



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion populaire 2022-GC-192

Pour la protection des lanceuses et lanceurs d'alertes !

Auteurs :	Gomez Mariaca Leonardo / Haenni Philippe / Kessler Simon / Dux Maxime / Goettkindt Dario
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	25.10.2022
Développement :	25.10.2022
Transmission au Conseil d'Etat :	25.11.2022
Réponse du Conseil d'Etat :	29.08.2023

I. Résumé de la motion

Par motion populaire déposée au Grand Conseil le 25 octobre 2022 et transmise au Conseil d'Etat le 25 novembre 2022, Leonardo Gomez Mariaca, Philippe Haenni, Simon Kessler, Maxime Dux et Dario Goettkindt demandent la modification de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst. ; RSF 10.1) en vue d'introduire une protection pour les lanceuses et lanceurs d'alerte (*whistleblowers*). Est considéré-e lanceuse ou lanceur d'alerte toute personne bien intentionnée qui constate et révèle des comportements illégaux. Ces personnes seront ainsi soutenues dans leur démarche et cette protection servira de moyen de prévention générale contre plusieurs aspects néfastes (comportements abusifs, tensions entre employés, dégâts d'image, etc.).

Les motionnaires souhaitent qu'un troisième alinéa formulé comme suit soit introduit à l'article 19 Cst. :

Article 19 **Opinion et information**

¹ La liberté d'opinion et la liberté d'information sont garanties

² Le droit à l'information est garanti. Toute personne peut consulter les documents officiels dans la mesure où aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose.

³ *Toute personne qui, de bonne foi et pour la sauvegarde de l'intérêt général, révèle à l'organe compétent des comportements illégaux constatés de manière licite bénéficie d'une protection adéquate.*

Les motionnaires relèvent que la Suisse est l'un des rares pays en Europe à ne pas posséder de cadre harmonisé de protection des lanceuses et lanceurs d'alerte alors même qu'elle fait partie du Groupe d'Etats contre la corruption depuis 2006. Plusieurs cantons ont toutefois mis en place des structures pour faciliter le travail des lanceuses et lanceurs d'alerte. Le canton de Genève a par exemple modifié sa Constitution cantonale et adopté la loi sur la protection des lanceurs d'alerte au sein de l'Etat ainsi que le règlement d'application correspondant. Les motionnaires estiment qu'en l'absence de mesures de protection concrètes pour les *whistleblowers* dans la loi, les personnes constatant des irrégularités au sein de leur lieu de travail ne sont pas encouragées à les dénoncer.

Cela étant, il existe un risque que des comportements illégaux persistent. La protection des lanceuses et lanceurs d'alerte permettrait également de protéger le reste de la population de ces comportements illégaux, ce qui revêt une importance particulière en période de crise. Cette protection a une dimension sociale, économique et sanitaire.

Seules les dénonciations faites de bonne foi sont protégées et les dénonciations calomnieuses sont exclues du champ de protection.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Des activités illégales ou des abus de droit peuvent se produire dans n'importe quelle organisation privée ou publique, quelle que soit sa taille. Ils peuvent prendre de nombreuses formes telles que la corruption, la fraude, des malversations ou des actes de négligence. S'ils ne sont pas traités, ils peuvent porter une atteinte grave à l'intérêt public.

Les personnes employées au sein de ces organisations ou qui se trouvent en contact étroit avec ces organisations sont généralement les premières à constater ce type d'agissements. Elles se trouvent de ce fait dans une position privilégiée pour informer les autorités compétentes pour y mettre un terme. Les lanceuses et lanceurs d'alerte peuvent contribuer à prévenir d'éventuels dommages et à détecter des menaces pour l'intérêt public qui pourraient rester cachées sinon.

Encourager les personnes concernées à signaler des actes répréhensibles et les protéger lorsqu'elles le font est essentiel pour la prévention de la corruption dans les secteurs public et privé. Leur donner les moyens de s'exprimer sans crainte de représailles peut aider les autorités à détecter et à dissuader des violations de la loi. Dans le secteur public, les *whistleblowers* peuvent faciliter la détection de la corruption passive, de détournement de fonds, de gaspillage de fonds publics et de fraude. Dans le secteur privé, ces personnes aident à identifier les cas de corruption active ou des actes de corruption dans des transactions commerciales. La protection des lanceuses et lanceurs d'alerte permet de protéger l'intérêt public et promouvoir une culture de responsabilité et d'intégrité publiques.

