

Date de dépôt : 27 août 2019

Rapport

de la commission législative chargée d'étudier :

- a) **PL 12261-A** **Projet de loi du Conseil d'Etat sur la protection des lanceurs d'alerte (LPLA) (B 5 07)**

- b) **PL 12076-A** **Projet de loi de M^{me} et MM. Thomas Bläsi, Cyril Mizrahi, Bernhard Riedweg, Michel Baud, Christo Ivanov, Stéphane Florey, André Pfeffer, Patrick Lussi, Magali Orsini, Pierre Gauthier, Eric Stauffer, Jean Batou, François Lefort, Boris Calame, Pierre Vanek modifiant la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (LPAC) (B 5 05) (*Protection des donneurs d'alerte*)**

- c) **R 838-A** **Proposition de résolution de M^{mes} et MM. Lionel Halpérin, Murat Julian Alder, Nathalie Fontanet, Jean Romain, Nathalie Schneuwly, Beatriz de Candolle, Yvan Zweifel, Patrick Saudan, Michel Ducret, Alexandre de Senarclens, Charles Selleger, Jacques Béné, Georges Vuillod, Raymond Wicky, Edouard Cuendet, Serge Hiltbold, Nathalie Hardyn, Jean-Luc Forni, Vincent Maitre, Bénédicte Montant, Philippe Morel, Céline Zuber-Roy, Simone de Montmollin : Site internet de la Cour des comptes : NON à la délation anonyme !**

Rapport de majorité de M. Jean Rossiaud (page 2)

Rapport de première minorité de M. Pierre Vanek sur le PL 12261 (page 423)

Rapport de seconde minorité de M. André Pfeffer sur le PL 12261 (page 435)

Rapport de première minorité de M. André Pfeffer sur le PL 12076 (page 435)

Rapport de seconde minorité de M^{me} Danièle Magnin sur le PL 12076 (page 437)

Rapport de première minorité de M^{me} Céline Zuber-Roy sur la R 838 (page 439)

Rapport de seconde minorité de M^{me} Danièle Magnin sur la R 838 (page 437)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Jean Rossiaud

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission législative s'est réunie lors de 23 séances, le 5 mai 2017, les 12 janvier, 2 mars, 16 mars, 13 avril, 4 mai, 18 mai, 8 juin, 15 juin, 9 novembre, 30 novembre et 7 décembre 2018 ainsi que les 18 janvier, 1^{er} février, 8 février, 15 février, 8 mars, 15 mars, 29 mars, 12 avril, 3 mai, 10 mai et 17 mai 2019 pour traiter de ces objets sous les présidences de MM. Mathias Buschbeck, Edouard Cuendet et Cyril Mizrahi.

Pour tout ou partie des travaux, la commission a notamment bénéficié de la présence de M. Michaël Flaks, directeur général de l'intérieur (PRE), M. Fabien Mangilli, directeur des affaires juridiques (PRE), M^{me} Lucile Stahl Monnier, directrice adjointe des affaires juridiques (PRE), M^e Massimo Scuderi, avocat stagiaire de la direction des affaires juridiques (PRE), M. Nicolas Huber et M^{me} Tina Rodriguez, secrétaires scientifiques (SGGC).

Les procès-verbaux ont été tenus par M^{me} Noémie Pauli, M. Sylvain Maechler, M^{me} Giulia Piermartiri, M^{me} Virginie Moro et M. Aurélien Krause, auxquels nous exprimons toute notre reconnaissance.

Dans la séance du 18 mai 2018, la commission a décidé de lier le traitement des trois objets, à savoir le PL 12261, le PL 12076 et la R 838. Elle a confirmé cette décision, lors de son ultime séance, le 17 mai 2019.

Organisation des travaux

Les travaux sur cet objet se sont déroulés de la façon suivante :

- 5 mai 2017 : Présentation du PL 12076 par M. Thomas Bläsi, auteur.
- 12 janvier 2018 : Retour de la consultation menée par le Conseil d'Etat.
- 2 mars 2018 : Présentation du PL 12261 du Conseil d'Etat, par M. Michaël Flaks, directeur général de l'intérieur (PRE).
- 16 mars 2018 : Suite de la présentation du PL 12261 par M. Michaël Flaks.
- 13 avril 2018 : Audition de M. Olivier Jornot, procureur général et président de la commission de gestion du pouvoir judiciaire, et de M. Patrick Becker, secrétaire général du pouvoir judiciaire.

Audition de M. François Longchamp, président du Conseil d'Etat (PRE).

- 4 mai 2018 : Audition de M^{me} Sophie de Weck Haddad, responsable du groupe de confiance.

Audition de M. Stanislas Zuin, président de la Cour des comptes (ci-après : CdC), ainsi que M^{me} Isabelle Terrier et M. François Paychère, magistrats titulaires.

- 18 mai 2018 : Audition de M. Michel Huissoud, directeur du Contrôle fédéral des finances.

Audition de M. Marc Simeth, président du Cartel intersyndical, accompagné de M^{me} Françoise Weber, M. Patrick Flury et M. Laurent Vité, membres du Cartel.

- 8 juin 2018 : Audition de M. Thomas Bläsi, auteur du PL 12076.
- 15 juin 2018 : Audition de M^e Jean-Paul Vulliéty et M^e Karin Grobet Thorens, représentant l'Ordre des avocats.
- 9 novembre 2018 : Audition de M. Charles Pict, directeur du service d'audit interne, et M. Mathieu Bussien, responsable d'audits ICF (SAI – DF)
- 30 novembre 2018 : Audition de M. Stanislas Zuin et M. François Paychère, représentant la CdC.

Audition de M^e Anna Sergueeva et M^e Yasmina Sonderegger, représentant l'association des juristes progressistes (AJP).

- 7 décembre 2018 : Discussion et entrée en matière acceptée sur le PL 12261 et le PL 12076.
- 18 janvier 2019 : Audition de M. Antonio Hodgers, président du Conseil d'Etat (PRE).

- 1^{er} février 2019 : Discussion en 2^e débat sur le PL 12261.
- 8 février 2019 : Suite du 2^e débat sur le PL 12261.
- 15 février 2019 : Suite du 2^e débat sur le PL 12261.
- 8 mars 2019 : Point sur l'organisation de la suite des travaux.
- 15 mars 2019 : Audition de M. Blaise Goestchin, président de la direction générale (CEO) de la BCGe, accompagné de M^e Philippe Marti, responsable juridique de la BCGe.
- 29 mars 2019 : Suite du 2^e débat sur le PL 12261.
- 12 avril 2019 : 3^e débat sur le PL 12261.
- 3 mai 2019 : Suite du 3^e débat sur le PL 12261.
- 10 mai 2019 : Suite du 3^e débat sur le PL 12261.
- 17 mai 2019 : Acceptation du PL 12261 tel qu'amendé. Entrée en matière refusée sur le PL 12076 et refus de la R 838.

Comment lire ce rapport ?

Pour simplifier la lecture, et éviter un suspense insoutenable, le rapporteur vous présente rapidement les trois objets et vous donne les résultats du vote final du 17 mai 2019.

Puis, il présente une brève synthèse des deuxième et troisième débats, article par article, du PL 12261, le projet sur lequel la commission a travaillé de manière détaillée et exhaustive, car il recouvrait les problématiques des deux autres objets.

Enfin, le lecteur qui voudra rechercher plus précisément la volonté du législateur trouvera ensuite l'édition synthétique anonymisée des 24 séances de commissions. Une présentation exhaustive des débats de commission se justifie d'autant plus que c'est la première fois que la question de la protection des lanceurs d'alerte fait l'objet d'une loi spécifique. La volonté du législateur devait ainsi être exposée en détail.

Le PL 12076

Le PL 12076 a été déposé le 17 mars 2017. Il relève de l'initiative du député UDC Thomas Bläsi et a reçu la signature de plusieurs partis politiques. Le but de ce PL est de proposer une solution simple, permettant aux éventuels lanceurs d'alerte, membres de l'administration, concernant le canton, les communes, les établissements autonomes et les entités subventionnées, de s'adresser à une même autorité, soit la Cour des comptes

(CdC). Le PL propose d'introduire dans la loi sur la surveillance (ci-après : LSurv) un unique article, l'art. 9B, en 2 alinéas :

¹ Les membres du personnel de la fonction publique ont le droit de signaler à la Cour des comptes les irrégularités dont ils ont eu connaissance ou qui leur ont été signalées dans l'exercice de leur fonction, autres que celles visées par l'article 33 de la loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale, du 27 août 2009. La Cour des comptes établit les faits et prend les mesures nécessaires.

² Nul ne doit subir un désavantage sur le plan professionnel et personnel pour avoir, de bonne foi, annoncé une irrégularité à la Cour des comptes.

L'exposé des motifs est très succinct. Lors de la première séance de travail sur ce PL, le 5 mai 2017, il a été décidé de suspendre les travaux sur le PL 12076 pour le traiter simultanément à celui du Conseil d'Etat. Ce qui a été accepté à la majorité.

Pour : 6 (1 EAG, 1 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR)
 Contre : 3 (1 UDC, 2 MCG)
 Abst. : 0

Vote en premier débat sur le PL 12076 du 17 mai 2019

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 12076 :

Oui : 2 (1 UDC, 1 MCG)
 Non : **4 (1 Ve, 1 PDC, 2 PLR)**
 Abst. : 3 (1 EAG, 2 S)

L'entrée en matière sur le PL 12076 est refusée.

La R 838

La résolution R 838 « Non à la délation anonyme », déposée le 22 novembre 2017, s'adresse à la CdC en l'invitant à désactiver immédiatement sur son site internet la possibilité offerte aux dénonciateurs de se voir garantir l'anonymat.

Dans l'exposé des motifs, les signataires expliquent qu'il faut, selon eux, dissuader les dénonciateurs anonymes afin de garantir la présomption d'innocence et faciliter l'administration des preuves par les différentes autorités. Pour eux, il est cependant important de protéger le dénonciateur qui agit de bonne foi et dans l'intérêt général en toute circonstance en assurant une confidentialité absolue de ses propos dans ce cadre-là. Cette

confidentialité a pour but premier de protéger le dénonciateur vis-à-vis de l'auteur du comportement illégal et non pas vis-à-vis de l'organe compétent recueillant la dénonciation ; mais, vis-à-vis de cette autorité, l'identité du dénonciateur doit être connue.

Finalement, aucune majorité ne s'est dessinée pour demander à la CdC de désactiver sur son site internet la possibilité offerte aux dénonciateurs de se voir garantir l'anonymat. Cette possibilité étant prévue par la procédure mise en place par la CdC, la question de la garantie de l'anonymat dans le cadre spécifique du PL 12261 se pose sous un angle quelque peu différent.

Vote sur la R 838 du 17 mai 2019

Le président met aux voix la résolution 838 :

Oui :	4 (1 PDC, 2 PLR, 1 MCG)
Non :	4 (1 EAG, 2 S, 1 Ve)
Abst. :	1 (1 UDC)

La R 838 est refusée.

Le PL 12261

Le PL 12261, du 17 janvier 2018, du Conseil d'Etat se propose de mettre en œuvre l'article 26, alinéa 3, de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (Cst-GE – A 2 00) au sein du grand Etat.

Cet alinéa dispose que 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. Il s'agit ainsi d'assurer, au sein de la fonction publique genevoise et du « grand Etat » un dispositif cohérent de traitement des alertes et de protection des lanceurs d'alerte.

Ce dispositif implique selon le Conseil d'Etat :

- l'affirmation par l'employeur du droit du personnel de dénoncer pour autant que certaines conditions soient respectées ;
- la mise sur pied de mesures clarifiant le processus de dénonciation et facilitant une telle démarche ;
- l'assurance qu'il n'y aura pas de sanctions pour les signalements justifiés ;

- la prise de mesures efficaces contre les représailles qu'un lanceur d'alerte pourrait subir du fait de sa dénonciation conforme aux conditions prévues par l'employeur et à la loi ;
- une information à l'ensemble du personnel sur ce thème et plus particulièrement aux cadres.

Le Conseil d'Etat considère que ce dispositif constitue un avantage par rapport à la situation actuelle. Il renforce la protection des lanceurs d'alerte par rapport à la situation existante de trois manières :

- un signalement plus précoce des comportements illégaux, rappelant le rôle central des hiérarchies en la matière ; en outre, lorsqu'un signalement à la hiérarchie n'est pas approprié, le projet de loi laisse l'autonomie à l'employeur de désigner une ou plusieurs entités chargées de recevoir l'alerte, tout en maintenant la confidentialité de l'identité de son auteur ;
- la protection à proprement parler des lanceurs d'alerte, mentionnant qu'un signalement effectué conformément aux exigences légales ne doit entraîner aucun désavantage professionnel et ne constitue pas un motif de résiliation des rapports de service, de révocation ou de sanction disciplinaire ;
- un champ d'application large, ne visant pas uniquement le personnel du petit Etat ou celui soumis à la LPAC, mais englobant aussi le personnel des administrations communales ou du « grand Etat » étendant ainsi la mise en œuvre de l'article 26, alinéa 3, Cst-GE à l'ensemble de la fonction publique.

Le Conseil d'Etat précise dans l'exposé des motifs que le dispositif prévu constitue un système flexible permettant de répondre à une large palette de situations et une protection accrue des lanceurs d'alerte et des témoins en cas de représailles. Enfin, il propose le groupe de confiance comme organe devant assumer le rôle de protection et, pour les membres du personnel de l'administration cantonale, comme entité désignée pour recevoir les alertes. En effet, pour le Conseil d'Etat, le groupe de confiance, rattaché à la présidence du Conseil d'Etat, œuvre depuis 2009 comme entité chargée de la mise en œuvre du dispositif de protection de la personnalité à l'Etat de Genève.

Après de très nombreuses auditions, et une refonte presque totale du projet de loi amendé article par article, le PL a été accepté, malgré le fait que la possibilité de garder l'anonymat, dans le cadre de la loi sur les lanceurs d'alerte au sein de l'Etat, n'ait pas obtenu de majorité ; cette possibilité reste ouverte par le biais de la Cour des comptes.

Vote en troisième débat du 17 mai 2019

Le président met aux voix l'ensemble du PL 12261 tel qu'amendé :

Oui :	6 (2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR)
Non :	3 (1 EAG, 1 UDC, 1 MCG)
Abst. :	0

Le PL 12261 tel qu'amendé est accepté.

Commentaires et votes du PL 12261, issu des deuxième et troisième débats, article par article

Titre et préambule

Les discussions en commission sur le champ d'application de la loi ont mis en lumière le fait que le champ d'application actuel ne concernait que le personnel de l'Etat (du grand Etat, tel que défini à l'art. 2 du PL 12261).

Ainsi, le titre du projet de loi « **sur la protection des lanceurs d'alerte** » pourrait induire en erreur quant à son champ d'application, car il fait mention des « lanceurs d'alerte » au sens large. Il existait dès lors deux possibilités pour que le titre concorde avec son champ d'application : soit étendre le champ d'application, soit spécifier dans le titre « projet de loi sur la protection des lanceurs d'alerte **de l'Etat** » ou « **au sein des collectivités publiques** ».

Un débat nourri s'ensuit. En effet, la base légale de la présente loi est l'article 26 al. 3 de la constitution genevoise.

Art. 26 Liberté d'opinion et d'expression

¹ *Toute personne a le droit de former, d'exprimer et de diffuser librement son opinion.*

² *Toute personne a le droit de recevoir librement des informations, de se les procurer aux sources généralement accessibles et de les diffuser.*

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.*

Or, cet article vise « toute personne » et non pas uniquement « toute personne travaillant pour le grand Etat ». Il aurait été possible de faire une loi s'appliquant à l'ensemble des entreprises du canton et non seulement à l'Etat.

La majorité de la commission a préféré restreindre le champ aux institutions mentionnées à l'art. 2. Une minorité de députés a pu se rallier à

cette formule, pensant que commencer par protéger les lanceurs d'alerte du petit et du grand Etat était déjà un premier pas dans la réalisation des objectifs de l'art. 26 al. 3 Cst-GE.

La teneur du titre et du préambule est donc la suivante à l'issue du 2^e débat (sous réserve d'une modification ultérieure en raison d'une modification du champ d'application de la loi) :

Projet de loi
sur la protection des lanceurs d'alerte au sein de l'Etat (LPLA) (B 5 07)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève,
vu l'article 26, alinéa 3, de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012,
décrète ce qui suit :

Article 1 But

Dans l'exposé des motifs, le Conseil d'Etat précise que l'article 1 rappelle que le but de la loi est de mettre en application les mécanismes de protection prévus à l'article 26, alinéa 3, Cst-GE.

Il s'agit de traiter les signalements de *comportements illégaux* et de protéger les lanceurs d'alerte de bonne foi. Le terme de « comportements illégaux » a été jugé trop restrictif, la commission lui a préféré le terme d'irrégularités, plus extensif.

Art. 1 But

¹ La présente loi a pour but de mettre en œuvre au sein de l'Etat les mécanismes de protection des lanceurs d'alerte au sens de l'article 26, alinéa 3, de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012.

² Dans ce cadre, elle vise à garantir le traitement des signalements d'irrégularités et la protection des lanceurs d'alerte de bonne foi.

Cette modification a bien sûr été apportée à chacune des mentions dans les articles suivants.

Article 2 Champ d'application

« Le PL du Conseil d'Etat reprend le champ d'application de la LPAC en ajoutant la CdC, les communes et les institutions de droit public soumises à la LOIDP. »

Le champ d'application du projet présenté par le Conseil d'Etat voulait englober dans le dispositif de protection des lanceurs d'alerte l'ensemble de la fonction publique genevoise, cantonale et communale, y compris la CdC elle-même, ainsi que les membres du personnel des institutions visées par la LOIDP, ce qui inclut notamment les Transports publics genevois, l'Aéroport international de Genève, les Hôpitaux universitaires de Genève, les Services industriels de Genève, la Fondation des parkings ou encore des fondations immobilières. Il comprenait également le personnel administratif et technique ainsi que le personnel d'enseignement et de recherche de l'Université et de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale – Genève.

Sur le plan légistique, la commission n'a pas trouvé la rédaction de l'article ni particulièrement claire ni suffisamment exhaustive. De plus, il a été question d'étendre le champ de la loi à la BCGe et aux sociétés anonymes dans lesquels l'Etat aurait une part importante de capital. En effet, pour certains, un champ d'application large de la protection des lanceurs d'alerte présente l'avantage de transmettre un message clair de la part des institutions dans la lutte contre la corruption et les comportements illégaux. Cette volonté a également été jugée importante pour un certain nombre d'institutions consultées.

Une majorité de la commission pense que le fait de faire référence à d'autres lois, plutôt que d'énoncer exhaustivement le champ d'application est contraire au bon sens légistique : pour les citoyens et les juristes, il s'avère plus simple et plus clair de lister de manière exhaustive les institutions soumises au projet de loi.

La BCGe doit-elle entrer dans le champ d'application ?

Plusieurs députés notent que la BCGe se trouve à la frontière entre la sphère publique et la sphère privée en qualité de société anonyme de droit public.

L'audition de la BCGe visait donc à proposer à la BCGe de rejoindre ce cadre législatif ou, dans le cas contraire, à exposer les mécanismes similaires existants dans l'institution.

Lors de son audition, BCGe dit partager l'objectif visé par le projet de loi et note que le droit fédéral évolue dans ce sens. Pour la BCGe, le système actuel permet d'atteindre les buts fixés : la nécessité de légiférer davantage ne s'impose pas.

Cette position ne fait pas l'unanimité. En effet, bien que des structures de surveillance – comme la FINMA – permettent des dénonciations. La FINMA se concentre sur l'application de la loi sur les banques et de la loi sur le blanchiment d'argent. Elle ne semble pas être équipée spécifiquement pour protéger les lanceurs d'alerte. Or, c'est bien la protection qui est au cœur du projet de loi.

La BCGe considère que dans son cas, c'est le droit privé fédéral qui s'applique pour gérer les rapports de travail au sein de la BCGe, comme le précise la loi cantonale. Ce à quoi certains députés rétorquent qu'il ne s'agit pas en l'occurrence uniquement des rapports de travail, et que, de surcroît, c'est justement parce que c'est le droit cantonal qui renvoie au droit fédéral qu'il est de la compétence du canton de légiférer en la matière.

Cette position reste minoritaire dans la commission. La position majoritaire soutient qu'il faut prendre en compte la spécificité du droit bancaire : les rapports de travail au sein de la BCGe sont régis *exhaustivement* par le droit privé fédéral, qui prime sur le droit cantonal. A cet égard, le droit cantonal ne peut pas y déroger.

La minorité pense au contraire que la question juridique pourra être tranchée par la Cour constitutionnelle ou par le Tribunal fédéral, mais que rien n'empêche le législateur cantonal de modifier l'art. 17 LB CGe afin de changer le statut des relations de travail entre la banque et ses employés, car aucune norme fédérale n'impose à la BCGe d'être régie par le droit privé.

Sur ce point, par ailleurs, la minorité prévient qu'elle pourra revenir en plénière avec un amendement, ou en déposant un projet de loi spécifique.

Vote du sous-amendement à l'article 2, lettre b, « Des institutions cantonales de droit public, **à l'exception de la Banque cantonale de Genève et des Rentes genevoises.** »

Oui :	5 (1 PDC, 2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)
Non :	4 (1 EAG, 2 S, 1 Ve)
Abst. :	0

La BCGe et les Rentes genevoises sont exclus du champ d'application.

Art. 2, tel qu'adopté lors du deuxième débat :

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*
- 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.*

Pas de modification en troisième débat.

Article 3 Définition

L'article 3 qui donne la définition d'un lanceur d'alerte a suscité quelques controverses.

Pour le Conseil d'Etat, il s'agit d'un membre du personnel qui doit être de bonne foi et agir dans l'intérêt général. Cette personne signale à sa hiérarchie ou à une autre entité prévue à cet effet les comportements illégaux (la commission a préféré « irrégularités constatées » à « comportements illégaux ») de manière licite (cette disposition controversée a été maintenue par la majorité de la commission).

« Irrégularités constatées » vs « comportements illégaux »

Le Conseil d'Etat indique que sa formulation est conforme à la volonté des constituants telle qu'elle ressort de leurs travaux, les constituants souhaitant une protection limitée aux faits d'une certaine gravité ; la disposition de la constitution ne retient ainsi comme irrégularités que les comportements illégaux, c'est-à-dire contraires à une loi ou un règlement, à l'exclusion de comportements contraires à de simples directives ou à des règles morales, qui sont susceptibles de plus de changements ou d'appréciations subjectives.

La commission dans sa majorité ne partage pas l'avis du Conseil d'Etat, elle préfère, comme dans la plupart des systèmes législatifs observés, retenir le terme d'irrégularité.

De manière licite (conservé)

Certains députés, soulignant l'esprit de cette loi qui vise à donner les moyens aux lanceurs d'alerte de fournir des informations et d'être protégés, pensent que, s'il existe trop de restrictions à l'apport de preuves, le lanceur d'alerte se trouvera en incapacité d'agir. Ainsi, une donnée récoltée de manière illicite pourrait avoir un intérêt public prépondérant. La proposition de supprimer « de manière licite » est refusée.

Oui : 4 (1 EAG, 1 S, 1 Ve, 1 UDC)
Non : 4 (1 PDC, 2 PLR, 1 MCG)
Abst. : 1 (1 S)

Protéger les témoins

Au troisième débat, le Conseil d'Etat propose l'amendement suivant, visant à définir la notion de témoin.

Art. 3 al. 2 (nouveau) : amendement du Conseil d'Etat

Ajout de la définition du témoin, art. 3 al. 2 : « *Est un témoin au sens de la présente loi le membre du personnel qui apporte son témoignage dans le cadre du traitement d'un signalement d'irrégularités au sens de l'alinéa 1.* »

Cet amendement est refusé, la majorité pensant que la notion de témoin est suffisamment définie dans le cadre du droit actuel.

Oui : 3 (2 S, 1 MCG)
Non : 5 (1 EAG, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR)
Abst. : 1 (1 UDC)

Art. 3 Définition

Est un lanceur d'alerte au sens de la présente loi le membre du personnel qui, de bonne foi et pour la sauvegarde de l'intérêt général, sur la base de soupçons raisonnables, a signalé à sa hiérarchie ou à toute autre entité compétente en la matière des **irrégularités constatées** de manière licite dans l'exercice de ses fonctions en rapport avec les activités ou le personnel des autorités ou institutions soumises à la présente loi.

Art. 3A. Le groupe de confiance comme guichet unique de premier recours

Au troisième débat, le Conseil d'Etat apporte un amendement, un art. 4 (nouveau) devenant l'art. 3A dans le cadre des travaux. L'objectif de cette proposition est d'instituer le groupe de confiance comme guichet unique d'information où les personnes peuvent se renseigner et être guidées vers d'autres entités, le but étant d'avoir une entité d'orientation.

« Le groupe de confiance informe, conseille et oriente de manière confidentielle les potentiels lanceurs d'alerte. »

Cet amendement est accepté.

Oui :	4 (2 S, 1 PLR, 1 MCG)
Non :	0
Abst. :	5 (1 EAG, 1 Ve, 1 PLR, 1 PDC, 1 UDC)

Art. 4 Signalement

L'article 4, tel que proposé par le Conseil d'Etat, a été le plus contesté, premièrement parce que dans le projet du Conseil d'Etat, le signalement n'est pas *anonyme*, dans l'objectif du Conseil d'Etat d'éviter la délation et en deuxième lieu parce que le signalement se fait en priorité à la *hiérarchie*.

L'anonymat et la confidentialité au cœur des débats : art. 4 al. 1

En ce qui concerne la suppression de la possibilité de garder l'anonymat, qui fait également l'objet de la résolution 838 (rejetée par la commission), le Conseil d'Etat estime que cette disposition consacre la confidentialité de l'identité du lanceur d'alerte, ce qui constitue la meilleure protection dont ce dernier puisse bénéficier, empêchant de fait toutes formes de « représailles ».

Sur cette question, les avis sont très tranchés, entre d'une part les député.e.s S, Vert, EAG, tout à fait favorables à l'anonymat, comme cela se pratique dans d'autres contextes similaires, et d'autre part les député.e.s PLR et MCG, farouchement opposés. La position de l'UDC était plus nuancée et un député PDC, lors du 2^e débat, proposait d'ajouter un article nommé « confidentialité ». Cet article comprendrait un alinéa qui mentionne « *le signalement est confidentiel* ». Une proposition similaire visait à supprimer l'al. 2 sur l'anonymat, mais à maintenir l'al. 3 sur la confidentialité.

L'objectif était de ne pas encourager les dénonciations anonymes, mais de les maintenir possibles, si elles sont requises : comment trouver autrement un équilibre entre la protection des lanceurs d'alertes et l'encouragement à la délation. Cette position concordait également avec celle de la CdC qui

proposait de supprimer l'al. 2, et de ne plus faire ainsi mention de l'anonymat.

En deuxième débat, l'amendement du député PDC, Art. 4 al. 2 : *suppression de l'al. 2 « Il n'est pas anonyme »* obtient la majorité.

Oui : 5 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC)

Non : 4 (2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)

Abst. : 0

La version issue du deuxième débat, préservant la possibilité de garder l'anonymat, est la suivante :

Art. 4 Signalement

¹ 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 l'entité ou aux entités désignées 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'entité chargée de recevoir les signalements pour le personnel visé à l'article 2, lettres a, b et d, excepté celui du pouvoir judiciaire et le personnel administratif et technique de l'Université de Genève et de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale – Genève, est le groupe de confiance.

Le commissaire PDC qui siègera lors du troisième débat fera alors pencher la balance dans le camp inverse, celui des opposants à l'anonymat. Des députés signalent qu'ils referont probablement un amendement en plénière pour rétablir, dans la présente loi, la possibilité de garder l'anonymat, ou au moins d'éviter qu'il y soit fait référence dans la loi.

Au troisième débat, le Conseil d'Etat revient avec un amendement rétablissant l'interdiction de l'anonymat : « Le signalement n'est pas anonyme et l'identité du lanceur d'alerte est confidentielle. »

L'anonymat est bien le point central du projet de loi. Une députée PLR annonce que son groupe s'opposera au texte s'il inclut une possibilité de signalements anonymes, estimant que la confidentialité est suffisante pour garantir la protection d'un lanceur d'alerte : il est important de pouvoir remonter à la source en cas de dénonciations calomnieuses. Cette position est partagée par la députée MCG.

Un député EAG rappelle que cette question a été largement discutée lors du deuxième débat et estime que l'anonymat est une condition importante qui sert à protéger les personnes faibles que sont les lanceurs d'alertes. A cet égard, l'impossibilité explicite de l'anonymat mentionné dans l'amendement du Conseil d'Etat pose problème. Il refusera le PL si l'anonymat n'y figurait pas.

Un député Vert indique que pour les Verts, le maintien de l'anonymat est une condition nécessaire. Il indique que dans le domaine judiciaire ainsi qu'au sein de la Cour des comptes, l'anonymat permet d'approfondir certaines affaires. De plus, les cas d'abus sont minimes. Enfin, il note que le but de cette loi est de protéger les lanceurs d'alerte et l'anonymat est consubstantiel à l'idée même de lanceur d'alerte. Le fait que la résolution R 838-A, demandant à la CdC de renoncer à la possibilité de l'anonymat, ait été refusée par la commission, pourrait constituer une garantie, mais celle-ci reste malgré tout trop faible. Il comprendrait qu'un amendement soit déposé en plénière pour rétablir l'anonymat.

Un député socialiste rappelle que les signalements anonymes sont déjà possibles auprès de la Cour des comptes. De plus, l'anonymat est pratiqué au sein d'autres instances comme la police et le ministère public qui ne sont pas soumis à la loi sur la procédure administrative. Si l'anonymat est explicitement interdit dans cette loi, il existe un risque d'introduire un flou juridique qui péjorerait notamment le travail de la Cour des comptes. Pour lui, le maintien de la possibilité d'un signalement anonyme est une condition fondamentale de son soutien au projet de loi. Il rappelle que le PL 12076 ne met pas non plus en doute l'anonymat pratiqué à la Cour des comptes. Ce dernier constitue la meilleure des protections pour un lanceur d'alerte. L'absence de possibilité d'effectuer une requête anonyme mettrait en péril la confiance des lanceurs d'alerte par peur de subir des sanctions.

Entre le deuxième débat et le troisième débat, le PDC a changé de commissaire et de position. Le député PDC indique qu'à titre personnel, sur le plan professionnel, il s'est toujours refusé – par principe – à traiter les signalements anonymes.

La position de l'UDC se présente comme un compromis. Le député UDC estime que le projet du Conseil d'Etat n'est pas satisfaisant. Il rappelle que le PL 12261 a été proposé par le Conseil d'Etat comme réponse au PL 12076 de M. Bläsi, qui, contrairement au projet du Conseil d'Etat, est conforme à la pratique, notamment de la Cour des comptes (qui permet l'anonymat). Il s'accorde pourtant avec les propos de son préopinant PDC.

En effet, il estime, au regard de son expérience professionnelle, que l'anonymat généralisé risque de poser des problèmes. Il estime toutefois que l'anonymat doit être, à titre exceptionnel, autorisé pour la Cour des comptes. Il s'agit de laisser à l'institution la possibilité de remplir son objectif.

Il rappelle que les requêtes anonymes déposées à la Cour des comptes sont adressées à des magistrats et qu'elles bénéficient d'un traitement particulier qui n'entraîne pas l'ouverture d'une enquête d'office, car elles sont considérées comme une indication. Il indique que sa position vise à autoriser l'anonymat uniquement pour la Cour des comptes. Il propose de maintenir l'amendement du Conseil d'Etat en y ajoutant « *à l'exception des signalements effectués à la Cour des comptes* ».

Le président met aux voix le sous-amendement EAG, soutenu par les Verts :

Art. 4 al. 1 : « Le signalement peut être anonyme et l'identité du lanceur d'alerte est confidentielle. »

Oui :	4 (1 EAG, 2 S, 1 Ve)
Non :	5 (1 PDC, 2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)
Abst. :	0

Le président met aux voix l'amendement du Conseil d'Etat tel que sous-amendé :

Art. 4 al. 1 (nouvelle teneur) : « Le signalement n'est pas anonyme excepté en ce qui concerne la Cour des comptes, et l'identité du lanceur d'alerte est confidentielle. »

Oui :	5 (1 PDC, 2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)
Non :	4 (1 EAG, 2 S, 1 Ve)
Abst. :	0

Cette formulation est acceptée.

Le signalement à la hiérarchie

La proposition du Conseil d'Etat, précisant que le signalement se fasse en priorité à la hiérarchie, a été également contestée.

En effet, plusieurs député.e.s se sont demandés comment obliger les lanceurs d’alerte à passer par la hiérarchie en premier recours, alors qu’il est possible de passer en tout temps par la Cour des comptes. Et n’est-ce pas s’ouvrir inutilement à un risque de représailles ?

Le Conseil d’Etat précise cependant dans son projet que, *subsidiatement*, lorsqu’un signalement à la hiérarchie n’est pas approprié, notamment car elle est mise en cause ou que les faits lui ont déjà été signalés sans qu’une suite n’ait été donnée, l’employeur doit désigner une ou plusieurs entités chargées de recevoir l’alerte. En effet, l’employeur, de par sa connaissance des risques liés à son activité, est le plus à même de déterminer les entités, autres que les hiérarchies, pouvant intervenir subsidiairement en la matière ». Cet argument a été passablement contesté. La question a été réglée par l’introduction de l’article 3A (ci-dessus).

Art. 4 issu du troisième débat :

¹ Le signalement n’est pas anonyme excepté en ce qui concerne la Cour des comptes, 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.

Article 5 Traitement du signalement

L’article portant sur le traitement du signalement a été jugé peu clair d’un point de vue légistique par la commission, qui a proposé une nouvelle rédaction.

Art. 5 issu du troisième débat

¹ L'entité saisie d'un signalement instruit le dossier afin d'établir les faits. **Si cette entité n'est pas l'employeur, elle lui transmet ses conclusions.**

² L'employeur prend les mesures nécessaires à la cessation des irrégularités. Il prend également, le cas échéant, des mesures à l'encontre de l'auteur de ces dernières.

Article 6 Conséquences du signalement

L'article 6 prévoit qu'un signalement effectué conformément à la loi n'entraîne aucun désavantage professionnel ni ne constitue une violation du secret de fonction, protégeant expressément le lanceur d'alerte contre toute résiliation des rapports de service, révocation ou sanction disciplinaire du fait de son alerte.

S'appuyant sur une rédaction proposée par le Cartel, lors de son audition, la commission adopte l'article 6.

Art. 6 Conséquences du signalement

¹ Le signalement d'un lanceur d'alerte ne **doit entraîner** pour lui aucun désavantage professionnel ni ne constitue une violation de son secret de fonction, **de son devoir de fidélité, de diligence ou de discrétion dû à l'employeur.**

² Il ne constitue pas un motif de résiliation des rapports de service, de révocation ou de toute autre sanction disciplinaire.

Article 7 Protection : le lanceur d'alerte et les témoins

L'exposé des motifs du Conseil d'Etat précise qu'il « appartient en premier chef à l'employeur de garantir une protection de son personnel qui émet un signalement conformément à la loi. Cette disposition prévoit une protection non seulement pour le lanceur d'alerte, mais également pour un témoin entendu dans le cadre de la vérification de faits dénoncés. En effet, un témoin clé peut également être victime de représailles. Sa protection est essentielle au bon déroulement de l'enquête. Pour le Conseil d'Etat, il est toutefois également prévu que le lanceur d'alerte ou les témoins puissent faire appel, pour leur protection, au groupe de confiance pour les membres du personnel de l'administration cantonale. L'employeur a cependant le choix soit d'adhérer au groupe de confiance, soit de recourir à un autre organisme, soit encore de mettre sur pied son propre dispositif. Dans ces deux derniers

cas, la protection doit être équivalente à celle offerte par le groupe de confiance.

L'affiliation par défaut au groupe de confiance a provoqué un débat nourri. En effet, pourquoi ne pas laisser le lanceur d'alerte choisir de s'adresser au groupe de confiance, au Service d'audit interne ou à la Cour des comptes ? L'article a été réécrit pour permettre au lanceur d'alerte de faire appel à d'autres instances que le groupe de confiance.

Voici tel qu'il sort du deuxième débat :

Art. 7 Protection :

¹ La protection des lanceurs d'alerte et des témoins **d'irrégularités membres du personnel visé à l'article 2** (ci-après : témoins) est assurée par l'employeur.

² (**nouvelle teneur**) Le lanceur d'alerte et les témoins peuvent faire appel au groupe de confiance pour leur protection.

³ (**nouvelle teneur**) Les autorités ou institutions auxquelles la présente loi s'applique peuvent cependant se doter d'un dispositif offrant un niveau de protection équivalent. Le Conseil d'Etat définit les critères d'équivalence par voie réglementaire et valide les dispositifs remplissant ces conditions.

Au troisième débat le Conseil d'Etat revient avec des amendements suivants :

Art. 7 al. 2

« Le lanceur d'alerte et les témoins peuvent **également** faire appel au groupe de confiance pour leur protection, **pour autant que leur employeur ait adhéré au dispositif de protection de la personnalité de l'Etat de Genève.** »

Un député indique que le système prévu par la loi n'est pas un système d'adhésion. A cet égard, le groupe de confiance est considéré comme l'entité récipiendaire par défaut. Un employeur peut s'en affranchir uniquement s'il se dote d'un système offrant un niveau de protection équivalent. Le système d'adhésion proposé par le Conseil d'Etat risque de créer un conflit de compétence négatif, car, si le Conseil d'Etat ne juge pas un système comme étant équivalent à celui du groupe de confiance, l'institution en question risque de n'être affiliée à aucune entité. Il propose de maintenir le texte tel qu'il a été voté lors du deuxième débat.

L'amendement du CE a été refusé en troisième débat.

Oui : 0
Non : 8 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 MCG)
Abst. : 1 (1 UDC)

Art. 7 al. 6 (nouveau)

Un député socialiste propose d'ajouter un alinéa 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. »

Cet amendement est accepté.

Article 7 issu du troisième débat :

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

² Le lanceur d'alerte et les témoins peuvent faire appel au groupe de confiance pour leur protection.

³ (nouvelle teneur) Les autorités ou institutions auxquelles la présente loi s'applique peuvent cependant se doter d'un dispositif **autre** offrant un niveau de protection équivalent. **Le Conseil d'Etat définit les critères d'équivalence par voie réglementaire et valide les dispositifs remplissant ces conditions.**

⁴ (nouveau) « 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 (nouveau) 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 (nouveau) 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.

Article 8 Obligations de l'employeur

Cet article complète les articles 4 à 7 pour ce qui est des obligations de l'employeur.

D'après l'exposé des motifs du Conseil d'Etat, « il s'agit ainsi tout d'abord de concrétiser les obligations de l'employeur en matière de signalement et de protection par le biais de procédures. Par ailleurs, l'employeur veille à respecter l'obligation découlant 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 (LaCP – E 4 10). Il est également prévu que les supérieurs hiérarchiques soient formés en matière de protection des lanceurs d'alerte et qu'une information soit dispensée à l'ensemble du personnel concernant les procédures de signalement et de protection. »

Au deuxième débat, l'article est accepté ainsi (pas de modification au troisième débat).

Art. 8 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.

Article 9 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat avait prévu de fixer lui-même la date d'entrée en vigueur de la présente loi. Cette proposition a été contestée, car cette disposition était perçue comme trop vague. La commission l'a donc reprécisée.

Art. 9 : « Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi, **dans l'année qui suit sa promulgation. Ce délai est suspendu en cas de recours avec effet suspensif.** »

Oui : 5 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC)
 Non : 3 (1 PLR, 1 MCG, 1 UDC)
 Abst. : 1 (1 PLR)

Au troisième débat, le Conseil d'Etat revient avec un amendement, qui sera refusé.

Art. 9 : (nouvelle teneur) « Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi, ~~dans l'année qui suit sa promulgation. Ce délai est suspendu en cas de recours avec effet suspensif.~~ »

Oui : 3 (2 PLR, 1 MCG)
 Non : 4 (1 EAG, 2 S, 1 Ve)
 Abst. : 1 (1 UDC)

Article 10 Disposition transitoire

Le PL du Conseil d'Etat prévoyait que des faits antérieurs à l'entrée en vigueur du présent projet de loi pourraient également être signalés *pour autant qu'ils conservent une certaine pertinence*.

Cette disposition a été perçue à la fois comme trop vague et comme pouvant constituer une rétroactivité trop importante. Il a même été question de supprimer purement et simplement cet article, mais cela a été majoritairement refusé. Puis que l'antériorité des faits soit limitée à 10 ans.

Cela a été également refusé.

Au troisième débat, le Conseil d'Etat propose l'amendement suivant :
 « *Un signalement peut être effectué par un lanceur d'alerte pour des faits datant de maximum 2 ans avant l'entrée en vigueur de la présente loi.* »

Cet amendement est refusé.

Oui : 3 (1 PDC, 2 PLR)
 Non : 5 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 MCG)
 Abst. : 1 (1 UDC)

Un amendement socialiste est, quant à lui, accepté :

Art. 10 (nouveau) : « Les autorités ou institutions ont un délai de 6 mois dès l'entrée en vigueur de la présente loi pour faire appel au groupe de confiance ou désigner un autre organisme **au sens de l'article 4 alinéa 3 de la présente loi** pour recevoir les signalements d'alerte. »

Oui : 9 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)
Non : 0
Abst. : 0

Art. 10 (nouvelle teneur) issu du troisième débat :

« Les autorités ou institutions ont un délai de 6 mois dès l'entrée en vigueur de la présente loi pour faire appel au groupe de confiance ou désigner un autre organisme **au sens de l'article 4 alinéa 3 de la présente loi** pour recevoir les signalements d'alerte ~~et se doter d'un dispositif de protection.~~»

Article 11 Modifications à d'autres lois

Art. 2C de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997

Le Conseil d'Etat voulait dans cet article rattacher fonctionnellement le groupe de confiance au département présidentiel. En deuxième débat, cette modification de la loi existante lui a été refusée.

En troisième débat, le Conseil d'Etat revient avec l'amendement suivant :

Art. 11 al. 1 (nouvelle teneur) : art. 2C al. 2 LPAC : « Le groupe de confiance s'acquitte de ses tâches en toute indépendance. Il est rattaché **fonctionnellement au président du Conseil d'Etat** et administrativement au département présidentiel. »

Cette proposition suscite la polémique. Un député socialiste indique ne pas comprendre la base juridique qui établit clairement une définition du rattachement fonctionnel. Il estime que la notion de rattachement fonctionnel implique une idée de hiérarchie. Dans ce cadre, l'indépendance du groupe de confiance serait mieux préservée en l'absence de cette disposition. Il indique être en faveur de la version de l'art. 2C al. 2 LPAC issue du deuxième débat. Un député Vert concorde. Il cite une définition du lien fonctionnel : « Un lien fonctionnel signifie qu'un subordonné peut recevoir des ordres non seulement de son supérieur, mais aussi de toute personne spécialisée et compétente dans un domaine, sans qu'il existe un lien hiérarchique entre eux. » Selon cette définition, le lien fonctionnel est plus fort que le lien hiérarchique, car il s'agit d'un lien hiérarchique qui comprend d'autres personnes. Le député Vert propose donc de maintenir uniquement le rattachement administratif. Son amendement est refusé.

Art. 11 issu du troisième débat :

Alinéa 1

¹ La loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997 (B 5 05), est modifiée comme suit :

Art. 2C Groupe de confiance (nouveau)

¹ Le Conseil d'Etat instaure un groupe de confiance. Après consultation des organisations représentatives du personnel, le Conseil d'Etat désigne son responsable.

² Le groupe de confiance s'acquitte de ses tâches en toute indépendance. Il est rattaché administrativement au département présidentiel.

³ Le groupe de confiance est chargé de la mise sur pied et de l'application d'un dispositif de protection de la personnalité en application de l'article 2B. Il l'applique d'office pour le personnel visé à l'article 1, alinéa 1, lettres a à c, f et g, et alinéa 2, lettre a et peut également le faire pour le personnel d'autres autorités ou institutions qui ont adhéré conventionnellement à son dispositif.

⁴ Le groupe de confiance est également chargé de recevoir des signalements de lanceurs d'alerte, d'instruire les faits et de protéger les lanceurs d'alerte **et les témoins**, conformément à la loi sur la protection des lanceurs d'alerte **au sein de l'Etat**, du ... (*à compléter*).

Alinéa 2 (nouvelle teneur)

² La loi sur la surveillance de l'Etat, du 13 mars 2014 (D 1 09), est modifiée comme suit :

Art. 11 lettre e (nouvelle)

Le service d'audit interne a notamment les compétences suivantes :

e) recevoir des signalements des lanceurs d'alerte et instruire les faits au sens de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte au sein de l'Etat, du...(*à compléter*).

Alinéa 3 (nouveau) ; ancien alinéa 2 (nouvelle teneur)

³ La loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale, du 27 août 2009 (E 4 10), est modifiée comme suit :

Art. 33 al. 3 (nouveau)

« Un fonctionnaire est réputé avoir respecté l'obligation de l'alinéa 1 du présent article lorsqu'il a signalé les faits à sa hiérarchie ou à l'entité prévue à cet effet en application de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte **au sein de l'Etat**, du... (*à compléter*). »

Déclaration des groupes – PL 12261

Une députée PLR indique qu'ils sont opposés à l'anonymat à la Cour des comptes et qu'ils soutiendront donc la résolution. Le PL est intéressant car il est nécessaire de protéger les lanceurs d'alerte. Ils soutiendront donc ce PL, malgré l'anonymat de la Cour des comptes qu'il contient.

