des risques c'est avant tout la capacité de détection de nouveaux risques non encore identifiés – souvent qualifiés dans la rhétorique des « signaux faibles ». Or le traitement des alertes exige de tenir ensemble deux sources majeures de risques : ceux qui proviennent d'activités anciennes, oubliées ou banalisées, et ceux qui surgissent du fait de modifications récentes ou à venir, qu'il s'agisse d'entités naturelles ou de nouvelles technologies. Souvent associés comme deux exemples typiques de crises sanitaires, les dossiers de l'amiante et de la vache folle relèvent, sous ce rapport, de logiques opposées – de manière analogue à ce qui oppose les pesticides et les nanomatériaux par exemple : d'un côté on a affaire à des risques établis et à des séries longues d'événements et de mobilisations, qui rendent encore plus dramatique le « retour du refoulé » ou la redécouverte du danger – comme lorsqu'un nouveau site amianté est subitement dévoilé – ; de l'autre, se développe un nouveau front d'activité et d'expertise sur lequel la mise en controverse et la multiplication des évaluations interviennent très en amont. Le suivi sociologique de multiples dossiers montre que, paradoxalement, dans la configuration contemporaine, ce sont les risques connus et anciens qui font émerger des lanceurs d'alerte au sens originel, alors que sur les « nouveaux risques » se déploient plutôt des réseaux d'acteurs qui redéfinissent l'alerte comme une forme d'outil de mobilisation – on le voit clairement lorsque l'alerte est globale et officielle comme dans le cas du climat ou de la grippe aviaire (H5N1), ou encore des nanomatériaux. Mais, de manière orthogonale à cette structure chiasmatisée, de nombreux dossiers se caractérisent par une logique conflictuelle de longue portée – le nucléaire et les OGM en particulier – logique en vertu de laquelle les signaux d'alarme sont transformés en ressorts polémiques et en enjeux de rap-

ports de force, surtout lorsqu'ils servent à décrédibiliser l'adversaire dans l'espace public.

7. ALERTE, EXPERTISE ET DÉMOCRATIE


Une fois que l'on a déployé l'espace complet des trajectoires que peut emprunter un signal d'alarme, il importe de s'intéresser aux conditions initiales en examinant la manière dont s'associent, puis se dissocient, le lanceur et l'alerte. Et c'est ici qu'un travail politique et juridique reste à faire pour assurer les meilleures conditions possibles à la fois à la prise de parole ou à l'acte de révélation que constitue un cri d'alarme, et à la prise en compte et l'évaluation rationnelle de ce qui est réellement en jeu. Il faut en premier lieu tenir compte des modalités concrètes d'insertion du lanceur d'alerte dans un milieu ou un réseau socio-technique et du type de contraintes qui pèsent sur lui, comme par exemple dans le cadre d'un contrat de travail de droit privé ou d'une obligation de réserve applicable aux fonctionnaires¹⁴. Mais comme l'ont montré des affaires récentes de mises en cause de citoyens ordinaires ou de porte-parole d'associations, il faut, plus largement, pouvoir assurer un processus de séparation du porteur et de l'alerte, en permettant une double évaluation critique : celle du traitement réservé aux personnes et aux groupes qui rendent public un danger ou un risque (en sanctionnant les mauvais traitements) ; celle de l'objet en cause qui suppose une procédure d'expertise contradictoire capable d'affranchir les acteurs des jeux d'intérêts et de représentations (afin de garantir une évaluation des faits, des instruments et des connaissances en toute indépendance). Du point de vue de l'expertise, cette prise en compte systématique du « contradictoire » doit rendre visibles, dans les conclusions, tous les avis minoritaires.

Une telle construction de la relation entre alerte et expertise n'est-elle pas par nature utopique ? Tout dépend de la configuration socio-politique dans laquelle pensent et agissent les protagonistes. Il est vrai que la tendance actuelle est plutôt à la réorganisation autoritaire du domaine des risques à travers la mise en place de dispositifs centralisés conçus sous la notion de « sécurité globale », et destinés à

Peut-on mettre en place de nouvelles formes de régulation des enjeux environnementaux sans donner plus de chances d'être entendu à ceux-là mêmes qui détectent les nouveaux risques ou voient venir les éventuelles catastrophes ?

traiter dans une même logique toutes les alertes, du terrorisme aux incendies de forêt en passant par les virus émergents, sans tenir compte des jeux d'acteurs et des mondes qu'ils engagent. Il y a donc encore du chemin à faire pour éloigner la « démocratie écologique » du simple mot d'ordre et lui donner corps dans des dispositifs qui laissent une chance à la vigilance citoyenne et à l'échange argumentatif.

