



Savary Daniel

« Gesagate » : pour une réelle protection des lanceurs d'alerte

Cosignataires : 0

Réception au SGC : 09.12.24

Transmission au CE : *09.12.24

Dépôt et développement

Le « Gesagate » fait couler beaucoup d'encre et d'aucuns affirment désormais qu'une professionnalisation des exécutifs communaux pourrait être la solution pour éviter ce genre de déconvenue. Ce n'est toutefois pas certain car l'affaire n'aurait alors sans doute pas été rendue publique. Il est en effet compliqué d'être un lanceur d'alerte lorsque l'on est un professionnel et de risquer ainsi son gagne-pain. Finalement, c'est souvent le lanceur d'alerte qui est implicitement responsable d'avoir troublé l'ordre public, incitant ainsi tout un chacun à se taire, qu'il soit professionnel, milicien ou employé du service public. Et c'est bien là que réside le problème.

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 (ci-après : 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 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 alinéa 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.

Cette protection est pourtant insuffisante.

1. Tout d'abord le champ d'application doit être élargi et clarifié.

En effet, tous les représentants des pouvoirs de l'Etat, à n'importe quel niveau, doivent pouvoir bénéficier d'une protection adéquate. Chaque autorité doit se sentir concernée et protégée et cela passe par une définition large dans la loi, incluant les autorités communales - comme l'affaire bulloise nous l'apprend - mais aussi les autres niveaux du pouvoir (Grand Conseil, pouvoir judiciaire, etc.) en plus du personnel de l'Etat. L'article 2 de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte au sein de l'Etat (LPLA) du canton de Genève, entrée en vigueur le 26 mars 2022 (rsGE B 5 07), en est un exemple :

Art. 2 Champ d'application

La présente loi s'applique au personnel :

a) de l'administration cantonale comprenant les départements, la chancellerie d'Etat et leurs services, ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance ;

b) du Grand Conseil ;

c) du pouvoir judiciaire ;

d) de la Cour des comptes ;

e) des institutions visées par la loi sur l'organisation des institutions de droit public, du 22 septembre 2017 ;

*date à partir de laquelle court le délai de réponse du Conseil d'Etat (5 mois).

*f) de l'Université de Genève et de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale – Genève ;
g) des autorités communales, des services et institutions de droit public qui en dépendent, ainsi que des entités intercommunales.*

2. Ensuite, le Conseil d'Etat n'est pas l'autorité appropriée pour être le dernier recours d'une démarche de whistleblowing.

Il sied de rappeler que l'affaire Marie Garnier a démontré qu'une conseillère d'Etat peut, elle aussi, être en difficulté. Ensuite, ce rôle devrait revenir à un organe plus indépendant que le Conseil d'Etat, responsable des sept directions. Des garanties d'anonymité et de confidentialité doivent aussi être mises en place afin d'assurer une protection et d'encourager le signalement. Il est à préciser que la délation n'est pas pour autant protégée, la calomnie demeurant une infraction pénale. Mais sans ces garanties, la loi du silence s'impose, d'aucuns préférant se taire que de voir dans les faits leur emploi mis en péril, même si la LPers fribourgeoise affirme le contraire. La procédure de signalement mise en place par l'Etat de Genève par la même loi en est un exemple :

Art. 5 Signalement

¹ *Le signalement peut être anonyme et l'identité du lanceur d'alerte est confidentielle.*

² *Le signalement par un lanceur d'alerte est effectué auprès de la hiérarchie.*

³ *Lorsque le signalement auprès de la hiérarchie n'est pas approprié, notamment car celle-ci est mise en cause, que les faits lui ont déjà été signalés sans suite ou pour tout autre motif fondé, le lanceur d'alerte peut s'adresser à un ou des organismes désignés par l'employeur à cet effet, à un organe de surveillance interne à son employeur ou encore à la Cour des comptes.*