Une députée PDC indique que le PDC soutient ce PL. Elle relève cependant les mêmes interrogations que sa préopinante quant aux dénonciations anonymes.

Un député socialiste indique que ce PL garantit une protection accrue des lanceurs d'alerte et remplit le mandat constitutionnel qui existe depuis 6 ans sans jamais avoir été concrétisé. Il précise que ce projet est cependant loin d'être idéal par rapport à ce qui représente le but à atteindre pour que les lanceurs d'alerte soient suffisamment protégés. Il pourrait donc s'abstenir sur ce PL.

Une députée MCG considère que le lanceur d'alerte doit être protégé mais ne doit pas être anonyme. Puisque le PL prévoit l'anonymat, ils ne soutiendront pas ce PL. Elle votera donc contre.

Un député UDC indique qu'il ne soutiendra pas ce PL. Il rappelle que ce PL avait été prévu pour qu'il n'y ait pas d'anonymat, ce qui a ensuite changé. Il pense que pendant la séance du Grand Conseil les députés vont revenir avec de nombreux amendements. Il précise que selon les amendements lors des débats au Grand Conseil l'UDC pourrait changer d'avis. Il indique que l'anonymat pour la Cour des comptes est cependant positif.

Un député socialiste relève que la majorité change d'avis sur ce PL en particulier le PDC sur l'anonymat. Afin que ce PL passe la rampe de la commission, il votera donc avec beaucoup de regrets en faveur de ce PL. Il indique qu'il soutiendra ce PL. Il précise cependant que ce PL se montre très timide sur la question de l'anonymat. Il préserve le fonctionnement actuel de la Cour des comptes suite à un amendement UDC. Il pense que la préservation de l'acquis qui fonctionne est importante, mais regrette que l'on s'en tienne là. Il ajoute que ce PL est beaucoup plus complet que celui qui a lancé le débat. Il souhaite que ce projet arrive en plénière dans sa version retravaillée et non dans sa version initiale. Il ne pense pas que le groupe

socialiste fasse des amendements sur chaque point de détail, mais il précise qu'un amendement sur la question de l'anonymat se fera probablement. Il indique qu'un « oui critique » est une position soutenue par le groupe socialiste concernant ce PL.

Un député Vert estime que la protection des lanceurs d'alerte est une question primordiale, notamment dans cette période de crise institutionnelle. Il hésite toutefois à soutenir la version adoptée en 3^e débat, du fait notamment que l'anonymat n'est pas garanti. L'anonymat pour la protection des plus faibles est une valeur essentielle. Il indique que Les Verts voteront cependant ce projet de loi. En effet, il estime que le texte final est meilleur que le projet initial du Conseil d'Etat et que ce texte peut être encore amélioré en plénière. Il pense par ailleurs que le principe de la protection des lanceurs d'alerte ne devrait pas concerner que le grand Etat mais devrait s'appliquer à l'ensemble de l'activité publique et privée sur le canton de Genève. Un autre projet de loi serait donc nécessaire pour compléter celui-ci.

Un député EAG s'opposera au PL car le point sur l'anonymat à l'article 4, al. 1 ne le satisfait pas. Il souhaite que le signalement soit anonyme et fera donc un rapport de minorité pour défendre ce point de vue.

Le député UDC rappelle qu'il avait déjà annoncé sa position la semaine passée. Il souligne qu'ils préfèrent le projet d'origine de M. Bläsi qui avait été accueilli favorablement par la Cour des comptes mais qui avait requis une phrase de modification.

Vote

Le président met aux voix le PL 12261.

Oui :	6 (2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR)
Non :	3 (1 EAG, 1 UDC, 1 MCG)
Abst. :	0

Le PL 12261 est accepté.

L'art. 2C (LPAC) tel qu'amendé est accepté.

Art. 2C (LPAC) Groupe de confiance (nouveau)

Le Conseil d'Etat instaure un groupe de confiance. Après consultation des organisations représentatives du personnel, le Conseil d'Etat désigne son responsable.

² Le groupe de confiance s'acquitte de ses tâches en toute indépendance. Il est rattaché ~~fonctionnellement au président du Conseil d'Etat et~~ administrativement au département présidentiel.

³ Le groupe de confiance est chargé de la mise sur pied et de l'application d'un dispositif de protection de la personnalité en application de l'article 2B. Il l'applique d'office pour le personnel visé à l'article 1, alinéa 1, lettres a à c, f et g, et alinéa 2, lettre a et peut également le faire pour le personnel d'autres autorités ou institutions qui ont adhéré conventionnellement à son dispositif.

⁴ Le groupe de confiance est également chargé de recevoir des signalements de lanceurs d'alerte, d'instruire les faits et de protéger les lanceurs d'alerte, conformément à la loi sur la protection des lanceurs d'alerte, du ... (à compléter).

Un député EAG signale qu'il existe un règlement relatif à la protection de la personnalité à l'Etat de Genève qui, à l'art. 7 « indépendance », mentionne : « *Le groupe de confiance travaille en toute indépendance. Il est rattaché fonctionnellement au président ou à la présidente du Conseil d'Etat et administrativement au département présidentiel.* ». Il note que dans le cadre de l'amendement précédent, il est nécessaire de signaler dans le rapport que le règlement en question doit être modifié. Ce qui est fait.

Art. 33, alinéa 3, de la loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale, du 27 août 2009

Un alinéa 3 est rajouté à l'article 33 LaCP afin de poser le principe selon lequel le fonctionnaire – au sens large, soit également l'employé, l'auxiliaire, etc. – qui signale des faits au sens de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte à sa hiérarchie ou à l'entité prévue à cet effet est réputé avoir respecté ses obligations découlant de l'alinéa 1.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

Vous trouverez ci-après le détail des auditions et des débats des 24 séances de commissions, puis, en annexe, les documents ayant servi de base aux débats en commission.

LES AUDITIONS ET DÉBATS DES 24 SÉANCES DE COMMISSION

5 mai 2017 : Présentation du PL 12076 par M. Thomas Bläsi, auteur

M. Bläsi indique qu'il s'agit d'un projet de loi technique qui vise à combler une lacune : incorporer dans la LPAC la notion de protection des donneurs d'alerte qui est déjà présente dans la Constitution, ainsi que dans la loi sur la surveillance.

Ce projet de loi introduit un article nouveau dans la LPAC, l'article 9B, qui porte sur le droit de renseigner et de collaborer, et qui reprend, de fait, les buts visés à l'article 33 du Code de procédure pénale suisse. Le but poursuivi est de rendre la législation plus cohérente. Il ajoute que le PL ne règle pas tout, car il ne s'applique qu'aux fonctionnaires soumis à la LPAC.

M. Bläsi dit s'être intéressé à cette problématique après que des citoyens aient porté à sa connaissance certains cas problématiques, qui auraient entraîné le licenciement des fonctionnaires lanceurs d'alerte. Il souligne que la compétence d'investigation est attribuée à la Cour des comptes, ce qui constitue une décharge de travail pour les députés.

Par ailleurs, M. Bläsi informe la commission, qu'il est au courant que le Conseil d'Etat travaille également sur un projet de loi. Il précise que la réflexion du Conseil d'Etat est différente puisqu'elle part d'une mise en conformité du droit constitutionnel sur les donneurs d'alerte. Il indique que si l'objectif du Conseil d'Etat est de donner cette tâche à un service subordonné à ce dernier, il aurait sous son autorité ceux-là mêmes qui pourraient être chargés de la transmission d'une information.

M. Bläsi explique qu'il est prévu dans le Code de procédure pénale et dans la loi sur la surveillance qu'un fonctionnaire puisse transmettre ces informations liées à des dysfonctionnements. Il est favorable à une réflexion plus globale menée par le Conseil d'Etat par la suite, mais indique que cette réflexion prendra plus de temps. Il explique que le fait d'accepter ce PL n'empêche en rien la réflexion concernant le projet du Conseil d'Etat.

M. Bläsi précise que la Cour des comptes peut faire en sorte que cela soit anonyme autant que possible concernant la situation du fonctionnaire, mais que si les dysfonctionnements sont trop spécifiques et pointus la personne sera de facto identifiable. Il souligne que tant que la LPAC n'identifiera pas cette notion de donneur d'alerte, la personne n'ira pas vers la Cour des comptes.

Une députée d'EAG demande si les auteurs du projet de loi ont sollicité l'avis de la Cour des comptes sur cette éventualité.

M. Bläsi répond qu'il a consulté des avocats et qu'il a récolté des avis auprès des membres de la Cour des comptes. Il précise que ces derniers étaient empruntés car cela signifiait leur donner une compétence supplémentaire. Il indique que ce texte tel que rédigé correspond exactement à la pièce manquante pour être certain que les fonctionnaires soumis à la LPAC puissent s'adresser à la Cour des comptes sans prendre des risques pour leur emploi.

Un député PLR estime que le sujet est trop important pour être traité avec un exposé des motifs aussi court qui mélange le travail de parlementaire à celui des membres de la fonction publique. Ce PL va nécessiter de nombreuses auditions. Il estime que la Cour des comptes risque de devenir le 4^e pouvoir. Il indique que ces auditions devront de toute façon également être réalisées dans le cadre du projet du Conseil d'Etat. Il demande s'il ne serait pas raisonnable de joindre ce PL avec les travaux du Conseil d'Etat.

M. Bläsi répond que la proposition que fait le PL est plus concrète que de subordonner cette collecte d'informations au Conseil d'Etat. Il souligne qu'il n'y aurait dans ce cas pas de séparation des pouvoirs et de voie indépendante. Il indique que la Cour des comptes est le seul organisme qui semble pouvoir fonctionner de manière totalement indépendante. Il souligne que le traitement le plus approfondi serait nécessaire s'il proposait une révolution au niveau du système législatif, ce qui n'est pas le cas. Il pense que ce texte, s'il était voté tout de suite, n'empêche pas le travail et la réflexion de long terme du Conseil d'Etat.

Le député PLR souligne que ce sujet est beaucoup trop sérieux pour n'être que simplement technique, à ce quoi M. Bläsi réaffirme qu'il est effectivement technique.

A une question d'une députée MCG sur l'anonymat, M. Bläsi souligne que tous les donneurs d'alerte qu'il a lui-même dirigés vers la Cour des comptes ont bénéficié de l'anonymat.

Un député MCG demande s'il ne craint pas qu'un fonctionnaire qui souhaite s'adresser à la Cour des comptes hésite à le faire face aux sensibilités politiques des membres de la Cour. Il souligne que dans un service on ne peut pas plaire à tout le monde et que l'on peut vouloir porter préjudice à son supérieur. Il demande si cela ne va pas mener à de fausses déclarations difficilement vérifiables comme des plaintes pour « mobbing » par exemple.

M. Bläsi répond que la Cour des comptes a toujours su faire fi de son étiquette politique dans le cadre des cas qu'il a portés devant elle. Il souligne que la Cour des comptes a comme définition de son mandat d'être

indépendante. Il explique qu'en termes de pratique, il a eu l'occasion de constater cette indépendance de pensée de la Cour des comptes. Il ajoute qu'il préfère que cela soit la Cour des comptes qui réceptionne les informations plutôt que les informations proviennent des syndicats. Il rappelle que généralement ce sont les syndicats qui font le dossier, ce qui n'est pas leur travail et qu'il y a là un réel risque de manipulation politique.

Une députée EAG ne voit pas comment on pourrait invoquer le secret de fonction pour masquer un dysfonctionnement.

M. Bläsi indique que tant que la possibilité de transfert d'informations n'existe pas, on opposera toujours le secret de fonction à la transmission d'informations. Il explique que si une voie est existante alors le secret de fonction reprendra son vrai sens.

Un député socialiste indique que cela n'est pas parce que l'on constate une irrégularité que l'on est affranchi du secret de fonction. Il précise que si on ne peut pas démontrer qu'il n'y avait pas d'autre moyen que d'aller devant la presse par exemple, alors on viole le secret de fonction. Il souligne que la Cour des comptes est un pouvoir de contrôle. Il estime qu'il est dès lors légitime d'organiser une voie pour les lanceurs d'alerte de la fonction publique au niveau de la Cour des comptes, car elle permet à la fois l'indépendance et la préservation du secret.

M. Mangilli suggère aux commissaires de lire le rapport de la loi sur la surveillance, PL 11150A, à la page 59 et aux suivantes. Il indique qu'un amendement de la Cour des comptes avait été proposé à ce stade. Il rappelle qu'ils sont à une année de l'échéance du terme de la mise en œuvre de la Constitution, et en particulier de l'article 26, al. 3 sur les lanceurs d'alerte.

M. Flaks indique qu'un travail a abouti dans l'optique de la mise en œuvre de l'article 26, al. 3 de la Constitution. Il relève que la réflexion du Conseil d'Etat et de son administration a voulu quatre principes, à savoir l'affirmation par l'employeur public du droit de dénoncer pour autant que certaines conditions soient respectées (1), la mise sur pied de mesures clarifiant le processus de dénonciation et facilitant une telle démarche (2), la prise de mesures efficaces et concrètes contre les représailles qu'un lanceur d'alerte pourrait subir du fait de sa dénonciation conforme aux conditions prévues par l'employeur et à la loi (3), une information et une sensibilisation du personnel sur ce thème, et en particulier des cadres (4). Il indique que l'entité protectrice qui a été déterminée par le Conseil d'Etat est le groupe de confiance de l'administration, qui devrait être chargé de la protection des lanceurs d'alerte au sein de l'administration cantonale, de l'administration du pouvoir judiciaire et du secrétariat général du Grand Conseil. Il précise que la

possibilité pour les autres institutions de droit public de faire appel à lui ou à toute autre entité est laissée. Il indique que l'optique de l'avant PL veut élargir la protection des lanceurs d'alerte à l'ensemble de la fonction publique cantonale et communale, y compris pour les institutions publiques et autres fondations ou structures qui dépendent de la fonction publique. Il explique que depuis hier la consultation sur l'avant-projet est ouverte. Il souligne qu'ont été consultés le pouvoir judiciaire, la Cour des comptes, l'ACG, les partis représentés au Grand Conseil, les institutions de droit public, les partenaires sociaux et autres fondations ou établissements publics de la République. Il ajoute que le délai de retour de la consultation est prévu au 16 juin 2017 par voie écrite ou électronique. Il explique que l'été sera consacré à examiner les réponses données, et qu'ils espèrent déposer le PL au Grand Conseil d'ici la rentrée.

M. Flaks indique que le PL du CE s'applique également aux entités parapubliques.

Un député socialiste souligne que l'article 26, al. 3 est une disposition sur un droit fondamental qui s'applique dès l'entrée de la Constitution en 2013 et non avec le délai de mise en œuvre législative fixé en 2018. Il invite les commissaires à revoir les travaux sur le PL 11276A concernant l'amendement socialiste. Il explique que dans le cadre des travaux le Conseil d'Etat avait proposé que cela soit l'instance de médiation qui soit chargée de cette tâche et que la Cour des comptes après avoir été auditionnée avait proposé un amendement. Mais il indique qu'en vertu de la séparation des pouvoirs la Cour des comptes ne pouvait pas formellement faire des propositions, raison pour laquelle il a lui-même repris cette proposition. Il ajoute que cette proposition a finalement été retirée dans le cadre des discussions.

Un député socialiste rappelle que l'avant-projet est concret et qu'il est favorable à la consultation. Il remercie le Conseil d'Etat pour cet avant-projet. Il demande si des prises de position spontanées sont possibles, ce que M. Flaks confirme. Il se réjouit donc que les consultations soient de plus en plus souvent mises en œuvre.

Un député PLR souligne que cette consultation tombe à point. Il indique concernant l'article 26, al. 3 de la Constitution, que quand on parle d'une « protection adéquate » cela implique des prestations de la part de l'Etat. Il précise que l'on n'est alors plus dans un droit fondamental, mais dans une disposition qui fixe un principe qui doit être mis en œuvre. Étant donné la connexité entre le PL 12076 et l'avant-projet du Conseil d'Etat, il propose de geler les travaux sur le PL 12076 et de les reprendre lorsque les résultats de la consultation arriveront.

Un autre député PLR indique que la délation et la dénonciation ne sont pas des sujets techniques, mais des choses importantes et graves qui doivent être encadrées. Il explique que le PL 12076 est relativement mince. Il partage l'avis de son préopinant, à savoir de joindre ces deux projets de lois.

Un député UDC souhaite que le PL 12076 soit traité immédiatement. Il indique qu'il y a une différence fondamentale entre le principe du projet du Conseil d'Etat et ce PL 12076, à savoir que la prestation sera proposée par un organe de l'Etat et non par la Cour des comptes. Il ne souhaite pas que cela soit fait par un organe lié au Conseil d'Etat, raison pour laquelle le PL 12076 propose la Cour des comptes. Il ajoute que le PL 12076 a l'avantage d'être clair dans son énoncé et dans sa demande. Il soutient donc le traitement immédiat de ce PL.

Une députée MCG indique que le lien internet indiqué sur le document transmis ne fonctionne pas. Elle regrette également que le tampon « avant-projet » soit apposé sur le PL. Elle souhaite que le PL 12076 soit traité immédiatement.

Une députée EAG propose de traiter simultanément ces deux projets puisque les délais sont relativement rapides. Elle indique que le PL 12076 reste lacunaire à certains points de vue. Elle souligne que l'avant-projet du Conseil d'Etat est beaucoup plus complet. Elle ne souhaite pas faire deux fois les travaux.

Le président met aux voix la suspension des travaux sur le PL 12076 pour le traiter simultanément à celui du Conseil d'Etat. Ce qui est accepté à la majorité.

Oui : 6 (1 EAG, 1 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR)

Non : 3 (1 UDC, 2 MCG)

Abst. : 0

Le PL 12076 est suspendu.

Le député UDC demande si dans le cadre de la consultation du projet du Conseil d'Etat il est possible d'étudier la possibilité de traiter via la Cour des comptes.

M. Longchamp répond que cela créerait une confusion et que la consultation est déjà partie. La Cour des comptes est aussi un organe de l'Etat, comme le groupe de confiance. De plus, le groupe de confiance n'est pas un service de l'Etat. Le Conseil d'Etat doit se prononcer sur les propositions que fait le groupe de confiance pour les confirmer ou les infirmer en ouvrant un délai de recours. Il n'est pas absolument pas un service sous les ordres du Conseil d'Etat. Le groupe de confiance a été créé

parce qu'il fallait une instance... qui crée la confiance : l'idée était qu'il fallait mettre en place des normes qui permettent la discrétion et la protection, avec des règles de procédure claires. Un lanceur d'alerte peut également amener à la connaissance de l'instance des faits qui peuvent aller jusqu'à la dénonciation de faits à caractères pénaux qui doivent être traités par la justice. Un certain nombre d'instances publiques se sont volontairement rattachées au groupe de confiance, comme des communes, des régions et des établissements publics également. Le groupe de confiance est considéré comme un premier niveau d'instance de décision, et même comme un premier niveau d'instance obligatoire dans certaines procédures.

12 janvier 2018 : Retour de la consultation menée par le Conseil d'Etat, en présence de M. Michaël Flaks, directeur général de l'intérieur. Début de traitement du PL 12076

M. Flaks remet aux commissaires quelques documents. Il explique avoir tenté une démarche conforme à la constitution et à son esprit, qui est d'initier une large consultation préalable. Il se réfère au courrier du 4 mai 2017 du président du Conseil d'Etat et qui est adressé à 40-50 institutions et l'ensemble des partis représentés au Grand Conseil. Un avant-projet est annexé. L'objectif est que le champ d'application couvre l'ensemble des secteurs publics, que soit rappelé le rôle central de l'employeur et précisé le processus de protection qui doit garantir l'absence de représailles contre les lanceurs d'alerte, étant précisé que la définition même est le lanceur d'alerte de bonne foi. Il y a parmi ces documents pour mémoire le texte d'envoi de la consultation, l'avant-projet de l'époque ainsi que la liste des autorités consultées. Il y a également des retours spontanés et une synthèse de la consultation portant sur l'instauration d'un dispositif de protection au sens de l'art. 26 al. 3 Cst-GE. Celui-ci répond au champ d'application avec des pourcentages et les analyses des réponses. Il traite également des principes mêmes du lanceur d'alerte et de sa protection. Il touche également l'essentiel des devoirs de l'employeur et les conséquences du signalement, ainsi que la question de la protection. Le Conseil d'Etat examinera le mercredi suivant un PL qui tient compte du retour des consultations. Il précise certains points, en particulier la distinction entre l'alerte elle-même, son récepteur et la protection du lanceur d'alerte. L'optique est de protéger toute personne qui, de bonne foi et pour la sauvegarde de l'intérêt, révèle à l'organe compétent les comportements illégaux constatés de manière licite. Cette formulation est un peu lourde, mais elle est celle de la Constitution. La consultation a été faite auprès de l'ensemble des partis politiques représentés au Grand Conseil,

auprès du pouvoir judiciaire, de la Cour des comptes, de l'association des communes genevoises, des établissements publics autonomes et des partenaires sociaux. Le projet qui doit être examiné ce mercredi par le Conseil d'Etat vise en définitive à vouloir assurer un dispositif cohérent de traitement des alertes et de protection des lanceurs d'alerte. Contrairement à l'avant-projet, il s'adressera à l'ensemble du personnel de la fonction publique genevoise, cantonale et communale, ainsi qu'aux établissements publics autonomes et autres institutions publiques. Contrairement à certaines attentes, il est apparu impossible de toucher le secteur privé en raison de la primauté du droit fédéral. Cet avant-projet ne devrait pas non plus concerner les entités subventionnées pour la même raison. Il sera en principe soumis au Grand Conseil en février 2018. M. Flaks explique avoir tenté une démarche optimiste pour obtenir des retours par le biais d'un questionnaire informatisé, mais cela n'a pas eu beaucoup d'intérêt. L'ensemble des retours est reporté dans le dernier document distribué. Si les commissaires le souhaitent, ils peuvent consulter dans son bureau le retour physique de toutes ces consultations.

Une députée d'EAG veut s'assurer qu'elle a bien compris et demande si le secteur subventionné ne sera pas soumis à ce PL.

M. Flaks répond que ce système est assez compliqué à mettre en œuvre dans le cas des entités susceptibles de recevoir des alertes et de la protection des lanceurs d'alerte de bonne foi. Les structures subventionnées ont été délibérément écartées en raison des rapports de droit privé qui régissent les employés de ces structures subventionnées. Ils doivent se limiter scrupuleusement aux compétences cantonales.

La députée poursuit en demandant s'il est fait exception des entités subventionnées soumises à la LPAC.

M. Flaks répond négativement. Tout ce qui dépend du droit public cantonal entrerait dans le champ d'application du projet, sous réserve des débats du Conseil d'Etat mercredi et des débats futurs du Grand Conseil.

2 mars 2018 : Présentation du PL 12261 du Conseil d'Etat, par M. Michaël Flaks, directeur général de l'intérieur (PRE)

M. Flaks rappelle que le PL concrétise l'article 26 alinéa 3 Cst-GE qui donne suite à la consultation qui a eu lieu dont les retours étaient divers et riches. Le PL que le Conseil d'Etat soumet à la commission tient compte des retours dans le cadre de la consultation.

Le but de ce PL est la concrétisation de l'article 26 alinéa 3 Cst-GE sur les lanceurs d'alerte. Il doit permettre de garantir le droit de dénoncer des faits en ultime mesure et de protéger les lanceurs d'alerte. Ce PL traite donc de la question du lanceur d'alerte et de sa protection.

Pour donner une définition du lanceur d'alerte, la personne qui dénonce des dysfonctionnements doit être de bonne foi, doit se voir garantir la confidentialité et doit être protégée.

Suite aux retours de la consultation, la volonté a été d'étendre le dispositif prévu pour les lanceurs d'alerte non seulement au sein du « petit Etat » mais auprès de toutes les institutions de droit public. M. Flaks passe en revue l'article 2 PL sur le champ d'application qui vise le personnel dans la LPAC et celui du département chargé de l'instruction publique. Il fait lecture de l'article. Il constate que le champ d'application est assez large, conformément à la volonté issue de l'article 26 alinéa 3 Cst-GE.

Il insiste sur la priorité de la responsabilisation de la hiérarchie. La hiérarchie, à l'Etat ou dans une institution de droit public, a une responsabilité primordiale tant en protection de la personnalité qu'en tant que garant du bon comportement de la fonction publique.

Lorsqu'il n'est pas possible pour le lanceur d'alerte de dénoncer un fait ou un comportement à sa hiérarchie, il peut s'adresser au groupe de confiance, pour le « Petit Etat », qui peut recevoir les alertes et protéger la personnalité du lanceur d'alerte de bonne foi ainsi que les témoins.

M. Flaks précise que le groupe de confiance n'est pas le seul organe susceptible de recevoir les alertes.

Il commente ensuite l'article 3 du PL. Cet article souligne le critère de la bonne foi puis le caractère licite de la constatation.

A l'article 4 du PL, il est mentionné que l'identité du lanceur d'alerte doit rester confidentielle. La confidentialité a pour corollaire d'assurer la protection du lanceur d'alerte de bonne foi.

Le terme « confidentialité » signifie que l'identité est connue des personnes qui reçoivent l'alerte, soit la hiérarchie, le groupe de confiance pour le « petit Etat » ou pour les autres institutions, l'entité choisie.

La confidentialité s'oppose à la délation. Le président du Conseil d'Etat a donné l'autorisation à M. Flaks d'annoncer que la proscription de la délation anonyme est une volonté unanime du Conseil d'Etat.

Par ailleurs, le dénonciateur n'est pas anonyme. La confidentialité du lanceur d'alerte de bonne foi doit être protégée mais le délateur, lui, ne doit pas être protégé.

M. Flaks passe en revue l'article 5 sur le traitement du signalement. La hiérarchie doit être en premier lieu responsable de l'établissement de fait et de constater, le cas échéant, les comportements illégaux.

L'entité saisie d'un signalement est aussi chargée de conseiller et d'orienter le lanceur d'alerte. Il précise qu'il n'y a pas de monopole dans la réception d'alertes. La hiérarchie, le groupe de confiance ou d'autres entités peuvent recevoir des alertes. Il répète que la protection du lanceur d'alerte de bonne foi est un élément important de ce PL.

Lorsque le groupe de confiance reçoit l'alerte, il doit à la fois protéger l'identité du lanceur d'alerte et le cas échéant, saisir l'autorité compétente, par exemple la Cour des comptes, en garantissant la confidentialité.

M. Flaks commente ensuite l'article 6 du PL. Il répète que le lanceur d'alerte doit être de bonne foi. En cas de mauvaise foi, ce dernier est considéré comme un délateur, susceptible de tomber sous le coup de l'article 303 du code pénal. Le lanceur d'alerte ne doit subir aucun dommage professionnel. L'annonce de l'alerte n'est pas une violation de ses devoirs de fonction, de son secret de fonction.

Il explique qu'en cas d'erreur, le lanceur d'alerte ne peut pas être réprimé par une sanction ou une révocation de ses rapports de service.

La protection de la bonne foi est assurée principalement par l'employeur et éventuellement par d'autres entités.

En effet, toute autre institution doit avoir un dispositif de protection. Pour le « petit Etat », c'est le groupe de confiance. Pour d'autres institutions publiques, cela peut être le groupe de confiance par convention ou un autre organisme. Par exemple, l'Aéroport a choisi de mandater une instance extérieure et cela est possible.

Le pouvoir judiciaire entend constituer sa propre entité. Il est possible que cet organisme soit le groupe de confiance, cela reste à confirmer.

Quoiqu'il en soit, tout employeur est libre d'organiser le processus du lancement d'alerte et la protection de celui-ci comme il l'entend.

M. Flaks rappelle que l'employeur a également la responsabilité de former les responsables hiérarchiques en matière de procédure du signalement d'alerte et de protection. Le personnel de toutes ces entités devra être informé des procédures à suivre.

Il fait ensuite la lecture des articles 10 et 11 du PL. Concernant l'article 11 du PL, la LPAC est modifiée à l'article 2C pour consolider l'encrage réglementaire du groupe de confiance.

A la demande du pouvoir judiciaire, la loi applicable du code pénal suisse sera également modifiée. Cette question touche l'obligation pour un membre de la fonction publique de dénoncer un crime ou un délit porté à sa connaissance.

Le pouvoir judiciaire a suggéré, lorsqu'un agent public signale, à sa hiérarchie ou à l'entité prévue pour recevoir les alertes, un tel comportement, que ses obligations de fonction soient considérées comme respectées.

Un député PLR considère que l'inscription de l'article 26 alinéa 3 Cst-GE est une erreur. Il qualifie tout lanceur d'alerte de criminel. Il prend comme exemple Snowden qui a trahi sa patrie en révélant des éléments classés secret défense dans le seul objectif de se soulager la conscience. Il a ensuite élu asile en Russie. Il ajoute que l'article 26 alinéa 3 Cst-GE est inapplicable car ce PL ne vise que la fonction publique du grand Etat. Or, le libellé de la disposition constitutionnelle est « toute personne ». Théoriquement, cela devrait aussi s'appliquer aux personnes qui sont salariées dans le secteur privé. Malheureusement, un employeur privé ne peut se voir imposer, par du droit cantonal, de prévoir un dispositif de protection du lanceur d'alerte.

Il se demande comment déterminer qu'un lanceur d'alerte est de bonne foi. Selon lui, il doit y avoir, dans ce PL, une levée de cette protection pour les cas où le lanceur d'alerte fait un signalement diffamatoire ou calomnieux notamment par le biais de plateformes internet. Il affirme que ce PL ne sera pas soutenu par le groupe PLR tant qu'il n'y a pas de protection des victimes du lanceur d'alerte qui ne serait pas de bonne foi.

M. Flaks répète que pour le Conseil d'Etat, le lanceur d'alerte ne doit pas être un délateur ; il ne doit pas être anonyme car l'anonymat est la porte ouverte à tous les abus. Il distingue le lanceur d'alerte qui est nécessairement de bonne foi et le délateur qui ne l'est pas.

Le député demande alors comment déterminer la bonne foi d'un lanceur d'alerte.

M. Mangilli précise que le PL permet de dénoncer un comportement grave, par exemple, le fait qu'un chef ne respecte pas les procédures en matière financière.

S'il estime que le chef ne respecte pas ces procédures, le lanceur d'alerte doit en faire part à sa hiérarchie, puis au groupe de confiance. Le groupe de confiance va investiguer de manière confidentielle. A un moment donné, la personne concernée sera mise en cause et confrontée aux dénonciations. C'est là que la confidentialité du lanceur d'alerte prend son sens.

Une fois que la personne mise en cause a apporté ses éléments de réponse, c'est là qu'est déterminée la mauvaise foi du lanceur d'alerte. Dans

ce cas, il n'est plus protégé dans sa confidentialité et il est considéré comme un délateur.

Il y aura vraisemblablement une procédure disciplinaire pour des manquements professionnels sur la base de la loi sur le personnel. C'est le système dans le « petit Etat ».

M. Flaks confirme la contrainte, pour les autres institutions publiques, d'adhérer au dispositif.

M. Mangilli propose de faire une classification entre les lanceurs d'alerte.

Le député PLR comprend l'idée du système mais pense que sur ce point, le PL n'est pas assez clair. Il faut une clarification de la loi et une information sinon la porte aux abus est ouverte et le groupe PLR ne pourra pas le tolérer.

M. Flaks précise qu'il y aura une réglementation en tout cas en ce qui concerne la compétence du Conseil d'Etat.

De même, le pouvoir judiciaire prendra des directives le concernant.

Un député PDC fait remarquer que des dénonciations sont faites sur les réseaux sociaux de manière anonyme ou non.

Il s'inquiète du fait que lors de procédures de dénonciation pour harcèlement psychologique, les ressources humaines de l'Etat prennent la défense du collaborateur sans prendre en compte celle du haut cadre. Il ne souhaiterait pas que cela se reproduise avec le groupe de confiance. Selon lui, il est nécessaire d'avoir une réglementation très claire qui consacre la disposition du droit d'être entendu et la protection de la personne qui est dénoncée.

Enfin, il revient sur l'article 10 du PL et ajoute que la rétroactivité d'une loi n'est pas possible. Toutefois, si le PL accepte cela, il se demande quelle est l'étendue de l'antériorité. Selon lui, cette disposition introduit une notion peu claire.

M. Flaks répond que la règle de la non-rétroactivité est la loi la plus ancienne de l'ordre juridique genevois. Cela dit, il ne s'agit pas de l'effet rétroactif mais de l'effet immédiat des faits dénoncés. Aujourd'hui, certains organismes reçoivent des alertes quand bien même ils ne sont pas autorisés.

Un député socialiste demande quel est le lien entre les résultats de la consultation et les choix faits par la suite. Il rappelle que cette disposition constitutionnelle doit être mise en œuvre et non pas mise en cause. Il revient sur la mise en cause générale des lanceurs d'alerte faite par le député PLR. A cet égard, Snowden a dénoncé des dysfonctionnements majeurs et attentatoires par rapport à un système de sécurité. Il prend également l'exemple d'un professeur de l'Université de Genève qui était mêlé à une

affaire de tabac. Il demande encore quels sont les points obscurs à la suite de la consultation et sur lesquels des choix ont été faits, et pourquoi. Par exemple, il questionne le choix d'avoir mis dans ce PL le groupe de confiance au centre. Ensuite, concernant le champ d'application de l'article 2 du PL, il s'interroge sur la lettre h. Il y a des institutions publiques qui ne sont pas soumises à cette loi et il souhaite savoir lesquelles précisément. Il se demande si cela signifie que cette loi ne s'applique pas à ces institutions. Il rejoint ainsi le député PLR sur la protection large qui devrait englober également les privés et précise que le droit fédéral n'empêche pas d'avoir une protection dans le public, notamment par l'OCIRT. A l'article 3, il se demande encore quelle est la raison d'une définition restrictive des comportements illégaux. Enfin, à l'article 4, il s'interroge sur l'exclusion de l'anonymat.

Ce choix semble être en contradiction avec certaines plateformes fédérales, comme celles du Contrôle fédéral des finances et de la Cour des comptes, qui sont basées sur l'anonymat. Il doute du parallèle établi entre l'anonymat et la mauvaise foi du lanceur d'alerte.

Il demande ensuite comment l'identité du lanceur d'alerte peut être confidentielle. Il s'interroge sur la définition de la confidentialité au sein de l'Etat.

Le député poursuit et s'interroge sur la possibilité, pour une institution, d'avoir recours à un organe externe comme une société privée.

Il s'attarde ensuite sur le groupe de confiance qui était, selon lui, également un organe de médiation au sein de la fonction publique. Dans ce PL, il ne retrouve pas cette fonction. Il souhaite savoir si cela est volontaire et pour quelles raisons.

Concernant les modifications de lois apportées par l'article 11 du PL, il reprend l'article 2C de la LPAC. Il s'interroge sur la nécessité d'octroyer une deuxième mission au groupe de confiance, celle de la protection de la personnalité qui est différente de la première, à savoir la protection de la santé des travailleurs.

Pour conclure, il revient sur la nature de la dénonciation acceptable prévue à l'article 33 alinéa 3 de la LaCP. Selon lui, cela donne l'impression de vouloir régler les problèmes à l'interne.

M. Flaks rappelle qu'au terme de la consultation, il s'est agi de tenter un compromis en prenant en considération les attentes de chacun.

Pour la définition restrictive du lanceur d'alerte, le Conseil d'Etat a repris la définition constitutionnelle.

S'agissant du champ d'application, la volonté est d'être le plus large possible. Il précise que la BCGe n'est pas incluse en raison du secret bancaire notamment.

Concernant le groupe de confiance, M. Flaks affirme que la protection de la personnalité est liée à la protection du lanceur d'alerte de bonne foi. C'est un choix qui a été fait. Au niveau réglementaire, la médiation est une pratique très régulière au sein du groupe de confiance. Actuellement, l'action du groupe de confiance est fondée sur un règlement. Dans le cas d'un lanceur d'alerte de mauvaise foi, la délation entraîne des dérives. C'est pour cette raison que le Conseil d'Etat rejette unanimement l'anonymat au profit de la confidentialité de la protection du lanceur d'alerte de bonne foi. Pour toutes les questions ultérieures, M. Flaks propose de répondre lors d'une future audition.

Un député socialiste interroge M. Flaks sur les organes externes désignés, à part le groupe de confiance, pour faire cette même mission. M. Flaks répond que l'hôpital a une structure de protection de la personnalité qui lui est propre et qui n'est pas le groupe de confiance par exemple.

Une députée EAG demande, au sujet de l'article 4, si la confidentialité est levée en cas de mauvaise foi du lanceur d'alerte. M. Flaks répond qu'en cas de mauvaise foi, il n'y a aucune protection.

Un député MCG s'interroge sur le profil des personnes dans le groupe de confiance. Il demande ensuite si les alertes sont analysées par une ou plusieurs personnes. M. Flaks répond que dans le groupe de confiance, il y a des juristes, des médiateurs et des psychologues.

Une députée MCG mentionne la protection de l'article 328 du code des obligations pour la protection des travailleurs et l'obligation de dénoncer à l'article 33 de LaCP. Elle se demande quelle est la limite entre la dénonciation et la violation. Elle souhaite obtenir des renseignements sur le constat licite. Elle s'interroge sur la nécessité d'une autre loi octroyant une protection particulière compte tenu de la protection de l'article 328 du Code des obligations et de la LaCP. M. Mangilli revient sur la notion de constatation licite qui exclut l'anonymat. Il faut qu'il y ait un équilibre entre un lanceur d'alerte de bonne foi et la protection de la personne mise en cause.

16 mars 2018 : Suite de la présentation du PL 12261 par M. Michaël Flaks.

M. Flaks a envoyé à la commission une première version des réponses aux questions posées. Il a également donné le rapport d'activités 2017 du groupe de confiance, qui sera annexé au procès-verbal, et informe que, M^{me} Sophie de Weck est à disposition pour être auditionnée.

Le groupe de confiance, que c'est un groupe pluridisciplinaire d'avocats, juristes, psychologues et économistes offrant une large palette d'expériences et de compétences. Cette année 2017, il y a eu 2059 prestations diverses offertes par le groupe de confiance : 373 entretiens, 266 nouvelles situations, 12 médiations effectuées, et 182 propositions de mesures individuelles. Chaque député a reçu en primeur le rapport annuel 2017 du groupe de confiance. En dernière page, figure une évaluation statistique produite par un organisme extérieur.

M. Flaks précise que, suite à la demande d'un député, les dispositifs de protection de la personnalité auxquels les institutions sont affiliées sont annexés au procès-verbal. Il relève que cela suit l'ordre du champ d'application du projet de loi et que les institutions ayant un partenariat avec le groupe de confiance sont mises en évidence. Depuis quelques jours, les TPG ont décidé d'adhérer conventionnellement au groupe de confiance et l'Aéroport de Genève (AIG) a décidé de confier la protection de la médiation à la Maison genevoise des médiations. L'information est manquante pour plusieurs institutions, notamment pour les fondations et remarque que, l'OCIRT, compétent en la matière, ne tient pas un registre des dispositifs de protection de la personnalité des institutions publiques.

Une députée EAG souhaite des éclaircissements. Elle constate que pour certaines institutions il y a des médiateurs de la maison genevoise des médiations que l'on connaît comme des médiateurs agréés, alors que les SIG ont par exemple des médiateurs internes. Elle demande, concernant les médiateurs internes, quelle est leur formation et quelle est leur légitimité. Elle demande si ce dispositif de personnes de confiance interne donne la même légitimité. M. Flaks répond qu'il est dans l'incapacité de répondre mais que, si la commission souhaite l'entendre, M^{me} de Weck pourrait donner ces renseignements.

Un député MCG indique qu'il y a une erreur dans le tableau puisque les SIG ont quatre médiateurs internes et un médiateur externe à l'entreprise. Les collaborateurs internes le font en prestation annexe à leur métier de base. Ils ont postulé et ont été sélectionnés selon un processus standard de sélection. Ils ont ensuite reçu une formation pour tenir cette fonction de médiateur.

Un député socialiste indique qu'il serait intéressant de combler les points d'interrogation du tableau et demande comment il serait possible de procéder. Il demande si l'auditionné a essayé et qu'il n'y a pas eu de réponse. M. Flaks répond qu'il va compléter le tableau mais qu'il s'est empressé de le transmettre à la commission dès sa réception hier. Il mentionne que cela ressort des informations que le groupe de confiance a en sa possession. Il

indique que les trous seront complétés pour une séance de commission ultérieure.

Une députée EAG comprend bien que des médiateurs internes puissent être formés, et d'autant plus parfois avec l'accord du personnel, mais demande comment la légitimité de l'intervention de ces intervenants peut être garantie. Elle demande ce qu'il en est de la rétribution de ces services et médiateurs. Elle demande également les tarifs des médiateurs privés. M. Flaks répond qu'il y a des montants différents selon les institutions. Il indique que le montant pour les TPG n'est par exemple pas anodin. Il informe qu'il complétera la réponse pour donner les tarifs des médiateurs indépendants.

Une députée MCG remarque avoir trouvé que le tarif horaire du centre de médiation à Genève est de 150 F. Elle constate qu'il y a eu, dans le cadre de la clinique d'ophtalmologie aux HUG, plusieurs audits et que les personnes chargées de l'audit ont assuré que les personnes auditées bénéficieraient d'une confidentialité sur leur réponse. Elle indique que c'est resté anonyme jusqu'à ce que le rapport soit rendu, ce qui a abouti à un certain nombre de licenciements. Elle demande comment l'on peut éviter que cela se reproduise et comment l'on peut faire pour que les gens aient vraiment confiance. M. Flaks indique que c'est une question dont la réponse est bien compliquée et embarrassante. Il souligne qu'en principe cela ne devrait pas se produire et qu'une confidentialité totale devrait être garantie.

La députée précise bien que la confidentialité a été assurée durant l'audit mais pas ensuite, ce qui est très grave. M. Flaks relève que la confidentialité doit effectivement être assurée. Il mentionne que, en ce qui concerne le groupe de confiance, il n'y a aucune information notamment sur le nombre de cas par département, ce qui montre une grande prudence à cet égard.

M. Mangilli informe ne pas connaître le cas particulier évoqué par la députée MCG mais constate que, soit il y a un problème structurel qui pousse à se demander ce qu'il s'est réellement passé, soit il y a un dispositif qui garantit une confidentialité et il y a eu une erreur, intentionnelle ou non, constituant le cas échéant une violation du secret de fonction. La députée relève que les personnes licenciées n'ont toutefois rien pu faire. Elle souligne que cela coûte cher puisqu'ils ont été formés par le contribuable et vont ensuite ailleurs. M. Flaks remarque que cela touche surtout au rapport de confiance.

Avant de quitter la séance, M. Flaks ajoute que le règlement relatif à la protection de la personnalité à l'Etat de Genève (B 5 05.10) donne

l'intégralité des missions et la définition dans l'état actuel de la protection de la personnalité, et y rend les députés attentifs.

Vote sur les auditions

Le président indique qu'il mettra aux voix la demande des 3 auditions complémentaires, amenant le nombre total d'auditions à 7.

Le président met aux voix l'audition du contrôle fédéral des finances sur les PL 12076 et 12261 :

Oui :	4 (2 MCG, 1 S, 1 EAG)
Non :	3 (2 PLR, 1 PDC)
Abst. :	2 (1 Ve, 1 UDC)

L'audition est acceptée par la commission.

Le président met aux voix l'audition du cartel intersyndical sur les PL 12076 et 12261 :

Oui :	5 (1 UDC, 2 MCG, 1 S, 1 EAG)
Non :	0
Abst. :	4 (1 Ve, 2 PLR, 1 PDC)

L'audition est acceptée par la commission.

Le président met aux voix l'audition de M. Bläsi sur les PL 12076 et 12261 :

Oui :	7 (1 Ve, 1 S, 1 EAG, 1 UDC, 2 MCG, 1 PDC)
Non :	0
Abst. :	2 (2 PLR)

L'audition est acceptée par la commission.

13 avril 2018 : Audition de M. Olivier Jornot, procureur général et président de la commission de gestion du pouvoir judiciaire, et de M. Patrick Becker, secrétaire général du pouvoir judiciaire

M. Jornot rappelle que la problématique des lanceurs d'alerte touche le pouvoir judiciaire à deux égards. Premièrement, la fonction publique est concernée par la LPAC et le pouvoir judiciaire par la loi d'application du code pénal (LaCP). Dans ce contexte, l'indépendance de la justice doit être garantie. Il évoque qu'il a été consulté par le Département présidentiel ce qui

a permis d'obtenir satisfaction pour garantir l'indépendance de la justice s'agissant des lancements d'alerte.

Deuxièmement, les juridictions sont touchées par la problématique de la conformité et du respect des lois dans l'administration, aussi bien sous l'angle pénal – par le biais du Ministère public – mais aussi par les juridictions administratives qui connaissent un contentieux de la fonction publique.

Si un lanceur d'alerte dénonce le comportement d'un autre fonctionnaire et que le Conseil d'Etat ordonne des enquêtes administratives qui débouchent sur des sanctions, cela finira devant les juridictions. Autrement dit, toute personne a un intérêt, en amont, à ce que les éléments de l'instruction soient bien établis pour être utiles dans la procédure.