Notes

1. Voir le rapport du Groupe V intitulé « Construire une démocratie écologique : Institutions et gouvernance » (septembre 2007) - lire plus particulièrement les engagements 194 et 195.
2. Suite à la remise du rapport de la commission Lepage sur la « gouvernance écologique » qui appuyait la création d'une « haute autorité de l'expertise », comprenant un volet sur les alertes, un colloque a été organisé en mars 2008, au Sénat. Intitulé : « Lanceurs d'alerte et système d'expertise : vers une législation exemplaire en 2008 ? », il réunissait des parlementaires comme Marie-Christine Blandin et Corinne Lepage, des chercheurs et des militants, comme Jacques Testart et André Cicoella, des avocats comme Bernard Fau et Jean-Paul Teissonnière, des juristes comme Marie-Angèle Hermitte et Christine Noiville, ainsi que des personnes venues témoigner des pressions subies lors de leurs prises de parole ou leurs alertes : Pierre Meneton (affaire du sel dans l'alimentation), Etienne Cendrier (risques liés aux antennes-relais de téléphonie mobile), Véronique Lapidès (Collectif Vigilance Franklin mobilisé autour de la friche de l'usine Kodak à Vincennes).
3. A. Cicoella et D. Browaers Alertes santé. Experts et citoyens face aux intérêts privés, Paris, Fayard, 2005.
4. « Expertise : abandon d'une promesse du Grenelle », Journal de l'Environnement, 13 octobre 2008.
5. Projet de loi, modifié par le Sénat, de programmation relatif à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement, adopté le 10 février 2009, article 45.
6. F. Chateauraynaud et D. Torny, Les Sombres précurseurs. Une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque, Paris, Ed EHESS, 1999 ; F. Chateauraynaud et D. Torny, « Mobiliser autour d'un risque. Des lanceurs aux porteurs d'alerte », in Cécile Lahellec (coord.), Risques et crises alimentaires, Paris, Tec & Doc, 2005.
7. Même le catastrophisme peut, comme on l'a vu récemment, être revendiqué comme mode d'intervention légitime. Voir J.-P. Dupuy, Pour un catastrophisme éclairé. Quand l'impossible est certain, Paris, Seuil, 2002.
8. F. Chateauraynaud,  « Incontournables présences.

L'exercice de la vigilance sous contrainte du principe de précaution», in C. Gilbert (dir), Risques collectifs et situations de crise. Apports de la recherche en sciences humaines et sociales, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 111-125.

9. Selon le MacMillan Dictionnaire, a whistle-blower is « someone who reports dishonest or illegal activities within an organization to someone in authority » (Edition 2006).
10. On cite souvent le False Claims Act (ou Lincoln Law) édicté en 1863 aux Etats-Unis, alors désunis par la guerre de sécession, a de permettre la lutte contre la corruption en protégeant ceux qui la dénonçaient. Le Whistleblower Protection Act qui concerne les employés fédéraux aux Etats-Unis s'inscrit ainsi dans une longue série de textes visant à protéger les actes de divulgations d'actions répréhensibles (misconducts).
11. Pour une analyse détaillée de ce que produit un scandale sur un milieu professionnel supposé capter très en amont les « alertes », voir E. Fillion, A l'épreuve du sang contaminé, Paris, Éditions de l'EHESS, 2009.
12. Cf. M. Bernstein & J.M. Jasper, "Interests and credibility: whistleblowers in technological conflicts", Social Science Information, 35 (3), 1996, p. 565-589.
13. Voir U. Beck, World at Risk, Cambridge, Polity Press, 2007 ; O. Borraz, Les politiques du risque, Paris, Presses de Science Po, 2008.
14. On dispose déjà sur ce point de réflexions approfondies. M.-A. Hermitte et C. Noiville, « Quelques pistes pour un statut juridique du chercheur lanceur d'alerte », Natures, Sciences, Sociétés, 14, 2006, p.269-277 ; O. Leclerc, « La protection du salarié lanceur d'alerte », in E. Dockès (ed), Au cœur des combats juridiques, Paris, LGD, 2007.