Le Conseil d'Etat reconnaît que l'action des lanceuses et lanceurs d'alerte est conforme à l'intérêt public et qu'il y a lieu de leur offrir une protection suffisante. Il estime toutefois que la Constitution et la législation cantonales ne constituent pas le bon échelon pour assurer leur protection.

En effet, le droit privé relève de la compétence exclusive de la Confédération et le contrat individuel de travail est principalement régi par les articles 319 et suivants de la loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil suisse (CO ; RS 220) ainsi que par des lois et ordonnances fédérales. Ces dispositions constituent la base du droit du travail et s'appliquent dans les rapports de service dans le secteur privé. Cela étant, le Conseil d'Etat estime que des mesures devraient être prises au niveau fédéral afin d'offrir cette protection à l'ensemble des travailleurs et travailleuses et pas uniquement aux employé-e-s du secteur public. En outre, la législation en matière de droit pénal et de procédure pénale relève également de la compétence exclusive de la Confédération et les articles 149 et suivant du Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (CPP ; RS 312.0) prévoient déjà des mesures de protection particulière (notamment garantie de l'anonymat) lorsqu'il y a lieu de craindre qu'une personne déterminée puisse, en raison de sa participation à la procédure, être exposée à un danger sérieux menaçant sa vie ou son intégrité corporelle ou à un autre inconvénient grave.

Au sein de l'Etat de Fribourg, une protection est apportée par l'article 62 de la loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat (LPers ; RSF 122.70.1). Cette disposition prévoit en substance que la collaboratrice ou le collaborateur qui, dans l'exercice de sa fonction, constate ou éprouve des soupçons sérieux au sujet d'un fait punissable et préjudiciable aux intérêts de l'Etat est tenu-e de le signaler sans retard à son autorité d'engagement, subsidiairement au Conseil d'Etat. Lorsque le fait paraît présenter un caractère pénal, l'autorité d'engagement ou le Conseil d'Etat le dénonce ensuite à l'autorité pénale compétente. A titre de protection, l'article 62 al. 5 LPers dispose que nul ne doit subir de désavantage sur le plan professionnel pour avoir, de bonne foi, signalé un fait apparemment punissable ou préjudiciable aux intérêts de l'Etat ou pour en avoir attesté. Cette disposition est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022 et il est prévu d'adopter une ordonnance en vue de préciser cette protection. Le Conseil d'Etat estime donc que, s'agissant du personnel de l'Etat, la protection demandée par les motionnaires est d'ores et déjà inscrite dans la législation.

L'exemple genevois évoqué par les motionnaires démontre que, nonobstant une nouvelle disposition dans la Constitution cantonale, le champ d'application de la loi se limite au personnel de l'administration cantonale, du Grand Conseil, du Pouvoir judiciaire, de la Cour des comptes, des institutions visées par la loi genevoise du 22 septembre 2017 sur l'organisation des institutions de droit public, de l'Université de Genève et de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale – Genève, des autorités communales, des services et institutions de droit public qui en dépendent, ainsi que des entités intercommunales. Même si la loi apporte ainsi une protection bienvenue à de nombreux employé-e-s, force est de constater que nombre d'entre eux échappent à son champ de protection. Le Conseil d'Etat est ainsi d'avis qu'une meilleure protection pourrait être offerte dans une base légale fédérale qui ne concernerait pas exclusivement les employé-e-s étatiques et qui aurait un champ d'application plus étendu.

Le Conseil d'Etat remarque enfin que la mise en œuvre de la protection des whistleblowers nécessite la preuve de leur bonne foi, comme le précise d'ailleurs les auteurs de la motion. L'administration d'une telle preuve peut présenter des difficultés pratiques importantes, l'expérience démontre en effet qu'il arrive que ce ne soit pas des motifs altruistes qui dictent les dénonciations, mais une volonté de réagir à une situation personnelle mal vécue (licenciement, avertissement, promotion refusée, etc.).

Le Conseil d'Etat invite donc le Grand Conseil à rejeter la présente motion populaire en prenant acte que les mesures ont déjà été prises dans le cadre de son champ de compétence.