Concernant le volet pénal, l'article 33 LaCP touche le pouvoir judiciaire et oblige tout membre d'autorité et tout fonctionnaire de dénoncer à la police ou au Ministère public les infractions qui se poursuivent d'office. Cette disposition s'applique de manière différente au sein de l'Etat en raison de son principal défaut, à savoir qu'elle s'adresse au fonctionnaire lui-même. Cette disposition est largement appliquée par certaines administrations, notamment par les institutions pénitentiaires. Le pouvoir judiciaire a un intérêt à ce que l'établissement des faits, lorsqu'ils sont portés à la connaissance d'une entité autre que celle du Ministère public ou de la police, n'alourdisse pas l'enquête et que des moyens de preuve puissent être conservés.

Cela étant, pour qu'une législation fonctionne, la problématique du lanceur d'alerte s'analyse sous deux perspectives. Il faut d'une part, la protection du lanceur d'alerte et d'autre part, la communication. Le lanceur d'alerte ne doit pas être sanctionné du fait de ses dénonciations à d'autres personnes que son employeur. En prenant ce risque, il doit être protégé et ne doit pas subir de sanctions. Il convient également de s'assurer que cette protection soit proportionnée. L'autre aspect concerne le traitement de la dénonciation. Il s'agit de savoir qui instruit, qui fait des recherches d'investigation une fois le signalement donné. Si le récipiendaire estime d'emblée que cela touche au domaine pénal, il doit transmettre le dossier au Ministère public. En revanche, si cela ne relève pas du pénal, il faut un destinataire de la communication qui puisse instruire les faits et voir avec l'employeur quelles sont les mesures à prendre. Si cet aspect n'est pas analysé, la législation ne sera pas bonne. De même, il ne faut pas croire qu'une même entité puisse à la fois protéger et instruire. L'entité qui protège va appuyer le lanceur d'alerte dans des contestations au sujet de sanctions prononcées par l'employeur. Mais cette entité ne peut pas en même temps instruire les faits, entendre des témoins et obtenir des documents. Pour

prendre des exemples, M. Jornot se réfère au dispositif de la Confédération sur la question. Ce système permet la protection et garantit des mesures d'investigation efficaces pour traiter les communications dans un domaine où la Suisse et les cantons sont en retard. Ce PL permet de faire un point sur le dispositif global de lutte contre la corruption et les mauvaises pratiques.

M. Jornot est rassuré quant à l'article 5 du PL. Résoudre la question du lancement d'alerte en désignant une seule entité réceptrice des dénonciations, à savoir la Cour des comptes, est une idée séduisante selon lui. Il souligne également la mention de l'article 33 LaCP. Par ailleurs, l'alinéa 2 traite de la protection. Sur ce point, il affirme qu'il aurait été un peu plus loin que de simplement signaler qu'il ne peut pas y avoir de désagrément. Pour lui, il faut désigner une entité qui s'occupe de vérifier cet aspect et ne pas laisser cette tâche à la libre discrétion de l'employeur. En ce qui concerne l'alinéa 1 et l'articulation entre ce qui relève de la Cour des comptes et du pénal, il évoque que le fonctionnaire ne peut faire une telle analyse. Par conséquent, en s'adressant à la Cour des comptes, ce dernier se délègue de sa responsabilité pour savoir si la question relève du pénal ou d'un autre domaine. Le procureur général prend l'exemple du mécanisme mis en place avec l'Office cantonal de la détention pour toutes les communications sur les mauvais traitements des détenus. En principe, tout gardien de prison devrait dénoncer son collègue brutal. Mais si la hiérarchie, sur la base d'un rapport, établit des faits et les communique par la suite au Ministère public, cela est conforme à l'article 33 LaCP. D'où l'idée de prévoir une modification de cette disposition dans le PL 12261 en déchargeant le fonctionnaire de sa responsabilité.

Le pouvoir judiciaire estime que ce PL s'est adapté aux différentes remarques faites par la commission de gestion du pouvoir judiciaire.

Il reste encore des points à évoluer concernant la protection du collaborateur (par qui) et le traitement de l'information transmise (par qui). M. Jornot rappelle que ce PL est satisfaisant sous l'angle de l'indépendance de la justice. Mais du point de vue de l'efficacité du système, l'entité protectrice, pour l'administration centrale ainsi que pour d'autres entités externes conventionnellement, est le groupe de confiance. Concernant l'information, l'employeur la traite en priorité, et secondairement, également par le groupe de confiance qui doit établir les faits. Cette double fonction du groupe de confiance apparaît aux articles 5 et 7 du PL, notamment en modifiant l'article 2C al. 4 LPAC où le groupe de confiance doit instruire les faits et protéger le lanceur d'alerte. Cette confusion ne semble pas judicieuse selon le pouvoir judiciaire. Le groupe de confiance est compétent pour protéger le collaborateur de l'Etat dans le domaine de la protection de la

personnalité mais il ne peut pas établir les faits. Le procureur général mentionne que si le comportement illégal consiste en du harcèlement de l'employeur, dans ce cas, le groupe de confiance peut avoir la double fonction. Mais en dehors de cet état de fait, l'autorité n'a plus la compétence pour exercer l'instruction.

Le pouvoir judiciaire a proposé des amendements qu'il soumet en séance. M. Jornot souligne que la définition du lanceur d'alerte et la nature des informations protégées ne sont pas concernées car la définition se trouve dans la constitution de la République et canton de Genève. Pour que le lanceur d'alerte soit protégé, il doit être de bonne foi, agir pour sauvegarder l'intérêt général et sur la base de soupçons raisonnables. En revanche, la définition des comportements illégaux pose problème. Dans le PL 12076, il s'agit d'irrégularités. Ce terme englobe un champ d'application plus large que les comportements illégaux. Mais en considérant qu'un comportement est illégal s'il contredit des objectifs prévus dans un texte juridique, alors, nous pouvons facilement englober également des irrégularités. Ces définitions soulèvent des problèmes d'ordre politique et le pouvoir judiciaire s'est référé à la définition constitutionnelle.

L'amendement n° 1 supprime une répétition du pouvoir judiciaire, cité deux fois, à l'article 2 lettre a et e du PL 12261. Cette technique législative conduit, par la suite, à des exceptions notamment à l'article 4 al. 5 ou l'article 7 al. 2 du PL. Il s'agit d'élégance législative. L'amendement proposé permet de limiter à l'article 1 lettre a du PL, le personnel de l'administration centrale puis, chaque entité est citée sous sa lettre correspondante.

L'amendement n° 2 porte sur le signalement. Il faut s'adresser en premier à la hiérarchie. Le pouvoir judiciaire n'a pas modifié l'article 4 al. 2 et 3 du PL. M. Jornot rappelle que le signalement ne peut pas être anonyme car si le lanceur d'alerte veut être protégé, son identité doit être connue. Il énonce que l'identité du lanceur d'alerte doit être confidentielle. Cette phrase est problématique. En effet, l'entité qui traite la dénonciation a parfois besoin d'interroger le dénonciateur pour avoir des précisions.

L'article 4 al. 4 du PL définit l'entité récipiendaire lorsque la hiérarchie n'est pas l'interlocuteur adéquat. Par le terme « hiérarchie », il faut comprendre la hiérarchie naturelle, donc en premier lieu, l'employeur. Si la hiérarchie ne s'avère pas adéquate, le fonctionnaire doit pouvoir s'adresser, à l'interne, à un organe de direction. Par exemple, dans l'administration centrale, il peut se tourner vers le Conseil d'Etat. Le pouvoir judiciaire suggère également la possibilité de s'adresser à un organe de surveillance interne (comme le SAI pour l'Etat) et, enfin, à la Cour des comptes. L'amendement vise à l'alinéa 5, la suppression du groupe de confiance. En

effet, M. Jornot rappelle que le pouvoir judiciaire ne souhaite pas que cet organisme soit le destinataire de la communication chargé ensuite d'établir les faits. En revanche, il mentionne, tout comme le PL 12261, que le lanceur d'alerte peut s'adresser directement aux autorités de poursuite pénales lorsqu'il estime que cela relève du pénal. Ce dernier n'est pas obligé car s'il a l'obligation de dénoncer les faits pénaux selon l'article 33 LaCP, il faut considérer qu'il a rempli son devoir en s'adressant à sa hiérarchie ou à une autre entité.

L'amendement n° 3 concerne l'article 5 al. 1 du PL qui prévoit que l'employeur a la charge d'instruire le dossier. En revanche, l'alinéa 2 du PL introduit, selon M. Jornot, une confusion.

En effet, le PL mentionne que l'entité saisie du signalement – qui vise le groupe de confiance lorsqu'il s'agit de l'administration du Conseil d'Etat, ou une autre structure, lorsque c'est un employeur externe – doit informer, conseiller et orienter le lanceur d'alerte. En d'autres termes, cela relève de la protection du lanceur d'alerte. Cette même entité instruit également le dossier. Or, être l'agent protecteur et l'instructeur ne semble pas une bonne solution. Cet amendement propose d'exclure la fonction protectrice. L'entité récipiendaire de la dénonciation instruit le dossier et transmet ses conclusions à l'employeur. Ce dernier, pour rétablir une situation conforme au droit, doit pouvoir prendre les mesures adéquates.

L'amendement n° 4 ajoute, à l'article 6 al. 1 du PL, que le lanceur d'alerte bénéficie d'une protection lorsque son signalement est conforme à l'article 3 du PL. Le contenu de sa dénonciation doit se limiter sur le plan de la proportionnalité et il doit dénoncer uniquement les éléments nécessaires.

L'amendement n° 5 touche l'article 7 al. 2 et 3 du PL qui évoque le principe que le groupe de confiance est l'organisme de protection pour le personnel de l'administration centrale. Les entités externes peuvent désigner conventionnellement ce même groupe comme organe de protection. Cet amendement ajoute que les entités externes, qui ne choisissent pas le groupe de confiance, doivent mettre en place un dispositif de protection équivalent.

Enfin, l'amendement n° 6 traite de l'article 11 du PL. Il convient de mentionner que le groupe de confiance a pour mission la protection mais non pas la réception des instructions.

En résumé, ces amendements visent à limiter la fonction du groupe de confiance à celle de la protection. M. Jornot précise, dans l'amendement 2 sur l'article 4 al. 4 PL, que si la liste devait être restreinte, il n'y aurait pas de problème pour autant que la possibilité de s'adresser à un organe de direction

reste ouverte. Ce qui compte pour le pouvoir judiciaire est que la Cour des comptes ainsi que les organes de direction soient des organes récipiendaires.

Un député PLR revient sur l'article 26 al. 3 Cst-GE qui prévoit une protection du lanceur d'alerte pour toute personne. Or, le PL 12261 limite la protection au personnel de l'Etat. Il se demande donc si cela n'est pas contraire à la disposition constitutionnelle. Ensuite, il se demande si ce PL met à néant le principe qui veut qu'une dénonciation pénale ne soit pas anonyme. Enfin, dans le cas où un signalement s'avère diffamatoire ou calomnieux, il se demande s'il faudrait prévoir une levée de la confidentialité de l'identité du lanceur d'alerte pour que la victime puisse faire valoir ses droits.

Un député socialiste lit la définition constitutionnelle. Il se demande s'il ne serait pas opportun de préciser la norme constitutionnelle. Il se demande si cette disposition offre une marge de manœuvre pour substituer à la notion de comportements illégaux celle des irrégularités. Il mentionne ensuite le dispositif mis en place par la Cour des comptes, et remis en cause par la R 838, qui se base sur le dispositif mis en place par le contrôle fédéral des finances et souhaite avoir l'avis de M. Jornot sur ces deux systèmes.

Un député MCG reprend l'article 4 al. 4 du PL actuel qui octroie la possibilité de s'adresser à un organisme externe. Or, dans un premier temps, l'amendement n° 2 concernant l'article 4 al. 4, l'interdit. Mais l'amendement n° 5 sur l'article 7 al. 3 du PL l'autorise à nouveau. Il se demande si ces amendements ont voulu interdire l'accès à une entité externe.

Une députée EAG souhaite avoir des précisions sur l'amendement n° 2, al. 5 qui prévoit que le lanceur d'alerte peut dénoncer un comportement répréhensible directement auprès de la police. Dans cet amendement, c'est le lanceur d'alerte qui dénonce. Or, à l'article 8 al. 2 du PL, il s'agit d'une obligation de l'employeur. Selon elle, il y a un report d'échéance dans le signalement. Elle demande si le lanceur d'alerte a la garantie qu'il sera identifié comme tel et non pas simplement comme une personne qui a fait son devoir. Elle souhaite également savoir si le PL contient une lacune en termes de traitement des dossiers instruits car elle ne voit pas d'obligation de donner suite au traitement dans ce PL. Enfin, concernant les organes internes de confiance ou des sociétés privées, elle se demande si ces entités sont suffisamment compétentes pour protéger le lanceur d'alerte voire se dessaisir de la tâche de l'instruction.

Une députée MCG souhaiterait savoir si l'amendement n° 1 sur l'article 2 lettre c du PL englobe la BCGe. De plus, elle sollicite le procureur quant à un article de la Tribune de Genève concernant le groupe de confiance et le fait

qu'il n'y ait eu aucune conséquence à l'égard du harceleur. Par ailleurs, elle rappelle que le PL ne mentionne pas les HUG. Lors d'audits dans certains services des HUG, le personnel a obtenu une garantie que leur identité ne serait pas révélée. Or, elle a été révélée après coup.

M. Jornot répond. Concernant la question du député PLR, il évoque que le PL concrétise la protection du lanceur d'alerte au sein de l'administration. La question de savoir si le droit constitutionnel cantonal peut imposer une protection des lanceurs d'alerte en dehors de ce cas est délicate. S'il s'agit de s'inspirer du pénal, il faut se baser sur le droit fédéral. Le procureur constate que l'Etat a une compétence limitée pour légiférer dans ses propres services. Quant à la deuxième question, il précise que ce PL ne garantit pas l'anonymat mais bien la confidentialité. Ce texte ne prévoit pas de protection pour les communications anonymes et encore moins l'anonymat en général. M. Jornot ne partage pas les avis du Conseil d'Etat sur l'anonymat. Il répète que le traitement des dénonciations anonymes a été interdit par la LPA/Ge. Enfin, le sujet de la diffamation reste complexe car la réputation d'une personne peut être détruite par le biais d'une rumeur. Aujourd'hui, le meilleur dispositif des rumeurs est la protection des sources garanties à la presse. La protection de toute la population soulève bien des problèmes. En cas de mobbing par exemple, il faut faire une pesée des intérêts entre l'éventuelle atteinte à la réputation ou accepter tous les comportements. Auparavant, la priorité était donnée à la hiérarchie. M. Jornot admet qu'il y a un risque que par ce biais-là, des communications puissent être nuisibles. C'est la raison pour laquelle il préconise un organisme d'instruction compétent et rompu à cet exercice, non pas un groupe d'écoute et de confiance.

S'agissant des questions du député socialiste, M. Jornot indique que la Constitution fixe un minimum et que si le Grand Conseil veut en faire plus, cela est possible. Il donne la préférence au signalement des irrégularités plutôt qu'aux illégalités qui sont trop restrictives. Ensuite, il admire le système de la Confédération en précisant le risque de corruption dans n'importe quel service qui détient du pouvoir. Il souhaite lutter contre ce fléau dans le canton de Genève. D'ailleurs, l'Etat de Genève est l'une des dernières entités à ne pas avoir de Charte de comportement et d'éthique. Le dispositif fédéral qui offre la possibilité de communiquer facilement des renseignements séduit le pouvoir judiciaire. M. Jornot n'a pas été choqué que la Cour des comptes s'en inspire. Bien entendu, il rappelle que cela doit être fait avec prudence.

Pour ce qui concerne la question du député MCG, M. Jornot précise que l'amendement n° 2 concernant l'article 4 al. 4 PL vise un organisme récipiendaire des dénonciations et l'organisme d'instruction. La plupart de

ces organismes sont internes, seule la Cour des comptes est externe. Cela a pour but de limiter les organismes externes.

Il évoque par la suite la communication des communes. Il se demande si pour chaque commune, il y a aura un organe de surveillance. Selon lui, l'idée que la Cour des comptes soit l'organisme de référence externe est satisfaisante.

Puis, M. Jornot cite l'article 33 LaCP. La personne qui fait une dénonciation pénale ne rentre pas dans la définition du lanceur d'alerte. Pour cette raison, si elle s'adresse comme un lanceur d'alerte, à son employeur ou à la Cour des comptes, c'est l'entité qui fait la communication au pénal. En d'autres termes, l'amendement n° 2 sur l'article 4 al. 5 PL octroie la possibilité au lanceur d'alerte de dénoncer directement un comportement pénal à la police, mais sans obligation, et exécute son obligation de dénoncer de la sorte.

Concernant l'instruction prévue à l'amendement n° 3 sur l'article 5 al. 2 PL, il ne règle pas les sanctions et les mesures organisationnelles. L'Etat doit prévoir cela en tant qu'employeur. En ce sens, le choix modeste de prévoir que l'employeur instruit et prend les mesures nécessaires pour faire cesser le comportement relève d'une description succincte des compétences de l'Etat employeur.

S'agissant des instances protectrices externes, les amendements proposés ne prévoient pas de changement avec le PL du Conseil d'Etat. Si le mandat n'est pas octroyé au groupe de confiance, un dispositif prévoyant les mêmes possibilités doit être mis en place. Il n'y a pas de précision si ce dispositif doit être externe ou interne.

La BCGe est exclue par le PL 11261 et par les amendements. M. Jornot reprend le cas de harcèlement évoqué par la députée MCG. Il répond que même si l'organisme instructeur transmet l'information à l'employeur, ce dernier conserve sa liberté d'employeur d'agir ou non. Ces mécanismes n'anéantissent pas la fonction de l'employeur. Enfin, les HUG sont visés dans les deux formulations, soit comme personnel couvert par la LPAC, soit comme institution cantonale de droit public.

Audition de M. François Longchamp, président du Conseil d'Etat (PRE).

M. Longchamp rappelle que le PL 12261 a pour mission d'appliquer la nouvelle disposition constitutionnelle mais son but principal consiste à assurer la protection du lanceur d'alerte, à savoir une personne qui dénonce dans l'intérêt général, sur la base de soupçons raisonnables, un comportement illégal à une autorité compétente.

Après les consultations, le Conseil d'Etat a pensé qu'il fallait trouver une entité qui soit d'une part, suffisamment capable d'instruire ces dossiers sur les aspects juridiques et relationnels, et d'autre part, d'assurer la protection du lanceur d'alerte. Il conclut que le groupe de confiance est l'organisme compétent offrant les meilleures garanties. Tout d'abord, cet organisme existe depuis dix ans. Dès sa constitution, le groupe de confiance a traité les dossiers avec entière satisfaction. La deuxième raison est qu'il a une expertise reconnue de manière large car à l'origine, il était constitué pour le petit Etat. Au fur et à mesure, plusieurs institutions publiques du grand Etat et communes ont recouru, sur une base volontaire, aux services du groupe de confiance en raison de la nature des activités, de l'indépendance de l'entité chargée de protéger les lanceurs d'alerte. Le but consiste à confier avec les mêmes règles, au même groupe, la protection de ces lanceurs d'alerte et de rassembler des compétences juridiques et relationnelles. Ces éléments garantissent la protection du lanceur d'alerte, la qualité du suivi mais aussi le lien à avoir selon les natures de la dénonciation. En cas de faits relevant du pénal, le Ministère public a la priorité. Il énonce toutefois que la notion de lanceur d'alerte peut parfois être mieux garantie par l'intermédiaire d'un groupe de confiance.

M. Longchamp revient sur un point discuté, à savoir la question de l'anonymat du lanceur d'alerte. Ce modèle se base sur le groupe de confiance.

Autrement dit, la confidentialité du lanceur d'alerte doit être garantie mais ce dernier ne bénéficie pas d'une protection de son anonymat car cela pose des difficultés. Tout d'abord, l'article 10 LPA/Ge prévoit qu'une dénonciation anonyme ne doit pas être suivie d'effet. L'Etat de Genève doit appliquer cette disposition. M. Longchamp précise qu'il reçoit également des dénonciations non anonymes notamment dans le domaine des prestations complémentaires. Il y a une industrialisation du système de ces prestations qui a pour conséquence que la possibilité de passer à côté d'un contrôle est plus grande.

Le Conseil d'Etat reste extrêmement pointilleux sur la question de l'anonymat. Il discute de ce point avec la Cour des comptes qui aurait un système informatique d'une société privée qui garantit l'anonymat total vis-à-vis de la Cour des comptes. Pour le Conseil d'Etat, confier l'anonymat à une société privée relève de la délation. M. Longchamp affirme que le Conseil d'Etat doit protéger un lanceur d'alerte mais ne pas célébrer la délation comme mode de fonctionnement dans un Etat moderne. Le gouvernement insiste sur le fait que l'article 10 LPA/Ge doit être appliqué non seulement dans son aspect juridique mais comme un principe général que

l'Etat de Genève ne veut pas célébrer de dénonciations anonymes mais uniquement garantir la confidentialité du lanceur d'alerte. C'est la raison pour laquelle il propose le groupe de confiance pour cette mission.

M. Flaks précise que le PL ne donne en aucun cas la compétence au groupe de confiance de procéder à des audits financiers. En revanche, selon l'article 26 al. 3 Cst-GE, cet organe a pour mission principale la protection adéquate du lanceur d'alerte et cas échéant, informer le Ministère public voire la Cour des comptes, de dysfonctionnements constatés tout en garantissant la confidentialité du lanceur d'alerte.

M. Longchamp revient sur les planifications budgétaires. L'effectif du groupe de confiance va augmenter car il absorbera des entités parapubliques ou des communes, notamment les TPG, la Ville de Genève et la Commune de Carouge. Ces dernières devront payer au prorata du nombre de demandes de personnel. Le président du Conseil d'Etat souligne que ces prestations de l'Etat ne sont pas gratuites. Certaines entités ont regretté ne pas avoir recours à ce groupe de confiance car l'employeur n'a pas forcément les qualités pour traiter ces problèmes. Une expertise regroupée telle que le groupe de confiance permet de mutualiser les risques et de proposer une compétence adéquate.

Un député PLR reste convaincu qu'il faut abroger l'article 26 al. 3 Cst-GE car la notion du lanceur d'alerte est une mode et menace la société. Selon lui, il faut prévoir des garde-fous, notamment l'interdiction de toute forme d'anonymat. Il énonce que la confidentialité doit pouvoir être levée en cas de lanceur d'alerte de mauvaise foi. Il cite Snowden et Falciani qu'il qualifie de criminels. Il revient ensuite à la définition du lanceur d'alerte dans ce PL qui doit être de bonne foi. Or, elle se présume selon l'article 3 CC. Autrement dit, tout lanceur d'alerte peut se réfugier derrière la présomption de la bonne foi. Si l'entrée en matière de ce PL devait être votée, il proposerait un amendement dans le sens d'une levée de la confidentialité du lanceur d'alerte dans le cas d'une dénonciation diffamatoire. Il souhaite savoir si le Conseil d'Etat semble favorable à lever la confidentialité pour s'assurer que seuls les lanceurs d'alerte de bonne foi soient protégés.

M. Longchamp rappelle que le Conseil d'Etat doit définir de manière précise le lanceur d'alerte. Il y a certes une présomption de bonne foi, mais il existe des personnes de mauvaise foi. Ensuite, le lanceur d'alerte doit poursuivre un but de sauvegarde de l'intérêt général. Or, M. Falciani sort de ce contexte, car il souhaite donner des informations contre rémunération ; il ne poursuit pas d'intérêt de sauvegarde général mais un but lucratif personnel.

De plus, le lanceur d'alerte doit démontrer la plausibilité de ce qu'il dénonce (soupçons raisonnables). Le lanceur d'alerte qui remplit toutes les conditions prévues dans la définition doit pouvoir bénéficier de la protection.

Un individu qui, de mauvaise foi, accuse, pour la sauvegarde d'un intérêt personnel, sans arriver à démontrer des soupçons raisonnables, ne rentre pas dans la définition du lanceur d'alerte et par conséquent, ne bénéficie pas de la protection. Dans ce cas, au contraire, l'accusé bénéficie de la protection de la personnalité. Il mentionne la pesée des intérêts entre l'intérêt public et la personnalité du lanceur d'alerte. L'employeur a le devoir de protéger le collaborateur.

M. Longchamp souligne que le groupe de confiance résout 98% des demandes faites (477 par année) sans que cela ne soit connu ni porté devant le juge. Il affirme que cet organe a la compétence pour déterminer si une personne remplit la condition de la bonne foi et si elle remplit les conditions du lanceur d'alerte. Il répète que le Conseil d'Etat réfute l'anonymat car cela ouvre la voie à l'intraçabilité totale, l'impossibilité de remonter vers une source. Par conséquent, il n'y a pas d'autre solution, pour les procédures étatiques, que de prévoir une définition stricte du lanceur d'alerte et les mesures garantissant sa protection.

Un député socialiste constate que le PL traite des lanceurs d'alerte fonctionnaires mais que la définition constitutionnelle se veut plus large. Il demande comment un citoyen, qui dénonce un fait relevant d'une entreprise privée, peut être protégé par le canton. Par exemple, un citoyen dénonce qu'une entreprise déverse des déchets dans un cours d'eau et s'adresse aux autorités. Il s'interroge sur la protection de ce lanceur d'alerte qui n'est pas un fonctionnaire de l'Etat. Il demande si d'autres mécanismes peuvent intervenir pour protéger ce citoyen dans le cadre de l'article 26 al. 3 Cst-GE. Par ailleurs, il répète les incertitudes de M. Longchamp quant au dispositif d'alerte de la Cour des comptes. Il rappelle que ce dispositif reprend celui prévu au niveau fédéral par le Contrôle fédéral des finances. Il souhaite savoir si le dispositif au niveau fédéral doit être remplacé.

Une députée MCG se demande comment l'Etat traite les dénonciations à l'administration fiscale.

Une députée EAG précise que l'article 10 LPA/Ge ne s'applique pas à la Cour des comptes et au Ministère public qui, eux, peuvent donner suite à une dénonciation anonyme. Cela sous-entend qu'ils déterminent s'il y a lieu de donner suite ou non. Elle désire savoir si la réticence à l'égard d'un signalement anonyme se justifie par la crainte de donner trop de pouvoir à

ces instances. Ensuite, elle constate l'absence de l'obligation de donner suite à l'instruction d'un dossier. En effet, l'instruction doit être suivie d'effets.

M. Longchamp répond à la députée MCG en soulignant que l'article 10 LPA/Ge interdit à l'Etat, dans le cadre d'une procédure administrative, de tenir compte d'une dénonciation anonyme. Le Conseil d'Etat procède à un classement vertical.

Concernant les questions de la députée EAG, le Conseil d'Etat a conclu que fondamentalement, pour des raisons philosophiques et politiques, le Grand Conseil ne veut pas d'anonymat, ni rentrer dans un modèle de délation. Il en va autrement pour le Ministère public. Toutefois, il n'est pas possible de considérer qu'une dénonciation anonyme, amenée à la Cour des comptes par le biais d'une entité non soumise à l'article 10 LPA/Ge, obligerait une autorité supérieure à investiguer.

Il répond ensuite au député socialiste au sujet du contrôle fédéral des finances. Il prend comme exemple les CFF. Ce n'est pas parce que la délation a été célébrée à Berne qu'elle doit l'être à Genève. M. Longchamp pense du mal de la délation à Genève, à Berne et partout ailleurs.

Le député socialiste précise ses propos relatifs au citoyen lanceur d'alerte. Il rappelle que le domaine environnemental relève de la compétence cantonale.

4 mai 2018 : Audition de M^{me} Sophie de Weck Haddad, responsable du groupe de confiance

M^{me} de Weck Haddad est avocate de formation et a exercé dans le privé avant de rejoindre l'administration cantonale dans le but de mettre sur pied et d'organiser le groupe de confiance. Elle commencera par faire un bref rappel du groupe de confiance, puis elle expliquera le rôle de celui-ci dans le dispositif général prévu par ce PL, ensuite, elle mentionnera le terrain du groupe de confiance et enfin, elle abordera la question de l'anonymat. Pour ce faire, elle distribue un document afin de faciliter sa présentation.

Le groupe de confiance est chargé d'assurer le dispositif de protection de la personnalité pour l'administration cantonale mais aussi pour d'autres institutions affiliées, comme les TPG, la Ville de Genève et l'Imad notamment. Cette protection implique, pour l'employeur, de prendre des mesures préventives et collectives. Le Tribunal fédéral a précisé cela en 2012, en disant que tout employeur doit prévoir un dispositif indépendant de la hiérarchie. C'est à ce stade que le groupe de confiance intervient. Il a pour

missions principales de trouver des solutions informelles, d'établir les faits et de les qualifier juridiquement.

L'équipe est pluridisciplinaire, il y a neuf personnes dont trois juristes, une économiste et trois psychologues. Tous sont formés à la médiation.

Au-delà des prestations indirectes au public, le groupe de confiance participe à la prévention de la gestion des conflits au sein de l'Etat par le biais de lettres d'information et d'une plateforme. Actuellement, le groupe travaille sur la question des incivilités au travail.

M^{me} de Weck Haddad passe aux caractéristiques du groupe de confiance. Tout d'abord, il dispose d'une large palette d'outils qui permet d'appréhender différentes situations. Il y a deux voies principales qui guident l'action du groupe de confiance. La première est une démarche informelle, pour gérer les conflits, avec des entretiens, des médiations, des relais en interne et des recommandations pour les situations collectives. La deuxième voie est celle de l'enquête. Dans ce cas, la commission établit les faits et les qualifie juridiquement pour conclure s'il s'agit d'une atteinte à la personnalité. Cette procédure ressemble à une procédure judiciaire. Au final, la commission rend un rapport qui constate si oui ou non les faits constituent une atteinte à la personnalité. Ce rapport fait l'objet d'une décision soumise à l'organe judiciaire de la Chambre administrative. Le groupe de confiance a traité plus de 50 plaintes depuis son existence. Ce rôle quasi judiciaire a été confirmé par la Chambre administrative qui a considéré que le groupe devait d'abord être saisi en cas d'atteinte à la personnalité et ensuite, le tribunal.

Le groupe de confiance est également chargé de prendre des mesures de protection contre les représailles qui pourraient surgir pour une personne qui s'est adressée à cette institution ou qui a témoigné. L'exposé des motifs du règlement précise qu'il s'agit de mesures provisionnelles conservatoires. Cela ne doit pas préjuger du fond mais permet de mettre en place des aménagements temporaires pour éviter des représailles. Le groupe de confiance peut agir dès les premiers indices de représailles afin d'éviter un harcèlement psychologique ou un licenciement.

M^{me} de Weck Haddad précise que le groupe de confiance privilégie les démarches informelles. Elle ajoute que 98% des demandes ont été traitées de manière informelle. Concernant la déontologie inscrite dans le règlement, elle se compose de trois piliers. Premièrement, le groupe de confiance garantit une confidentialité totale en phase informelle. Deuxièmement, cette institution est impartiale dès le premier entretien. Enfin, le groupe de confiance est indépendant. Sur ce point, l'indépendance se concrétise par un rattachement au président du Conseil d'Etat. Ce dernier n'a aucun droit de

regard sur les dossiers traités. Il peut uniquement intervenir sur des questions de fonctionnement. M^{me} de Weck Haddad confirme qu'en dix ans, elle a côtoyé cinq présidents du Conseil d'Etat et elle assure qu'il n'y a jamais eu de tentatives d'ingérence sur un dossier. L'indépendance est donc totalement respectée.

En résumé, le rôle du groupe de confiance a deux facettes, la conciliation et l'enquête. Elle précise que c'est un groupe de confiance au sens où le groupe est doté d'une posture impartiale, indépendante et neutre.

Dans le cadre du PL, concernant le processus, le groupe a été sollicité. Ils ont rédigé la synthèse des consultations et le PL actuel tient compte, autant que possible, des remarques émises. Il y a eu une large consultation du pouvoir judiciaire avec un terrain d'entente trouvé. La préoccupation du pouvoir judiciaire tournait autour de son indépendance. Ce dernier souhaitait pouvoir choisir l'organe interne pour traiter les plaintes.

Il ne voulait pas être soumis de par la loi à la compétence du groupe de confiance. Ce PL prévoit que ce dernier est l'organe interne pour l'administration cantonale au sens strict. Les autres institutions ont le choix de mettre en place un autre dispositif ou d'y adhérer.

Concernant le terrain, le groupe de confiance reçoit déjà actuellement des informations qui sont des alertes. Ils se sont rendu compte que cette démarche est difficile pour les employés qui se demandent si cela est illégal, quels sont les risques, comment procéder et quel est le meilleur moment pour agir.

Les lanceurs d'alerte sont pris dans une tension contradictoire qui découle de l'obligation de fidélité. D'une part, ils ont l'obligation du secret de fonction et d'autre part, l'obligation de fidélité devrait amener l'employé à dénoncer les choses qui causent du tort à l'employeur. Au fond, les lanceurs d'alerte sont isolés face à une décision qu'ils doivent prendre et qui est susceptible d'avoir des conséquences pour eux-mêmes et pour la personne qu'ils dénoncent.

Les expériences données ont amené à considérer qu'il est primordial d'octroyer au lanceur d'alerte la possibilité de se renseigner avant de lancer l'alerte. Dans l'ouvrage mentionné, *Perspectives en droit suisse*, les auteurs insistent sur l'aspect capital de l'information préalable et proposent que l'employeur soit tenu de mettre sur pied un dispositif pour que le lanceur d'alerte puisse obtenir les informations et clarifier les faits.

En résumé, le groupe de confiance a trois rôles. Tout d'abord, il y a l'obligation de garantir l'information confidentielle en amont de toute alerte. Les personnes pourraient avoir un entretien confidentiel et exposer leurs

préoccupations. Cela permettrait d'éviter des alertes intempestives et peu fondées. Dans le cadre des enjeux économiques, le dispositif du lanceur d'alerte peut causer du tort à l'employeur et à la personne dénoncée. En d'autres termes, la consultation préalable effectue un tri utile. Dans tous les cas, ce PL permet au lanceur d'alerte de s'adresser à la Cour des comptes ou au Ministère public en cas de crime ou délit poursuivi d'office.

Puis, le groupe de confiance est le récipiendaire des dénonciations. Dans ce cas, il garantit la totale confidentialité sur le nom du lanceur d'alerte mais il ne traite pas les alertes anonymes. Déposer une alerte au groupe de confiance permet de traiter les situations les plus simples et les moins compliquées. Les cas les plus graves seront orientés vers le Ministère public si le comportement relève du pénal et à la Cour des comptes en cas de problème financier d'envergure ou encore à d'autres spécialistes si besoin.

Enfin, le troisième rôle est celui de la protection des lanceurs d'alerte en cas de représailles qui sont souvent des licenciements ou des harcèlements psychologiques. Le problème est que la protection arrive en bout de course, une fois que les représailles ont eu lieu. Le groupe de confiance pourrait mettre sur pied des mesures de protection provisoires dès les premiers signaux de représailles pour éviter que la situation dégénère jusqu'à un licenciement.

Pour résumer, le mode opératoire envisagé consiste tout d'abord à offrir la possibilité d'un entretien confidentiel en amont. Puis, la personne décide de lancer, ou non, l'alerte au groupe de confiance. Si elle décide de lancer l'alerte, elle devra signer un formulaire où elle devra décrire les faits, la date, les personnes soupçonnées, la manière dont elle a appris les faits et si elle a déjà alerté sa hiérarchie.

Le groupe de confiance décide de traiter lui-même l'alerte ou de l'orienter. Pour chaque enquête, il y aurait deux personnes pour une question d'objectivité.

Enfin, le lanceur sera informé du suivi donné à l'alerte. M^{me} de Weck Haddad déclare que ce dispositif est conforme à la doctrine suisse qui s'est penchée sur la question.

Pour la doctrine, il est légitime et efficace que l'employeur se dote d'un organe interne pour recevoir et traiter les alertes.

Finalement, l'important est que les alertes soient données et que le problème soit réglé. L'employeur peut plus rapidement traiter des alertes. Ce système permet aussi de s'adresser à un interlocuteur plus approprié selon les types d'alertes. Certaines personnes préfèrent s'adresser à l'interne (hiérarchie ou groupe de confiance), d'autres directement à la Cour des

comptes. Mais si ce PL est adopté avec ce rôle préalable du groupe de confiance, ce dernier sera fortement sollicité pour des conseils préalables.

La question de l'anonymat pose deux problèmes. Premièrement, celui de la protection contre les représailles du lanceur d'alerte lui-même. L'anonymat présenté comme la meilleure protection n'est pas toujours efficace car si l'alerte mène à une enquête, l'auteur de l'alerte peut être connu. Comme l'alerte est donnée de manière anonyme, la personne ne peut pas prouver qu'elle a donné l'alerte quand elle demande une protection.

Dans ce PL, le lanceur d'alerte aurait une preuve qu'il a déposé une alerte à telle date ce qui lui octroierait la qualité du lanceur d'alerte et donc, une protection.

Dans le dispositif du fonctionnement de l'Union européenne, les fonctionnaires européens peuvent aussi s'adresser à l'OLAF (Office de la lutte antifraude). Cet office prévoit la possibilité de donner des renseignements avant d'agir. Ils ont mis sur pied un bureau d'assistance pour tous renseignements préalables. Ils ont aussi un système de dénonciation anonyme.

Toutefois, la protection formelle est garantie uniquement pour les personnes qui ont fait une dénonciation confidentielle mais pas anonyme. De plus, l'anonymat total pose plusieurs problèmes tels que la protection du lanceur d'alerte lui-même et le climat de travail. Par ailleurs, l'anonymat total pose un problème de la protection de la personne mise en cause lorsque la dénonciation s'avère injustifiée. Cela pose aussi un problème de responsabilité de l'employeur. Si l'anonymat du lanceur d'alerte est préservé, cela peut empêcher la personne mise en cause de se défendre efficacement alors qu'il y a eu un discrédit sur elle. En cas de dénonciation abusive, l'employeur doit prendre des mesures pour protéger la personne mise en cause à tort. M^{me} de Weck Haddad conclut en affirmant que la possibilité de donner des renseignements préalables est sans aucun doute une valeur ajoutée au groupe de confiance.

Un député socialiste s'interroge sur la problématique de la confidentialité et de l'anonymat. Selon lui, l'anonymat est un moyen de protection mais pas une fin en soi. Il reprend les deux arguments issus de la doctrine qui plaident en faveur de l'anonymat. Tout d'abord, l'anonymat permet une meilleure récolte d'informations. Ensuite l'anonymat peut renforcer la protection. Il revient sur les problèmes énoncés. Il se demande quelles sont les alternatives à l'absence de l'anonymat car cela vise quand même à protéger le lanceur d'alerte. Il souhaite ensuite des explications sur les mesures de protection actuelles qui évitent les représailles. Il s'interroge sur l'efficacité des mesures

prises en œuvre pour éviter ce phénomène car la protection arrive en bout de course, une fois le licenciement notifié, si le problème n'est pas résolu avec un entretien préalable. Enfin, il demande de répéter l'exemple cité en dehors de Genève. M^{me} de Weck Haddad répond qu'elle a mentionné le dispositif au sein des institutions de l'Union européenne.

Poursuivant, le député s'interroge sur les droits de la personne mise en cause par une dénonciation anonyme. Selon sa compréhension, pour protéger cette personne s'il n'y a pas d'anonymat, le nom du lanceur sera communiqué. Ce dernier ne sera donc plus protégé. Il se demande comment résoudre cette contradiction. Il demande ensuite des explications sur la différence entre la confidentialité et l'anonymat.

Il comprend que l'autorité récipiendaire ait connaissance de l'identité du lanceur d'alerte mais il désire savoir comment défendre les droits de la personne mise en cause.

M. de Weck Haddad répond que les personnes ne sont pas protégées du simple décret d'une protection dans une loi. C'est la raison pour laquelle un dispositif est prévu. La personne qui a besoin de protection doit savoir à quelle autorité s'adresser et comment chercher de l'aide. C'est le rôle du groupe de confiance d'aider la personne. Concernant le licenciement, le groupe de confiance n'est pas une autorité de recours. Si la personne n'est pas encore licenciée, en termes de protection de la personne, le groupe de confiance peut mener une enquête pour savoir s'il y a un *mobbing* et cas échéant, prendre des mesures de protection. Mais si la personne est licenciée rapidement, elle doit s'adresser aux tribunaux pour contester son licenciement.

Sur le plan des mesures de protection, il y a deux niveaux. Tout d'abord, le groupe de confiance peut prendre des mesures provisionnelles rapidement, avant le licenciement. Par exemple, si une personne, parce qu'elle a témoigné au groupe de confiance, fait l'objet de chicaneries au travail, elle peut faire appel au groupe de confiance. Ce dernier évaluera la situation, avec des critères objectifs, pour savoir si ces éléments sont considérés comme des représailles. Les critères objectifs sont la postériorité au témoignage, la dégradation de la situation, la personne qui procède à ces chicaneries était au courant que la personne avait témoigné ou lancé l'alerte par exemple. Dans ces cas, le groupe de confiance peut prendre des mesures rapidement et aller à l'autorité d'engagement afin de dénoncer la situation critique. Le groupe peut proposer un changement de bureau par exemple. Le groupe de confiance peut alerter l'employeur sur la situation problématique et fait des propositions pour améliorer la situation. L'employeur est, en principe, tenu de les suivre et la personne protégée reçoit en copie la recommandation. Si la situation

dégénère, cette dernière a la preuve qu'une recommandation a été faite à l'employeur. Sur la question de l'anonymat, en réalité, une personne anonyme est exposée sans avoir la preuve qu'elle a lancé une alerte. Pour en venir à la protection de la personne mise en cause, il faut reprendre la différence entre le système de la confidentialité et l'anonymat. La confidentialité est totale. Autrement dit, le groupe de confiance connaîtrait le nom de la personne qui a lancé l'alerte mais il ne le dévoilerait à personne. L'anonymat est préservé pour l'extérieur, sauf pour le groupe de confiance. En ce sens, c'est comme une alerte anonyme. Mais concernant la protection de la personne qui lance l'alerte, elle ne bénéficie pas de la protection dans tous les cas de figure. Il faut que les conditions de l'article 26 al. 3 Cst-GE, qui donne la définition du lanceur d'alerte, soient remplies. Si la personne remplit toutes ces conditions, la protection est octroyée et son nom ne sera pas dévoilé. Mais si, au terme de l'enquête, il s'avère que l'alerte était peu justifiée et dans un but d'intérêt privé, alors le lanceur d'alerte ne bénéficie pas de la protection car il a causé du tort. Pour rappel, il n'est pas possible de demander au lanceur d'alerte qu'il fasse une analyse en amont et une enquête au préalable. Il doit y avoir en enquête par la suite.

Une députée EAG revient sur les investigations faites par le groupe de confiance et l'éventuelle orientation vers d'autres organes. Elle demande de définir les limites des compétences du groupe de confiance en matière d'instruction des dossiers. Le cas échéant, elle souhaite savoir comment les organes délégués seraient également tenus à la protection de la confidentialité. Elle s'interroge également si les mesures proposées par le groupe de confiance à l'employeur sont efficaces car l'employeur décide de donner suite ou non et se demande si ces mesures de protection du lanceur d'alerte sont contraignantes à l'encontre de l'employeur.

M^{me} de Weck Haddad répond qu'une recommandation n'est pas une décision. Elle ajoute que la Cour des comptes fait également des recommandations. Si le groupe de confiance devait prendre des décisions, il y aurait une perte de la valeur ajoutée à la structure car le rôle du groupe de confiance est avant tout de faire des recommandations. Par conséquent, il n'y a pas d'obligation de l'employeur de suivre le groupe de confiance mais l'employeur est obligé, en un sens, par un souci d'efficacité et d'image. En matière de lanceurs d'alerte, le groupe de confiance peut émettre des recommandations. Si elles ne sont pas suivies, le lanceur d'alerte peut s'adresser plus haut car il reçoit une copie de la recommandation et les informations sur le suivi. En conséquence, l'employeur a tout intérêt à donner suite aux alertes pour un bon fonctionnement de l'Etat. Sur les limites des compétences, le groupe de confiance a beaucoup d'expérience en matière

d'enquêtes. Il a une bonne expérience de la procédure judiciaire et de l'audition. Concernant les domaines très techniques, il faut faire preuve d'intelligence. Le groupe de confiance devra indiquer lorsqu'il aura atteint ses limites et qu'il ne sera plus compétent. C'est pour cela qu'il affirme que, si une situation implique un audit financier, il orientera le lanceur d'alerte vers la Cour des comptes. Dans le cas d'une telle orientation, la confidentialité est respectée car le groupe de confiance va simplement indiquer qu'il a reçu une alerte sans donner le nom. Il y a donc une simple transmission. Le groupe de confiance est compétent en matière de conflits d'intérêts et d'utilisation des ressources publiques à des fins privées par exemple.

Un député MCG demande si beaucoup de lanceurs d'alerte qui ont voulu préserver leur anonymat ont été détectés en fin de compte. M^{me} de Weck Haddad répond que le groupe de confiance n'a pas encore le rôle de protection du lanceur d'alerte. Par conséquent, les alertes ne sont pas traitées. Il est arrivé qu'une personne ne se sente pas protégée car le groupe de confiance n'a pas encore cette compétence. Globalement, dans le rapport annuel, il y a entre 5 et 19% par année, de mentions qui pourraient relever d'une alerte.