⁴ *Le lanceur d'alerte peut dénoncer directement un comportement pénalement répréhensible à la police ou au Ministère public. Il est réputé avoir respecté son obligation de dénoncer les crimes et délits poursuivis d'office au sens de l'article 33 de la loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale, du 27 août 2009, s'il a signalé ledit comportement à sa hiérarchie ou à l'une des entités citées à l'alinéa précédent.*

⁵ *L'organisme chargé de recevoir les signalements pour le personnel visé à l'article 2, lettres a et b, est le groupe de confiance.*

3. Ensuite, parce que le degré de protection, prévu dans la LPers fribourgeoise, doit être précisé, de même que les obligations de l'employeur envers le lanceur d'alerte.

Le degré de protection sera peut-être précisé dans le projet d'acte à venir, mais il importe de clarifier le rôle de l'employeur dans cette protection, dans l'accompagnement du lanceur d'alerte et surtout dans la formation en matière de procédures de signalement et de protection liées à cette démarche. La protection accordée ainsi que les obligations de l'employeur prévues dans la loi genevoise en sont un exemple :

Art. 8 Protection

¹ *La protection des lanceurs d'alerte et des témoins d'irrégularités membres du personnel visé à l'article 2 de la présente loi (ci-après : témoins) est assurée par l'employeur. L'article 34 de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985, est applicable au témoignage.*

² *Le lanceur d'alerte et les témoins peuvent faire appel au groupe de confiance pour leur protection. La procédure prévue en matière de protection de la personnalité est applicable.*

³ *Les autorités ou institutions auxquelles la présente loi s'applique peuvent cependant se doter d'un dispositif autre offrant un niveau de protection équivalent.*

⁴ *Le Conseil d'Etat définit les critères d'équivalence par voie réglementaire et valide les dispositifs remplissant ces conditions, sous réserve des entités visées à l'article 2, lettres b à d, pour lesquelles la validation relève de la compétence du Grand Conseil.*

⁵ *Le Conseil d'Etat définit par voie réglementaire les modalités de la participation financière aux coûts du dispositif de protection de la personnalité de l'Etat de Genève.*

6 L'entité saisie du signalement informe les lanceurs d'alerte et les témoins de leurs droits, en particulier s'agissant des mécanismes de protection prévus par la présente loi. Le cas échéant, l'entité saisie du signalement confirme à celle chargée de la protection le statut de lanceur d'alerte ou de témoin.

Art. 9 Obligations de l'employeur

1 L'employeur met sur pied des procédures pour le signalement d'irrégularités et pour la protection des lanceurs d'alerte ainsi que des témoins.

2 Il veille à ce que l'obligation de dénoncer au sens de la loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale, du 27 août 2009, soit respectée.

3 Il forme les responsables hiérarchiques en matière de procédures liées au signalement et à la protection des lanceurs d'alerte et des témoins.

4 Il informe son personnel des procédures de signalement et de protection des lanceurs d'alerte et des témoins.

Les références à la loi genevoise ne sont que des exemples et le Canton de Fribourg peut, bien entendu, décider d'une procédure différente. Cette motion demande qu'une meilleure protection des lanceurs d'alerte au sein de l'ensemble des collectivités publiques soit garantie dans la loi par une large prise en considération des personnes protégées, notamment les fonctionnaires, les employés des collectivités publiques, les membres du pouvoir judiciaire, des exécutifs et des législatifs, notamment au niveau cantonal et communal (ch. 1 de la motion), par une garantie d'anonymité et de confidentialité du signalement et par la mise en place d'un organe de surveillance plus indépendant que le Conseil d'Etat (ch. 2 de la motion), par une précision du degré de protection accordé au lanceur d'alerte et aux obligations de l'employeur à cet effet, en particulier dans la protection effective du lanceur d'alerte dans sa démarche de whistleblowing et dans la formation de la hiérarchie et des personnes en matière de procédure de signalement et de protection des lanceurs d'alerte (ch. 3 de la motion).