Il poursuit et s'interroge sur le suivi dans le temps de la protection du lanceur d'alerte, notamment sur son lieu de travail. M^{me} de Weck Haddad répond que le fait de ne pas révéler l'identité peut générer un climat de suspicion. C'est un processus compliqué. L'essentiel est de savoir qu'il se passe quelque chose. Cela va prendre du temps mais au final, il y aura une situation claire. En termes de climat de travail, le groupe de confiance est à disposition pour traiter des situations collectives en cas de relations de travail. Par exemple, il peut prévoir une médiation d'équipe, ou entendre le service pour trouver une solution.

Le député affirme que le groupe de confiance est confronté à environ 250 situations. Il se demande combien de collaborateurs sont impliqués. M^{me} de Weck Haddad déclare que ce chiffre englobe uniquement les situations pour le petit Etat, à savoir l'administration cantonale et cela englobe environ 30 000 personnes.

Il demande encore si la situation est comparable avec celle d'autres cantons. Il rappelle que le but de ce PL est de corriger les dysfonctionnements. Il demande si ce nombre va augmenter. M^{me} de Weck Haddad répond que le taux de représentation, pour l'administration centrale, se situe autour de 1.5% et cela est usuel en Suisse. Dans les établissements affiliés, il y a un moins bon taux de représentation. Il faut rappeler le dispositif prévu.

Une députée MCG demande si les horaires du groupe de confiance sont souples, pour qu'une personne ne doive pas être libérée sur son temps de travail. M^{me} de Weck Haddad répond que le groupe de confiance reçoit les personnes souvent entre 12h-14h, ou alors vers 17h-17h30. Finir à 19h-19h30 est assez fréquent. Avec l'Office du personnel de l'Etat, un dispositif a été mis en place. En effet, les personnes ont le droit de s'adresser au groupe de confiance et pour timbrer en toute confidentialité, elles peuvent mettre le timbre « visite médicale ».

Audition de M. Stanislas Zuin, président de la Cour des comptes, ainsi que M^{me} Isabelle Terrier et M. François Psychère, magistrats titulaires

L'audition se déroule en présence de M. Longchamp, président du Conseil d'Etat.

M. Zuin prend la parole et présente les documents distribués. Il procède à une brève description historique de la Cour des comptes pour comprendre la position de cette institution sur ces trois objets parlementaires. La Cour des comptes trouve son origine en 2007, elle existe depuis douze ans. Au départ, ils avaient commencé par la création d'une adresse courriel hors du réseau de l'Etat pour mettre en confiance les collaborateurs de l'Etat qui se plaignaient de dysfonctionnements. Dès 2007, ils ont reçu un certain nombre de courriels qui ne permettaient pas d'entrer en contact avec l'expéditeur du courriel, l'adresse étant par exemple 1234@hotmail.com. En 2008, la Cour des comptes a été invitée comme experte, aux travaux de la délégation suisse du groupe d'Etats du Conseil de l'Europe contre la corruption, la GRECO. Cela s'est traduit par un rapport adressé à la Confédération suisse à encourager les signalements de cas de corruption.

A ce moment-là, la Cour des comptes a proposé une démarche conjointe novatrice au Conseil d'Etat. C'était un copié-collé de ce que la Confédération allait faire avec le Contrôle fédéral des finances. Le Conseil d'Etat a refusé cette proposition. A la suite de cela, la Cour des comptes a créé un site web distinct de celui de l'Etat en 2011 et mis en place un formulaire de contact sécurisé hors de l'Etat. En 2017, la Cour des comptes a lancé une plateforme sécurisée testée par les CFF et le Contrôle fédéral des finances.

En deux mots, la plateforme permet aux lanceurs d'alerte de communiquer et toutes les communications sont cryptées. Le prestataire de service BKMS supervise le système sans accéder aux alertes. Tout est en Suisse et la Cour des comptes, de l'autre côté, traite les alertes et peut dialoguer avec le lanceur d'alerte sans nécessité de connaître son identité.

L'anonymat est important et cela c'est une option. Par le biais d'une plateforme, il peut obtenir un retour sur son signalement avec un niveau de sécurité élevé. Une telle plateforme représente un point unique d'entrée pour chaque citoyen, et pour chaque usager des prestations publiques sur des sujets divers. La Cour des comptes reçoit entre 80 et 85 communications par année. Il s'agit d'un principe de subsidiarité. Pour les membres du personnel de la fonction publique, ils peuvent s'adresser à la Cour des comptes uniquement si la hiérarchie n'a pas pris les mesures nécessaires.

Pour la Cour des comptes, ce système présente des avantages. Tout d'abord, les préoccupations des citoyens usagers sont plus prises en compte, même de manière anonyme, et ils peuvent obtenir des réponses. M. Zuin précise que, quelle que soit l'origine de la communication, la Cour des comptes vérifie toujours les allégations avant d'agir. En aucun cas, elle ne partirait sur la seule base d'une dénonciation pour faire un audit. Le système se limite à la tâche d'investigation et cela répond au système légal de la Cour des comptes qui est une institution enquêtrice. La Cour des comptes n'a pas pour mission la protection du lanceur d'alerte. Ceci dit, le législateur a souhaité, lors de la révision de la Loi sur la surveillance, ancrer l'activité de la Cour des comptes en lien avec des normes professionnelles. Il y a donc eu une norme professionnelle qui régit les audits des institutions supérieures de contrôle (ISC), en lien avec les risques de fraude décrits comme étant les domaines de prévention de corruption dans la norme. M. Zuin ajoute que le système de dénonciation efficace est celui qui assure l'anonymat du dénonciateur et qui permet une transmission par connexion sécurisée.

L'association des examinateurs de fraude publie, tous les deux ans, un rapport au niveau mondial. Dans le dernier paru au début de l'année, il est constaté que 40% des fraudes au travail sont découvertes grâce à des communications des lanceurs d'alerte. Par ailleurs, 14% de ces communications sont anonymes. L'organisme rappelle l'importance de permettre des rapports anonymes. Un autre organisme, l'OCDE, a mené une enquête, il y a deux ans, sur tous les pays de l'OCDE, qui a mis en évidence la force croissante des systèmes permettant l'anonymat. La Suisse fait partie de ce système. Il faut faire un parallèle avec le secteur privé qui se dote de plus en plus de mécanismes qui permettent l'anonymat.

M. Zuin cite des institutions qui offrent la possibilité d'accueillir des dénonciations anonymes. Les quatre premières utilisent le même système que la Cour des comptes, soit le BKMS, comme la Polizei, l'Aéroport de Frankfurt et Munich, les CFF ainsi que le Contrôle fédéral des finances, la Banque mondiale et toutes les agences de l'ONU via l'OIOS qui est l'Office

d'audit du système des Nations-Unies. La FIPOI a prévu, dans son règlement du comité d'audit, que ce dernier peut être saisi de façon anonyme.

M^{me} Terrier passe à la R 838. Elle affirme que l'anonymat n'est pas une spécificité propre à la Cour des comptes. Concernant l'argumentation de la résolution, elle est basée sur la LPA/Ge, et plus précisément sur l'article 10a LPA/Ge qui dit qu'en procédure administrative, l'autorité ne donne aucune suite aux dénonciations anonymes. Les auteurs de la résolution considèrent, au vu de cette disposition, que la Cour des comptes ne doit pas donner suite à ces dénonciations anonymes. Tout d'abord, M^{me} Terrier admet que la Cour des comptes n'est pas soumise à la LPA/Ge. Dans les travaux législatifs, la restriction de donner suite à des dénonciations anonymes a été voulue par le législateur et limitée à l'activité administrative. Personne ne conteste qu'elle ne s'applique pas aux autorités pénales notamment. Un autre argument pour confirmer que la LPA/Ge ne s'applique pas à la Cour des comptes, est que cette institution n'est pas une autorité administrative au sens de cette loi car elle ne peut pas prendre de décisions. Cette position a été confirmée par le TF dans l'arrêt 1C_471/2012 du 23 mai 2013.

A la lecture de la résolution, les auteurs proposent la modification de la LPA/Ge ou une application par analogie pour que la Cour des comptes soit soumise à la LPA. Mais même en appliquant par analogie la LPA/Ge à la Cour des comptes, la conclusion serait identique. En effet, la Cour des comptes n'est pas restreinte, dans son champ d'intervention, par la façon dont la communication citoyenne parvient. Autrement dit, la Cour des comptes doit intervenir indépendamment de la manière dont l'information a été obtenue. Dans l'avis de droit remis, il y a une argumentation qui montre que même dans l'application de l'article 10a LPA/Ge, il y a une certaine restriction. Certains auteurs en doctrine pensent que cette disposition n'a pas une portée pratique très grande.

M^{me} Terrier rappelle que les juges procèdent toujours à une pesée des intérêts. Dans certains cas, l'intérêt public l'emporte sur le privé. Il est considéré que même si l'origine de l'intervention est anonyme, il y aurait un intérêt supérieur à intervenir. Elle reprend une affaire genevoise. La police a fait un contrôle dans un salon de massage. Cette dernière a des tâches administratives mais aussi des tâches pour des enquêtes judiciaires. Dans ce cas, il s'agissait d'une intervention administrative. La police peut prononcer une amende, ou un retrait d'autorisation de pratique mais ce n'est pas une recherche d'infractions. Dans cette situation, la Chambre administrative a considéré qu'il y avait un intérêt public qui justifiait l'intervention de la police. Sur la base de cet intérêt, elle a considéré que cet intérêt l'emportait. Même si la police avait agi sur base d'une dénonciation anonyme, elle était

légitimée à faire ce contrôle dans le salon de massage. En faisant une application par analogie à la Cour des comptes, cette dernière peut intervenir lorsque des indications font penser qu'un dysfonctionnement est grave, et cela indépendamment de savoir comment l'information est parvenue. M^{me} Terrier renvoie aux pages 15 et 16 de l'avis de droit.

En conclusion, cette R 838 n'est pas fondée et l'argumentation qui s'y trouve n'est pas suivie par la doctrine et la jurisprudence.

M. Paychère s'exprime sur le PL 12261. Ce PL a pour objet de mettre en œuvre l'article 26 al. 3 Cst-GE. Bien entendu, dans sa réflexion, la Cour des comptes a essayé de comprendre le constituant lorsqu'il a édicté cet article. Cette disposition cadre, de manière stricte, l'activité du dénonciateur et pose quatre conditions. Tout d'abord, la personne qui dénonce doit être de bonne foi. Elle doit agir dans un intérêt de sauvegarde général. Par ailleurs, elle doit faire des révélations à l'organe compétent, donc la Cour des comptes. En outre, les comportements signalés doivent être illégaux mais doivent être constatés de manière licite. Enfin, si la personne qui dénonce remplit ces conditions, elle bénéficie d'une protection adéquate.

M. Paychère ajoute qu'il n'a pas trouvé de commentaires sur la notion de la protection adéquate.

Il affirme que la forme la plus simple et efficace de protection adéquate est simplement l'anonymat. Celui dont la communication est prise en compte et qui reste anonyme est protégé. Par ailleurs, il y a d'autant plus de dénonciations anonymes que la protection ne s'avère pas adéquate. Par conséquent, le fait de retenir, pour la Cour des comptes, comme un indice d'intervention, une dénonciation anonyme adéquate n'est contraire au texte de la Cst-GE mais vise à sa bonne mise en œuvre. Il n'y a donc pas de contradiction avec le droit supérieur entre l'anonymat et la notion de la protection adéquate au sens de l'article 26 al. 3 Cst-GE.

Il commente ensuite les articles de ce PL. Il propose des amendements. Tout d'abord, il mentionne que l'article 2 du PL n'est pas cohérent. Surtout, cette disposition fait double emploi avec le champ d'intervention de la Cour des comptes. Cette dernière a pour raison d'être de recevoir des communications au sujet d'éventuels dysfonctionnements de l'Etat. Il serait judicieux de modifier cet article.

Concernant l'article 4 du PL, il conduit à une confusion entre le rôle de protection des lanceurs d'alerte, qui est la mission du groupe de confiance, et les vérifications, enquêtes qui relèvent de la compétence de la Cour des comptes. Il faut clarifier cette disposition pour que seule la Cour des comptes puisse enquêter. A juste titre, la Confédération a choisi de ne pas mélanger

ces rôles. L'article 22a al. 1 Cst mentionne le rôle du Contrôle fédéral des finances et reprend l'article 33 LaCP. Il découle de la disposition fédérale que la protection des lanceurs d'alerte n'est pas assurée par le Contrôle fédéral des finances.

M. Paychère propose de revoir l'article 7 al. 2-3 et l'article 11 du PL.

M. Paychère propose l'amendement suivant pour l'article 2 PL. Le plus simple est de reprendre le champ d'application prévu à l'article 35 LSurv, à savoir :

Les contrôles et les évaluations effectués par la Cour des comptes au sens du présent chapitre portent sur :

- a) 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) les institutions cantonales de droit public ;**
- c) les entités subventionnées ;**
- d) les entités de droit public ou privé dans lesquelles l'Etat possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse ;**
- e) le secrétariat général du Grand Conseil ;**
- f) l'administration du pouvoir judiciaire ;**
- g) les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent, ainsi que les entités intercommunales.**

Concernant l'article 4 du PL, il faut éviter les confusions. Pour l'alinéa 4, il faudrait ajouter la possibilité de s'adresser soit à la hiérarchie, soit à la Cour des comptes.

Puis, il faut réserver le cas de la dénonciation de faits qui pourraient avoir un caractère pénal. L'alinéa 5 renvoie à l'art. 33 LaCP.

Concernant l'article 5 al. 2 du PL, l'amendement a pour but de régler la question de l'instruction des dossiers. Quant à l'article 7 du PL, alinéa 2, les lanceurs d'alerte peuvent s'adresser au groupe de confiance s'ils ont le sentiment qu'ils ne sont pas bien protégés au sein de leur institution.

L'alinéa 3 prévoit une adhésion conventionnelle au dispositif du groupe de confiance pour les entités de droit public qui sont en dehors du petit Etat. Sur l'article 11 du PL proposé, il renvoie à la LPAC.

La philosophie de ces amendements est relativement simple. Les alertes vont à la Cour des comptes. Le champ d'application est identique à celui de la LSurv car il s'agit des mêmes phénomènes. D'un autre côté, il y a, au sein

du petit Etat, le groupe de confiance qui s'occupe de la protection des lanceurs d'alerte. D'autres entités peuvent adhérer au dispositif du groupe de confiance. M. Paychère conclut en affirmant que la solution proposée est conforme aux vœux du constituant sur la nécessité d'avoir une Cour des comptes dans le canton de Genève. Il rappelle que la protection des lanceurs d'alerte relève de la compétence du groupe de confiance.

M. Zuin ajoute que les amendements sont très proches de ceux du pouvoir judiciaire. Sur le PL 12076 qui vise la modification de la LPAC, ils relèvent que la disposition est similaire à l'article 22a de la Loi sur le personnel de la Confédération. C'est un signal important que d'avoir une disposition dans une loi spécifique aux droits et devoirs du personnel. La Cour des comptes est donc favorable à ce PL avec toutefois une proposition d'amendement car ce PL ne porte que sur la LPAC. Or, le périmètre visé par les lanceurs d'alerte englobe tous les collaborateurs travaillant dans une institution de droit public. Par conséquent, il faudrait introduire une disposition similaire à l'article 9B LPAC.

Un député socialiste revient sur l'argument en faveur de l'anonymat, à savoir qu'il garantit une meilleure protection aux lanceurs d'alerte. Il se demande ce que l'anonymat apporte en plus, sur ce point, par rapport à la solution de la confidentialité dans le fonctionnement de la Cour des comptes puis dans le fonctionnement d'autres services de l'Etat. A l'inverse, il mentionne un autre argument qui évoque la difficulté à protéger un dénonciateur anonyme. Cette personne se trouve dans une solution délicate car elle ne peut pas prouver qu'elle a lancé l'alerte. Il désire savoir comment protéger le dénonciateur anonyme. Puis, il s'interroge sur le sort de la personne mise en cause dans le cadre de l'anonymat. Certains évoquent un argument en défaveur de l'anonymat en disant que cela met à mal les droits de la personne dénoncée. En outre, il critique la délégation de la gestion du système sécurisé à une entreprise tierce. Selon lui, cela peut poser problème que la Cour des comptes ne détienne pas entièrement les clés du système. De plus, l'article 19 du règlement interne à la Cour des comptes traite de la même manière une dénonciation anonyme et infondée. Il souhaite avoir des explications sur cette disposition car il voit une contradiction entre ce règlement et le système mis en place qui permet la récolte anonyme. Enfin, il demande si la Cour des comptes estime qu'elle encourage le lanceur d'alerte anonyme ou si la dénonciation anonyme est subsidiaire.

M. Zuin rappelle que l'anonymat n'est pas un procédé nouveau, il existe depuis 2007. Pendant près de onze ans, cette question n'a pas préoccupé le parlement. Sur l'avantage de l'anonymat, la Cour des comptes a toujours reçu des dénonciations anonymes mais il était frustrant de ne pas pouvoir les

traiter correctement. En général, la première communication n'est pas complète et il est difficile de pouvoir l'utiliser de manière utile.

Mais si la Cour des comptes reçoit ces dénonciations anonymes, c'est que cela correspond à un besoin. Le lanceur d'alerte choisit de s'adresser de manière anonyme car le système mis en place n'inspire, peut-être, pas suffisamment confiance. A terme, si la protection du lanceur d'alerte est parfaite et prouvée, après plusieurs années, à ce moment-là, l'option de l'anonymat pourra disparaître. Actuellement, cette faculté est présente car elle répond à un besoin. La Cour des comptes n'encourage pas l'anonymat mais cela s'est présenté comme cela. Par ailleurs, des institutions d'audit reconnues ont mis en place un tel système.

Enfin, l'avantage de ce système BKMS est qu'il permet un dialogue. La finalité pour la Cour des comptes est d'essayer « d'hameçonner » le lanceur d'alerte pour l'amener à aller à la Cour des comptes afin d'avoir plus d'informations et de mieux cerner les motivations réelles.

Le lanceur d'alerte peut avoir une crainte. En effet, bien que la Cour des comptes garantisse la confidentialité, le Ministère public peut saisir tous les dossiers qu'il désire, y compris ceux de la Cour des comptes. L'ordre juridique actuel ne permet pas de s'opposer à un ordre de dépôt du procureur général. Parfois, il est donc légitime pour la personne de rester anonyme.

Un député socialiste demande quelle est la proportion des alertes anonymes.

M. Zuin répond qu'il y a environ 10 alertes anonymes sur 70-80 alertes au total. Par rapport aux droits de la personne mise en cause, la Cour des comptes ne s'occupe pas de ce problème. Il rappelle ensuite que le but de la Cour des comptes n'est pas de permettre à l'entité concernée de déterminer qui est à l'origine de la dénonciation faite. Dans les investigations, la Cour des comptes va tout faire pour brouiller les pistes et va procéder à une enquête très large de sorte que l'entité concernée ne puisse pas déterminer qui est à l'origine de la communication. Tout cela fait l'objet de discussions soutenues pour éviter l'identification de la personne à la source, qu'elle soit anonyme ou non.

Par rapport au fait que BKMS soit une entreprise privée, M. Zuin déclare que l'entreprise n'a pas accès aux données. Le système de cryptage est ainsi fait pour que personne ne puisse y avoir accès, pas même le Ministère public. De plus, la Cour des comptes a prévu, de manière conjointe avec le Contrôle fédéral des finances et peut-être les CFF, de faire un audit, en 2019, sur la sécurité informatique du BKMS pour solidifier cet aspect.

Sur le règlement du fonctionnement de la Cour des comptes, il faut le voir comme une modalité. En effet, une communication anonyme ou infondée passe par le président car ils ont voulu avoir un canal entre un auditeur et un magistrat. Ces derniers traitent tout ce qui vient du système BKMS. Dans un premier temps, la Cour des comptes essaie d'obtenir un maximum d'informations (phase d'hameçonnage), puis le dossier est soumis à la collégialité de la Cour des comptes quant à la suite à donner.

En résumé, il faut d'abord dégrossir la communication et soumettre le dossier à la collégialité avant d'agir. Enfin, M. Zuin affirme que ce système n'encourage pas les dénonciations anonymes. Ils ont surtout présenté le système en disant qu'il garantit un niveau de sécurité supérieur, y compris pour ceux qui dévoilent leur identité.

M^{me} Terrier précise que la Cour des comptes n'encourage pas la dénonciation anonyme. Dans la mesure du possible, elle préfère que le citoyen donne son identité pour avoir un contact.

M. Paychèrè revient sur les actions en justice qui défavoriseraient la personne mise en cause. La Cour des comptes a respecté l'engagement de confidentialité. Il prend l'exemple d'un fonctionnaire municipal qui a attaqué l'Etat de Genève en responsabilité en considérant qu'il avait perdu son emploi à la suite d'un rapport de la Cour des comptes. Dans cette affaire, la Cour des comptes ne s'est pas défendue en révélant l'identité de la personne qui avait dénoncé le comportement. Elle a respecté l'engagement de confidentialité car les sources n'ont jamais été révélées.

Le traitement de la personne qui fait un signalement est identique que la source soit anonyme ou non. Dans tous les cas, la source est protégée par le devoir de confidentialité. Il y a un autre point à aborder. Il rappelle que la Cour des comptes s'intéresse aux dysfonctionnements systémiques mais pas aux cas individuels. Elle tient compte des indices fournis qui permettent de lancer un audit sur un caractère systémique.

M. Zuin reprend l'exemple des HUG et la somme entre 22 et 40 millions de recouvrement pour un dommage. Dans l'audit de la Cour des comptes sur la facturation du recouvrement, la dénonciation pénale a été faite au Ministère public et ce sont des dénonciations anonymes qui les ont mis sur la voie.

Une députée EAG revient sur la protection de la personne mise en cause. Un des arguments pour justifier la dénonciation anonyme est que la personne, mise en cause injustement, ne pouvait pas se retourner contre le lanceur d'alerte. Finalement, en aucun cas, la Cour des comptes ne donnerait le nom du lanceur d'alerte, même si la dénonciation est anonyme ou infondée. La

Cour des comptes assumerait la responsabilité de la personne mise en cause. M. Psychère répond que c'est exactement cela. La Cour des comptes a été actionnée en responsabilité pour son audit dans l'affaire mentionnée. Cela n'a pas permis au demandeur de remonter à l'auteur du signalement. Il rappelle que la Cour des comptes n'est pas une autorité pénale.

La députée demande encore quelle est la base légale qui légitime la Cour des comptes à procéder de la sorte car d'autres entités peuvent donner le nom du lanceur d'alerte pour que la personne mise en cause puisse agir en responsabilité contre celle-ci. M. Zuin répond que cela découle de la LSurv. M^{me} Terrier ajoute qu'il s'agit de l'article 28 al. 2 LSurv pour la Cour des comptes.

Un député socialiste revient sur l'article 4 al. 3 du PL qui prévoit que l'identité du lanceur d'alerte est confidentielle. Si des alertes sont lancées ailleurs qu'à la Cour des comptes, il se demande s'il y aurait le même niveau de garantie, quelle que soit l'institution saisie. Cela voudrait dire finalement que la personne mise en cause n'aurait pas plus de moyens d'agir, contre le lanceur d'alerte, avec ou sans l'anonymat. M. Psychère souligne, à supposer qu'il y ait une autre instance que la Cour des comptes, que si l'instance en question fait son travail convenablement, elle ne doit pas révéler l'identité de l'auteur du signalement.

Le président passe au vote du procès-verbal modifié formellement en fonction de la cassette :

Oui :	5 (1 MCG, 2 PLR, 1 PDC, 1 Ve)
Non :	2 (1 S, 1 EAG)
Abst. :	1 (1 UDC)

Le procès-verbal sera modifié en fonction.

Le député Vert demande si la Cour des comptes aura le procès-verbal à sa demande. Le président répond qu'il faudra voter ce point.

18 mai 2018 : Audition de M. Michel Huissoud, directeur du Contrôle fédéral des finances

M. Huissoud rappelle que le « whistleblowing » (sujet des lanceurs d'alerte) est un sujet important à Genève et pense qu'il est utile de s'inspirer de ce qui se fait à Berne. Le « whistleblowing » est réglé, au niveau fédéral, dans la loi sur le personnel de la Confédération (LPers) depuis 2011. C'est une manière très efficace. Le Contrôle fédéral des finances reçoit des informations importantes qui permettent de faire avancer les choses.

Il prend deux exemples genevois. Il cite le cas de la centrale de compensation où la directrice se faisait payer des avances pour des formations. En réalité, elle utilisait l'argent à d'autres fins et quand des explications lui étaient demandées, elle répondait que la formation avait été annulée. Un lanceur d'alerte a dénoncé cela mais le Contrôle fédéral des finances ne connaît toujours pas l'identité du lanceur d'alerte. Il pense que c'était une personne très proche de la directrice. M^{me} Widmer-Schlumpf a décidé de la mettre à pied immédiatement. Le lanceur d'alerte n'a pas subi de représailles. M. Huissoud est convaincu que si le lanceur d'alerte devait passer par la hiérarchie ou par le groupe de confiance, il n'aurait pas donné l'information.

Un autre exemple est celui de la FIPOI. Des lanceurs d'alerte ont dénoncé que le directeur faisait réparer sa voiture dans les locaux de la Fondation et qu'ils demandaient à des collaborateurs de la Fondation d'aller faire des travaux d'entretien dans sa maison. Ces informations ont permis à la Cour des comptes genevoise de faire son enquête. Cela a conduit à deux licenciements, celui du directeur et du directeur adjoint. Cela montre que c'est un sujet pas seulement théorique. Plus la malversation, l'irrégularité se déroule en haut dans la hiérarchie, plus le whistleblowing est efficace.

Dans ce cas, il n'est pas possible de passer par la hiérarchie mais il faut avoir un organe neutre, qui peut investiguer. Le canton de Zurich a mis en place un Ombudsman qui reçoit les annonces. Cela ne fonctionne pas comme à Berne ou à la Cour des comptes actuellement. Le Contrôle fédéral des finances est en permanence dans l'administration. Si un lanceur d'alerte dénonce, une fois l'appel d'offres lancé, que l'entreprise a modifié le cahier des charges pour avoir le marché, le Contrôle fédéral des finances va se rendre dans l'office, regarder les appels d'offres, et consulter les systèmes comptables pour valider cela. Tout cela se fait sans qu'il soit déclaré que le Contrôle fédéral des finances fait des recherches. Pour un Ombudsman, cela ne fonctionne pas car il n'a pas accès aux données.

Selon lui, il est important que le whistleblowing soit traité par une instance indépendante, comme le Contrôle fédéral des finances et la Cour des comptes. L'instance indépendante doit avoir des compétences pour faire des audits et vérifier les informations de manière discrète.

Enfin, sur la situation genevoise, il se demande s'il ne faut annoncer que les délits ou les crimes, soit des comportements illégaux, ou alors s'il ne devrait pas y avoir la possibilité de dénoncer également des irrégularités, comme des problèmes de gestion. Au niveau fédéral, il n'y a pas cette distinction. En d'autres termes, tout comportement peut être annoncé. Les informations sont données en vrac et les lanceurs d'alerte communiquent des

irrégularités. C'est ensuite au Contrôle fédéral des finances de qualifier ces cas.

Selon M. Huissoud, limiter les annonces aux illégalités dans le PL est dommage car les personnes ne comprennent pas la différence entre un comportement illégal ou non. Il propose et recommande de signaler des irrégularités et de laisser le soin à l'autorité compétente de qualifier l'irrégularité d'illégalité le cas échéant.

Sur la question de l'anonymat, le Contrôle fédéral des finances a mis en place un système informatique qui garantit l'anonymat de la personne qui annonce. Il en va de même pour la Cour des comptes. Grâce à ce système, il y a d'excellentes expériences car les personnes osent se confier car le système informatique garantit l'anonymat. De plus, le système permet de communiquer avec le lanceur d'alerte et malgré tout, l'anonymat est gardé et la personne reste protégée. Il y a peu d'annonces inutilisables.

Il faut se rendre compte que si un cadre veut dénoncer un comportement, il peut le faire à visage découvert pour dénoncer le concierge qui utilise le véhicule de fonction pour un week-end par exemple. En revanche, lorsqu'il s'agit de dénoncer le directeur en personne, M. Huissoud comprend que la personne veuille rester anonyme. Sans l'anonymat, il y a de grandes chances que le comportement ne soit pas dénoncé.

Par ailleurs, la Cour des comptes est composée de six magistrats qui sont élus et qui ont le statut de juge. Ces personnes sont compétentes pour déterminer si la dénonciation est faite dans le but de dénigrer quelqu'un. La Cour des comptes reçoit les dénonciations et est compétente pour qualifier l'information et déterminer s'il s'agit de porter atteinte à une personne pour des intérêts personnels. Le Contrôle fédéral des finances n'a pas de problèmes avec l'anonymat.

Il faut bien se rendre compte qu'entre directeurs, des dénonciations sont possibles. Si le directeur doit dénoncer un autre directeur, il ne va pas oser le faire s'il n'est pas anonyme.

M. Huissoud est convaincu que l'anonymat est une bonne chose et qu'il permet au lanceur d'alerte de se lancer. C'est la bonne gestion de l'administration publique qui en profite. En résumé, il se prononce en faveur de l'anonymat. Il faut qu'il y ait une instance professionnelle comme la Cour des comptes à Genève. Il s'oppose au groupe de confiance qui n'est pas compétent pour qualifier les faits. Enfin, il propose d'étendre les dénonciations non seulement aux inégalités mais aux irrégularités.

Un député socialiste souhaiterait avoir son avis sur la R qui invoque l'article 10a LPA/Ge et dit que la dénonciation anonyme ouvre la porte à toutes les dérives.

M. Huissoud répond que la Cour des comptes a un statut particulier. Il répète que l'anonymat est nécessaire pour protéger les gens et leur donner la certitude qu'ils seront protégés. C'est une question de principe et d'efficacité. Les dénonciations anonymes qui sont communiquées permettent de faire avancer les choses.

Le député poursuit et demande s'il y a un risque que cela fasse appel aux instincts les plus vils de l'être humain comme le dit la résolution. Autrement dit, il souhaite savoir quelle est la proportion de personnes anonymes qui utilisent la plateforme et dans ce chiffre-là, quelle est la proportion d'interventions malveillantes.

M. Huissoud répond qu'il y a un 1/3 de dénonciations anonymes sur la plateforme. En termes de qualité, elle est identique. Il n'y a quasiment pas d'informations éliminées en raison d'une délation.

Le phénomène des instincts vils de l'Homme n'est pas observé. Le vrai problème est celui de l'éthique de l'instance qui reçoit l'information.

Si l'instance qui reçoit l'information a une éthique irréprochable, comme la Cour des comptes, alors il n'y a pas de problèmes. Les problèmes de l'histoire sont apparus en lien avec des institutions totalitaires.

Le député demande encore si le Contrôle fédéral des finances ou la Cour des comptes sont 100% sûrs et que l'anonymat est uniquement là pour rassurer les gens. Puis, il se demande si l'anonymat/la confidentialité est une mesure suffisante. Malgré l'anonymat, dans certains cas, la personne peut être reconnue car trop peu de personnes pouvaient avoir l'information et donc la personne subit quand même des mesures de rétorsion. A ce moment-là, la confidentialité et non l'anonymat lui permettrait de prouver qu'elle avait fait cette dénonciation pour bénéficier d'une protection supplémentaire par la suite. En d'autres termes, il se demande si l'anonymat et/ou la confidentialité sont des mesures suffisantes ou s'il faut une protection supplémentaire. Dans le PL, il est proposé que le groupe de confiance se charge de cela. Il se demande si une autorité extérieure à l'administration, comme la Cour des comptes, devrait recevoir des alertes mais pas s'occuper de la protection du lanceur d'alerte. Toute la question est de savoir comment protéger la personne.

M. Huissoud répond que le lanceur d'alerte ne connaît pas forcément en détail l'institution. Ce dernier n'est pas sûr si les magistrats de la Cour des comptes sont proches avec l'un ou l'autre des Conseillers d'Etat. Pour le

lanceur d'alerte, l'anonymat lui permet de se donner le courage nécessaire pour donner l'annonce. Sur la deuxième question, le système informatique mis en place permet au lanceur d'alerte de documenter qu'il a fait telle annonce à telle date. La question de la protection se trouve dans la LPers. Il y a une protection contre tout désavantage, c'est la manière ordinaire, jusqu'au Tribunal fédéral. Toutefois, il admet le risque que la plainte contre la décision passe d'abord par la voie hiérarchique puis la voie judiciaire. La LPers régit la question, notamment les dispositions sur les voies de recours.

Le député s'interroge enfin si la personne doit engager un avocat pour se défendre contre cette procédure de mise à pied par exemple, comment la question de la protection est réglée.

M. Huissoud déclare qu'au niveau fédéral, il y a des médiateurs. Le groupe de confiance pourrait avoir ce rôle. Il prend l'exemple suivant, aussi à la centrale de compensation. Une personne avait été licenciée pour faute grave et après, est devenue whistleblower. Cette personne a fait valoir qu'elle avait lancé l'alerte pour contester son licenciement pour faute grave. En d'autres termes, le fait d'être lanceur d'alerte ne corrige pas tous les autres problèmes.

Un député Vert relit une phrase de l'article 3 PL 12261, « les comportements illégaux constatés de manière licite dans le cadre de ses fonctions ». Il demande l'avis de M. Huissoud sur cette partie de la phrase.

M. Huissoud affirme que plus il y a de conditions, plus c'est compliqué de déterminer si cela était licite ou pas.

Le député Vert demande à M. Huissoud de conformer sa position, à savoir qu'il faut solliciter la Cour des comptes pour la dénonciation et l'instruction, et non pas faire appel au groupe de confiance. M. Huissoud précise qu'il trouve que l'idée de confier la protection du lanceur d'alerte au groupe de confiance est une bonne idée.

Le député demande si des faits irréguliers étaient le fait de la Cour des comptes, il ne faudrait pas plutôt s'adresser au Contrôle fédéral des finances. M. Huissoud répond qu'il ne connaît pas le système genevois. Mais au niveau fédéral, cela serait la délégation parlementaire des finances ou la commission de gestion.

Le député se demande encore s'il y a la possibilité d'avoir recours à une institution fédérale. M. Huissoud se demande ce qu'il en est à Genève lorsque la dénonciation concerne un juge. Le président intervient et répond que cela part au Conseil supérieur de la magistrature. Un député socialiste rappelle que la Cour des comptes n'est pas soumise à ce Conseil. Ce serait la commission du contrôle de gestion du Grand Conseil qui serait saisie.

Le député Vert se demande s'il faut mettre cela dans la loi. M. Huissoud répond que cela n'est pas très utile.

Il demande alors si c'est la Cour des comptes qui instruit. M. Huissoud rappelle que toutes les annonces reçues au Contrôle fédéral des finances sont triées. Si c'est un comportement qui relève du pénal, il y a une plainte pénale et elle est transférée au Ministère public de la Confédération. Une fois qu'il a exclu l'enquête pénale qui conduit à une plainte, alors le Contrôle fédéral des finances peut instruire. M. Huissoud revient sur le système fédéral. Lors de l'introduction de l'annonce pour les lanceurs d'alerte, dans le même article, l'obligation de dénoncer pénalement a été introduite. Avant, cette obligation n'existait pas et cela menait à des situations ambiguës, car il y avait un risque, par exemple, qu'un contrôleur douanier constate 50 kilos de viande dans le coffre et ne dénonce pas pénalement. Il se demande si cette obligation de dénoncer pénalement existe au niveau cantonal.

Le député poursuit et se demande si cela doit figurer dans la loi de la Cour des comptes. M. Huissoud répond que la Cour des comptes doit simplement être soumise à cette disposition.

Le député demande, une fois que l'instruction est faite, si les voies de recours mises à disposition suffisent. M. Huissoud répond qu'il ne s'agit pas d'une instruction particulière.

Le député Vert se demande si la protection du lanceur d'alerte est maintenue lorsque la Cour des comptes dépose une plainte pénale. M. Huissoud répond qu'en principe, c'est au lanceur d'alerte de s'annoncer s'il estime qu'il y a un problème.

Le député Vert s'interroge si, pour protéger une personne qui a subi des représailles, il faut changer une loi. En d'autres termes, il demande si les voies de droit prévues dans la loi sur le personnel de l'Etat sont suffisantes. M. Huissoud ne connaît pas le droit genevois. Il renvoie cette question à la commission. L'idéal est de savoir qui est le lanceur d'alerte. De plus, il faut éviter que ce dernier soit inquiété mais ce sont des cas isolés.

Le député Vert se demande s'il ne faut pas relire la loi sur le personnel afin d'avoir la certitude que le lanceur d'alerte soit bien protégé dans les situations où cela se passerait mal. Dans ce cas, il souhaite savoir quels seraient les dommages-intérêts à ce moment-là. Il s'interroge sur le besoin de légiférer sur ces questions. M. Huissoud répond qu'au niveau fédéral, les procédures ordinaires seraient celles applicables au licenciement abusif. La personne serait probablement réintégrée dans un service aux mêmes conditions. Ce service lui paierait les frais d'avocats, s'assurerait de corriger le dommage subi et la replacerait dans la situation qui était la sienne sans

représailles. Un autre problème se pose. Le Contrôle fédéral des finances a presque 40% d'annonces qui viennent de personnes qui ne sont pas du personnel de l'Etat. Il y a eu un cas d'une entreprise qui s'est plainte et qui par la suite, n'a plus obtenu de mandats. Elle a subi des représailles qui ne sont pas couvertes par la loi sur le personnel.

Le député se demande alors comment réparer ce dommage. M. Huissoud déclare que cela devient difficile car il faudrait garantir que l'entreprise aura automatiquement des mandats dans le futur. Mais cela démontre que l'anonymat doit être possible et accepté pour éviter les représailles.

Audition de M. Marc Simeth, président du Cartel intersyndical, accompagné de M^{me} Françoise Weber, M. Patrick Flury et M. Laurent Vité, membres du Cartel

M. Simeth déclare que pour le Cartel, il va de soi que les lanceurs d'alerte doivent être protégés. Leur protection doit être inscrite dans une loi qui doit être juste et qui les protège. Selon le Cartel, le champ d'application du PL n'est pas assez étendu, notamment en ce qui concerne l'Etat. Il souhaiterait que toute la procédure s'applique à tous les subventionnés, parfois même aux institutions privées qui travaillent avec l'Etat, ce qui ne figure pas dans les deux PL. Il a un souci avec le groupe de confiance. Le Cartel se demande comment cela serait mis en place. Le groupe de confiance existe déjà et s'occupe de relations au travail et de différents problèmes. Le Cartel s'interroge si cela est opportun que ce groupe reprenne le rôle de la protection du lanceur d'alerte. Par ailleurs, pour la Cour des comptes, il souhaiterait qu'elle continue son activité et donc que les lanceurs d'alerte puissent se tourner vers la Cour des comptes.

M^{me} Weber revient sur les interrogations du Cartel quant à ces deux projets de lois. Le Cartel souhaiterait que ces projets englobent toutes les personnes qui travaillent dans les établissements publics autonomes, soumis à la LPAC, et encore toutes les autres personnes travaillant dans les secteurs fortement subventionnés, comme des Fondations privées ou publiques ou des associations.

Les deux projets de lois ont des intentions et des objectifs positivement accueillis mais il manque des volets selon le Cartel.

M. Simeth intervient et déclare que le Cartel travaille actuellement sur un papier de position qui sera envoyé une fois terminé.

M^{me} Weber revient sur le PL 12076 modifiant la LPAC. La proposition convient au Cartel mais il faudrait voir dans un règlement comment cela s'applique. L'interrogation du Cartel est que la LPAC a un champ

d'application réduit. Ce nouvel article 9B du PL est un objectif de principe qui peut être introduit dans la loi. Il reste toutes les questions spécifiques liées au traitement et à la protection des donneurs d'alerte qui doivent être réglées. Sur la question du traitement, le Cartel propose que la Cour des comptes instruisse. Ce projet de loi est maigre quant au champ d'application et aux questions de protection des donneurs d'alerte. Ces deux points sont insuffisamment traités.

Le PL 12261 est un projet de loi spécifique pour les lanceurs d'alerte. Pour le Cartel, le sujet est très important et cela vaut la peine d'avoir un projet de loi spécifique pour l'Etat et les institutions subventionnées. Il salue ce projet de loi. Il souhaiterait être partie prenante, comme représentant du personnel de l'Etat, dans une application d'une loi, ou d'un règlement qui soit compris des partenaires et du personnel. Elle rappelle que le Cartel avait participé à la mise en place du groupe de confiance. Dans ce sens-là, afin de traiter les questions d'atteinte à la personnalité, le Cartel souhaiterait rentrer dans le détail et négocier le système et les procédures avec les employeurs et les employés.

Les remarques sur le PL 12261 portent sur l'article 2 qui prévoit un champ d'application large, puisque la lettre h parle de toutes les institutions listées par la LOIDP. Cette loi vise les établissements publics autonomes et de grandes fondations de droit public. Mais il y a d'autres fondations, très fortement subventionnées par l'Etat, qui ne sont pas dans la LOIDP mais qui sont couvertes dans le champ d'application de la loi sur la surveillance de l'Etat (LSurv). Cette loi prévoit aux articles 35 et suivants un champ d'application plus large et plus précis que celui de la LOIDP. Par cohérence, le Cartel propose d'étendre le champ d'application du PL pour englober les fondations privées qui reçoivent des subventions importantes.

Le Cartel a des questions sur l'article 4 PL, à savoir le signalement. Il comprend comment la plainte est traitée par la Cour des comptes. En particulier, le Cartel a des doutes sur la question du traitement de la confidentialité et de l'anonymat. Il ne comprend pas le fonctionnement. Par ailleurs, sur l'article 4 al. 6 PL, le Cartel souhaiterait qu'il soit signalé clairement qu'il y a une possibilité d'alerter la Cour des comptes et/ou le groupe de confiance. Le Cartel ne souhaiterait pas que le terme « hiérarchie » figure parmi les possibilités.

Ensuite, elle passe à la question de l'entité prévue. Sur l'article 5 PL, le Cartel a compris qu'il y a une entité, le groupe de confiance et/ou la Cour des comptes, et si les institutions subventionnées ne sont pas affiliées à la Cour des comptes, il faut qu'elles créent leurs propres entités. Le Cartel salue le fait que toutes les institutions doivent créer une entité. Mais il a des doutes

sur le nombre d'entités qui seraient alors créées. Aujourd'hui, par référence, les institutions qui ne se réfèrent pas à la Cour des comptes pour une question d'atteinte à la personnalité ont des entités propres. Ce sont parfois des mandataires privés. Le Cartel constate que le traitement des demandes est très inégalitaire et parfois très insatisfaisant avec certaines institutions. Il y a un marché d'entités externes par rapport aux risques psychosociaux. Si l'intention du législateur est de confier à une entité externe, la question du lanceur d'alerte ainsi que l'enquête et que cela soit confié au groupe de confiance, cela est en ordre pour le Cartel. Mais s'il doit y avoir une autre entité externe, qui ne doit pas être le groupe de confiance, alors le Cartel a des doutes sur la multiplication des entités car le groupe de confiance est le plus utile et effectue très bien son travail.

L'article 5 al. 2 PL indique que c'est l'employeur qui instruit le dossier. Le Cartel ne comprend pas que l'Etat instruisse une dénonciation. Suivant les cas, il est nécessaire qu'il y ait une entité externe. Si c'est l'employeur qui doit instruire, cela pose problème. Dans ce PL, il manque la possibilité pour le groupe de confiance d'instruire. Le Cartel souhaite que l'entité saisie, s'il s'agit du groupe de confiance, puisse instruire. S'il s'agit d'autres entités, le Cartel n'est pas certain qu'il soit bon de leur confier la tâche de l'instruction.

Par rapport au groupe de confiance, le Cartel a certains doutes. En effet, la Cour des comptes est soumise à un cadre légal strict qui prévoit comment elle instruit. Elle doit faire un rapport à la personne qui dénonce. Mais pour le groupe de confiance, il n'y a pas de cadre.

Or, pour le lanceur d'alerte, il est important qu'il y ait un suivi du dossier pour lui garantir que quelque chose se passe. Ce principe est fondamental et devrait être inscrit dans la loi. Non seulement le lanceur d'alerte est protégé, mais il doit aussi être informé de ce qu'il se passe concernant sa dénonciation. Pour le Cartel, il est dommageable que la personne prenant ce risque ne soit pas tenue au courant du suivi.

La Cour des comptes a cette compétence légale de garantir ce suivi et le Cartel souhaite que cela soit inscrit aussi pour le groupe de confiance. En conclusion, la Cour des comptes est plus adaptée dans le descriptif de ses compétences. Si le groupe de confiance est retenu en plus de la Cour des comptes, une partie du descriptif des compétences est lacunaire.

Par ailleurs, les personnes du groupe de confiance ne sont pas compétentes pour instruire toutes les plaintes car certaines sont très complexes à instruire. Le Cartel salue l'augmentation de l'effectif du groupe de confiance mais il faut réfléchir aux profils de postes. Le groupe de confiance, par définition, doit être une entité où la personne peut aller poser

la problématique d'atteinte à la personnalité ressentie. Pour le Cartel, l'intitulé « groupe de confiance » est trop confidentiel. Il se demande si c'est l'entité la plus adaptée ou si c'est uniquement une question de terminologie. Dans ce dernier cas, le Cartel souhaiterait comprendre le fonctionnement car il ne semble pas indiqué que cette tâche soit donnée à des sociologues et des psychologues qui ont des CAS en médiation.

M. Simeth déclare que le Cartel souhaite en savoir un peu plus sur le groupe de confiance et désire participer à la mise en place de la procédure.

Un député socialiste a des questions sur la problématique de l'anonymat, de la confidentialité et de la protection des lanceurs d'alerte. Le Cartel a traité l'aspect du lancement d'alerte mais il souhaite en savoir plus sur les conséquences négatives pour la personne qui lance l'alerte. Il revient ensuite sur la R 838 et en fait lecture. Selon lui, cette résolution invite la Cour des comptes à désactiver sa plateforme anonyme. Il interroge le Cartel sur la question de l'anonymat qui occupe la commission.

Le président précise que cela apparaît à l'article 4 al. 2 PL 12261.

Le député souhaite savoir cependant si la confidentialité avec la hiérarchie fonctionne vraiment. Au niveau de la Cour des comptes, cela fonctionne mieux. Il demande l'avis du Cartel sur cette résolution et si l'anonymat est parfois nécessaire. Il se demande si l'anonymat permet aux personnes de lancer l'alerte en toute confiance ou si c'est plutôt une mesure qui va permettre de protéger le lanceur d'alerte par la suite. Il s'interroge ensuite si c'est une mesure suffisante pour protéger le lanceur d'alerte. Enfin, il demande au Cartel si les mesures du PL sont suffisantes pour aider le lanceur d'alerte qui serait reconnu et si le groupe de confiance est compétent pour gérer l'aspect protection.

M. Simeth ne sait pas comment le groupe de confiance garantirait l'anonymat. Il déclare que si jusqu'à présent, il y a eu des dénonciations anonymes, c'est qu'il manque une loi qui permette aux lanceurs d'alerte de se sentir totalement protégés. Effectivement, si le PL implique une protection qui permet de garder l'anonymat et d'éviter des représailles au lanceur d'alerte, alors il n'y aura plus de dénonciations anonymes. L'anonymat est important car la dénonciation à la hiérarchie ne convainc pas le Cartel.

M. Flury rappelle que l'administration connaît un processus de contrôle interne. Si, malgré ce contrôle interne, il y a un lanceur d'alerte qui existe, il doit être couvert. Il y a donc un système d'autocontrôle de l'Etat. L'avantage de la Cour des comptes est qu'elle peut accepter une dénonciation anonyme et s'autosaisir du dossier. Dans ce processus, le problème de l'anonymat est important. La dénonciation anonyme dans tous les sens n'est pas acceptable,

mais si elle est fondée, oui. La Cour des comptes doit pouvoir recevoir un dossier anonyme et il est préférable que cela aille à la Cour des comptes plutôt qu'à la presse.

Un député Vert comprend que les représentants du Cartel sont favorables à une dénonciation anonyme plutôt à la Cour des comptes qu'au groupe de confiance. Il revient ensuite sur le champ d'application trop étroit de ce PL et attend la proposition du Cartel pour savoir jusqu'où il faudrait l'étendre.

M^{me} Weber rappelle que les compétences de la Cour des comptes semblent plus étendues que la LOIDP. Même avec la LOIDP, tout ce qui est sous la LPAC traite du secret de fonction.

Pour les institutions privées, il est question du devoir de fidélité mais pas de secret de fonction. Il faudrait adapter ces deux termes.

Le député Vert s'interroge sur le fait que le Cartel considère plus utile d'avoir une loi sur la protection des lanceurs d'alerte plutôt que de changer la loi sur le personnel de l'Etat. M^{me} Weber répond que le Cartel n'a pas véritablement tranché ce point. Le fait d'avoir une loi spécifique renforce véritablement le droit sur ce sujet-là. Elle s'applique à tout l'Etat et cela n'empêche pas de modifier la LPAC. Il faut faire les deux. M. Simeth signale que la Suisse est en retard sur d'autres pays. En Suisse, seul St-Gall a légiféré. Il est temps d'avoir une loi claire à Genève et faire preuve d'exemple.

Le député Vert revient sur la question des comportements illégaux constatés de manière licite. Il demande l'avis du Cartel sur cette phrase. M^{me} Weber répond qu'il s'agit d'un cadre pour instruire. La proposition du projet de loi de modifier la LPAC traite d'irrégularités, c'est beaucoup plus large. La personne qui signale une irrégularité ne doit pas apporter la preuve que c'est illégal au sens de la loi et constaté de manière licite. Cela peut répondre à la R 838 qui demande à ce que la Cour des comptes supprime sa plateforme anonyme. M^{me} Weber a des doutes sur le fait que la Cour des comptes soit bombardée d'irrégularités en tout genre. Dès lors que les personnes veulent signaler des irrégularités, elles savent qu'elles prennent des risques et réfléchissent à deux fois. Souvent, elles se font conseiller. Quand le groupe de confiance a été créé, il avait pour but de répondre à ces interrogations. L'idée d'avoir des dénonciations anonymes à la Cour des comptes ou au groupe de confiance, le groupe de confiance pourrait servir de premier tri. Le Cartel considère qu'il est très important d'avoir une porte d'entrée. Cela n'étouffe pas les problèmes mais permet de rassurer les personnes.

M. Flury propose de comprendre la phrase comme étant un fonctionnaire qui, dans le cadre de son travail, ne doit pas fouiller dans ses données pour trouver un comportement à dénoncer. C'est typiquement un exemple d'un cas illicite. Si quelque chose est détecté dans le cadre de son métier sans chercher plus loin, alors dans ce cas, la phrase a du sens.

Une députée PLR revient sur la question de l'anonymat et de la confidentialité. L'anonymat signifie que l'entité qui reçoit la plainte ne connaît pas l'identité du lanceur d'alerte et la confidentialité veut dire que le nom de la personne est connu, mais qu'il n'est pas dévoilé. Si elle comprend bien, avant, il y avait l'anonymat car il n'y avait pas de protection. Avec une loi qui offre un cadre de protection, elle en déduit qu'il n'y a plus besoin de l'anonymat et que la confidentialité suffit. Dans le cas où la personne dénonce sans anonymat, la députée PLR comprend que le lanceur d'alerte prend des risques. Elle demande quelle est la position du Cartel. Elle souhaite savoir s'il est pour l'anonymat, c'est-à-dire l'autorité ne connaît pas l'identité de la personne, ou au contraire, s'il est pour la confidentialité mais pas pour l'anonymat. M^{me} Weber répond que l'autorité n'a pas forcément à connaître l'identité.

La députée revient sur les propos du Cartel qui affirme qu'une personne qui dénonce prend des risques. Mais elle ne comprend pas quels sont les risques encourus par une personne qui dénonce anonymement alors que personne ne connaît son identité. M^{me} Weber répond que cela dépend du lieu où la personne travaille. Si la personne dénonce un comportement inacceptable dans un petit service, c'est facile de faire des regroupements.

La députée PLR conclut que l'anonymat n'est pas nécessaire puisque dans tous les cas, il est possible de faire des regroupements. M^{me} Weber répond que l'anonymat est préférable.

La députée se demande encore s'il n'y a pas de craintes de fausses dénonciations. Face à une fausse accusation, il est difficile de prouver que la personne n'a rien fait. L'anonymat conduit à ce risque. Elle demande si le Cartel, en tant que représentant des employés, a cette crainte ou s'il pense qu'il n'y a pas de risques de revanche sur l'employé et que la confidentialité permettrait d'éviter les dérives car elle permet de remonter à la personne malveillante. M. Simeth répond qu'il est impossible de trancher. Il n'est pas possible d'empêcher quelqu'un de se venger. Mais l'employé doit pouvoir dénoncer des comportements anormaux. Si cela implique que parfois les dénonciations soient fausses, l'anonymat vaut tout de même la peine.

La députée se demande enfin pourquoi la confidentialité ne suffit pas. M. Simeth s'interroge sur le groupe de confiance et sur la garantie de la confidentialité. Pour le Cartel, l'anonymat est très important.

Une députée MCG se réfère à la page internet de la Cour des comptes. Elle fait lecture de la description de la plateforme et insiste sur le terme « soupçons ». Elle revient sur la différence entre illégalités et irrégularités. Pour la Cour des comptes, il s'agit uniquement de soupçons. Elle ressent une crainte quant à ce texte. Elle se demande quelle est la position du Cartel sur cette description. En d'autres termes, si le Cartel est à l'aise avec l'envoi anonyme de soupçons, non documentés et qu'une autorité telle que la Cour des comptes donne suite à cette dénonciation. M^{me} Weber répond que la page d'accueil de la Cour des comptes est une vulgarisation de ses compétences. S'adresser à la Cour des comptes doit se faire de manière honnête. Elle voit mal, dans le contexte du travail, avec ou sans protection, des gens bondir auprès de la Cour des comptes. Cela n'est pas le cas mais peut arriver.

La députée déclare qu'il y a un cas de vengeance par semaine, soit 52 par année. M^{me} Weber répond que dans le syndicat, il y en a beaucoup plus. Le Cartel considère cette description comme une page attractive. Il appartient ensuite à la Cour des comptes de comprendre, anonymement ou non, si l'affaire doit être instruite ou pas. Selon elle, les personnes qui travaillent à la Cour des comptes sont compétentes pour repérer un cas de vengeance.

La députée MCG conclut que le Cartel fait confiance à la Cour des comptes.

M. Simeth évoque qu'une déclaration de vengeance par semaine n'est pas énorme pour 45 000 personnes qui travaillent à l'Etat. S'il y a une dénonciation comme cela par semaine, cela signifie qu'il y a des choses à corriger. Il ne faut surtout pas étouffer ce moyen par crainte d'une dénonciation qui a pour but une vengeance. La Cour des comptes a l'habitude et sait s'il s'agit d'une pure vengeance ou pas.

Auditions

Le président rappelle que sous l'ancienne législature, il était prévu d'entendre M. Bläsi. Il est signataire du premier projet mais il n'a pas pu s'exprimer sur le deuxième projet, ni sur la résolution. Cela paraît étonnant dans la volonté de traiter ces objets en parallèle, de ne pas l'entendre. S'il n'y a pas d'oppositions, il propose de l'auditionner. Un député socialiste souhaiterait entendre sur cette question qui est assez juridique, l'Ordre des avocats et l'Association des juristes progressistes. Il n'y a aucune opposition

sur ces auditions donc la commission entendra M. Bläsi, l'Ordre des avocats et l'Association des juristes progressistes.

Un député socialiste revient sur la présentation du Cartel et sur le fait que le canton de St-Gall ait déjà une réglementation en la matière. Il serait intéressé à contacter l'office pour savoir quelle est la réglementation applicable dans ce domaine. Le président demande à M. Mangilli quelques recherches pour savoir quels cantons ont prévu des choses puis si cela est utile, de demander des renseignements aux cantons.

8 juin 2018 : Audition de M. Thomas Bläsi

Le président rappelle que M. Bläsi est l'auteur du PL 12076. Il précise que la commission avait décidé de joindre ces trois points. Sans tarder, il cède la parole à l'auditionné.

M. Bläsi a souhaité être réauditionné par la commission concernant sa première présentation. Puis, il a reçu une demande de la commission afin d'être entendu sur les deux PL et la R. Il part du principe que la présentation générale a déjà été faite lors de la première audition.

Le président rappelle que la composition de la commission a changé depuis sa première présentation. Il n'est pas certain que tous les commissaires aient connaissance de la présentation générale. M. Bläsi déclare qu'il fera une synthèse des points importants. Il relèvera uniquement les points essentiels.

Le PL 12076 présente un certain nombre d'avantages. Mais il pose tout de même une difficulté. Dans les avantages de ce PL, il s'inscrit dans le temps et fait la correspondance entre les dispositions cantonales et fédérales, particulièrement au niveau des finances. De plus, il garantit une indépendance quant au récipiendaire des informations en la matière, la Cour des comptes. Le problème que pose groupe de confiance est sa subordination hiérarchique au Conseil d'Etat. Ce PL formalise, dans la loi ad hoc du personnel, la voie hiérarchique à suivre en cas de difficultés ou de dysfonctionnements. Dans les reproches faits à ce texte, certains ont décrété que la volonté des signataires était de court-circuiter la voie hiérarchique. En l'occurrence, ce n'est absolument pas le cas. Dans la situation d'un lanceur d'alerte, si le responsable dénonce un subordonné, cela est relativement simple. Mais si le subordonné a un problème avec son supérieur, cela devient compliqué et il a besoin d'avoir recours à une structure indépendante.

Toutefois, il y a une limite à ce PL. Le champ d'application est limité à la LPAC. Autrement dit, il ne vise ni le personnel des communes ni le personnel des institutions publiques autonomes. L'avantage est que cela

permet de faire subsister deux systèmes, le groupe de confiance et la Cour des comptes, mais dans l'absolu, il faudrait élargir le champ à l'ensemble de la fonction publique pour qu'il soit le plus efficace possible.

Concernant le PL 12261, en l'état, il supprime l'anonymat. M. Bläsi a un problème avec ce point car l'anonymat peut être essentiel. Ce PL est également combattu par le procureur général. Ce PL veut confier la réception des alertes au groupe de confiance qui n'est pas assez compétent, n'a pas le personnel adéquat et n'a pas l'expérience requise pour investiguer. Mais ce PL pourrait, moyennant des amendements réglant ces problèmes, être une voie transitoire. Cependant, selon lui, cela ne résout pas le problème essentiel, à savoir l'indépendance de cette structure. D'après lui, ce PL sera refusé sauf éventuellement en cas d'amendements significatifs.

La R 838 pose un problème car elle nie la possibilité de l'anonymat. C'est une réaction parlementaire à la mise en place de la voie anonyme instaurée par la Cour des comptes. Or, toutes les grandes institutions fonctionnent de la sorte. Il mentionne, comme exemples, la Banque mondiale, l'ONU et le Contrôle fédéral des finances. Toutes ces institutions ont des structures indépendantes qui fonctionnent avec l'anonymat comme possibilité. C'est la seule manière de garantir la transmission des informations. A l'heure actuelle, les informations reçues par la Cour des comptes ne sont jamais prises comme argent comptant. Cette dernière ne prend jamais en compte des démarches individuelles. Quand il y a un problème dans un service, elle ne va pas forcément avertir le chef dudit service. Elle va faire un audit général au sein du service.

Cela est important et apporte une sérénité institutionnelle. Des enquêtes ou des suspicions d'infractions peuvent se faire sans que les personnes soient nominativement incriminées. Le service peut continuer son travail. Cette mission n'est pas nouvelle, cela fait douze ans que la Cour des comptes la remplit. Par contre, le fait de formaliser cette possibilité permettra aux fonctionnaires de connaître la voie ad hoc pour transmettre une information.

En 2016, une fonctionnaire s'est plainte au groupe de confiance de harcèlement psychologique par un supérieur. Le groupe de confiance est intervenu, il a fait son enquête et a rendu son rapport.

Dans les grandes lignes, ce rapport explique qu'effectivement, un haut fonctionnaire avait harcelé sa collaboratrice durant six mois. Ces faits constatés par le groupe de confiance sont finalement entérinés et aggravés par le Conseil d'Etat qui les qualifie d'un degré supérieur. La conclusion du Conseil d'Etat est plus sévère, car il constate une atteinte à la personnalité grave. Le résultat de ce passage est que la fonctionnaire a été harcelée

pendant six mois, puis licenciée de la fonction publique, et que son supérieur est actuellement un directeur général. M. Bläsi ne veut pas juger les faits mais il constate que cela ne fonctionne pas. Cet arrêté confidentiel du Conseil d'Etat montre qu'il n'y a pas d'indépendance. Il déclare, par ailleurs, qu'il n'est pas le seul à avoir reçu ces documents. En conclusion de sa présentation, il faut soutenir le projet de loi qui attribue la compétence à la Cour des comptes et qui a les compétences nécessaires pour traiter ces informations.

Une députée MCG intervient en précisant que la notion de l'anonymat divise la commission. Selon elle, le signalement d'un dysfonctionnement peut être admis mais pas de manière anonyme car cela rappelle des périodes de l'Histoire difficiles. Elle souhaite avoir l'avis de M. Bläsi sur cette question de l'anonymat. M. Bläsi déclare qu'il n'est pas un fanatique de ce processus en raison de son histoire familiale. Il s'agit cependant de dénoncer un supérieur qui potentiellement fait vivre l'enfer à ses cadres. Cette tâche est confiée à une instance indépendante, avec des juges compétents. Il y a des procédés qui sont mis en place. Le principe de l'anonymat a pour vocation de défendre les faibles. En reprenant l'exemple de la fonctionnaire qui a été harcelée psychologiquement pendant six mois, si elle va dénoncer son supérieur au groupe de confiance, cela ne va pas aboutir. Il faut trouver une autre voie de fonctionnement et l'anonymat en lui-même, où les informations sont consolidées par une structure, ne pose pas de problèmes dans le cadre juridique.

La députée MCG se demande si, dans le cadre des obligations, lorsqu'un travailleur est atteint, il doit s'adresser à son employeur, en principe, les ressources humaines, pour que la situation cesse. A l'Etat de Genève, elle ne sait pas vraiment comment cela fonctionne mais elle se demande si une instance, qui ne soit pas le groupe de confiance ou la Cour des comptes, pourrait intervenir et permettrait de résoudre ces difficultés. M. Bläsi répond que le groupe de confiance existe mais qu'il n'est pas équipé. Si cette mission doit lui être confiée, il faudrait lui fournir des moyens et cela engendrerait des coûts. De l'autre côté, la Cour des comptes est bien équipée et a l'expérience du domaine. Il n'y a pas d'autre structure qui, à sa connaissance, pourrait revêtir ce rôle. En tant que parlementaire, au niveau des finances, reconstruire une autre structure ne fonctionnerait pas. Il faut soit laisser le groupe de confiance en mettant des moyens importants, soit la compétence est accordée à la Cour des comptes. En termes de moyens et de compétences, il affirme que la Cour des comptes est plus adaptée.

Le président est surpris que la commission se base sur une simple interprétation à propos d'un sujet aussi important qu'est l'anonymat. Il

reprend les propos de M. Bläsi qui a un passé historique assez noir mais il n'a pas parlé d'un passé plus proche sur des dysfonctionnements gravissimes de la Cour des comptes. Il s'étonne de l'idéalisation de cette instance, très politisée, composée de juges. Il se demande si M. Bläsi a une confiance absolue en la Cour des comptes malgré les événements gravissimes passés.

M. Bläsi précise que cela dépend de l'activité politique. Il a fait entre neuf ou dix projets de lois, dont le PL 12076 qui est très important pour lui. Il a travaillé dans la mission de haute surveillance du Grand Conseil et dans ce cadre, la Cour des comptes est très importante car elle permet d'identifier l'information et de la transmettre. Par la pratique, il a constaté que la Cour des comptes faisait du bon travail notamment avec les dossiers HUG et IUFE. Cette institution, aussi politisée qu'elle soit, n'a pas hésité à dire au Conseil d'Etat ce qu'elle pensait d'un certain nombre de pratiques. Elle a bien montré qu'elle avait cette indépendance. C'est précisément sur ce point qu'il a une grande confiance. Quant à son interprétation de la pensée du procureur général, il s'agit uniquement de son point de vue mais ce n'est pas l'avis du procureur. Il donne uniquement son interprétation.

Le président parle d'une histoire encore plus récente. Il répète que M. Bläsi considère que la Cour des comptes est l'endroit imparable pour traiter ces affaires de manière anonyme car elle est de toute confiance. Le président se rappelle de dysfonctionnements gravissimes. En d'autres termes, le président précise que la confiance infinie de M. Bläsi envers la Cour des comptes s'arrête à celle actuellement en place.

M. Bläsi répond qu'il ne peut pas connaître tout ce qui se dit dans la commission car il n'y participe pas. Si la Cour des comptes a dysfonctionné à un moment de son existence, il n'est pas au courant, mais dans ce qu'il a vu de la pratique et de son exercice, ce n'est pas le cas. Il déclare cependant, avec certitude, qu'aujourd'hui le groupe de confiance dysfonctionne.

Un député Vert intervient et réaffirme la confiance de son groupe envers la Cour des comptes comme institution, même si comme partout ailleurs, il pourrait surgir un jour certains problèmes. Le fait de confier à la Cour des comptes des missions ne peut pas être remis en cause au motif qu'il y a eu un dysfonctionnement corrigé depuis. Selon lui, le fait de trouver une autorité indépendante de l'Etat est la chose à prendre en compte, que cela soit la Cour des comptes ou une autre institution. Le confier à la Cour des comptes est une bonne idée d'après lui.

Le président précise que son problème n'est pas tellement l'institution mais l'anonymat. Puis, il affirme que M. Bläsi a déclaré que la Cour des

comptes était, en quelque sorte, infaillible. Le président déteste l'idée de la délation et il considère que cette institution n'est pas infaillible.

Le député Vert évoque la présomption d'innocence. Dans la même ligne de pensée, il faut l'anonymat pour un certain nombre de personnes qui sont dans une position difficile par rapport à leur hiérarchie. L'anonymat, dans toutes circonstances, n'est pas possible, mais dans le cadre des lanceurs d'alerte, ce n'est pas de la délation car l'information est transmise à une autorité qui a une capacité d'instruire et de faire des recommandations. Par conséquent, il ne s'agit pas d'une délation à une autorité telle que la police ou justice. C'est une transmission d'informations à une entité qui a la vertu d'être neutre dans le procédé.

M. Bläsi répète que l'anonymat est la règle dans toutes les institutions. La garantie de l'anonymat est présente à la Banque mondiale, à l'ONU et au Contrôle fédéral des finances notamment. Cette possibilité de dénoncer anonymement est prévue dans les finances car sinon, les informations ne remontent pas. Éthiquement, ce n'est pas agréable de se dire que les gens se basent sur une dénonciation anonyme. Mais c'est la seule façon. Il n'y a pas d'autres possibilités. Si l'anonymat n'est pas garanti à un subalterne, et que son chef le harcèle, le subalterne ne va pas dire à son chef qu'il le harcèle. Même quand le subalterne le fait, au groupe de confiance, avec une confirmation du Conseil d'Etat lui-même, il constate que la personne victime est exclue du système à la fin et que celle qui a harcelé pendant six mois se retrouve à la tête de l'Etat.

Un député PLR affirme qu'il a de la peine avec la dénonciation anonyme car cela conduit à la négation de la justice et des principes fondamentaux comme le droit d'être entendu. L'anonymat est la négation même d'une justice équitable et il refuse cette possibilité, quel que soit le motif dans le cadre d'une pesée d'intérêts. Cela étant précisé, il souhaite comprendre en quoi cette garantie de l'anonymat, dans le cas de l'exemple mentionné avec du harcèlement avéré, permettrait de régler le problème.

M. Bläsi répond qu'il s'agit du problème du récipiendaire, mais pas de l'anonymat. Ce qui change est que la Cour des comptes soit le récipiendaire. Dans le cas de figure décrit, la problématique n'est pas l'anonymat mais le récipiendaire. En effet, le groupe de confiance traite le cas et cela est confirmé par le Conseil d'Etat. La problématique est la subordination du groupe de confiance au Conseil d'Etat. Mais cela n'a rien à voir avec l'anonymat. Le principe de l'anonymat est de toute façon une période très courte dans les dossiers importants. Autrement dit, cela permet l'enclenchement ou le démarrage du dossier. Il ne faut pas oublier qu'il y a d'autres problèmes comme le fonctionnaire qui s'est pendu aux HUG. Il y a

des situations graves où des personnes ont des informations importantes à transmettre et ne souhaitent pas que leur nom soit dévoilé car cela pourrait avoir des répercussions sur elles. Il conclut en déclarant que l'exemple du harcèlement met en lumière le problème du fonctionnement du groupe de confiance et sa subordination.

Le député PLR ne voit pas en quoi l'anonymat est important. M. Bläsi répond qu'il est utile pour protéger la personne qui donne l'information. Dans un monde idéal, si le système fonctionnait bien et qu'il garantissait une protection, il serait ravi de pouvoir supprimer l'anonymat. Mais actuellement, la personne subit des représailles car le système ne fonctionne pas très bien. En règle générale, la personne qui donne l'information subit des rétorsions. Par conséquent, l'anonymat est essentiel.

Le député poursuit. Il n'a toujours pas compris en quoi l'anonymat protège la personne concernée. Il se demande ce qu'il se passe une fois que la personne a donné l'information de manière anonyme. M. Bläsi répond que quand une personne est mobbée, ce n'est pas nécessairement elle qui va dénoncer. Cela peut être sa collègue de travail qui ne supporte plus cette situation. L'anonymat ouvre le champ de réception d'informations à d'autres personnes. Par exemple, la collègue va dénoncer un comportement car elle ne supporte plus que sa collègue soit au plus bas. Cette personne mérite l'anonymat.

Le député se demande alors pourquoi cette personne mérite l'anonymat. M. Bläsi répond que dans cette configuration, la personne intervient dans une situation qui n'est pas la sienne. Il peut s'agir d'une situation dans laquelle la personne qui subit le comportement ne peut absolument pas perdre son travail. A ce moment-là, il se peut que le collègue agisse et il ne veut pas subir de représailles. Il y a une logique à cela. De plus, cet anonymat est très bref dans le temps, c'est le facteur déclenchant. Il répète que toutes les grandes institutions ont cette possibilité-là.

Le député poursuit et demande de développer le caractère bref de l'anonymat. S'il est bref, à un moment donné, il s'éteint. M. Bläsi précise qu'une fois que l'anonymat de départ a permis de transmettre l'information, il n'y a plus d'anonymat car un rapport sera fait.

Le député affirme que dans les exemples mentionnés par M. Bläsi, le dénonciateur sera toujours anonyme. M. Bläsi précise que cela peut être le cas. Mais il se peut également que le dénonciateur ne reste pas anonyme. Très souvent, une fois que les personnes ont pu bénéficier de la protection durant le temps nécessaire pour enclencher la procédure, une fois que celle-ci est en cours et que les éléments apparaissent, dès que les faits sont vérifiés, le

dénonciateur n'a plus de craintes. A ce moment-là, en général, les masques tombent.

Le député PLR déclare que cela est une supposition. Il se demande quelle est la règle en pratique. M. Bläsi répond que la Cour des comptes pourra faire des statistiques sur cette question. En l'occurrence, dans ces affaires-là, l'anonymat compte. L'anonymat peut cependant poser problème dans les dénonciations calomnieuses. Dans ce cas, il n'y aura jamais une ouverture publique du dossier et l'identité du dénonciateur ne sera jamais connue. Mais au final, l'anonymat est essentiel pour collecter et transmettre les informations et toutes les institutions fonctionnent comme cela.

Le député poursuit l'exemple. Il y a deux cas de figure. Soit la dénonciation devient avérée, dans ce cas, il ne voit pas en quoi l'anonymat intervient. Soit la dénonciation n'est pas avérée, dans cette situation, il se demande si le dénonciateur calomnieux perd l'anonymat ou s'il subsiste. M. Bläsi répond qu'il y a deux volets. Sur le premier volet, si quelqu'un dénonce son chef de service, peut-être que dans la semaine qui suit, ils vont découvrir qu'il s'agit d'un voleur mais peut-être que ce n'est pas le cas. Cela ne fonctionne pas. La possibilité de s'informer et d'enquêter doit rester ouverte. Dans le cas d'une dénonciation fautive après enquête, il faudrait peut-être prévoir un moyen d'attaquer la personne pour une dénonciation calomnieuse. Selon lui, c'est le volet pénal qui entre en jeu. A titre personnel, il pense que cette possibilité est relativement rare.

Le député évoque alors que l'auteur de la calomnie bénéficie de l'anonymat et est protégé. Pour dénoncer les auteurs d'infractions, il y a une création d'une protection pour d'autres auteurs potentiels d'infractions. M. Bläsi ne comprend pas, dans les propos du commissaire PLR, qu'en douze ans, il n'y ait eu aucun changement. La création du site internet de la Cour des comptes n'apporte aucun changement. Elle a toujours fonctionné avec l'anonymat. Le but de la Résolution est de supprimer le système anonyme prévu par la Cour des comptes. Mais ce système existe depuis douze ans. La seule différence est que cela a pris la forme matérielle d'une boîte. Cela ne change rien au système actuel. Cette résolution n'a aucun sens. Le Conseil d'Etat ne veut pas d'un système indépendant qui puisse tout contrôler. M. Bläsi rappelle que le législateur dit ce qui doit être fait et l'exécutif doit appliquer les lois. Or, actuellement, ils veulent gouverner mais ce n'est pas le fonctionnement d'une institution.

Un député socialiste déclare que la notion d'anonymat cristallise les discussions de la commission. Il précise que le député PLR n'était pas présent lors de la présentation de la Cour des comptes sur ce sujet. Il reprend les propos de la Cour des comptes en disant que ce système de boîte permet

de communiquer avec la personne qui dénonce. Souvent, cela permet d'amener les personnes à renoncer à l'anonymat. Il précise ensuite que c'est une question de confiance.

Concernant l'absence d'alternatives à la protection offerte, le député socialiste demande à M. Bläsi s'il a un avis sur d'autres mesures qui pourraient être mises en œuvre. Il pense qu'il serait bien de développer l'attirail de protection des lanceurs d'alerte car souvent, ces derniers sont soumis à des mesures de rétorsion. Il s'interroge sur les moyens pour renforcer la protection des lanceurs d'alerte. Puis sur le projet de loi du Conseil d'Etat, il loue l'élargissement du champ d'application et préfère un champ d'application large, pourquoi pas celui de la Loi sur la surveillance de l'Etat. M. Bläsi répond, sur la question de l'anonymat en particulier, en rappelant un dossier particulier à l'Université de Genève. Un certain nombre de personnes ont expliqué qu'un vice-doyen avait signé, au nom de l'Université, un document qu'il ne pouvait pas signer. Ensuite, ces personnes avaient également dénoncé, à visage découvert, des problèmes quant aux résultats d'un concours d'entrée dans un institut. Toutes ces personnes-là non anonymes ont été licenciées. Le vice-doyen l'avait annoncé. M. Bläsi avait mené le dossier et il avait recommandé aux gens de parler de manière ouverte. Il s'est senti responsable de la perte de tous ces emplois. Le rapport produit de la Cour des comptes a été très sévère quant au fonctionnement de l'institut en question. Malheureusement, comme l'anonymat n'a pas été revendiqué, ils ont tous perdu leur travail. C'est la raison pour laquelle le vice-doyen et le doyen ont mis en place une quasi-réplique du groupe de confiance qui est sous l'autorité des doyens afin d'avoir la certitude que les informations ne remontent pas. Enfin, sur l'élargissement du champ, le fait de ne toucher que la LPAC est l'élément limitant du PL 12076. Il serait souhaitable de l'élargir pour n'avoir qu'un seul système. Dans tous les cas, il faut le voter car cela permettrait d'observer comment cela fonctionne avec le champ d'application de la LPAC. Mais dans l'idéal, il faut élargir ce PL à toute la fonction publique, du petit et du grand Etat.

Le député socialiste se demande si, à part l'anonymat, il y a d'autres mesures pour protéger le lanceur d'alerte afin d'éviter qu'il ne subisse des mesures de rétorsion. Il aimerait savoir si M. Bläsi a des idées. Puis, il rappelle qu'il y a deux aspects dans le cadre des lanceurs d'alerte. Il y a celui du traitement des alertes et celui de la protection proprement dite. Dans l'aspect de la protection proprement dite, la Cour des comptes a affirmé qu'elle n'était pas outillée pour faire ce travail de protection. Par conséquent, il se demande ce qu'il faut faire pour protéger le lanceur d'alerte. Il pense qu'un dispositif doit être mis en place en plus de l'anonymat. Il est plutôt

favorable à l'anonymat. L'élément déterminant n'est pas l'anonymat en tant que tel mais la manière dont les informations sont traitées. Il se demande si le dispositif peut être complété lorsque les précautions prises par la Cour des comptes ne suffisent pas. Parfois, une personne peut être suspectée d'être le lanceur d'alerte alors que ce n'est pas le cas et peut subir des représailles. M. Bläsi répond que la seule voie qui serait efficace mais qu'il ne faudrait pas prendre, serait d'avoir un service interne de l'Etat qui ait cette mission et vérifie que les services fonctionnent. Mais justement, ce système n'est pas souhaitable. Il ne peut pas répondre à la question du député.

Un député EAG revient sur la R 838. Il y a quinze jours, la commission a entendu le directeur du Contrôle fédéral des finances. En substance, cette personne est favorable à l'anonymat et a déclaré que cela ne posait pas de problèmes particuliers pour le Contrôle fédéral des finances. Le Directeur du Contrôle fédéral des finances a ajouté que le vrai problème est l'entité qui reçoit l'information, mais pas le caractère anonyme de celle-ci. Sa question à M. Bläsi est de savoir comment expliquer cette défense de l'anonymat alors que le Contrôle fédéral des finances enseigne que l'anonymat est un outil indispensable pour la protection des lanceurs d'alerte.

Sur la résolution, M. Bläsi a l'impression qu'il y a une sorte de rapport de force entre le Conseil d'Etat et la Cour des comptes. Le Parlement, selon lui, est pris en tenailles entre les deux. D'après son interprétation, il semble que la résolution veuille supprimer tout ce qui relève de l'anonymat. Quelque part, lorsqu'un gouvernement gouverne, forcément l'anonymat risque de le desservir car c'est par ce moyen que ceux qui ne sont pas dirigeants vont pouvoir dénoncer. En soi, il n'y a pas de surprise à ce que le Conseil d'Etat ne souhaite pas forcément que tout un chacun puisse dénoncer. Mais les gouvernements changent, les problématiques internes changent également mais existent toujours. Par conséquent, quel que soit le gouvernement, il y aura toujours besoin de l'anonymat pour que le faible puisse être entendu. Le déchet de cela est la part laissée à la dénonciation calomnieuse. Pour lui, il faut supporter cela pour que le système fonctionne.

Le député EAG demande comment expliquer qu'à Berne cela fonctionne et qu'à Genève, cette idée coince. M. Bläsi répond que les Suisses allemands sont pragmatiques. Il y a des cultures différentes et il faut savoir que cette notion de l'anonymat a été implantée dans toutes les grandes institutions allemandes. Pour avoir une transparence complète, il faut l'anonymat d'après l'Allemagne actuelle. Les Suisses alémaniques l'ont intégré mais les Suisses romands visiblement résistent un peu plus et estiment que c'est une atteinte à autre chose. D'après lui, il ne voit pas comment faire sans l'anonymat.

Un député PDC trouve le débat intéressant. Certains pensent que les lanceurs d'alerte doivent être protégés. Il y a un rôle d'utilité générale qui lui paraît important. Il se réfère à sa propre expérience, quand il recevait des lettres anonymes, il avait tendance à les jeter à la poubelle car du fait qu'elles étaient anonymes, elles n'avaient pas de valeur. En même temps, dans une société qui se respecte, le lanceur d'alerte doit être protégé. Dans le journalisme, la protection des sources ne passe pas par l'anonymat car le journaliste connaît l'identité de la personne qui lui transmet l'information. En même temps, cette personne est protégée car le journaliste ne dévoile pas ses sources. Il se demande s'il y a un autre moyen d'atteindre ce but recherché sans forcément passer par l'anonymat qui est controversé. M. Bläsi revient sur la réception de la dénonciation anonyme. Il distingue, dans cette situation-là, la lettre d'accompagnement du document factuel. Le journaliste qui reçoit une lettre d'accompagnement et un arrêté du Conseil d'Etat va s'intéresser au document factuel, à savoir l'arrêté, que cela lui soit parvenu de manière anonyme ou pas. Par contre, le journaliste ne prendra pas les arguments de la personne qui lui a transmis le document. Un autre système qui permettrait cela serait éventuellement une structure clé en main. Le lanceur d'alerte entrerait en donnant son nom et cette personne serait prise entièrement en charge par le système. Elle n'aurait plus besoin de travailler car cela la soumettrait potentiellement à des actes de l'employeur. Il faudrait tout assurer pour ce lanceur d'alerte car il a fait acte en son nom propre. C'est d'ailleurs ce qui est observé avec la protection des témoins hyper sensibles notamment avec l'affaire Snowden. Ces structures sont extrêmement lourdes et coûteuses car il faudrait tout prendre en charge jusqu'à la fin de la vie de la personne. L'anonymat permet d'éviter cela. Actuellement, la structure fonctionne et permet d'identifier si les informations sont bonnes ou non. Mais d'après M. Bläsi, il faut s'en tenir à la structure actuelle qui fonctionne et qui a les compétences pour remplir les missions qui lui sont données.

Une députée MCG se demande si une protection du donneur d'alerte pourrait être similaire à celle donnée au locataire qui a déposé une requête, dans le cadre d'un contrat de bail, qui fait qu'il ne pourra plus être licencié pendant trois ans. Elle a réfléchi aux solutions dans l'ordre juridique. Parfois, quand le contrat de travail est résilié, la personne demande une indemnité. En matière de bail, c'est le même fonctionnement. Elle se demande si la solution prévue dans le contrat de bail pourrait être une bonne solution. M. Bläsi répond que cela serait trop lourd à mettre en œuvre car il faudrait modifier la loi sur le travail. En ce qui concerne le travail, une fois que le licenciement est prononcé, il est prononcé. Il peut être jugé abusif. Mais s'il y a une

interdiction de le prononcer, cela va trop loin de la démarche et cela toucherait au dynamisme économique.

15 juin 2018 : Audition de M^e Jean-Paul Vulliétty et M^e Karin Grobet Thorens, représentant l'Ordre des avocats

M^e Vulliétty précise que l'Ordre des avocats a pris connaissance de ces trois projets. Tout d'abord, lui-même et M^e Grobet Thorens représentent la prise de position des avocats, non pas une prise de position politique. Pour les avocats, ces trois projets n'appellent pas de grands commentaires. Sur le fond, la lecture par le citoyen juriste confirme que le sentiment de protéger les lanceurs d'alerte est bon. Ils ont compris, et cela reste à confirmer par la commission, qu'au départ, il y avait deux niveaux différents.

En premier lieu, il y a eu le PL 12076 qui octroie une possibilité aux lanceurs d'alerte de s'adresser à la Cour des comptes pour des irrégularités, avec une clause de protection. Ensuite, en janvier 2018, il y a eu le PL 12261 où cette idée est étendue à l'ensemble du service public, y compris les communes et les régions autonomes. Par ailleurs, ce dernier PL ne parle plus d'irrégularités mais de comportements illégaux qui sont dénoncés à la hiérarchie. Si la hiérarchie n'est pas appropriée, alors la possibilité de s'adresser au groupe de confiance est ouverte. A priori, ce système paraît sain.

Ils ont un doute technique en cas d'un comportement illégal, qui par définition est aussi une irrégularité, si l'intéressé a le choix de s'adresser à la Cour des comptes ou au groupe de confiance. Ils se demandent s'il est possible que l'intéressé s'adresse aux deux pôles et dans un tel cas, si les deux entités collaborent. Le PL 12261 propose également de modifier la loi actuelle en introduisant l'article 2 C qui donne la compétence au groupe de confiance. Dans l'ensemble, il y a une bonne harmonie mais ils ont quelques doutes sur le jeu des priorités.

M^e Grobet Thorens revient sur le PL 12076 qui couvre les établissements publics médicaux. Les représentants se demandent s'il y a une raison particulière pour laquelle ce PL limite le champ d'application et si le PL 12261 est une volonté d'englober le premier projet. Dans le fond, laisser la possibilité de dénoncer des irrégularités à la hiérarchie et également à la Cour des comptes n'est pas incompatible. Il est possible de faire les deux car il n'y a pas forcément de voie à choisir entre ces deux options. Les représentants ne savent pas si le PL 12261 est plus large et englobe celui de 2017.

M^e Vulliétty arrive sur la R 838. Dans le métier des avocats, l'éthique professionnelle voit d'un mauvais œil l'anonymat. En relisant l'exposé des motifs, les avocats sont les porteurs du message que l'anonymat risque de virer au règlement de comptes. De manière générale, les avocats veulent abandonner l'idée de l'anonymat. Celui qui a constaté quelque chose doit pouvoir le dire. Cela est d'autant plus clair car avec les deux projets de lois, la confidentialité est garantie donc l'anonymat n'a plus de raison d'être. L'anonymat se comprend sur le site de la Cour des comptes dans le sens où, si en révélant une personne s'expose, alors elle ne doit pas le faire. Mais du moment que le système fonctionne et garantit la protection de la confidentialité, alors l'anonymat n'a plus de raison d'être.

M^e Grobet Thorens se demande s'il y a beaucoup de dénonciations anonymes à la Cour des comptes.

M^e Vulliétty déclare que globalement, du point de vue du fonctionnement du droit, ces trois projets conviennent tout à fait.

Un député socialiste précise qu'en envisageant de les auditionner, la commission s'imaginait que les avocats doivent défendre des lanceurs d'alerte qui pourraient être victimes de représailles ou au contraire, que les avocats soient amenés à défendre des personnes qui font l'objet des alertes. C'est à ce titre qu'il souhaitait avoir l'avis des professionnels. Il demande si ces projets de lois protègent suffisamment le lanceur d'alerte. Puis, il revient sur l'articulation des projets. Le premier PL, soit le PL 12076, est un projet de députés qui reprend une disposition de la loi sur le personnel fédéral. C'est une première version qui reprend une disposition fédérale dans le cadre du Contrôle fédéral des finances. De son point de vue, il n'y a pas de problèmes à élargir le champ tel que le propose le PL 12261 du Conseil d'Etat.

Par contre, les représentants ont mis le doigt sur la différence entre les irrégularités, notion reprise du droit fédéral, plus précisément de la loi sur le personnel fédéral, et qui est une notion plus large que les comportements illégaux. Cela offre une protection plus étendue car la personne n'a pas besoin de savoir si c'est un comportement illégal ou non. Il souhaite entendre les auditionnés sur ce choix de terminologie. Sur l'organe récipiendaire de l'alerte, il comprend la position de l'Ordre, que l'un n'exclut pas forcément l'autre. Il s'interroge si le groupe de confiance est compétent pour assurer la protection des lanceurs d'alerte. Sur l'anonymat, il rappelle que le système de la Cour des comptes fonctionne du point de vue de cette institution. La Cour des comptes revendique le maintien de cette possibilité alors qu'elle déclare être étanche du point de vue de la protection de la confidentialité. Ce système permet de rester en contact avec la personne, contrairement à une dénonciation anonyme « sèche ». Souvent, lorsque la personne est en

confiance, elle donne son identité. En même temps, le constate que, dans la pratique, ce système semble fonctionner au niveau du Contrôle fédéral des finances et de la Cour des comptes. Il se demande si ce qui compte est plutôt la manière dont la personne traite les alertes plutôt que de savoir si ces dernières sont anonymes ou non.

M^e Vulliétty répond que, sur la procédure, il a peu défendu dans le domaine de la défense des lanceurs d'alerte. M^e Grobet Thorens revient sur la notion des irrégularités, qui est plus large que celle des comportements illégaux. C'est un avantage. Sur l'extension de la protection des lanceurs d'alerte, par le groupe de confiance, elle a eu l'expérience d'une procédure devant cette entité pour une problématique classique, à savoir un problème sur la protection de la personnalité. Son expérience est positive. Elle pense que c'est une très bonne initiative de dire que les lanceurs d'alerte sont protégés et qu'ils peuvent aussi se référer au groupe de confiance. De son expérience, cette entité fonctionne très bien et est efficace.

M^e Vulliétty affirme qu'il a le sentiment que la loi est indispensable car elle dit que les représailles sont interdites lorsque le lanceur d'alerte a dénoncé, de bonne foi, sur la base de soupçons raisonnables, un comportement illégal. Selon son expérience, il considère que la loi est plutôt un avantage. Mais il n'a plus tellement l'expérience en matière prud'homale.

M^e Grobet Thorens évoque que l'avantage de signaler aussi les irrégularités à la Cour des comptes est que l'information, qui ne serait pas traitée par la hiérarchie, peut être traitée par un autre organisme. Autrement dit, la personne peut choisir son interlocuteur.

M^e Vulliétty réalise que le personnel des entités non visées par la loi actuelle n'a pas la possibilité de dénoncer des irrégularités à la Cour des comptes. Il n'a que la mission du signalement selon le PL 12261. Il demande si sa compréhension est correcte. Ce PL étend la protection du lanceur d'alerte à toute une catégorie du service public et dans ce cas, il n'y a que le signalement d'un comportement illégal, prévu à l'article 3 PL. Alors que les membres de l'administration cantonale eux peuvent également dénoncer, de façon plus souple, des irrégularités.

Le député socialiste répond que ces deux projets de lois ne sont pas prévus pour être combinés. Il est cependant possible de revoir les champs d'application et de décider d'un champ d'application pour le petit et le grand Etat. Il faut choisir entre le comportement illégal et l'irrégularité. Il y a aussi la distinction prévue à l'article 22a LPers entre les irrégularités, qui donnent une possibilité d'alerter, et les comportements illégaux, qui ont l'obligation d'être signalés. Il serait éventuellement possible de s'inspirer de ce mécanisme.

M^e Vulliétty constate qu'il y a deux projets, séparés d'une année, avec deux régimes différents.

Une députée PLR souhaite revenir sur la question de l'anonymat. L'avantage principal de l'anonymat est qu'il permet de s'assurer qu'il n'y aura pas de représailles, et de l'autre côté, pour les inconvénients, il y a les risques de délation. Elle comprend la position de l'Ordre des avocats mais elle souhaite avoir un développement à ce sujet. M^e Vulliétty répond qu'il a confiance en un système qui garantit à l'administré la confidentialité. Ce qui est dénoncé est enregistré et l'entité connaît l'identité de la personne. Mais dans la structure de ce qui suivra, l'identité ne sera jamais révélée. Le groupe de confiance ne mène pas de procédure en contradictoire, c'est cloisonné et cela permet de garder confidentielle l'identité du lanceur d'alerte. Une fois le rapport du groupe de confiance communiqué, l'autorité de décision prendra ou non une sanction. A ce moment-là, la procédure a abouti et l'objectif de protection est atteint. Il pense donc que s'il y a une véritable protection de la confidentialité, il n'y a plus besoin de l'anonymat. La confidentialité facilite la discussion avec l'autorité et l'administration. Pour ces raisons, il a une préférence pour la levée de l'anonymat. Il ne sait pas comment fonctionne le suivi après avoir enregistré un message anonyme sur le site de la Cour des comptes.

Un député socialiste répond qu'il y a un système qui permet d'avoir une discussion avec la personne qui dénonce sans que le nom soit communiqué. Il y a un système de questions-réponses.

Une députée PLR précise qu'à moins que la personne ne donne son nom, il n'y a pas de possibilités de remonter à la source.

M^e Grobet Thorens affirme être sensible à l'expertise de la Cour des comptes. Finalement, l'important est de pouvoir effectuer le travail correctement. Elle se demande s'il y a beaucoup de dénonciations infondées qui font perdre du temps. Dans le cadre du groupe de confiance, les débats ne sont pas contradictoires mais les parties sont connues. Il faut distinguer le groupe de confiance du signalement. Selon elle, ce sont deux choses différentes.

M^e Vulliétty évoque que, lorsqu'une personne est interrogée en personne, les professionnels sont habitués à poser les questions dans un spectre le plus large possible. Lors de cette entrevue, toutes les questions peuvent être posées. Il a l'impression que le système de la Cour des comptes n'offre pas le même système d'investigation. La levée de l'anonymat donne à l'autorité d'investigation une vraie capacité d'avoir plus d'informations et d'établir la

véricité des propos. Il affirme qu'en donnant des garanties de confidentialité, la levée de l'anonymat devrait être quelque chose d'assez simple.

Un député EAG rappelle que l'anonymat fait l'objet de contradictions au sein de la commission. Il entend les propos des représentants de l'Ordre des avocats. Il paraphrase les propos du directeur du Contrôle fédéral des finances qui affirmait que la dénonciation anonyme doit rester possible en cas de dénonciation d'un supérieur ou d'un directeur. Selon ce directeur, l'anonymat est une bonne chose. Avec la dénonciation anonyme, l'essentiel du problème est l'éthique de l'instance qui reçoit la dénonciation. Il se demande de plus si la personne qui dénonce vers le haut a confiance en cette confidentialité garantie par l'institution qu'elle met en cause. Il s'interroge s'il n'y a pas d'arguments en faveur de l'anonymat, notamment le fait que la Confédération utilise ce système. Ce directeur expliquait qu'ils reçoivent un tiers de dénonciations anonymes et qu'il n'y a pas de différence qualitative entre les dénonciations anonymes et celles dénoncées à visage découvert.

M^e Grobet Thorens est plus partagée car elle ne sait pas quel est l'objectif de la résolution. En dehors de la question de principe, d'être pour ou contre l'anonymat, il faut se demander si les moyens sont mis à la disposition de l'entité pour faire son travail.

Elle trouve que la dénonciation anonyme n'est pas idéale mais si ce n'est pas problématique pour le fonctionnement de la Cour des comptes et que les personnes qui reçoivent les dénonciations considèrent que, sans l'anonymat, certaines dénonciations ne leur parviendraient pas, alors c'est un argument auquel elle est sensible. Mais idéalement, il faudrait que la personne détenant l'information ait confiance. Dans la réalité, certaines personnes ont de fausses craintes de subir des représailles. Elle se demande quel est l'objectif. Plutôt que d'avoir un avis de principe, il faudrait se demander ce qui convient le mieux à l'entité récipiendaire pour faire son travail. M^e Vulliétty se demande si le PL 12076, notamment le nouvel article 9B aliéna 2, ne répond pas à la question. Cet article introduit la possibilité de dénoncer à la Cour des comptes, c'est le principe de la possibilité et de la protection. Il s'interroge si cela ne suffit pas à protéger l'humble face à l'important. Cela vise les dénonciations à l'intérieur d'un système hiérarchisé. Dans les dénonciations à la Cour des comptes, il y a une personne qui va dénoncer alors qu'il n'a pas forcément de hiérarchie. Pour une personne qui se trouve dans un système hiérarchisé, il se demande si l'article 9b alinéa 2 ne répond pas à la question. Il répète qu'une personne qui apparaît à visage découvert est plus efficace en termes d'informations.

Le député EAG a également une question sur l'article 3 du PL 12261. Il fait lecture de l'article. Il se demande si la restriction du lanceur d'alerte,

dans la définition à des comportements illégaux, conduit aussi à un problème de protection ultérieure. De plus, cela met sur le dos du lanceur d'alerte le devoir de peser le comportement pour savoir si cela est illégal ou non. Selon lui, les termes « comportements illégaux » posent problème. Il en va de même pour l'expression « constatés de manière licite ». A nouveau, c'est la personne qui dénonce qui doit juger cela. Il trouve qu'il ne faudrait pas imposer cette tâche. M^e Vulliéty répond qu'il est difficile de demander à quelqu'un qui n'a pas de connaissances juridiques de savoir si le comportement est illégal ou non. Il a une préférence pour l'irrégularité. La loi serait plus percutante si les termes « comportements illégaux » étaient remplacés par « irrégularités ». M^e Grobet Thorens est tout à fait d'accord sur ce point. Concernant la constatation de manière licite, par exemple en procédure civile, une preuve illicite peut quand même être admise selon les circonstances. A ce niveau-là, il est difficile de mettre cette notion. En pénal, il peut y avoir des éléments justificatifs par exemple. Si la marge de manœuvre est trop resserrée, cela ne permettra pas d'atteindre but escompté. M^e Vulliéty ajoute que l'idée du PL 12261 est de protéger mais à certaines conditions. Toute la question est de savoir si les conditions sont remplies ou non. Si la personne tend un piège pour avoir des informations, elle doit, selon M^e Vulliéty être moins bien protégée par rapport à une personne qui, de bonne foi, reçoit une information. Il rappelle le principe déduit de l'article 2 du Code civil, soit la bonne foi. Une personne va être entendue comme dénonciateur si ce qu'elle dénonce lui est parvenu de façon admissible. Le terme licite est très fort et fait référence au cadre légal ou non. Il prend l'exemple du courriel qui arrive par erreur à un destinataire. Dans ce cas, c'est tant pis pour l'émetteur. Mais s'il y a un coup monté, alors c'est illicite.

Le président est étonné que la commission n'ait pas soulevé l'article 26 alinéa 3 Cst-GE. Le PL 12261 reprend textuellement l'article 26 alinéa 3 Cst-GE. Un député socialiste affirme que cette remarque est pertinente.

Un député PDC est sensible au problème de l'anonymat. Il aimerait faire un parallèle, en sortant du domaine public, et se réfère à l'Association des médecins en Suisse qui est soumise à un code déontologique tout comme l'Ordre des avocats. Il constate que, lorsqu'une dénonciation est déposée de manière anonyme, l'association n'entre pas en matière. C'est une question de principe. Il aimerait savoir quel est le sentiment à l'Ordre des avocats sur ce point en remarquant qu'il ne s'agit pas d'un problème de hiérarchie. M^e Grobet Thorens affirme qu'il y a des problèmes de hiérarchie par exemple entre une stagiaire et son maître de stage. Même si les dénonciateurs sont connus, la procédure ne va pas plus loin. Selon elle, il n'y a pas de dénonciations anonymes auxquelles il est donné suite.

Le député poursuit et s'imagine que, quand il y a plusieurs lettres sur la même personne, il y a des doutes. M^e Vulliétty évoque que dans les professions structurées, il y a un risque d'estampillage. Une fois que la personne est estampillée comme lanceur d'alerte, alors cela conduit à des problèmes.

Un député socialiste évoque justement que, peut-être, l'anonymat permettrait de protéger cette personne. M^e Grobet Thorens revient sur comparaison avec le groupe de confiance. En cas de dénonciation personnelle, la personne doit pouvoir se défendre et faire valoir ses arguments. Elle imagine mal qu'une plainte soit déposée contre un destinataire sans que la personne ne sache qui a dénoncé. L'anonymat va très loin. Il faut savoir qui a dénoncé pour pouvoir se défendre à titre personnel. Le médecin ou l'avocat qui est dénoncé a aussi besoin de savoir ce qui lui est reproché afin de pouvoir faire des liens avec la personne qui dénonce. Elle ne sait pas comment une dénonciation anonyme qui vise une personne en particulier serait gérée.

Le député socialiste trouve intéressant d'avoir rappelé la constitution. Dans le cadre de l'article 26 alinéa 3 Cst-GE, le constituant est tombé dans le piège qui consiste à être trop précis dans une disposition qui consacre un droit fondamental. En termes de technique législative, cet article n'est pas optimal. Selon sa compréhension du droit constitutionnel, rien n'empêche le législateur de conférer une protection plus étendue que celle de la Constitution qui confère une protection minimale. Il se demande si tout n'est pas dans le terme de bonne foi. Il s'interroge s'il faut ajouter l'expression « constatation de manière licite ». Dans la jurisprudence, plus le comportement est grave, plus il y a une tendance à admettre une preuve qui n'est pas forcément licite. Il se demande s'il est possible de s'en tenir à la bonne foi. Il se réfère à une jurisprudence récente du Tribunal fédéral. Une femme s'est plainte du comportement de son employeur. La personne avait enregistré les propos de son employeur qui affirmait qu'il renoncerait éventuellement à licencier son employée si cette dernière avait des relations intimes avec ce dernier. Le Tribunal fédéral trouve que cela n'est pas admissible. La doctrine critique cet arrêt. Cela démontre la complexité d'admettre ou non les preuves illicites. Puis, il s'interroge sur la distinction entre l'anonymat et la confidentialité. Si la confidentialité résistait à toute épreuve, il n'y aurait pas besoin de dire que « nul ne doit subir de désavantages » puisque la confidentialité serait, par hypothèse, totale. Finalement, l'anonymat doit avoir une certaine utilité du point de vue de la confiance de la personne qui dénonce la hiérarchie. En effet, cela permet d'avoir une protection supplémentaire par rapport au risque que les choses se

sachent. Du point de vue de la personne mise en cause, il informe la commission qu'il a défendu une personne qui a fait l'objet d'une dénonciation. L'administration qui avait reçu la dénonciation n'a pas communiqué le nom de la personne qui a dénoncé. La confidentialité avait été respectée. Mais la position de la personne qui est l'objet de la dénonciation n'est pas tellement différente, si la confidentialité est respectée, dans le cadre de l'anonymat ou de la confidentialité. La position de la personne qui fait l'objet du signalement n'est pas péjorée avec l'anonymat. Enfin, il cite à nouveau la phrase « nul ne doit subir de désavantages ». Il se demande ce qu'il en est si cela n'est pas respecté. Il souhaite savoir comment protéger la personne à part proclamer qu'elle ne doit pas subir de désavantages.

M^e Vulliétty répond premièrement sur la question de la bonne foi. Du point de vue de la construction syntaxique de la phrase, l'expression « bonne foi » n'est pas forcément au bon endroit. Il est difficile de placer cette expression car en fonction de son emplacement, elle se rapporte à autre chose. Dans le PL 12261, ce sont les membres du personnel, qui, de bonne foi, sur la base de soupçons raisonnables, peuvent constater des comportements de manière licite. Toute la question est de savoir si la bonne foi, telle que placée dans le texte, permet de suppléer la « constatation licite ».

M^e Grobet Thorens affirme qu'il faudrait éventuellement enlever le terme de bonne foi à la deuxième ligne de l'article 3 PL et plutôt mettre « des comportements illégaux constatés de bonne foi dans l'exercice de ses fonctions ». Cela permettrait d'éviter le terme licite. M^e Vulliétty rappelle que l'article 2 du Code civil couvre tout le droit. La bonne foi est une règle de comportement. M^e Grobet Thorens est d'avis qu'il faudrait mettre « des comportements illégaux constatés de bonne foi dans l'exercice de ses fonctions ». Cela permettrait d'encourager le lanceur d'alerte. Le fait d'avoir les expressions « de manière licite » et « de bonne foi » pose quelques problèmes.

M^e Vulliétty précise qu'à sa première lecture du PL, la bonne foi était couplée aux soupçons raisonnables. Le moyen illicite est plutôt dans le support documentaire. Il n'est pas sûr que la bonne foi regroupe exactement la même chose que le terme licite. M^e Grobet Thorens déclare que l'expression « constatés de manière licite » laisse entendre qu'il est possible d'avoir de bonne foi des soupçons mais finalement, le support qui a permis d'obtenir l'information est obtenu de manière illicite. Cela est problématique et n'est pas idéal. Pour revenir à l'arrêt du Tribunal fédéral, elle est choquée de ce résultat. M^e Vulliétty confirme qu'en théorie stricte du droit, cela serait

plutôt considéré comme un fait justificatif. Il y a une justification en raison des intérêts supérieurs que ce comportement est censé protéger. Si la plainte est bien confidentielle, l'identité n'est pas dévoilée. Du point de vue législatif, cela serait une loi cantonale qui déroge au droit d'être entendu. Du point de vue de l'autorité qui fait l'instruction, il n'y a personne à interroger. Pour l'entité qui collecte les informations, le fait de pouvoir interroger la personne est très différent que de recevoir l'information sur internet.

M^e Grobet Thorens rejoint M^e Vulliétty sur l'objectif du non-anonymat des dénonciations. La question est de savoir si, pour l'institution qui reçoit les informations, ce système est problématique pour elle. Il faudrait savoir si cela engendre un travail inutile ou si cela a un sens. Toute la question est de savoir si cela pose problème à l'entité qui reçoit car pour la personne concernée, cela ne doit rien changer. M^e Vulliétty déclare que, selon sa connaissance, la Cour des comptes traite les dénonciations anonymes de manière légère par rapport aux cas non anonymes. M^e Grobet Thorens ajoute qu'il serait possible d'imaginer que la Cour des comptes puisse dire que, sans levée de l'anonymat, il est difficile d'aller plus loin.

Un député socialiste se demande si les autorités devraient avoir une marge de manœuvre. Certaines autorités, comme la Cour des comptes, estiment que l'anonymat est utile. Il s'interroge s'il est possible de se passer de l'article 4 alinéa 2 du PL 12261 et de laisser une marge de manœuvre à l'autorité pour décider si elle fait quelque chose de ces dénonciations anonymes et sous quelles modalités. Puis, il souhaite savoir si, dans un monde parfait où la confidentialité fonctionnerait, il n'y aurait pas besoin de dire « nul ne doit subir de préjudice ». En d'autres termes, cela signifie que la confidentialité ne fonctionne pas à 100%. Enfin, il souhaite savoir comment protéger l'employé qui est cassé par son employeur et qui doit engager des frais pour sa défense. M^e Vulliétty revient sur le PL 12076. Pour lui, l'article 9B alinéa 2 est naturel car il estime qu'une norme est imparfaite si elle ne prévoit pas aussi le cas de sa violation. Cet article énonce le principe mais également ce qui se passe si ce principe n'est pas respecté. Sur la protection, M^e Vulliétty atteint ses limites et ne sait pas vraiment comment protéger.

M^e Grobet Thorens indique qu'il pourrait y avoir une formulation plus forte en affirmant que la protection est assurée plutôt que d'avoir « nul ne doit subir un désavantage ». Mais il ne faudrait pas que les personnes soient incitées à dénoncer de manière anonyme au motif que, dans tous les cas, elles seraient protégées. Cet article pourrait être renforcé en indiquant éventuellement les protections garanties. Puis, sur l'article 4 alinéa 2 PL 12261, elle se demande que doit faire la hiérarchie si elle a un signalement. En lisant l'article 5 de ce PL 12261, elle a le sentiment que

l'employeur n'a pas tellement de marge ; il doit instruire le dossier. Pour laisser une marge de manœuvre de la suite à donner à la dénonciation, il faut peut-être nuancer l'article 5 PL 12261 qui donne l'impression que l'employeur est contraint, sur toute dénonciation, y compris anonyme, d'instruire.

M^e Vulliétty déclare que la piste de protection est expliquée dans l'exposé des motifs. Selon lui, il faudrait peut-être intégrer cela verbalement dans le PL 12261, à l'article 7 alinéa 3. Il faut peut-être aller un peu plus loin et intégrer, dans le PL, les pistes de mesures efficaces contre les représailles et la protection renforcée en cas de représailles. Notamment dans la fonction publique, la structure de protection de l'emploi est plus forte que dans le privé. Cela vaut la peine d'ancrer cette liste dans cette loi. M^e Grobet Thorens évoque que, si le lanceur d'alerte devait s'adresser au groupe de confiance ou à une autre entité, la procédure au groupe de confiance peut être relativement longue. Le fait d'avoir certaines garanties pour assurer sa défense peut être une bonne piste de réflexion.

Une députée PLR revient sur la position de la personne dénoncée. Elle rappelle qu'ils ont dit que l'anonymat ou la confidentialité ne changeait rien. Selon elle, ils partent du principe qu'ils ont affaire à un lanceur d'alerte, soit une personne de bonne foi. Mais en cas de mauvaise foi, dans le cas de la confidentialité, la personne pourrait réagir contre une diffamation alors que dans le cadre de l'anonymat, la personne dénoncée pourra simplement porter plainte contre X. Elle se demande si l'anonymat ou la confidentialité sont identiques. M^e Vulliétty répond que si les dénonciations anonymes sont admises, il n'y a pas de possibilités de connaître l'identité du dénonciateur. Alors que si la dénonciation est protégée mais non anonyme, il y a la possibilité de partir en procédure pénale. La députée va dans le sens de ses propos. C'est la raison pour laquelle il faudrait plutôt institutionnaliser le non-anonymat pour permettre, en cas de dénonciation abusive, au lésé de faire valoir ses droits.

La députée déclare que, d'après ce qu'elle a compris, M^e Grobet Thorens est plutôt pour l'anonymat. M^e Grobet Thorens affirme qu'elle n'a pas tellement de position sur la loi. Cela signifierait que la confidentialité est garantie mais qu'elle pourrait être levée si la dénonciation est abusive. Finalement, si l'alerte est lancée à tort, alors la confidentialité serait levée à la fin de la procédure.

La députée demande l'avis de M^e Grobet Thorens sur cette possibilité. M^e Grobet Thorens ne sait pas vraiment. Il est délicat d'avoir une notion telle que la confidentialité à géométrie variable. La députée intervient pour dire que la condition serait plutôt la bonne foi. Si la personne dénonce un

comportement de bonne foi et qu'après investigation, il s'avère que le comportement n'est pas une irrégularité, cela n'enlève pas la bonne foi. Cela serait uniquement pour le cas de la mauvaise foi. M^e Vulliétty répond que cela est appréhendé par la définition pénale de la diffamation. Elle ajoute qu'avec l'anonymat, il est impossible de remonter à la source. Tandis qu'avec la confidentialité, dans un cas de malveillance, cela est possible.

M^e Grobet Thorens répond que dans la théorie, cela est juste. Mais en pratique, démontrer la mauvaise foi n'est pas évident. Cela peut être un garde-fou, mais c'est un discours théorique. La députée reformule donc sa remarque en disant que si le garde-fou est enlevé, l'anonymat peut inciter à des comportements de mauvaise foi. M^e Vulliétty déclare que c'est précisément l'objet de leur remarque d'introduction. La protection n'est donnée qu'à un lanceur d'alerte, soit une personne de bonne foi. Donc si, au bout de l'investigation, il y a eu un abus de la procédure, il y a une perte de l'étiquette de la bonne foi et donc de la protection.

La députée PLR revient sur l'article 7 PL 12261. Elle demande si la protection doit être développée davantage. Elle affirme qu'il y a quand même quelque chose de prévu au niveau réglementaire. M^e Vulliétty répond qu'il n'est pas spécialiste des normes parlementaires alors peut-être que la députée a raison et que cela suffit car les institutions doivent avoir un dispositif de protection.

Une députée MCG revient sur la licéité et la bonne foi. Elle se demande si cela ne pousserait pas celui qui ne se sent pas assez protégé à faire un envoi à travers quelqu'un d'autre. Sur le contexte, elle a vu le procureur général parler, dans l'émission « Temps présent », des cas actuels notamment l'affaire des cars postaux. Sur la comparaison de l'intérêt général avec celui de la personne dénoncée, dans certaines circonstances, il arrive que l'intérêt général prenne le pas sur celui de la personne dénoncée. Mais selon les contextes historiques, cela peut être différent. Elle se demande, par conséquent, si les intérêts de la personne dénoncée doivent passer avant l'intérêt public. Par rapport au droit d'être entendu, elle demande des explications supplémentaires. Dans la pratique, les personnes demandent l'accès à leur dossier. L'accès leur est refusé et elles doivent passer par un avocat. Ce refus du droit d'être entendu est difficile pour une personne qui n'a pas beaucoup de moyens. Elle cite, dans le cadre de la bonne foi, le livre d'Eric Berne intitulé « Games People Play ». Puis, elle mentionne la référence biblique à Luc. Dans le fond, elle rappelle qu'il y a une différence entre les générations sur la question de la protection de l'anonymat, notamment sur l'affaire Snowden. Les jeunes d'aujourd'hui se montrent plus favorables à l'anonymat par rapport aux personnes de sa génération.

M^e Grobet Thorens répond que, sur la pesée des intérêts, la possibilité que l'intérêt public prenne le pas sur l'intérêt privé est aussi le rôle de la commission de savoir où se place la priorité. Techniquement, il est possible de restreindre des droits fondamentaux car un intérêt public prépondérant le justifie, notamment dans le domaine pénal. C'est une question de méthode législative.

Le président revient sur la pesée des intérêts. Il a été frappé par l'audition d'un signataire du PL 12076 qui a affirmé qu'il fallait prendre le risque d'une dénonciation anonyme pour permettre le maintien de l'anonymat. Pour certains, l'anonymat est la valeur absolue. Tout dépend de la pesée des intérêts. Si la pesée a lieu entre l'intérêt du dénoncé et l'anonymat, il a un problème avec cela. M^e Grobet Thorens répond que toute la question est de savoir s'il y a une pluie de dénonciations anonymes abusives. L'idée est de ne pas décourager les personnes à signaler des comportements par crainte de subir des représailles. Tout dépend du message que le PL souhaite faire passer.

9 novembre 2018 : Audition de M. Charles Pict, directeur du service d'audit interne, et de M. Mathieu Bussien, responsable d'audits ICF (SAI – DF)

M. Pict indique avoir distribué un résumé contenant un commentaire du SAI sur les PL 12076 et PL 12261. M. Pict rappelle que le service d'audit interne (SAI) est un service autonome et indépendant qui a pour mission d'effectuer des audits. Son périmètre d'action comprend l'ensemble des administrations de l'Etat, les instances de droit public ainsi que les instances subventionnées.

M. Pict explique que le SAI possède un fonctionnement indépendant et autonome en vertu de la Constitution et de la loi sur la surveillance de l'Etat (LSurv). La loi sur la surveillance comprend un devoir pour les audités de renseigner et de collaborer avec le SAI. En effet, il explique que les personnes contrôlées ont le devoir de renseigner le SAI, de manière confidentielle et conforme au secret de fonction. A cet égard, le SAI rencontre régulièrement des personnes qui déposent des plaintes concernant des dysfonctionnements au sein des institutions. Ces dénonciations interviennent soit dans le cadre d'un audit en cours, soit hors du cadre d'un audit, ce qui entraîne l'ouverture d'une procédure. Il note que ce système qui permet à des « lanceurs d'alerte » de s'exprimer existe de manière informelle depuis de nombreuses années. Il explique que ces projets de lois, qui visent à encadrer cette pratique, ne mentionnent pas le SAI. Cela risque de poser des

problèmes pour l'institution qui risque de manquer d'informations dans le cadre de la fonction d'auditeur.

M. Pict note que lors de précédents cas traités par le SAI, ayant requis un traitement par la justice, certains « lanceurs d'alerte » n'ont pas été protégés de façon optimale par la loi. Il souligne l'importance de ces projets de lois qui visent à appuyer l'importance de la confidentialité et de la protection des plaignants. Il propose que les projets de lois fassent mention du SAI en tant qu'institution capable de traiter les requêtes en plus de la Cour des comptes déjà présente.

M. Bussien indique que les prérogatives du SAI, dans le domaine de l'administration centrale, **sont** les mêmes que celles de la Cour des comptes et s'effectuent en coordination avec celle-ci. L'absence de la mention du SAI dans les projets de lois risque d'entraver la collaboration entre l'institution et la Cour des comptes. De plus, si seule la Cour des comptes est chargée du traitement des requêtes, il se peut que les deux institutions soient amenées à travailler sur une même institution en même temps, ce qui compromet l'efficacité des services d'audits.

Une députée PLR demande la demande du SAI serait de rajouter le SAI à l'art. 4 al. 6, en plus de « *la police, du Ministère public et de la Cour des comptes* ». M. Pict répond par l'affirmative.

La députée demande si le SAI désire apporter d'autres modifications. M. Pict indique qu'une demande de modification existe pour l'art. 9B al. 1 du PL 12076 pour lequel il serait opportun de rajouter le SAI : « *La Cour des comptes et/ou le SAI établissent les faits et prennent les mesures nécessaires* ». M. Bussien ajoute que la mention « et le SAI » serait plus opportune dans le but d'une bonne coordination entre les deux institutions.

La députée PLR indique que l'art. 4 du PL 12261 concerne le signalement. Elle note que le signalement par un « lanceur d'alerte » doit d'abord s'effectuer auprès de sa hiérarchie. Si le signalement n'est pas approprié, le plaignant peut se tourner vers le Groupe de Confiance ou vers la Cour des comptes. Elle signale que le but du projet de loi était de mentionner une seule instance de référence, soit la Cour des comptes, soit le Groupe de Confiance. Dans le cas où la Cour des comptes est choisie, elle demande si le SAI souhaite maintenir une alternative des instances, à savoir la présence à la fois de la Cour des comptes et du SAI. M. Pict note que le projet du Conseil d'Etat mentionne le Groupe de Confiance. Toutefois cette institution risque de manquer de capacité de contrôle, notamment pour des affaires qui nécessitent une enquête approfondie voire un audit, qui ne peut être établi que par la Cour des comptes ou le SAI. Il indique que les deux projets de lois

sont complémentaires. En effet, si le responsable hiérarchique est concerné par la plainte, le plaignant peut se référer au Groupe de Confiance. Il rappelle toutefois que ce dernier n'est pas en capacité de résoudre tous les problèmes, notamment ceux qui demandent une enquête approfondie.

La députée comprend la volonté du SAI de figurer à l'art. 4 al. 6. Toutefois, elle craint que le fait de désigner deux organes ayant les mêmes compétences risque de compliquer la procédure. La Cour des comptes a été désignée pour sa compétence d'audit. Elle demande si le SAI souhaite distinguer les domaines d'action du SAI et de la Cour des comptes en cas de plainte. M. Pict note que les questions relatives aux communes peuvent être traitées par la Cour des comptes. Les audits internes à l'Etat seraient traités par le SAI. Toutefois, il existe également la possibilité de proposer les deux entités pour l'ensemble des domaines.

La députée demande, dans le cas où seule la Cour des comptes est désignée, si elle transmettrait les requêtes au SAI. M. Pict indique que la Cour des comptes procède dans un premier temps à une analyse. Si la requête est du ressort du SAI, elle peut lui être transmise. Toutefois cette procédure risque de prendre du temps. M. Bussien indique que le SAI et la Cour des comptes possèdent les mêmes prérogatives dans leur périmètre commun à savoir l'administration centrale. Les deux institutions sont régies par un principe de coordination dans la planification ainsi que dans les échanges d'informations. Il note que ces projets de lois ne doivent pas mettre en péril cette coordination. En effet, si la Cour des comptes n'est pas autorisée à communiquer avec le SAI pour les signalements, cela posera des problèmes d'efficacité. De plus, le fait que la Cour doive effectuer un audit sur une entité déjà auditée par le SAI entraînerait une perte de temps.

Un député UDC constate que l'art. 4 al. 2 et 3 du PL 12261 mentionnent que le signalement « *n'est pas anonyme* » et que « *l'identité du lanceur d'alerte est confidentielle* ». Il demande si le SAI estime que la confidentialité est suffisante ou s'il serait plus approprié de garantir l'anonymat des lanceurs d'alerte. M. Pict note que l'anonymat implique une meilleure protection de la personne. Cependant, en ce qui concerne la confidentialité, il faut savoir que lors d'une procédure judiciaire, le juge est en mesure de caviarder les passages du dossier faisant mention de la personne plaignante. Il en va de même pour une procédure d'audit. La personne plaignante ne figure donc pas expressément dans le dossier. La question de l'anonymat ouvre un débat sur les potentielles dénonciations abusives. Il note que pour le moment, les requêtes anonymes sont rarement traitées en raison de leur manque de pertinence. De plus, l'ouverture à des requêtes anonymes risque d'augmenter la charge d'informations à traiter. Il explique que la

confidentialité permet de protéger les plaignants au sein du SAI et de la Cour des comptes. Toutefois, il existe un risque lorsque le dossier est transmis à la justice, s'il n'est pas caviardé.

Un député Vert constate que le PL 12261 mentionne que le signalement doit être effectué dans un premier temps auprès de sa hiérarchie. Il estime que cela risque de poser un problème lorsque le plaignant dépose une requête à l'encontre de sa hiérarchie. M. Pict répond que la dénonciation de la hiérarchie n'est pas effectuée auprès de celle-ci. La dénonciation auprès de la hiérarchie s'effectue en cas de problème lié, par exemple, à un collègue. M. Bussien indique que si la hiérarchie est concernée elle ne peut pas recueillir la plainte.

Le député Vert poursuit. Il doute de la pertinence de mentionner plusieurs organes de contrôle dans la loi. Il s'accorde avec M. Pict sur le fait que le Groupe de Confiance ne soit pas le plus compétent pour traiter les affaires. Toutefois, il souligne que la Cour des comptes constitue la structure la plus complète et la plus légitime pour se saisir des requêtes. Il note que la bonne collaboration qui existe déjà entre la Cour des comptes et le SAI devrait perdurer. M. Pict rejoint le député sur les risques de manque de compétence du Groupe de Confiance dans le domaine de l'audit. Il explique que le SAI est autant indépendant et autonome que la Cour des comptes, car celui-ci est rattaché administrativement au Conseil d'Etat et non hiérarchiquement. Il explique que le SAI ne possède pas le même rayon d'action que la Cour des comptes. A cet égard, un échange d'information rapide entre les deux entités permet une bonne coordination. Cette coordination serait renforcée si les deux instances ont accès aux informations de manière égale.

Un député socialiste demande comment la charge est répartie entre la Cour des comptes et le SAI. Il note que pour certains cas, les deux entités possèdent des périmètres différents. Toutefois, leurs sphères d'action semblent concomitantes dans de nombreux domaines. Il questionne la pertinence de l'existence de deux entités qui semblent répondre aux mêmes missions. M. Pict explique que la coordination entre les deux entités se fait à partir des connaissances déjà acquises par chacune d'entre elles lors de précédents audits. Il note que le rapport entre les deux institutions n'est pas concurrentiel. Il s'agit de coordonner leur action respective en répartissant la charge en fonction de l'institution la plus compétente. Il note que la création de la Cour des comptes visait à compléter le champ d'action du SAI, notamment au travers de la surveillance des communes. La Cour des comptes agit davantage comme un outil à l'attention du citoyen, qui peut la saisir, alors que le SAI agit comme un outil pour les administrés, la commission de contrôle de gestion et le Conseil d'Etat. M. Bussien ajoute que l'argument

principal qui légitime l'existence des deux institutions est le fait que la Cour est prévue à l'usage des citoyens alors que le SAI peut être saisi par le Conseil d'Etat et les commissions de contrôle de gestion et des finances. Il rappelle que les rapports du SAI sont confidentiels, à la différence de ceux de la Cour des comptes. De plus, le SAI possède la capacité de donner des recommandations obligatoires.

Le député socialiste souligne que le fait de devoir s'adresser à deux institutions risque de poser un problème pour la personne plaignante. En effet, il note que dans certains cas, la Cour des comptes possède seule la compétence, notamment dans le domaine des communes. M. Bussien indique que s'il est décidé que seule la Cour des comptes est désignée comme organe de contrôle, il serait important que la loi fasse mention d'un transfert d'informations au SAI. M. Pict ajoute que si le SAI ne figure pas dans la loi, les signalements qui sont actuellement traités de manière informelle risquent d'être interdits.

Un député Vert constate que le SAI et la Cour des comptes travaillent en bonne collaboration. Il estime que, dans le cas où la Cour devient l'unique récipiendaire des requêtes, le transfert d'information devrait perdurer. Il demande des précisions sur les propos de M. Pict qui indiquent que le SAI ne serait plus en mesure de recueillir les requêtes. M. Pict note que le projet de loi mentionne uniquement la Cour des comptes. Cela signifie que le SAI est exclu de la procédure de collecte des requêtes.

Le député Vert émet l'hypothèse de l'existence d'un portail unique qui transférerait les requêtes directement aux instances concernées. M. Pict indique que les propositions du SAI vont dans ce sens. Il rappelle qu'actuellement, les citoyens s'adressent à la Cour des comptes et le personnel de l'administration au SAI. La proposition du SAI a pour but de permettre à l'institution de continuer son travail actuel.

Une députée PLR partage l'avis que le fait de proposer deux instances de contrôles dans la loi risque de poser des problèmes, notamment en décourageant les plaignants. Elle souligne qu'il pourrait être préférable de maintenir la Cour des comptes comme unique récipiendaire des requêtes, tout en ajoutant une obligation de transmettre les informations au SAI. M. Pict souligne qu'actuellement, certaines personnes s'adressent directement au SAI. Il estime qu'en vertu du projet de loi, ce type de requête sera interdit.

La députée indique que si le SAI est mentionné à l'art. 4 al. 6, sa compétence sera réservée. Dans le cas d'un audit en cours, le SAI garde la possibilité de recueillir des signalements. De plus, la loi sur la surveillance continue à s'appliquer. M. Pict rappelle que la demande du SAI vise à

s'assurer que le travail qui est effectué actuellement puisse continuer à être réalisé. M. Bussien précise qu'il est souhaitable que la loi fasse mention d'une obligation de la part de la Cour des comptes à communiquer au SAI les objets qui figurent dans son cadre de compétence. Cela permettrait de garantir le fonctionnement actuel de l'institution.

La députée demande si le fait d'impliquer deux instances dans le traitement des requêtes ne risque pas de compromettre la confidentialité des informations. M. Pict indique que la confidentialité s'applique de la même manière. De plus, il souligne qu'il existe une possibilité d'effectuer une requête sans mentionner le nom de la personne à l'origine de cette dernière. M. Bussien ajoute que le SAI garantit la confidentialité des informations qui lui sont communiquées.

Le président indique qu'un portail unique risque d'être problématique, car les institutions de contrôle sont multiples (Cour des comptes, SAI, Groupe de Confiance et Médiateur administratif). En cas de guichet unique, les problèmes de répartition risquent de s'accroître. Il constate que la Cour des comptes semble prendre une place de plus en plus grande au sein de l'administration, il craint que des conflits de compétence ne se multiplient. Il propose de mentionner dans le projet de loi une compétence partagée en précisant « *la Cour des comptes ou le SAI* ». Il demande comment le SAI et la Cour des comptes s'organisent en cas de conflit de compétence. M. Pict explique qu'il peut exister des conflits de compétences. Toutefois, les deux institutions sont soumises à un devoir de coopération. Si le SAI se trouve objectivement plus au fait d'un sujet, il possède la légitimité de le traiter. Il note que la répartition actuelle fonctionne bien. Il explique que la Cour des comptes n'a ni la vocation ni le souhait de supplanter le SAI. L'approche collaborative entre les deux organismes se base sur une lecture pragmatique de la réalité du terrain.

Le président souligne que la coordination dépend de la bonne volonté des magistrats à la tête de ces institutions. Il demande ce qu'il adviendrait en cas de mésentente, ou de mauvaise coopération. M. Pict indique que le comité d'audit peut intervenir en vertu du règlement. Il estime toutefois que la mésentente n'est dans l'intérêt d'aucun organisme de contrôle. En effet, la présence de nombreux autres organes de contrôles au sein des services nécessite une bonne collaboration dans l'intérêt de chacun.

Le député Vert constate que l'art. 4 mentionne que « *1 le signalement par un lanceur d'alerte est effectué auprès de la hiérarchie.* », « *2 il n'est pas anonyme* ». Il estime qu'il existe un problème de cohérence entre ces deux alinéas qui découle du fait qu'un signalement à la hiérarchie n'est *de facto* pas anonyme. M. Pict indique que l'al. 2 « *2 il n'est pas anonyme* » implique

que le lanceur d'alerte peut se rendre au Groupe de Confiance de manière transparente. Toutefois, l'instance qui recueille le signalement, qu'il s'agisse du Groupe de Confiance ou de la hiérarchie, a le devoir de garder cette information confidentielle en vertu de l'art. 4 al. 3. Il ajoute que la mention « *il n'est pas anonyme* » permet d'éviter les dénonciations anonymes inappropriées.

Le député Vert souligne que la procédure est différente si le signalement concerne la hiérarchie ou non. Il estime que l'art. 4 devrait être formulé de manière plus claire afin de mentionner les divers cas de figure.

Une députée PLR note que l'art. 4 mentionne que « *le signalement par un lanceur d'alerte est effectué auprès de la hiérarchie.* ». Elle demande si dans la pratique, le SAI a constaté que ce recours à la hiérarchie était la première étape d'un signalement. M. Pict estime que lorsqu'un problème concerne un collègue de la personne qui dépose un signalement, la hiérarchie est tenue d'agir en vertu de la loi. En cas d'échec, il est possible de faire appel à des instances de surveillance, notamment dans le cadre de situations comprenant un volet pénal. Le cadre de l'enquête est discuté avec le procureur pour déterminer quelle institution est chargée de recueillir les preuves. M. Bussien indique que le signalement par étapes, en commençant par la dénonciation auprès de la hiérarchie, a été retenu par le Conseil fédéral dans le cadre de la révision du code des obligations.

La députée poursuit et demande si cette norme est appliquée dans l'administration fédérale. M. Bussien indique que cette norme est contenue dans la révision du code des obligations. Toutefois, le message fait référence aux bonnes pratiques, au regard des actions qui sont conduites au Contrôle fédéral des finances.

Une députée MCG demande de quelle manière est traité un signalement anonyme dans le cadre pénal. En effet, lors de la récolte de preuves ainsi que le besoin de certains témoignages, l'enquête peut être entravée par l'anonymat. M. Pict indique que l'information recueillie de manière anonyme doit être en mesure de donner une possibilité de réunir des preuves. S'il n'existe que des témoignages, car les documents sont détruits, l'enquête risque d'être entravée. Toutefois, l'anonymat peut être levé si la personne plaignante le souhaite.

La députée demande si le dénonciateur possède la liberté de maintenir ou de lever son anonymat. M. Pict confirme que dans toutes les procédures, les personnes appelées ont la liberté de témoigner ou non.

La députée note que les niveaux d'accès sont hiérarchisés au sein de l'Etat. En effet, il existe une possibilité de connaître l'identité de personnes

ayant imprimé ou transmis des documents. M. Pict indique que de tels moyens n'existent pas au sein de l'Etat. Il ajoute que s'ils existent, la DGSI ne transmet pas ces informations, sauf en cas d'autorisation spécifique et de raison fondée. Il rappelle que pour la sphère privée, notamment en ce qui concerne les emails et les téléphones, il appartient au pénal d'investiguer.

Un député socialiste rappelle que la procédure se décline comme suit : le plaignant s'adresse dans un premier temps à sa hiérarchie ; en cas d'échec, il peut s'adresser à une autre instance ; enfin, il existe des instances alternatives capables de recueillir les signalements. Il note que la proposition du SAI est de rajouter l'institution à l'art. 4 al. 6. Il demande dans quelle mesure le Groupe de Confiance possède une légitimité de traitement des signalements sachant qu'il ne possède pas de rôle d'audit. M. Pict indique qu'en cas de comportements inadéquats qui relèvent de problématiques RH, comme du *mobbing*, le Groupe de Confiance est compétent. Toutefois, en cas d'actions répréhensibles, le Groupe de Confiance possède une action limitée. Dans un tel cas, le Conseil d'Etat pourrait soit doter le Groupe de Confiance d'un comité d'audit, soit faire appel à un auditeur externe. Ces deux possibilités risquent de compromettre l'efficacité de traitement d'un signalement.

Le député demande si les modifications survivantes conviendraient au SAI : 1. Que le signalement passe dans un premier temps par la hiérarchie. 2. En cas d'échec ou d'inadéquation, le signalement est transféré à la Cour des comptes qui communique avec le SAI. 3. Le Groupe de Confiance et le SAI sont rajoutés à l'art. 4 al. 6. M. Pict indique que cette solution peut être envisagée.

30 novembre 2018 : Audition de M. Stanislas Zuin et de M. François Paychère, représentant la Cour des comptes (CdC)

M. Zuin explique que la Cour des comptes a sollicité une nouvelle audition devant la commission afin de présenter un bilan complet du système de réception d'alertes mis en place depuis une année, dont les résultats n'étaient pas disponibles lors de la dernière audition de la Cour des comptes le 4 mai 2018. M. Zuin propose dans un premier temps d'aborder la description et l'historique du système d'alerte de la Cour puis, dans un deuxième temps, de présenter le bilan du système après une année d'activité. Enfin, M. Paychère présentera la prise de position de la Cour sur les objets R 838, PL 12261 et PL 12076.

Description et historique du système d'alerte de la Cour des comptes

M. Zuin explique que l'origine du système d'alerte de la Cour des comptes remonte à 2007, lorsqu'un système de courrier électronique hors du réseau de l'Etat a été mis en place. Les requêtes pouvaient être faites de manière anonyme ou au travers de pseudonymes. En 2008, la Cour des comptes a été sollicitée par la Confédération dans le cadre des travaux du groupe d'Etat contre la corruption (GRECO), qui émane du Conseil de l'Europe. A la suite de plusieurs séances, le GRECO a rendu un rapport qui contenait plusieurs recommandations, dont une visant à améliorer le cadre législatif cantonal qui apparaissait comme faible. En effet, le rapport pointait l'absence d'une instance particulière prévue pour recevoir les signalements de corruption de manière explicite. A cette époque, la Cour des comptes a proposé au Conseil d'Etat une démarche novatrice qui consistait à mettre à disposition des collaborateurs une brochure explicative sur l'interdiction d'accepter des cadeaux, en invitant les divers services à légiférer en la matière. Le Conseil d'Etat n'a pas donné suite à cette proposition. Toutefois la Cour des comptes, dans le respect de son autonomie et des lois régissant son activité s'est pourvue d'un système de relation avec les lanceurs d'alertes. En 2011, un site internet a été créé, en dehors du réseau de l'Etat, afin de recueillir des messages, de manière anonyme ou non. Ce système a perduré jusqu'en 2017, date à laquelle la Confédération s'est dotée d'une nouvelle technologie permettant de recevoir des communications de la part de lanceurs d'alerte de manière plus sécurisée que le système genevois : la technologie BKMS. La Cour des comptes a décidé de se parer d'un tel système à l'instar d'autres organismes tels que les Chemins de fer fédéraux. En 2017, la Cour des comptes a ouvert un portail crypté par lequel les lanceurs d'alertes peuvent communiquer de manière sécurisée. En effet, les informations sont chiffrées sur un serveur qui se trouve en Suisse, puis sont retransmises à la Cour des comptes sans que celle-ci ne puisse en tracer la provenance (IP). A cet égard, même la société *Business Keeper AG* qui gère ce service n'est pas en mesure d'obtenir l'adresse IP d'un lanceur d'alerte.

M. Zuin indique que le système est constitué d'un portail en ligne qui permet à quiconque de communiquer anonymement ou non avec la Cour des comptes.

Bilan du système d'alerte après une année d'activité

M. Zuin explique que durant les années 2016 et 2017, 80 signalements annuels ont été déposés à la Cour des comptes. En 2018, la Cour a traité 141 signalements. Cette augmentation significative découle de la mise en service de cet outil. Cela indique qu'il existait un besoin d'anonymisation pour que

certaines personnes osent s'exprimer. En plus de ces sollicitations, la Cour des comptes a reçu une trentaine d'alertes pour lesquelles elle n'est pas entrée en matière. Il s'agit principalement d'alertes qui concernent des applications de droit fédéral ou des litiges individuels vis-à-vis de l'Etat, pour lesquels la Cour n'est pas compétente. Sur les 141 sollicitations traitées, 43 ont été reçues par courrier postal et 98 proviennent du système d'alerte en ligne. Dans 70% des cas, les personnes ont souhaité rester anonymes, les 30% restant ont accepté de révéler leur identité. Sur l'ensemble des sollicitations, 30% ont été traitées dans le cadre d'examens sommaires, 25% sont utilisées dans le cadre d'un examen préliminaire ou d'un audit en cours et 45% sont inscrites à l'analyse de risque. Dans le dernier cas, il s'agit de recueillir l'information pour aider la Cour dans le choix de ses missions en autosaisine. M. Zuin ajoute que le système d'alerte en ligne a permis de mettre au jour plusieurs irrégularités qui ont été traitées.

M. Zuin explique qu'un tel système possède des avantages à la fois pour le lanceur d'alerte et pour la Cour des comptes. Pour le lanceur d'alerte, quatre avantages se dégagent de ce système : la possibilité d'être anonyme ; la possibilité de recevoir un retour d'information quant à son signalement ; le niveau de sécurité qui est élevé et la présence d'un point unique d'entrée couvrant toute la sphère publique genevoise et respectant le principe de subsidiarité, si la hiérarchie n'a pas pris de mesures suffisantes ou est directement concernée par le problème.

M. Zuin indique que pour la Cour des comptes, un tel système permet une meilleure prise en compte des préoccupations des citoyens. Il note qu'indépendamment de l'origine anonyme ou non de la communication, la Cour vérifie systématiquement les allégations avant de décider de la suite à donner. De plus, la Cour des comptes procède à des auditions globales sur un sujet en vérifiant plusieurs services afin d'éviter d'éventuelles suspicions sur un service particulier. M. Zuin ajoute que le système concerne les tâches d'investigation de la Cour, celle-ci n'est pas chargée de la protection du lanceur d'alerte en tant que tel.

Concernant les bonnes pratiques, M. Zuin explique que la Cour est tenue de se référer à des normes pour effectuer son travail. La norme la plus importante est la norme ISSAI (pour les institutions supérieures de finances publiques), dans laquelle il est mentionné que les systèmes de dénonciation sont efficaces s'ils assurent l'anonymat des dénonciateurs. L'association des examinateurs certifiés de fraudes (ACFE) a émis un rapport annuel dans lequel il est mentionné qu'un grand nombre d'informations utiles est transmis de manière anonyme. L'OCDE indique que 59% des pays de l'Organisation garantissent l'anonymat des lanceurs d'alertes dans le secteur public. Le

guide du Conseil de l'Europe mentionne en 2016 que les révélations anonymes sont des outils précieux. De plus, des recherches universitaires ont confirmé le bien-fondé de l'anonymat dans ce type de requête. M. Zuin note que dans tous les cas, l'anonymat est une option et non une obligation. Il ajoute que plusieurs grandes institutions telles que la Banque Mondiale, le Global Fund, le FMI, l'OIOS (audit interne des Nations Unies) et la Deutsche Bahn ont recours à un système de requêtes anonymes.

M. Zuin ajoute qu'un article de la *Volkswirtschaft* de 2018 publie une étude menée par la HEG de Coire qui montre que sur 4485 requêtes de lanceurs d'alertes dans le privé (PME et grandes entreprises), 50,6% ont été considérées comme pertinentes. Cette étude ajoute que la moitié des grandes entreprises et un tiers des PME étudiées proposent un service de requête anonyme. M. Zuin souligne que la FIPOI a intégré dans son règlement que « *le comité d'audit peut être saisi de façon anonyme* ». De plus M. Zuin note que dans l'affaire Ramadan, les plaignantes ont requis l'anonymat, ce qui a permis de les protéger au mieux.

M. Zuin donne la parole à M. Paychère pour présenter la position de la Cour des comptes sur ces objets.

Prise de position sur les objets R 838, PL 12261 et PL 12076

M. Paychère indique que dans l'affaire récente du meurtre d'un diplomate égyptien à Genève, il s'est avéré que des témoignages anonymes auraient pu constituer une grande aide pour l'orientation de l'enquête. Concernant l'anonymat, M. Paychère souhaite donner deux précisions : 1. Il indique que l'anonymat vise à obtenir des informations pour mener une analyse large et ne constitue pas un outil qui permet de s'attaquer à une personne *ad hominem*. 2. Il rappelle que la Cour des comptes ne s'attache pas à des personnes, mais à l'amélioration de systèmes. La Cour des comptes ne mène pas de procédure judiciaire : il ne s'agit pas d'opposer deux personnes ni une personne à l'Etat, mais de confronter l'expertise d'une institution (la Cour des comptes) pour l'amélioration d'une autre institution. De plus, il souligne qu'un renseignement ne donne pas lieu automatiquement à un audit, mais permet d'étayer une analyse globale.

Concernant la prise de position de la Cour des comptes sur ces objets, M. Paychère indique que pour le PL 12261 il serait nécessaire que l'art. 2 (champ d'application) mentionne tous les organismes couverts par la LSurv. Sur le traitement des alertes, la Cour des comptes propose de retirer la mention « *il n'est pas anonyme* » à l'art. 4 al. 2. Concernant l'Art. 4 al. 4 et 5, la Cour s'accorde sur le fait de procéder à un signalement, soit à l'autorité

hiérarchique, soit à la Cour des comptes. Sur les questions de la division du travail entre les institutions compétentes, il résulte du projet de loi une confusion sur le champ du Groupe de Confiance et celui de la Cour des comptes. En effet, il revient au Groupe de Confiance de s'occuper des questions de relations individuelles. La Cour des comptes n'a pas vocation à s'occuper de litiges individuels, mais d'améliorer le fonctionnement de l'Etat. Ce rôle ne peut pas être confié au Groupe de Confiance. Il importe de distinguer ces deux instances : le Groupe de Confiance s'occupe des relations individuelles et la Cour des comptes s'occupe du traitement du contenu de l'alerte.

Concernant le PL 12076, M. Paychère indique que ce projet s'accorde avec les besoins de la Cour en termes de fonctionnement. Il est établi en analogie au droit fédéral à l'art. 22A Lpers « obligation de dénoncer, droit de dénoncer et protection ». Le fait d'ancrer dans la Loi que le personnel de l'Etat peut lancer une alerte, en s'adressant à la Cour des comptes, serait un signal positif pour le personnel. La Cour des comptes considère qu'il serait bienvenu d'intégrer dans les lois spécifiques (LAC pour les communes, LOIDP pour les institutions de droit public, LIP pour le personnel enseignant, LPol pour le personnel policier) une disposition similaire à l'art. 9B LPAC du PL 12076. Cela permettrait à chaque personne qui possède un lien de travail avec une institution publique d'avoir les mêmes droits et devoirs en matière de dénonciation. Il indique que l'annexe de la présentation (p. 28 et s.) donne une analyse détaillée sur les aspects qui ont guidé la réflexion de la Cour.

Enfin, M. Paychère souligne qu'en vertu des dispositions de la Constitution cantonale qui fondent la Cour des comptes, l'institution a le devoir d'intervenir en cas de signalement. En l'état, si la Cour des comptes renonce à intervenir en cas de dénonciation anonyme, elle violerait son devoir de s'intéresser aux dysfonctionnements. Il ajoute que la Cour doit pouvoir recueillir toutes les informations susceptibles de soulever un dysfonctionnement.

Concernant la R 838, M. Zuin souligne qu'un avis de droit de M. Alexandre Flückiger indique que la Cour des comptes ne serait plus en mesure d'effectuer son travail en cas d'acceptation de cette résolution. Il indique que cet avis de droit peut être fourni à la commission.

Le président remercie les magistrats de la Cour des comptes et donne la parole aux députés.

Un député socialiste demande s'il existe d'autres motifs de non-entrée en matière, excepté les demandes liées au droit fédéral. Dans un deuxième

temps, il souhaite savoir si, en cas de non-entrée en matière, les personnes requérantes sont redirigées vers des organismes compétents. M. Zuin répond qu'il est arrivé qu'un signalement fait à la Cour des comptes ait été transmis au Contrôle fédéral des finances. Les autres motifs de non-entrée en matière sont des litiges individuels. A titre d'exemple, une personne qui se plaint de son voisin et de l'inaction de la commune vis-à-vis de ce dernier sera dirigée vers l'instance compétente. M. Paychère ajoute que les conflits liés au travail, pour lesquels le tribunal des prud'hommes ou la juridiction administrative, a été saisi ne sont pas du ressort de la Cour des comptes.

Un autre député socialiste relève que la Cour des comptes n'est pas chargée de la protection des lanceurs d'alerte en tant que telle. Il note toutefois que l'anonymat peut constituer une protection préventive pour les lanceurs d'alertes. Il demande s'il est possible d'obtenir le même niveau de protection en cas de garantie de confidentialité. Dans un tel cas, la Cour des comptes recevrait le nom de la personne, mais prendrait des mesures suffisantes pour qu'elles soient protégées. M. Paychère explique que la confidentialité n'offre pas le même niveau de protection que l'anonymat. Il note que certaines personnes souhaitent maintenir leur anonymat durant l'ensemble du dialogue. Toutefois, d'autres personnes acceptent de révéler leur identité à la suite des échanges avec la Cour et du gain de confiance qui en découle. A ce moment-là, la confidentialité s'applique. M. Zuin rappelle que le nombre d'alertes a augmenté en 2018. La Loi de 2006 prévoyait déjà que la confidentialité soit garantie. Toutefois, elle ne semble pas suffisante au vu du nombre de requêtes anonymes en augmentation. Il souligne que certaines personnes peuvent être méfiantes sur le maintien de la confidentialité par la Cour des comptes. La Cour tente à cet égard de gagner la confiance des requérants. Il note toutefois que la confidentialité ne sera jamais absolue. Si le procureur général demande des documents à la Cour, il peut, théoriquement, se saisir de l'ensemble des dossiers. L'anonymat permet d'éviter que des noms soient diffusés sans consentement préalable.

Une députée MCG se questionne sur la pertinence de l'anonymat, sachant qu'en cas de changement de régime politique à Genève, celui-ci pourrait être utilisé à l'encontre des citoyens à l'instar des dénonciations abusives qui ont pu être faites par le passé dans des régimes autoritaires en Europe. M. Paychère indique qu'ayant perdu plusieurs membres de sa famille durant les combats de la Seconde Guerre mondiale, il trouve cette comparaison injustifiée. Il souligne qu'aucun magistrat de la Cour des comptes n'aurait l'idée de signaler une personne en raison de son appartenance religieuse, sociale ou culturelle.

La députée reprend et précise que sa préoccupation découle du fait que la conjoncture politique puisse changer (changement de régime, guerre) et que l'anonymat puisse conduire à des abus graves. M. Zuin explique que le champ de compétence de la Cour des comptes est circonscrit dans l'amélioration du fonctionnement de l'Etat. A cet égard, la Cour ne s'attache pas à des cas personnels. Il ajoute qu'à l'heure actuelle, la Police peut recueillir des plaintes anonymes. Cette compétence de la Police serait plus à même d'atteindre les individus en cas de changement de régime politique, que celle de la Cour des comptes. Il rappelle que la Cour a pour but de se préoccuper du fonctionnement de l'Etat.

Une députée PLR souligne que M. Zuin a fait mention du rapport de l'affaire Ramadan, pour lequel il a indiqué qu'il n'aurait pas pu être effectué sans anonymat. Toutefois, elle constate que le rapport ne mentionne pas l'anonymat, mais la confidentialité. Elle note que le rapport de l'affaire Ramadan a pu être fait sans anonymat. Deuxièmement, elle demande ce qui arrive lorsqu'une sollicitation constitue une infraction pénale comme une diffamation ou une calomnie. M. Paychère indique que la sollicitation n'est pas publique et qu'une diffamation ou une injure vis-à-vis de la Cour ne constitue pas une infraction pénale. M. Zuin rajoute que dans le rapport sur l'affaire Ramadan, les plaignantes ont demandé des précautions allant au-delà de ce que la confidentialité exige. Leurs noms ne paraissent dans aucun document ni dans les procès-verbaux.

Un député socialiste remercie M. Zuin de fournir l'avis de droit de M. Flückiger. Il note le constat de M. Zuin qui a indiqué que, si le projet est accepté tel qu'il est proposé par le Conseil d'Etat, il n'est pas conforme à la Constitution cantonale, par rapport au mandat de la Cour des comptes. M. Zuin confirme cela.

Le député socialiste note que la Cour des comptes propose des amendements au PL 12261 ainsi que le rejet de la R 838. Il demande à la Cour des comptes leur avis sur une éventuelle intégration du PL 12076 au sein du PL 12261 du Conseil d'Etat. Deuxièmement, il demande s'il existe des différences en nombre de requêtes infondées entre les requêtes anonymes et non-anonymes. M. Zuin indique que le PL 12076 pourrait être voté séparément du PL 12261. Ces deux objets sont complémentaires, pour autant que le second soit modifié. Les amendements portant sur le PL 12076 concernent l'inclusion dans les lois spécifiques d'une disposition similaire à l'art. 9B LPAC du projet de loi, ce qui permettrait de donner un signal au personnel des institutions publiques d'une couverture égale entre tous ses membres en cas de dénonciation. Concernant les proportions de non-entrées en matière entre les signalements anonymes et non anonymes, M. Zuin

indique ne pas être en possession des chiffres. Les variations ne sont toutefois pas significatives. Il note que certains litiges individuels n'ont pas été annoncés de manière anonyme, mais n'ont pas été traités, car ils n'entraient pas dans le champ de la Cour des comptes (litige avec la Banque Mondiale, les CFF).

Le président partage les préoccupations de la députée MCG sur l'anonymat. Il regrette la réaction de M. Paychère sur ce sujet. En effet, il estime que les références au passé ont leur place dans le débat sur les questions de l'anonymat. La situation de certains pays, notamment d'Europe de l'Est, montre que certaines dérives sont possibles. Il rappelle qu'il y a quelques années, la Cour des comptes a dysfonctionné de manière grave au point de mettre en question sa pérennité. M. Zuin répond que le parlement a constaté que la Cour des comptes n'a pas dysfonctionné institutionnellement, car elle a assuré sa mission. L'affaire portait sur le comportement déplacé de deux magistrats l'un envers l'autre. Concernant les questions de l'anonymat et des éventuels abus qui peuvent en découler, M. Zuin rappelle que la Cour des comptes n'a pas de pouvoir envers les individus. Avant chaque rapport, elle le soumet à l'entité auditée de manière confidentielle. En cas de suspicion d'une atteinte à la personnalité, elle peut être discutée à ce moment-là. De plus, la loi permet la récusation d'un magistrat. Le plénum des magistrats peut prendre une décision et, si elle n'est pas considérée comme satisfaisante pour la personne qui demande la récusation, celle-ci peut être traitée par la haute surveillance et par le parlement. En plus d'être transmis à l'entité auditée avant d'être finalisé, le rapport est examiné par plusieurs personnes. M. Zuin estime que ces mesures sont suffisantes pour assurer qu'il n'y ait pas d'abus. Il rappelle que la Police et le Ministère public peuvent recueillir des requêtes anonymes sur des litiges individuels, contrairement à la Cour des comptes.

Le président indique que, pour les requêtes déposées à la Police ou au Ministère public, il existe un contrôle judiciaire. M. Zuin rappelle qu'un contrôle sur la Cour des comptes, et spécifiquement sur les magistrats, avait été proposé au travers de la mise en place d'un organe de surveillance disciplinaire. Cette proposition a toutefois été rejetée par le parlement.

Une députée PLR indique que lors de son audition, le SAI a demandé à figurer en parallèle de la Cour des comptes dans le projet de loi comme récipiendaire des requêtes. Les membres du SAI craignent que le bon équilibre qui existe entre leur institution et la Cour des comptes ne soit entravé par leur absence dans le projet de loi. Elle demande si la Cour des comptes est d'accord d'être l'unique récipiendaire des requêtes tout en

informant le SAI sur celles-ci. M. Zuin explique que la Cour des comptes est déjà récipiendaire de l'ensemble des requêtes depuis 2007.

La députée poursuit en précisant que le SAI récolte des sollicitations dans le cadre de ses audits. Le SAI craint de ne plus avoir accès à ces sollicitations s'il ne figure pas dans le projet de loi. M. Zuin indique que la rédaction proposée dans le projet de loi implique d'émettre une alerte soit à la hiérarchie soit à une instance désignée à cet effet. Aujourd'hui, il n'existe aucune base légale qui indique que le SAI doit recevoir des sollicitations.

La députée répond que le SAI a invoqué la loi sur la surveillance, qui habilite le SAI à recevoir des sollicitations. M. Zuin explique que la loi sur la surveillance ne contient pas de norme explicite à ce sujet. Il note que la Lsurv permet que la confidentialité soit garantie. La Cour des comptes et le SAI collaborent pour certaines missions. Si la Cour des comptes reçoit une alerte qui porte sur une mission du SAI, elle l'informe, dans le respect de la confidentialité. Il ajoute que le SAI utilise le réseau informatique de l'Etat et que son système d'alerte n'est pas équivalent à celui de la Cour des comptes. Le fait de placer les deux institutions au même niveau, alors que les moyens ne sont pas similaires, pourrait créer une concurrence biaisée entre les deux institutions.

La députée indique que le SAI a mentionné le fait qu'en cas de nouvelle requête, les deux institutions se transmettent l'information en fonction des connaissances préalables de l'institution qui fait l'objet de la requête. M. Zuin confirme.

La députée rétorque que le SAI s'est inquiété du fait que la Cour des comptes soit l'unique récipiendaire des requêtes. M. Zuin explique que cette pratique n'est pas nouvelle. Toutefois le PL 12261 tel qu'il est proposé entraverait le bon fonctionnement de la Cour des comptes qui effectue ce travail depuis 12 ans. Le projet de loi n'élargit pas le cadre de compétence de la Cour des comptes.

La députée demande alors si les tâches de la Cour des comptes seraient les mêmes dans le cas où le PL 12261 n'était pas accepté. M. Zuin répond que dans le cadre des investigations, le projet de loi ne crée rien de nouveau. Il est toutefois novateur en ce qui concerne la protection des lanceurs d'alerte.

Audition de M^e Anna Sergueeva et de M^e Yasmina Sonderegger, représentant l'Association des juristes progressistes (AJP)

M^{me} Sergueeva indique que l'AJP a examiné le PL 12261 sous l'angle du droit européen, en prenant en compte les recommandations du Conseil des

ministres de l'Europe du 30 avril 2015, qui concernent la protection des lanceurs d'alertes. Le Conseil de l'Europe instaure des normes minimales qui ont été examinées dans le cadre de cet objet. Elle présentera le champ d'application personnel et matériel de la loi, ainsi que la protection contre les représailles puis donnera la parole à M^{me} Sonderegger pour aborder les questions de voie de signalement et des actions découlant du signalement.

Le champ d'application personnel

M^{me} Sergueeva indique que le projet de loi mentionne le personnel actif. La recommandation européenne en la matière étend le champ d'application de la protection des lanceurs d'alertes aux personnes dont la relation a pris fin ou aux personnes étant sur le point d'être engagées. Cela permettrait à un fonctionnaire ayant pris sa retraite de signaler un acte illégal. De plus, il peut arriver qu'une personne se trouve dans un processus d'embauche et apprenne l'existence d'un acte illicite au sein de l'établissement. L'AJP propose d'étendre le champ d'application de la loi aux anciens fonctionnaires ainsi qu'aux futurs employés.

Le champ d'application matériel

M^{me} Sergueeva explique que les comportements illégaux peuvent être de plusieurs natures (civils, pénaux, en lien avec le droit international). La législation européenne en la matière désigne un champ d'application plus large qui comprend la Loi, les droits humains, la loi sur la santé, la sécurité et l'environnement. Un champ d'application matériel plus large permet qu'un acte illicite dangereux pour la santé publique ou pour l'environnement puisse être pris en compte.

Protection contre les représailles

M^{me} Sergueeva explique que l'art. 6 al. 2 du PL 12261 mentionne que « [le signalement] ne constitue pas un motif de résiliation des rapports de service, de révocation ou de toute autre sanction disciplinaire ». Bien que cet article permette à un lanceur d'alerte de ne pas être puni pour son signalement, il n'empêche pas un ou une supérieur.e hiérarchique de prendre d'autres mesures punitives telles que le mobbing, une rétrogradation ou une absence de promotion. Le principe des 21 recommandations du Conseil de l'Europe indique qu'« il est nécessaire d'interdire toutes les représailles, que ce soit sous une forme active, comme les mesures disciplinaires ou le licenciement, ou sous une forme passive, comme le refus de promotion ou d'accès à la formation ». M^{me} Sergueeva indique que si une personne est

licenciée à la suite de sa dénonciation pour d'autres motifs que le fait d'avoir effectué un signalement, la charge de la preuve doit revenir à l'employeur. En effet, celui-ci doit être à même de fournir la preuve que le licenciement d'une personne ne découle pas de sa dénonciation.

Voies de signalements et des actions découlant du signalement

M^{me} Sonderegger explique qu'un communiqué de presse d'avril 2018 de la commission européenne concernant un projet de loi sur la protection des lanceurs d'alertes fait mention de trois échelons de dénonciation :

1. l'autorité hiérarchique au sein de l'entreprise ;
2. un organe tiers, si l'autorité hiérarchique n'est pas compétente ;
3. un accès à la presse ou au pouvoir politique.

M^{me} Sonderegger indique que le projet de loi fait mention des deux premiers échelons : premièrement une personne peut se référer à sa hiérarchie ; dans le cas où celle-ci n'est pas compétente, l'employé peut s'adresser à une entité désignée par l'employeur ou au Groupe de Confiance. Toutefois, le troisième échelon qui concerne la presse et le pouvoir politique est absent du projet de loi.

Concernant le deuxième échelon, M^{me} Sonderegger explique qu'à l'art. 4 al. 4 du PL 12261 il est mentionné que l'employé peut s'adresser à « *une entité désignée par l'employeur* ». Cet article pose le problème de l'indépendance des entités choisies. En effet, le Groupe de Confiance est instauré par le Conseil d'Etat en vertu de l'art. 4 RPers, il est rattaché fonctionnellement au président du Conseil d'Etat et administrativement au département présidentiel. Cette institution demeure dans une structure hiérarchique verticale, ce qui compromet son indépendance. Concernant les pouvoirs donnés au second échelon, l'art. 5 al. 2 prévoit que le pouvoir d'instruire un dossier ne revient à l'entité que si l'employeur lui en a donné la compétence. Si cette compétence n'est pas donnée, l'entité n'aura que le pouvoir de conseiller, d'orienter et d'informer le lanceur d'alerte. Ce caractère facultatif donné au deuxième échelon semble problématique. L'AJP propose de se calquer sur le pouvoir d'instruction comparable à celui de la Cour des comptes à son article 7 (LICC) « Moyens d'investigations ». Celui-ci prévoit que l'institution peut : « *a) requérir la production de tous documents utiles ; b) procéder à des auditions ; c) faire procéder à des expertises ; d) procéder à des auditions de témoins ; e) se rendre dans les locaux de l'entité contrôlée pour procéder à des investigations, en avisant celle-ci au préalable, sauf circonstance particulière* ». Concernant l'audition de témoins ou de supérieurs hiérarchiques mis en cause, l'AJP indique qu'il

serait intéressant de le calquer sur l'art. 28 LSurv qui mentionne que « *nul ne peut opposer le secret de fonction à la Cour des comptes* ». En résumé, M^{me} Sonderegger indique qu'il est important de doter le second échelon de véritables pouvoirs. Les dispositions évoquées plus haut font défaut au présent projet, pourtant, il semble primordial à l'AJP que ce second échelon soit pourvu de moyens d'action à la hauteur du rôle que le législateur genevois souhaite lui faire jouer. Cela, indépendamment d'une autorisation préalable ou ad hoc de l'employeur. Si le second échelon n'est pas doté de compétences fortes, tout système de protection des lanceurs d'alertes reposerait alors uniquement sur le bon vouloir de l'employeur, ce qui n'est que peu satisfaisant.

Le président remercie les membres de l'AJP et donne la parole aux députés.

Une députée PLR demande dans quelle mesure il est nécessaire d'intégrer les anciens employés sachant que les risques de représailles concernent les personnes en emploi. Deuxièmement, elle note la proposition de l'AJP d'étendre l'art. 6 al. 2 à d'autres motifs de résiliations en chargeant le fardeau de la preuve à l'employeur. Elle note toutefois que l'art. 6 al. 2 mentionne qu'un signalement n'entraîne « *aucun désavantage professionnel* ». Elle demande dans quelle mesure il est nécessaire d'élargir la notion de désavantage professionnel, déjà présente dans la loi. Troisièmement, elle indique que le Groupe de Confiance possède des caractéristiques d'indépendance du fait qu'il n'est pas rattaché hiérarchiquement, mais fonctionnellement au Conseil d'Etat. Quatrièmement, elle demande des précisions sur le 3^e échelon de dénonciation qui concerne la presse et le pouvoir politique. Enfin, elle demande si le suivi d'une alerte est compatible avec la notion d'anonymat. M^{me} Sergueeva, concernant l'inclusion des anciens employés au Groupe de Confiance, explique que cela permettrait aux anciens employés d'être entendus en tant que témoins. Elle note qu'un lanceur d'alerte peut être témoin d'un acte sans être la personne lésée. Concernant le désavantage professionnel, elle indique que l'art. 6 al. 2 est limité par rapport à l'alinéa 1. L'AJP propose d'étoffer l'alinéa 2 pour y inclure des sanctions plus subtiles qui constitueraient des représailles indirectes. Concernant le fardeau de la preuve demandé à l'employeur, M^{me} Sergueeva explique qu'il serait souhaitable de s'aligner sur les recommandations du Conseil de l'Europe en la matière afin de clarifier le fait qu'il incombe à l'employeur de démontrer qu'un licenciement est décidé en vertu de justes motifs et qu'il n'a pas de rapport avec un signalement. Elle souligne que cette démarche est plus compliquée dans le cadre d'un signalement anonyme. Concernant l'anonymat, l'AJP estime qu'une

dénonciation doit être effectuée en respect de la confidentialité. L'anonymat pourrait induire des signalements abusifs ou diffamatoires. Concernant le Groupe de Confiance, M^{me} Sonderegger indique que l'institution s'inscrit dans une structure verticale du pouvoir, car il est instauré par le Conseil d'Etat, rattaché fonctionnellement au président du Conseil d'Etat et rattaché administrativement au département présidentiel. Son statut risque de compromettre son indépendance.

La députée demande des précisions sur le 3^e échelon de signalement (presse et pouvoir politique). M^{me} Sonderegger indique que le Conseil de l'Europe et la commission européenne proposent trois échelons de signalement. Le troisième échelon concerne un éventuel recours à des politiciens ou à la presse. M^{me} Sergueeva ajoute qu'il existe un principe de subsidiarité : tous les cas ne nécessitent pas de passer par le troisième échelon. M^{me} Sonderegger ajoute que le 3^e échelon constitue une *ultima ratio*. Elle rappelle que le constat de l'AJP porte tant sur l'absence de ce 3^e échelon dans le projet de loi que sur le pouvoir des employeurs de donner la compétence à une instance de contrôle.

Un député socialiste remercie l'AJP d'avoir soulevé la question des trois échelons. Cette question est en discussion au niveau fédéral dans le cadre d'un projet de loi en cours. Concernant le 2^e échelon, il note que l'AJP semble décrire la Cour des comptes comme organe de traitement des alertes. Il demande dans quelle mesure le traitement des alertes par la Cour des comptes peut poser problème. Il souligne que le projet de loi porte davantage sur la protection des lanceurs d'alertes que sur le traitement des sollicitations. La Cour des comptes permet, à l'instar du Contrôle fédéral des finances, de déposer des requêtes de manière anonyme. Ce système permet à la Cour des comptes de dialoguer avec les lanceurs d'alerte. Il demande si ce système peut poser des problèmes, notamment en raison des éventuelles dénonciations calomnieuses qui peuvent en découler. M^{me} Sergueeva indique que la question s'est posée de savoir quel organe serait le plus à même de recueillir les alertes. La Cour des comptes a été évoquée comme étant une institution satisfaisante, toutefois, l'art. 2, lettre f mentionne que le champ d'application de la loi s'applique également à la Cour, ce qui pose problème en cas de signalement d'un membre du personnel de la Cour. Elle reconnaît que le fait de trouver un organe indépendant à 100% est difficile.

Ce même député conçoit que le fait que la Cour des comptes entre dans le champ d'application de la loi puisse poser problème. Toutefois, outre la question du personnel de la Cour des comptes, il demande s'il existe des raisons de retirer la compétence de traitement des alertes à la Cour ou au SAI. Deuxièmement, il demande s'il serait nécessaire de modifier le système de

traitement des alertes, ou si la nécessité de légiférer doit se concentrer sur les besoins de protection. M^{me} Sergueeva note qu'un des problèmes du système actuel est l'anonymat. Celui-ci comprend des avantages et des désavantages. Il permet de protéger les lanceurs d'alertes contre les repréailles, mais également à des personnes de proférer des accusations calomnieuses et diffamatoires. Elle note que certains propos visibles sur les réseaux sociaux et sur des forums de discussion en ligne témoignent des abus possibles sous couvert d'anonymat. M^{me} Sonderegger ajoute qu'en l'état actuel, l'entité récipiendaire des requêtes doit avoir *ad minima* le pouvoir de la Cour des comptes. Cette question reste toutefois ouverte.

Le président demande dans quelles mesures l'anonymat peut poser des problèmes d'un point de vue pénal. M^{me} Sergueeva indique que si une personne, sous couvert de l'anonymat, profère des accusations diffamatoires, la personne lésée peut porter plainte. Toutefois, il sera impossible de trouver l'auteur de la diffamation sans violer le secret de fonction.

Le président indique que les recommandations du Conseil de l'Europe n'ont pas d'effet direct dans les législations internes des Etats. Il demande ce qui existe dans les législations européennes en la matière. M^{me} Sonderegger confirme que les recommandations font office de *soft-law* et ne possèdent pas de caractère auto-exécutoire. Toutefois, il est vraisemblable que les recommandations internationales imprègnent les ordres juridiques nationaux des Etats membres.

M^{me} Sergueeva ajoute que le domaine de la protection des lanceurs alertes comprend une dimension globale. En effet, il n'est pas vraisemblable que la Suisse reste isolée de ce point de vue.

Le député poursuit en notant la comparaison qui est faite avec les réseaux sociaux. Toutefois, il estime qu'il existe une différence entre l'anonymat des réseaux sociaux et celui établi par la Cour des comptes. En effet, les requêtes à la Cour ne sont pas publiques et sont triées contrairement aux commentaires des réseaux sociaux. Une diffamation nécessite un public. Il demande des précisions sur les véritables conséquences pour une personne lésée par une requête diffamatoire, dans le cas où celles-ci sont préalablement triées. M^{me} Sergueeva indique ne pas être contre l'anonymat. Toutefois, il est possible que des délits d'injures (art. 177CP) puissent arriver. L'anonymat contrevient à la résolution d'un conflit en cas de dépôt de plainte contre une requête abusive.

Un député Vert indique que l'institution qui reçoit les plaintes n'est pas censée les traiter si elles sont sans fondement ou contiennent des informations injurieuses ou calomnieuses. De plus, la calomnie ne peut pas

exister sans la présence de tiers. Il estime qu'il est nécessaire de se pencher sur la question de savoir comment assurer la protection des lanceurs d'alertes de la même manière, qu'ils soient anonymes ou non.

Le président relève que la Cour des comptes n'est pas une institution immuable et que, bien qu'un tri soit effectué à l'heure actuelle, cela peut changer dans le futur.

Un député socialiste ajoute que, dans le cas d'un changement de régime, l'ensemble du système juridique risque d'être remis en question, voire modifié.

7 décembre 2018 : Discussion et entrée en matière acceptée sur le PL 12261 et le PL 12076

Le président indique qu'aucun vote d'entrée en matière n'a pour le moment été effectué pour ces objets. Il note que la logique serait de voter dans un premier temps sur le projet de loi du Conseil d'Etat, le PL 12261 et, le cas échéant, de proposer des amendements tirés du PL 12076. Il souligne qu'il est également possible de procéder de la manière inverse, ou de voter l'entrée en matière des deux projets en les travaillant en parallèle. Il propose de se prononcer sur la R 838 dans un deuxième temps.

Un député socialiste indique que la protection constitutionnelle des lanceurs d'alerte incite le Groupe Socialiste à dire qu'il est utile de légiférer et donc d'entrer en matière sur ces objets. Il note que la question de l'anonymat est importante. Au vu de la présentation de la Cour des comptes, il en ressort que l'anonymat permet de résoudre des problèmes qui ne seraient pas détectés sans cet outil. Il souligne que le premier élément de protection d'un lanceur ou d'une lanceuse d'alerte est l'anonymat. En effet, même la meilleure volonté de confidentialité ne permet pas une protection totale, car, outre les fuites, une intervention du Ministère public demeure possible. Il existe donc un risque que des personnes de bonne foi ne soient pas protégées de manière absolue. De plus, il explique que plusieurs régimes différents concernant l'anonymat peuvent cohabiter. En effet, il est exclu des procédures administratives – pour ce cas, le Groupe Socialiste ne demande pas de changement –, mais il est utile pour d'autres institutions comme la Cour des comptes, la Police ou le Ministère public. A cet égard, l'inscription de l'anonymat dans la loi n'implique pas qu'il devienne la norme partout. Il ajoute qu'au regard du droit supérieur, il serait difficile d'interdire à la Police et au Ministère public d'avoir recours à l'anonymat. Il rappelle qu'un avis de droit montre que la Cour des comptes ne pourrait pas répondre à son

obligation constitutionnelle en cas d'abandon de l'anonymat. Ce même député socialiste explique que ces textes de loi visent à maintenir le *statu quo* pour garantir aux institutions de conserver un bon niveau de protection des lanceurs d'alertes, tout en maintenant leurs prérogatives. Il constate que la question de l'anonymat a été prépondérante lors des discussions, alors que d'autres aspects sont abordés dans ces projets, notamment le champ d'application de la protection. A cet égard, le projet de loi du Conseil d'Etat règle la question de manière plus large. Il estime qu'il est utile de se pencher sur des mesures plus globales en se posant la question du champ d'application personnel : les projets de lois prennent en compte les institutions de l'Etat, mais il est également possible d'y inclure les usagers des services de l'Etat. Il rappelle que dans le cas de harcèlement d'élèves, des mesures d'anonymisations particulières ont été prises, montrant les craintes de rétorsion. Il rappelle que le Groupe Socialiste est favorable à l'entrée en matière des deux projets de lois, en se basant sur le projet du Conseil d'Etat et en y incluant le PL 12076. Il ajoute que le Groupe socialiste ne votera pas la résolution R 838.

Un député PLR indique que la problématique des lanceurs d'alertes est également traitée au sein des grandes entreprises afin de mettre au jour les dysfonctionnements. Il note que, soit les personnes se sentent suffisamment protégées pour déposer une alerte, soit elles ne le font pas. Il explique qu'il n'est pas possible de garantir l'anonymat par l'informatique, car, si la requête est effectuée en ligne, elle n'est pas anonyme. Il note que dans certains cas, des employés déposent des requêtes anonymes à l'encontre de leur hiérarchie sans avoir préalablement installé un dialogue. Il estime qu'il est important de confronter les personnes en litiges afin de régler leur problème. L'anonymat n'est à cet égard pas souhaitable. Il conçoit que l'anonymat permette de garantir une protection, mais celui-ci risque d'être utilisé à de mauvaises fins. Il ajoute que si le but est de pacifier les relations de travail, l'anonymat ne constitue pas l'outil adéquat. Il estime qu'il est préférable de se pencher sur les questions de management et des relations de travail entre l'Etat et les employés.

Un député PDC explique que la protection des lanceurs d'alerte est importante à l'heure actuelle. Il note que les institutions sont déjà confrontées à des dénonciations anonymes et que, même si la loi l'interdit, elles ne peuvent pas être évitées. Il note que des requêtes anonymes puissent mettre au jour des dysfonctionnements graves. Il souligne toutefois que l'anonymat peut donner lieu à des dérives. Il explique, par son expérience de 40 ans dans le journalisme, avoir été souvent confronté à des lanceurs d'alertes pour lesquels les risques de représailles étaient réels. Il indique être favorable à

l'entrée en matière de ces deux projets de lois, en fusionnant les deux projets, en prenant celui du Conseil d'Etat comme base. Il indique être sensible à la position de la Cour des comptes en la matière et estime que leurs suggestions pourraient être la base d'éventuels amendements.

Un député Vert indique que le groupe Les Verts estime que la question des lanceurs d'alerte est importante. Il note que les deux projets de lois vont dans une bonne direction, mais qu'ils méritent d'être fusionnés pour parvenir à un objet plus complet. Il indique qu'il ne votera pas la R 838. Il souligne être favorable à l'anonymat notamment au vu de la présentation convaincante de la Cour des comptes et de leur système sécurisé BKMS qui protège l'anonymat. Il note que pour le moment, il n'existe aucun indice qui tend à faire penser que l'anonymat a été utilisé à des fins abusives. Il rappelle qu'une requête anonyme est traitée de manière à déterminer si elle est pertinente ou non. Il ajoute qu'il n'est peut-être pas utile de traiter la question de l'anonymat dans le cadre de ces projets de lois, en laissant aux institutions la liberté de décider de leur mode d'action. Il rappelle être favorable à l'inscription de l'anonymat comme principe régissant la protection des lanceurs d'alerte.

Un député EAG indique être favorable à l'entrée en matière sur les deux projets de lois, en prenant le projet du Conseil d'Etat comme base et en y incluant le PL 12076. Il estime que le débat sur l'anonymat devra avoir lieu lors des discussions sur ces objets.

Un député UDC indique qu'il serait judicieux de voter les deux entrées en matière lors de la prochaine séance, lorsqu'ils seront traités. Le PL 12076 constitue une orientation pour la discussion, bien qu'il nécessite quelques transformations. Il est également possible de prendre comme base le projet du Conseil d'Etat en y incluant le PL 12076. Il estime à cet égard qu'il serait dommage qu'une des deux entrées en matière soit refusée. Il explique que l'anonymat doit être accepté au vu des résultats positifs exposés lors des auditions. Il note que l'anonymat est possible même lors d'une requête en ligne et que le système permet de mettre en place un dialogue entre l'institution récipiendaire des requêtes et les requérants. De plus, il indique que les dénonciations anonymes ne concernent pas tous les domaines : elles permettent à la Cour des comptes de garantir le bon fonctionnement des institutions. Il ne s'agit donc pas de délations vis-à-vis de personnes. Il ajoute que bien que l'anonymat soit un outil souhaitable, il nécessite un encadrement strict.

Une députée MCG souligne son malaise face à l'anonymat en raison des abus qui peuvent en découler, comme en témoignent l'Histoire et les pratiques en Europe, notamment durant la Seconde Guerre mondiale. Elle

retient toutefois que la Cour des comptes insiste sur le fait que les dénonciations ne touchent pas l'ensemble des citoyens. De plus, elle note que l'explosion du nombre d'alertes à la Cour des comptes depuis la mise en place du système anonyme témoigne d'une peur des employés à s'exprimer sans anonymat. Elle souligne que le fait d'interdire l'anonymat ne signifie pas que quand il est possible, il soit garanti. Il existe une nuance importante entre le lanceur d'alerte et le dénonciateur. Le dénonciateur peut être vu davantage comme un « rapporteur » qui utilise l'anonymat à des fins malveillantes. A cet égard, elle cite comme exemple les procès pour sorcelleries basés sur ce type de dénonciation. Elle indique qu'elle s'abstiendra sur l'entrée en matière de ces projets de lois en attendant l'avis du groupe MCG.

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 12261 :

Oui :	5 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC)
Non :	1 (1 UDC)
Abst. :	3 (2 PLR, 1 MCG)

L'entrée en matière du PL 12261 est acceptée

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 12076 :

Oui :	6 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC, 1 UDC)
Non :	0
Abst. :	3 (2 PLR 1 MCG)

L'entrée en matière du PL 12076 est acceptée

Le président ajoute que la résolution R 838 sera votée à l'issue des travaux.

18 janvier 2019 : Audition de M. Antonio Hodggers, président du Conseil d'Etat (PRE)

M. Hodggers rappelle que le Conseil d'Etat avait déjà eu l'occasion de donner sa position sur ces objets au travers de l'audition de M. Longchamp, ancien président. Il demande si la commission désire un commentaire sur cette ancienne prise de position, ou un autre apport de sa part.

Le président indique qu'au vu du fait que la composition de la commission législative diffère de celle présente lors de la dernière législature,

il serait intéressant de rappeler la position du Conseil d'Etat sur chacun des objets.

M. Hodgers note que les discussions sur les lanceurs d'alerte portent sur deux projets de loi et une résolution. Le Conseil d'Etat estime qu'il est pertinent de légiférer. A cet égard, il est important de prévoir des circuits de signalement qui diffèrent des circuits traditionnels qui se contentaient d'un passage par la hiérarchie. Le Conseil d'Etat admet l'hypothèse que les collaboratrices et collaborateurs de l'Etat puissent être informés de certaines situations pour lesquelles le récipiendaire naturel – le ou la supérieure hiérarchique – n'est pas en mesure d'apporter une réponse satisfaisante. Il note que le Conseil d'Etat a déposé le PL 12261, qui résume sa position. Il souligne l'importance d'un dialogue afin de bien comprendre le point de vue des différents groupes. De manière plus large, le Conseil d'Etat rappelle que la question des lanceurs d'alerte doit être traitée à la lumière du contexte actuel. En effet, il existe d'un côté une nécessité de protection, et d'un autre côté, une attention particulière à porter aux éventuelles *fake news*. Il s'agit à cet égard de trouver un équilibre entre la légitimité du lanceur d'alerte et l'illégitimité d'informations données dans le but de nuire à autrui. En d'autres termes, il s'agit d'un équilibre à trouver entre liberté et responsabilité.

Art. 2 : champ d'application

M. Hodgers indique que le Conseil d'Etat, à travers son projet de loi, estime que le champ d'application de la loi ne doit pas être élargi aux entités subventionnées. Il souligne la nécessité d'un projet large, qui laisse une certaine marge de liberté à ces entités.

Confidentialité & anonymat

Concernant le débat sur l'anonymat et la confidentialité, M. Hodgers explique que le Conseil d'Etat affirme une position claire en faveur de la confidentialité. En effet, l'anonymat peut ouvrir à certaines dérives. Il paraît normal que, dans le cas où une information est donnée, l'on puisse se référer à la personne qui effectue le signalement. Il rappelle que le parlement a légiféré sur la question de la dénonciation anonyme. Au vu de la base légale en vigueur et de la pratique politique dans le domaine, l'anonymat n'est pas considéré comme valable, notamment pour les dénonciations relatives aux autorisations de construire.

Art. 4 : Signalement

M. Hodgers indique que le Conseil d'Etat postule qu'*a priori*, un lanceur d'alerte doit pouvoir s'adresser à sa hiérarchie. Il n'est en effet pas justifié de postuler que, par principe, la hiérarchie n'est pas compétente. Toutefois, lors d'un problème plus large, ou qui concerne la hiérarchie, le Conseil d'Etat propose de faire appel au Groupe de Confiance. Il rappelle que le Groupe de Confiance est un organisme indépendant, rattaché administrativement au Conseil d'Etat. A cet égard, l'Exécutif ne connaît pas ses activités en cours. Seules les questions administratives de recrutement ou les questions budgétaires sont traitées par le Conseil d'Etat. Il note que le Groupe de Confiance fonctionne bien. Le Conseil d'Etat estime qu'il s'agit d'une bonne entité pour recevoir des signalements lorsque le passage par la hiérarchie est compromis. Il rappelle que les compétences de la Police, du Ministère public et de la Cour des comptes sont réservées. Cependant, pour les aspects organisationnels, le Conseil d'Etat estime que le Groupe de Confiance est l'entité la plus à même de répondre à cette mission.

Art. 5 : Traitement du signalement

M. Hodgers rappelle que le traitement du signalement peut être fait, en vertu de l'art. 5 du PL 12261, par la hiérarchie ou par l'entité saisie. Il note qu'il serait possible d'ajouter à cet article que, lors d'un constat d'une infraction pénale potentielle, l'administration et l'Exécutif ont l'obligation de la dénoncer au Ministère public. De plus, il est envisageable d'y établir la compétence de la Cour des comptes dans son domaine.

Art. 7 : Protection

M. Hodgers indique que l'art. 7, qui concerne la protection des lanceurs d'alerte, constitue le cœur du projet de loi. Il note que la nature du Groupe de Confiance est constitutive de la protection d'un lanceur d'alerte, en raison de la confidentialité et de l'étanchéité qu'elle offre. Il souligne que cette étanchéité est éprouvée par la pratique, car aucune violation du secret du Groupe de Confiance n'a été mise au jour malgré les nombreuses affaires auxquelles il a participé.

Application de l'art. 26 al. 3 Cst-GE

M. Hodgers indique que le PL 12261 reprend la définition du lanceur d'alerte de l'art. 26 al. 3 de la Constitution. Cette définition comprend la dénonciation de comportements illégaux. A cet égard, il note que la notion d'irrégularité peut être sujette à débat, car une irrégularité qui n'est pas

illégale entre dans une compétence administrative alors qu'une irrégularité légale entre dans le cadre pénal avec une dénonciation au Ministère public. Dans ce cadre, il pourrait être utile d'affiner la définition du terme d'« irrégularité ».

Un député socialiste constate que le position du Conseil d'Etat n'a pas changé par rapport à celle exposée par M. Longchamp. Il indique avoir deux questions qui concernent le PL 12261. Premièrement, il note que l'art. 26 al. 3 de la Constitution énonce que « *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* ». Il constate que cet article mentionne « *toute personne* » ; or le projet de loi ne s'applique qu'aux membres de l'administration. Il demande dans quelle mesure une protection est donnée aux personnes ne faisant pas partie de l'administration. Deuxièmement, il souligne que la procédure de signalement de la Cour des comptes qui permet une dénonciation anonyme demeure possible malgré le PL 12261. Il demande si c'est effectivement le cas. M. Hodgers répond que les deux questions sont liées. Il indique que l'article constitutionnel a une portée générale. Il s'agit d'une disposition qui s'applique à l'ensemble des entités, y compris privées. Le PL 12261 constitue davantage une loi de l'Etat en tant qu'employeur, comme application des principes visés par l'art. 26 al. 3 de la Constitution. Il rappelle que la plupart des activités de lanceurs d'alerte ont lieu dans le secteur privé. Dans ce cadre, une personne qui effectue un signalement bénéficie d'une protection, car l'article constitutionnel n'est pas concentré sur l'administration cantonale. A cet égard, le PL 12261 ne prétend pas régler l'application de l'art. 26 al. 3 (Cst-GE) sur l'ensemble de la République. Concernant la procédure de signalement de la Cour des comptes, M. Hodgers note que le projet de loi pourrait être amendé de telle sorte que la Cour garde toutes ses prérogatives. Il serait toutefois inadéquat de désigner la Cour des comptes comme récipiendaire automatique de toutes les requêtes. Le Conseil d'Etat préfère privilégier le Groupe de Confiance tout en gardant les prérogatives de la Cour de comptes dans le cas où un signalement entre dans son champ de compétence.

Une députée PLR indique qu'une des tendances qui ressortait des discussions de la commission était de s'orienter vers la Cour des comptes plutôt que le Groupe de Confiance comme récipiendaire des requêtes. Elle rappelle que l'idée est de maintenir la hiérarchie comme premier niveau de signalement. Elle demande la position du Conseil d'Etat sur le fait de placer la Cour des comptes au deuxième échelon des requêtes. M. Hodgers indique que le Groupe de Confiance est davantage en mesure de répondre aux

signalements de la part des collaboratrices et collaborateurs. La Cour des comptes agirait, davantage comme un troisième niveau. Elle garde ses prérogatives et n'est pas exclue, car elle figure dans l'art. 4 al. 6. Il rappelle l'importance de la Cour de Comptes comme pouvoir indépendant. Toutefois, il souligne que les dysfonctionnements au sein de l'Etat sont plus souvent constatés par des auditeurs internes, départementaux ou par le Conseil d'Etat. Au vu de l'existence de ces outils et mécanismes internes, il paraît préférable de les utiliser plutôt que de s'adresser directement à un organisme externe comme la Cour des comptes. Il note que l'art. 4 al. 6 inclut la Cour des comptes en cas d'échec des mécanismes internes. L'argument de l'indépendance de la Cour des comptes peut être entendu, toutefois, l'indépendance du Groupe de Confiance a été éprouvée par la pratique. Il rappelle que le passage par le Groupe de Confiance n'empêche pas la procédure de se poursuivre, notamment vers le tribunal administratif si besoin. En d'autres termes, un signalement fait auprès du Groupe de Confiance peut être poursuivi vers une autre institution en cas d'échec. Il rappelle la position du Conseil d'Etat qui est de placer la hiérarchie comme premier niveau de signalement, le Groupe de Confiance comme deuxième niveau et la Cour des comptes comme troisième niveau.

La députée souligne que l'art. 3 du PL 12261 qui porte sur les définitions, se limite aux comportements illégaux. Quant au PL 12076, il évoque des « irrégularités ». Elle demande si le Conseil d'Etat serait disposé à étendre les termes du PL 12261 en y incluant une notion plus large de l'irrégularité. M. Hodggers confirme qu'un élargissement vers la notion d'« irrégularité » est possible.

Un député socialiste indique qu'il ressort des auditions une incompréhension entre les fonctions du Groupe de Confiance qui sont essentiellement une protection et un dialogue au sein de l'administration, et les fonctions de traitement des alertes. Il apparaît que le traitement des alertes est éloigné des missions du Groupe de Confiance. Il s'agirait alors de greffer une nouvelle compétence au Groupe de Confiance à l'instar de la médiation administrative qui avait été donnée au Préposé à la protection des données. Il reconnaît que le Groupe de Confiance possède des compétences de dialogue, mais il émet des doutes quant à sa capacité à traiter les signalements. De plus, le député indique qu'il pourrait être envisageable d'étendre le champ d'application de la loi aux usagers du service public. Cela permettrait d'y inclure des personnes victimes de comportement inadéquat de membres du personnel de l'Etat. A titre d'exemple, il s'agit de répondre à la question de savoir comment des personnes qui lanceraient une alerte sur le comportement inadéquat d'un enseignant seraient protégées. Il ajoute qu'une des

propositions du Cartel intersyndical de la fonction publique de rajouter à art. 6 al. 1 *« le signalement d'un lanceur d'alerte n'entraîne pour lui aucun désavantage professionnel ni ne constitue une violation de son secret de fonction, de son devoir de fidélité, de diligence ou de discrétion due à l'employeur. »*. M. Hodgers souligne n'avoir pas d'objection sur ce dernier point.

Le député poursuit et précise, concernant l'anonymat, que la commission a pu assister à une présentation convaincante du travail de la Cour des comptes, dans laquelle il ressort que, dans un certain nombre de cas, l'anonymat entraîne une confiance plus grande sur l'étanchéité que dans le cadre de la confidentialité. Il note que dans certains cas, malgré la confidentialité, des personnes ont pu être identifiées. L'anonymat paraît être la meilleure forme de protection. La proposition de la Cour des comptes à ce sujet n'est pas d'inscrire une obligation d'anonymat mais de laisser la possibilité aux institutions de recevoir des requêtes anonymes à l'instar du Ministère public pour lequel un signalement, même anonyme, est traité d'office. A cet égard, le fait d'inscrire une interdiction d'anonymat dans la loi risque d'entraîner une confusion sur les compétences du Ministère public ainsi que d'entraîner des restrictions à l'autonomie de la Cour des comptes. M. Hodgers indique, concernant la position du Cartel, que le Conseil d'Etat est disposé à être plus précis à l'art. 6 al. 1, car cette modification s'inscrit dans les buts visés par cet article. Concernant le rôle du Groupe de Confiance, M. Hodgers indique que l'institution est parfaitement outillée pour mener à bien le traitement d'une requête. Il rappelle que lorsque le constat est d'ordre pénal – comme le cas d'un détournement de fonds – le Ministère public prend en charge le dossier et garantit la protection du lanceur d'alerte. Dans le cas où l'irrégularité est non-pénale, le Groupe de Confiance est déjà un récipiendaire des requêtes – la plupart d'entre elles étant liées à des questions de ressources humaines et de rapport entre l'employé et sa hiérarchie.

Le député demande si cela signifie que la Cour des comptes est exclue de ce processus. M. Hodgers souligne que les objectifs de la Cour des comptes sont moins de régler des cas individuels que de régler des dysfonctionnements structurels. Dans son travail, la Cour effectue des audits et des consultations concernant des pratiques dysfonctionnelles qui ne sont ni illégales ni irrégulières. A cet égard, le travail de la Cour des comptes ne peut être résumé à l'affaire des notes de frais de la ville de Genève. Des problèmes de dysfonctionnements globaux – ni irréguliers ni illégaux – entraînent bien davantage de frais pour la collectivité que l'affaire des notes de frais. La prise en main de ces dysfonctionnements constitue le premier travail de la Cour, il

ne s'agit donc pas exclusivement d'un « Ministère public » de l'administration qui se focaliserait uniquement sur des pratiques illégales et irrégulières : son champ de compétence est plus vaste. A l'inverse, le Groupe de Confiance est expressément outillé pour les questions de *management* et de ressources humaines. Concernant les usagers du DIP et particulièrement les questions soulevées par l'affaire Ramadan, M. Hodgers indique qu'une asymétrie a pu être constatée entre les personnes au statut de témoin, et l'ancien professeur. Dans ce cadre, le Conseil d'Etat accompagne un processus législatif pour une meilleure protection des usagers du service public. La question est de savoir s'il s'agit véritablement de lanceurs d'alerte ou plutôt de victimes qui n'ont pas le statut juridique de victime. Il souligne l'existence d'une volonté de la part du Conseil d'Etat et du Législateur de renforcer la protection des usagers du service public. Concernant l'anonymat, M. Hodgers conçoit qu'il puisse être plus efficace que la confidentialité. Toutefois il s'agit d'une question de principe, qui va au-delà de la recherche d'efficacité. Il rappelle que le Législateur a interdit les dénonciations anonymes afin de se prémunir d'attaques à l'encontre de personnes en raison de leur opinion. En démocratie, les dénonciateurs doivent assumer une part de responsabilité découlant de leur accusation. Cette responsabilité est toutefois limitée par la confidentialité. A l'inverse, bien que l'anonymat puisse mettre les dénonciateurs plus à l'aise, il n'en demeure pas moins que des abus peuvent exister, à l'instar de ce que montre la pratique des réseaux sociaux. Il rappelle que le dénonciateur doit avoir une part de responsabilité, non pas envers l'ensemble de la société mais auprès de personnes compétentes de l'administration. Enfin, concernant l'anonymat pratiqué par le Ministère public, M. Hodgers explique que l'intérêt prépondérant de l'objet dénoncé va au-delà du principe qui s'oppose à l'anonymat. Il ajoute n'avoir pas connaissance d'une étude qui montrerait que l'anonymat augmente le nombre de dénonciations pertinentes.

Un député socialiste indique que, pour la Cour des comptes, les proportions de signalements pertinents et non pertinents sont les mêmes, avec ou sans l'anonymat. M. Hodgers indique que si le Parlement souhaite revenir sur le principe de la LPA qui veut que « *l'autorité ne donne aucune suite aux dénonciations anonymes* » (art. 10A), il est nécessaire d'ouvrir le débat à une échelle plus large. Il rappelle que ce régime est applicable dans la République depuis plus de 15 ans. Il s'agit d'une question de principe selon lequel, en démocratie, un citoyen doit assumer une certaine exposition en cas de dénonciation. Il ajoute que dans le cas de l'affaire Ramadan, le dispositif qui a été mis en place pour garantir la confidentialité a permis que l'affaire se déroule en toute quiétude.

Un député EAG comprend que le sujet de l'anonymat soit une question philosophique. Il indique toutefois que l'audition d'un représentant du Contrôle fédéral des finances – organe récipiendaire des signalements à l'échelle fédérale – a mis en lumière que la LPERS (art. 22A al. 4) prévoit que des signalements anonymes peuvent être effectués. Cette procédure est donc existante, sans pour autant compromettre les principes démocratiques qui fondent l'Etat. Il s'agit à cet égard d'un principe énoncé au niveau fédéral, sur lequel le canton de Genève pourrait également se fonder. Deuxièmement, concernant le Groupe de Confiance, Mil indique qu'il est institué par le « règlement relatif à la protection de la personnalité à l'Etat de Genève (RPPers) ». Il constate que les indications portant sur la mission du Groupe de Confiance diffèrent de celles qui sont contenues dans le projet de loi. Il demande des précisions sur cet aspect. M. Hodgers explique qu'il sera nécessaire d'élargir la base légale qui institue le Groupe de Confiance. Ses propos qui portaient sur les compétences de l'institution visaient à démontrer que le groupe de Confiance possède déjà la compétence visée par le projet de loi, à savoir le traitement de litiges en garantissant la confidentialité. A cet égard, l'activité du Groupe de Confiance telle qu'elle est décrite dans le projet de loi ne diffère pas de celle qui occupe actuellement l'institution. M. Hodgers concède que l'anonymat est un principe valable au niveau fédéral, il attire toutefois l'attention sur le fait que dans de nombreux pays européens ayant connu des dérives autoritaires durant la Seconde Guerre mondiale, l'anonymat prend une autre signification et se trouve proscrit du fonctionnement de l'Etat.

Un député socialiste note qu'en vertu de l'art. 2 du PL 12261, la loi s'applique à plusieurs institutions faisant partie des autorités cantonales ou étant rattaché aux organisations ou institutions de droit public. Il constate qu'il n'existe pas d'extension de la protection pour le personnel en processus d'engagement ni pour les personnes ayant quitté leur fonction au sein de l'Etat. Le champ d'application se limite donc aux personnes faisant actuellement partie du personnel de l'Etat, alors que la Constitution prévoit que « toute personne » a droit à une protection en cas de signalement d'une irrégularité.

Le président souligne que M. Mangilli avait expliqué que le champ d'application ne pouvait pas être plus étendu, car il est limité par la Loi sur la surveillance.

M. Hodgers souligne qu'une personne à la retraite n'a plus besoin d'être protégée à l'encontre de sa hiérarchie. Elle possède toutefois le droit de s'adresser à la Cour des comptes. Il s'agit, dans ce projet de loi, de protéger les personnes qui sont à l'intérieur de l'Etat et qui sont liées à une hiérarchie.

Dans ce cadre, il paraît normal que des gens qui ne font plus partie des institutions n'aient pas les mêmes garanties de protection. Il rappelle que le Conseil d'Etat s'est concentré sur l'administration publique : en cas d'irrégularité constatée au sein de l'Etat, la loi donne aux lanceurs d'alertes un endroit où aller et une protection. Le projet de loi est en ce sens plus restreint que l'art. 26 al. 3 de la Constitution.

Un député Vert souligne que le titre « ...sur la protection des lanceurs d'alerte » peut induire en erreur sur son champ d'application. Il propose de rajouter « au sein de l'administration ». M. Hodgers acquiesce.

Le député Vert note qu'une des possibilités du champ d'application est de l'étendre à l'ensemble des établissements du droit public. En effet, le fait de restreindre le champ d'application implique que chaque établissement de droit public – non compris dans le champ d'application – doit avoir ses propres règles, ce qui risque d'alourdir le cadre législatif. M. Hodgers indique que la loi respecte l'autonomie des établissements en matière de signalement. Toutefois si certains établissements le désirent, ils peuvent adhérer au Groupe de Confiance. Il ajoute que les SIG et les TPG possèdent déjà des institutions équivalentes au sein de leur institution.

Le président note que l'art. 2, lettre h du PL 12261 prévoit que la loi s'applique à toutes les institutions soumises à la LOIDP. Une députée PLR indique que l'article ne comprend pas les institutions subventionnées, car elles demeurent dans le cadre privé.

1^{er} février 2019 : Discussion en 2^e débat sur le PL 12261

Titre et préambule

Un député socialiste et un député Vert rappellent que les discussions en commission ont mis en lumière le fait que le champ d'application de la loi ne concernait que le personnel de l'Etat. A cet égard, le titre du projet de loi pourrait induire en erreur quant à son champ d'application, car il fait mention des « lanceurs d'alerte » au sens large. Il estime qu'il existe deux possibilités pour que le titre concorde avec son champ d'application : soit d'étendre le champ d'application, soit de spécifier dans le titre « projet de loi sur la protection des lanceurs d'alerte **de l'Etat** » ou « **au sein des collectivités publiques** ».

Une députée PLR estime qu'il n'est pas possible d'étendre le champ d'application à l'ensemble des secteurs privés et publics. Elle s'accorde avec ses préopinants sur le fait que le titre peut induire en erreur sur le champ

d'application de la loi. Elle propose d'ajouter au titre « Projet de loi sur la protection des lanceurs d'alerte **au sein de l'Etat** », en précisant que le terme « Etat » tel que défini dans la constitution comprend le canton, les communes et l'ensemble des collectivités publiques.

Un député ADG s'accorde sur les propositions évoquées plus haut. Il indique que si le titre mentionne « au sein de l'Etat », la notion d'« Etat » doit être définie dans la loi. Cette question a été abordée lors des discussions autour de la loi sur la laïcité de l'Etat. En effet, cette loi étend son champ d'application à l'Etat au sens large, ce qui comprend non seulement le grand Etat, mais également toutes les régies publiques et toutes les institutions de droit public. A cet égard, ce champ d'application comprend également la Banque cantonale. Il ajoute que l'art. 1 al. 1 indique que « la loi a pour but de mettre en œuvre les mécanismes de protection des lanceurs d'alerte au sens de l'art. 26 al. 3 de la constitution (...) ». Dans ce cas il pourrait être préférable d'ajouter « (...) les mécanismes de protection des lanceurs d'alerte **au sein de l'Etat** (...) ».

Un député Vert propose de travailler d'abord sur le champ d'application du projet de loi avant d'en déterminer le titre.

Le président partage les préoccupations évoquées, sur la mise en conformité du titre avec le champ d'application. Il explique toutefois que, comme le projet de loi émane du Conseil d'Etat, il serait intéressant de connaître l'avis de l'exécutif avant de se prononcer sur le sujet. Il propose de poursuivre le 2^e débat sur le champ d'application avant d'éventuellement modifier le titre.

Le président rappelle qu'il existe deux propositions d'amendement :

1. Amendement socialiste :

*Titre : « Projet de loi sur la protection des lanceurs d'alerte **du personnel de l'Etat** »*

Un député socialiste souligne que la volonté de cet amendement est d'indiquer que la question des usagers n'est pas traitée dans le projet de loi : il concerne les membres du personnel.

2. Amendement PLR :

*Titre : « Projet de loi sur la protection des lanceurs d'alerte **au sein de l'Etat** »*

Le président met aux voix l'amendement socialiste :

Titre : « Projet de loi sur la protection des lanceurs d'alerte du personnel de l'Etat »

Oui : 2 (2 S)
 Non : 6 (1 EAG, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 MCG)
 Abst. : 1 (1 UDC)

L'amendement est refusé.

Le président met aux voix l'amendement d'une députée PLR :

Titre : « Projet de loi sur la protection des lanceurs d'alerte au sein de l'Etat »

Oui : 7 (1 EAG, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 MCG, 1 UDC)
 Non : 0
 Abst. : 2 (2 S)

L'amendement est accepté.

Préambule

Le président indique qu'aucun commentaire n'a été fait sur le préambule. Il propose de passer au vote sur le *Titre et Préambule* dans leur ensemble.

Le président met aux voix le titre tel qu'amendé et le préambule :

Oui : 7 (1 EAG, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 MCG, 1 UDC)
 Non : 0
 Abst. : 2 (2 S)

Le titre tel qu'amendé et le préambule sont acceptés.

La teneur du titre et du préambule est donc la suivante à l'issue du 2^e débat (sous réserve d'une modification ultérieure en raison d'une modification du champ d'application de la loi) :

Projet de loi sur la protection des lanceurs d'alerte au sein de l'Etat (LPLA) (B 5 07)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève,
 vu l'article 26, alinéa 3, de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012,
 décrète ce qui suit :

Art. 1 al. 1

Un député socialiste propose de modifier l'art. 1 al. 1 comme suit : « La présente loi a pour but de mettre en œuvre **au sein de l'Etat** les mécanismes de protection des lanceurs d'alerte au sens de l'article 26, alinéa 3, de la constitution (...) ».

Le président met aux voix l'amendement du député :

*Art. 1 al. 1 : « La présente loi a pour but de mettre en œuvre **au sein de l'Etat** les mécanismes de protection des lanceurs d'alerte au sens de l'article 26, alinéa 3, de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012. »*

Oui :	9 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)
Non :	0
Abst. :	0

L'amendement est accepté à l'unanimité.

Art. 1 al. 2

Le député socialiste émet des doutes quant à l'objectif de la loi, énoncé à l'alinéa 2, de garantir le traitement des signalements. Il souligne que la loi concerne davantage la protection des lanceurs d'alertes que le traitement des signalements. Il note toutefois que certains articles font référence au traitement. Il ne souhaite pas proposer d'amendement sur l'alinéa 2, mais attire l'attention sur cet aspect qui entre en contradiction avec le titre.

Une députée PLR est en accord. Elle note que l'objectif de la loi n'est pas de garantir le traitement d'un signalement, mais bien de protéger les lanceurs d'alerte ainsi que d'encourager les signalements. Elle souligne que l'al. 2 ne spécifie pas que les signalements sont faits de « bonne foi » alors qu'il est mentionné : pour « les lanceurs d'alerte de bonne foi ».

Le député socialiste évoque l'idée de supprimer l'al. 2. En effet, il estime que le but de la loi n'est pas d'encourager les signalements. Il note que dans le cas de dénonciations anonymes, auxquelles il rappelle son soutien dans le cadre de cette loi, le but n'est pas d'encourager les signalements. Il souligne que l'anonymat a une vertu protectrice et non d'encouragement. Il ajoute que le fond du sujet de ce projet de loi n'est ni plus ni moins, la protection des lanceurs d'alertes. Pour ces raisons, il indique être favorable à la suppression de l'alinéa 2.

Un député PDC indique être pour le maintien de l'alinéa 2. Il estime qu'un signalement n'a de sens que s'il est traité. Cet alinéa ne fait que garantir le traitement, qui est également un gage de protection.

Un député EAG concorde. Il souligne que s'il y a une volonté de protéger les lanceurs d'alertes, c'est parce que l'on considère que leur action est utile. A contrario, l'idée d'encourager les signalements n'est pas souhaitable. Il émet l'hypothèse d'ajouter « (...) elle [la loi] vise à garantir le **bon** traitement des signalements (...) ».

Le député socialiste se rallie aux opinions précédentes sur le maintien de l'alinéa 2. Il ajoute toutefois que les termes « comportements illégaux » semblent trop restrictifs. Il note que certains éléments problématiques, sans pour autant être illégaux, peuvent faire l'objet d'un signalement. Il propose de retirer les termes « comportements illégaux » comme suit : « Dans ce cadre, elle [la loi] vise à garantir le traitement des signalements ~~de comportements illégaux~~ et la protection des lanceurs d'alerte de bonne foi. »

La députée PLR s'accorde avec le fait de maintenir l'alinéa 2. Elle propose toutefois de modifier les termes « comportements illégaux » par « irrégularités ».

Un député EAG ajoute qu'il est également possible d'ajouter « (...) des signalements d'**irrégularités et de comportements illégaux** »

Le député socialiste indique que l'« illégalité » est incluse dans le terme d'« irrégularité ». Il se rallie à l'amendement PLR.

Le député Vert se rallie également à cette proposition, car il estime que le terme « illégaux » est trop restrictif.

Le président note que la crainte de la délation évoquée par le député socialiste démontre un certain malaise de sa part vis-à-vis de l'anonymat. Il s'accorde avec l'avis de maintenir l'alinéa 2 en remplaçant les termes « comportements illégaux » par « irrégularités ». En outre, il s'accorde sur le fait que le traitement est aussi important que le signalement. Toutefois, il estime que la notion de « bon traitement » évoquée par le député PLR est une notion juridique indéterminée. Il note qu'un traitement devrait par définition être bon.

Le député EAG explique que le fait de ne pas encourager un signalement ne signifie pas que la protection ne doive pas s'étendre à l'anonymat. Il conçoit que le traitement devrait être par définition bon. Toutefois, il indique qu'il serait préférable d'y ajouter un adjectif afin que la notion ne soit pas neutre.

M^{me} Stahl Monnier indique que l'art. 26 al. 3 de la Constitution, auquel le projet de loi se réfère, mentionne les termes de « comportements illégaux ».

Un député Vert estime qu'il est possible de laisser les termes « comportements illégaux » et d'y ajouter les « irrégularités » comme suit : « le signalement **d'irrégularités** et de comportements illégaux ».

Le président indique que cela risque d'entraîner un problème d'interprétation.

Un député socialiste indique qu'en termes de légistique, la notion d'« irrégularité » comprend les comportements illégaux en vertu du principe « qui peut le plus peut le moins ». Il souligne que la norme constitutionnelle constitue un minimum de protection. Toutefois, rien n'empêche de retenir une notion plus large, qui s'inscrit également dans la volonté constitutionnelle. Il rappelle sa proposition de remplacer les termes « comportements illégaux » par « irrégularités ».

La députée PLR partage cet avis. Elle note qu'au vu du fait que l'art. 26 al. 3 est invoqué à deux reprises dans le texte, il n'existe pas de risque d'interprétation qui considérerait que le terme d'« irrégularité » ne comprenne pas les comportements illégaux.

Le président met aux voix l'amendement suivant :

*Art. 1 al. 2 : « Dans ce cadre, elle vise à garantir le traitement des signalements **d'irrégularités** de comportements illégaux et la protection des lanceurs d'alerte de bonne foi. »*

Oui :	9 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)
Non :	0
Abst. :	0

L'amendement est accepté à l'unanimité.

Le président met aux voix l'art. 1 dans son ensemble, tel qu'amendé :

Oui :	9 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)
Non :	0
Abst. :	0

L'art. 1 tel qu'amendé est accepté à l'unanimité.

La teneur de l'article 1 du PL 12261 est donc la suivante à l'issue du 2^e débat :

Art. 1 But

¹ La présente loi a pour but de mettre en œuvre **au sein de l'Etat** les mécanismes de protection des lanceurs d'alerte au sens de l'article 26, alinéa 3, de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012.

² Dans ce cadre, elle vise à garantir le traitement des signalements **d'irrégularités** et la protection des lanceurs d'alerte de bonne foi.

Art. 2 : Champ d'application

Un député socialiste attire l'attention sur le fait que le champ d'application du projet de loi ne nécessite pas forcément une liste exhaustive. En effet, il pourrait être défini selon la définition du périmètre de l'Etat inscrit à l'art. 148 al. 1 de la Constitution : « Les tâches de l'Etat sont exécutées par le canton et, conformément à la constitution et à la loi, par les communes et les institutions de droit public. » En effet, le risque d'inscrire une liste exhaustive des entités est d'en oublier certaines. Dans le cas où une liste est maintenue, il indique qu'il se rallie à la position du Cartel d'y ajouter : « g) des communes, des entités intercommunales et des entités qui en dépendent » et « i) des entités subventionnées ». Il rappelle sa question initiale de savoir si une liste exhaustive est vraiment nécessaire.

Le président indique que la proposition d'ajouter les entités subventionnées à la liste risque de poser un problème de compréhension. En effet, il s'agit alors de déterminer jusqu'à quel degré de subvention une entité serait soumise à la loi.

Un député PDC souligne que, comme le projet de loi exclut le secteur privé, les entités subventionnées n'ont pas de place dans le texte. Il refuse l'amendement du Cartel, d'ajouter les entités subventionnées dans la liste de l'art. 2.

Un député socialiste note que les lettres b et c inscrites dans la proposition conjointe du pouvoir judiciaire (PJ) et de la Cour des comptes (CdC) couvrent de manière suffisamment large le champ d'application, sans pour autant qu'il soit nécessaire d'y ajouter les entités subventionnées. Pour rappel, la proposition du PJ et de la CdC mentionne « b) des institutions cantonales de droit public », « c) des entités de droit public ou privé dans lesquelles l'Etat possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse ».

Une députée PLR se rallie aux amendements du PJ et de la CdC. Elle note toutefois que la CdC n'est plus citée dans le champ d'application, comme elle

l'était dans le projet initial du Conseil d'Etat. Elle propose de rajouter la Cour des comptes à la liste. Concernant les entités subventionnées, elle souligne que leur nature même est de posséder une certaine marge de manœuvre. Elle s'oppose donc à les inscrire dans la liste du champ d'application.

Le député PDC note que la CdC est comprise au point b) comme institution cantonale de droit public.

Le député PS répond que ce n'est pas forcément le cas. Il rappelle que la CdC est érigée par la Constitution comme une « autorité ». Il se dit en faveur de l'ajout de la CdC dans la liste. Il fait part de son incompréhension de voir les entités cotées en bourse exclues du champ d'application de la loi tel que proposé par le PJ et la CdC. Il questionne les raisons de ce choix, en notifiant qu'il s'agit principalement de la Banque cantonale genevoise (BCGe). Il estime que le système bancaire mérite également un mécanisme de protection des lanceurs d'alerte. Il rappelle que sa proposition initiale de baser le champ d'application sur l'art. 148 al. 1 de la Constitution réglerait le problème. Il demande à M^{me} Stahl Monnier d'où provient la liste présente à l'art. 2 du projet du Conseil d'Etat.

M^{me} Stahl Monnier répond que le champ d'application du projet du Conseil d'Etat se base sur la LPAC, auquel ont été ajoutées la CdC, les communes et les institutions de droit public. Concernant les entités subventionnées, elle attire l'attention sur le fait qu'elles puissent être régies par le droit privé.

Un député PLR souligne que la BCGe n'est pas soumise à la LOIDP, elle ne devrait donc pas l'être non plus à la loi sur les lanceurs d'alertes, afin de garder une certaine cohérence entre les textes. Il ajoute que la BCGe est une société cotée et couverte par le secret bancaire. Ce dernier ne peut pas être contourné au profit d'un lanceur d'alerte, sans qu'il en découle des conséquences pénales ; la protection ne peut donc pas être assurée.

Le député PS note que le secret de fonction existe également pour les institutions.

Le député PLR répond que ces deux secrets ne sont pas comparables, car ils ne couvrent pas les mêmes intérêts publics.

Un député UDC rappelle le cas d'un lanceur d'alerte dans le secteur bancaire qui a été condamné par le tribunal administratif de Lugano il y a quelques semaines. Il ajoute que le secret bancaire comprend d'autres implications qu'il ne faut pas mélanger avec les discussions autour de ce projet de loi.

Un député Vert indique être favorable à la mention de la BCGe et de la CdC dans le champ d'application. Il demande des précisions sur la teneur de

l'art. 2 lettre b du projet du Conseil d'Etat qui mentionne « b) du département chargé de l'instruction publique ».

M^{me} Stahl Monnier répond que cette mention est présente dans la LPAC.

Un député EAG ajoute qu'il existe une loi spécifique pour le DIP. Il s'étonne toutefois de cette mention explicite dans l'art. 2.

Le député Vert ajoute que les entités subventionnées peuvent demeurer dans le droit privé et par conséquent ne pas être ajoutées à la liste.

Un député PLR note que les milieux associatifs sont privilégiés par le député Vert au détriment du secteur bancaire.

Celui-ci répond qu'il n'est pas défavorable à l'inscription des entités subventionnées dans la liste.

Une députée PLR indique qu'elle trouverait intéressant d'auditionner la BCGe à ce sujet.

Un député PDC se dit favorable au maintien de l'art. 2 tel que proposé conjointement par la CdC et le PJ, en y ajoutant la CdC. Il estime que l'extension du champ d'application à la BCGe semble difficile.

Un député PS propose formellement de rajouter la Cour des comptes entre la lettre e et la lettre f du projet proposé par la CdC et le PJ. Il demande à M^{me} Stahl Monnier si la lettre c du projet du Conseil d'Etat : « c) d'enseignement et de recherche de l'Université de Genève et de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale – Genève » entre dans le cadre la lettre c proposée par la CdC et le PJ : « c) des entités de droit public ou privé dans lesquelles l'Etat possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse ». Bien que l'Université de Genève entre dans ce cadre de la lettre b des propositions du PJ et de la CdC : « b) des institutions cantonales de droit public », il émet des doutes quant à l'intégration de la Haute école spécialisée.

M^{me} Stahl Monnier indique qu'une vérification est nécessaire sur le statut exact de la Haute école spécialisée.

Le député PS indique reprendre l'amendement proposé par le PJ et la CdC en y ajoutant la Cour des comptes entre la lettre e et la lettre f. Il note que la question des entités intercantionales proposée par le Cartel est intégrée aux propositions du PJ et de la CdC. Il indique être en faveur de la mention des entités subventionnées. Enfin, il propose de tracer la mention « à l'exception des institutions cotées en bourse » à la lettre c. Il souligne que le secret de fonction et les secrets professionnels, comme le secret bancaire, sont similaires. Il ajoute que le secteur bancaire, étant un milieu sensible, a également besoin de protection. Il note qu'il serait absurde que les employés

de la BCGe n'aient pas accès à une protection. Il rappelle que le fait que la BCGe soit une entité de droit public lui donne une responsabilité vis-à-vis de l'Etat. Dans le cas contraire, il s'agirait d'une entité de droit privé.

Un député EAG concorde sur ce dernier point. Il ajoute qu'il ne s'agit nullement d'une hostilité vis-à-vis de la BCGe. Il rappelle à cet égard avoir voté le sauvetage de la BCGe. Il ajoute que celui-ci avait été soustrait au référendum par une clause d'urgence, ce qui était propre à contourner les principes démocratiques qui lui sont chers. Il n'accepte donc pas de propos visant à dire que l'inscription de la BCGe dans le champ d'application serait une mesure pour lui nuire. Il ajoute que l'art. 26 al. 3 de la Constitution auquel se rapporte le projet de loi fait mention de « toutes personnes », ce qui comprend les employés de la BCGe. Il rappelle que la Banque ne fait pas entièrement partie du secteur privé. Il s'accorde avec la députée PLR sur sa proposition d'entendre la BCGe à propos de leurs mécanismes internes de traitement des signalements.

Celle-ci constate que la lettre c implique également des entités de droit privé dans lesquelles l'Etat possède une participation majoritaire. Elle demande s'il existe d'autres entités de droit privé susceptibles d'être soumises à cette loi. Elle cite à titre d'exemple des entreprises du secteur de l'énergie ou des entreprises présentes dans d'autres cantons.

Un député Vert indique que les Ports-Francs sont probablement concernés. Il propose de voter cet article lettre par lettre. Il souligne que la proposition du Conseil d'Etat ne précisait pas d'exception et que la mention « à l'exception des entités cotées en bourse » fait partie de la proposition du PJ et de la CdC. Il se dit en faveur du retrait de la phrase « à l'exception des entités cotées en bourse » à la lettre c ainsi que du maintien des « entités subventionnées » tel que proposé par le Cartel.

Un député UDC indique que lors des discussions sur la LOIDP, les Rentes genevoises ont été retirées du champ d'application, car elles étaient liées à d'autres législations, notamment fédérales. Il était donc incompatible de les intégrer à une loi cantonale.

Le président résume en disant que, bien que certains sujets semblent faire consensus au sein de la commission, d'autres sujets risquent d'entraîner un blocage. Pour ces derniers, une audition de la BCGe, des Ports-Francs et des Rentes genevoises seront probablement requises.

Un député socialiste souligne l'importance de la question des entités cotées en bourse. Bien que son avis soit moins définitif concernant les entités subventionnées, il comprend que les syndicats aient proposé de les intégrer dans la loi afin de garantir la protection des salariés. Il ajoute qu'il est logique

qu'une entité subventionnée implique un certain contrôle de la part de l'Etat. Concernant les autres entités, il note que la question se pose principalement, voir exclusivement pour la BCGe. Il se dit favorable à une audition de la BCGe.

Un député Vert attire l'attention sur le signal négatif que risque d'entraîner l'exclusion de la BCGe de ce projet de loi. Il rappelle qu'il s'agit d'une institution dont le capital est détenu en majorité par l'Etat et les communes.

Un député socialiste indique, concernant les entités subventionnées, que l'application pratique de la loi risque de poser problème. En effet, il s'agit parfois de petites associations d'un ou deux salariés. Il comprend la volonté de protéger les employés de ces entités, mais il estime que le terme d'« entités subventionnées » regroupe un ensemble trop hétérogène. A défaut d'une proposition plus précise, il propose de ne pas ajouter la lettre i « des entités subventionnées » proposée par le Cartel.

Un député EAG note que le terme d'« entités subventionnées » mentionné par le Cartel ne comprend probablement pas, selon eux, les petites associations. Il est, à cet égard, possible de ne pas adopter telle quelle leur proposition. Il ajoute qu'il serait intéressé à connaître les mécanismes à dispositions des employés de la BCGe, qui permettent de mettre en œuvre l'art. 26 al. 3 (Cst-GE) auquel ils sont soumis. A cet égard, il trouverait important de les entendre. Il souligne, en réponse aux propos de la députée PLR, qu'il n'existe pas de participation majoritaire de l'Etat dans le secteur de l'énergie. Le fait que les SIG soient actionnaires majoritaires d'une entreprise d'énergie ne concerne pas directement l'Etat. Concernant les Rentes genevoises, il précise qu'il s'agit d'une institution de droit public. Il n'existe toutefois pas d'actionariat majoritaire de l'Etat, car son patrimoine est autofinancé.

La députée PLR note que dans la teneur de la lettre c proposée par le PJ et la CdC, la notion d'Etat est synonyme de canton. Il serait donc nécessaire de préciser les termes de la lettre c en modifiant, le cas échéant le terme d'« Etat » par « canton ». Elle ajoute que la teneur de la lettre c manque de clarté. En effet, les termes « des entités de droit public ou privé dans lesquelles l'Etat possède une participation majoritaire (...) » peut soit concerner l'ensemble des entités de droit public, y compris les Rentes genevoises, soit uniquement les entités pour lesquelles l'Etat possède une participation majoritaire. Elle ajoute que le droit privé est un droit fédéral, elle doute de la légalité de légiférer sur une entreprise de droit privé pour laquelle l'Etat est actionnaire majoritaire. Elle propose de supprimer la

lettre c proposée par le PJ et la CdC, et d'éventuellement la remplacer par « la Cour des comptes ».

Le président s'accorde avec cette dernière. Il rappelle que lors du traitement d'un projet de loi sur les Ports-Francis, il avait été établi que le Grand Conseil ne possède pas la compétence de légiférer sur une entité pour laquelle, le canton est uniquement actionnaire majoritaire.

Un député UDC concorde sur le fait de limiter la liste de l'art. 2. Il souligne qu'il semble problématique d'y inclure la BCGe, les Rentes genevoises, ainsi que les Ports-Francis. Il ajoute que la BCGe possède sa propre autorité de surveillance – la FINMA – et qu'il n'est pas nécessaire de l'inclure dans le projet de loi. Concernant les entités subventionnées, il indique que les partis politiques touchent également des subventions. Il rappelle sa volonté de restreindre le champ d'application de la loi.

Un député socialiste explique, au vu des discussions, qu'une façon simple de trancher la question consisterait à se baser sur l'art. 148 al. 1 (Cst-GE) pour définir le champ d'application. Celui-ci comprend le canton, les Communes et les institutions de droit public. Il s'accorde avec la députée PLR sur le fait de supprimer la lettre c. Il nuance toutefois son propos en indiquant que les lettres b et c possèdent des teneurs semblables : « b) des institutions cantonales de droit public) » et « c) des entités de droit public ». La différence entre ces deux lettres est le terme « cantonales » qui implique qu'il s'agit uniquement des institutions créées par le canton. A cet égard, la BCGe entre dans la définition d'une institution cantonale de droit public.

Le président note à cet égard qu'il serait préférable de garder la teneur initiale de l'art. 2 du projet de loi du Conseil d'Etat, qui fait mention des institutions visées par la LOIDP.

Le député socialiste se rallie à la proposition de supprimer la lettre c tout en précisant que la BCGe entre dans la lettre b. Cette modification semblerait cohérente et s'inscrirait dans la ligne visée par l'art. 148 al. 1 de la Constitution. Concernant l'ordre de la liste, il souligne qu'il serait préférable que la CdC apparaisse après les lettres d « du Grand Conseil » et e « du pouvoir judiciaire » afin de respecter l'ordre constitutionnel. Concernant les autorités communales, il propose d'ajouter « et des institutions de droit public qui en dépendent », afin de correspondre aux exigences similaires qui sont établies pour le canton. Sur la forme, il propose d'éventuellement effectuer un vote de principe pour déterminer quel texte sera la base des travaux, puis d'amender et de voter l'article 2 lettre par lettre.

Un député PLR indique qu'un vote de principe sur le texte de base est possible. Il note toutefois qu'il s'opposera à tout amendement sur la proposition de la CdC et du PJ si le texte inclut la BCGe.

Un député socialiste questionne le fait d'introduire la Cour des comptes dans le champ d'application. Au vu du fonctionnement du traitement des signalements qui est proposé par la loi et qui inclut la Cour des comptes comme destinataires des requêtes, cela risque de poser des problèmes pour les employés de l'institution. En effet, cela impliquerait que l'ensemble du processus de signalement demeurerait au sein de la Cour : une personne ne pouvant pas s'adresser à sa hiérarchie devra le faire à la Cour des comptes, qui est son employeur.

Le président indique que si le Groupe de Confiance est désigné comme récipiendaire des requêtes, cela annule la problématique.

Un député socialiste ajoute toutefois que le projet de loi n'annule pas la procédure de signalement qui passe par la Cour des comptes.

Le président souligne que lors de leur audition, les membres de la CdC avaient indiqué que le fait de s'être retiré du champ d'application était une erreur. Il rappelle que si le Groupe de Confiance est maintenu comme récipiendaire des requêtes, le fait de placer la CdC dans le champ d'application de la loi est cohérent.

Un député Vert demande formellement l'audition de la BCGe.

Le président note qu'une audition de la BCGe semble faire consensus dans la commission.

Le député Vert ajoute que le projet de loi se base sur la pratique fédérale, qui incite les employeurs à favoriser des mécanismes de protection pour les lanceurs d'alertes. Dans ce cadre, il trouve intéressant que le champ d'application soit large afin de protéger un maximum de personnes. Il est moins aisé de demander à chaque employeur quels mécanismes de traitement des signalements sont mis en place au sein d'une entité.

Un député UDC estime qu'une audition de la BCGe n'est pas nécessaire. En effet, cette entité est soumise à des lois, des règlements ainsi que des contrôles particuliers. En cas d'auditions, les membres de la BCGe diront qu'ils ne peuvent pas être inclus dans le projet de loi.

Un député EAG souligne que l'art. 26 al. 3 (Cst-GE) est un droit cantonal qui s'applique à toute la population. Le projet de loi s'inscrit dans une matérialisation de l'article constitutionnel. Il entend les arguments sur l'imperméabilité du secret bancaire et sur le rattachement de la BCGe au droit fédéral. Il estime toutefois qu'il est utile d'entendre la BCGe pour

savoir de quelle manière ils traitent la question des lanceurs d'alerte au sein de leur établissement.

Le député socialiste indique qu'il votera l'audition de la BCGe bien qu'il pense qu'elle ne soit pas nécessaire. Il ajoute ne voir aucune contradiction entre le droit fédéral et les dispositions discutées dans le projet de loi. En effet, il considère que son statut de banque ne permet pas à la BCGe d'échapper à ces dispositions. Il souligne qu'en cas d'audition, il attendra de la part de la Banque cantonale des arguments pointus qui permettent de démontrer l'incompatibilité entre son statut et son inscription dans le champ d'application du projet de loi. Il souligne que la BCGe possède la garantie de l'Etat. Il rappelle qu'elle a fait l'objet d'un sauvetage de la part de l'Etat, et qu'il ne s'agit pas d'une banque privée. Il rappelle l'art. 189 al. 1 (Cst-GE) : « La Banque cantonale de Genève est une société anonyme de droit public qui a pour but de contribuer au développement économique du canton et de la région ». De fait, son statut implique une responsabilité particulière. Il réitère sa proposition de maintenir la BCGe dans le champ d'application du projet de loi.

Le président indique que la BCGe ne possède plus de garantie de l'Etat.

Un député EAG explique qu'outre les arguments juridiques qui montreraient une éventuelle incompatibilité entre le statut de la BCGe et la loi sur les lanceurs d'alerte, il s'agit de connaître les mécanismes prévus par l'institution en la matière.

Le député Vert note que le milieu bancaire est réticent à la question des lanceurs d'alertes. Il attire toutefois l'attention sur le fait que la BCGe possède le statut particulier d'être la banque des Genevois et Genevoises. Il conçoit, en réponse aux propos du député UDC, que la FINMA est l'instance de contrôle des banques. Il ajoute toutefois que cette dernière s'occupe principalement de l'application de la Loi sur le blanchiment et la Loi sur les banques, pour lesquelles il n'y a pas de dispositions sur les lanceurs d'alerte. Il rappelle les propos de Raoul Weil, n° 3 d'UBS, qui disait en parlant d'un lanceur d'alerte : « ce menteur compulsif ». Il rappelle que l'objectif de la loi n'est pas de juger les banques, mais bien de protéger les lanceurs d'alerte.

Le président rappelle que les banques sont soumises au secret bancaire. Toute violation de ce secret est une violation du droit fédéral, qui est considéré comme un crime.

Un député EAG émet des doutes sur le fait qu'un lanceur d'alerte à la BCGe violerait inévitablement le droit supérieur.

Un député socialiste ajoute que si le raisonnement sur le secret bancaire est poussé à toutes les institutions, la loi sur les lanceurs d'alerte ne pourrait

s'appliquer nulle part, car elle violerait l'art. 320 du Code pénal sur le secret de fonction. Il souligne que le droit pénal ménage des exceptions pour les lanceurs d'alerte. Même dans un système dans lequel plusieurs lieux de signalements sont prévus – comme le SAI, la CdC, le Ministère public, l'employeur – le système est organisé pour que les personnes qui divulguent des informations le fassent dans un cadre précis. En effet, seules certaines personnes sont alertées, ce qui n'entre pas dans le cadre pénal.

Le président propose de voter sur l'audition de la BCGe.

Le président met aux voix l'audition de la Banque cantonale de Genève :

Oui :	4 (1 EAG, 2 S, 1 Ve)
Non :	3 (2 PLR, 1 UDC)
Abst. :	2 (1 PDC, 1 MCG)

L'audition de la Banque cantonale est acceptée.

Le président propose de traiter l'art. 2 après l'audition de la BCGe.

Un député socialiste propose de poursuivre les travaux sur l'art. 2 et revenir sur d'éventuelles corrections lors du 3^e débat, après l'audition de la BCGe.

Le président attire l'attention sur le fait que les amendements lors du 3^e débat risquent, en fonction des majorités, d'entraîner un refus de la loi dans son ensemble, voire un retour en commission.

Un député EAG propose de suspendre le traitement de l'art. 2, en attendant l'audition de la BCGe et de le traiter en fin de 2^e débat. Il souligne que la LRGC ne prescrit pas l'ordre de déroulement du 2^e débat en commission, ce qui laisse une certaine marge de manœuvre.

Le député PS estime qu'il est plus rationnel de poursuivre le 2^e débat dans l'ordre, car l'audition de la BCGe risque d'entraîner des changements dans d'autres articles. Il rappelle sa proposition de supprimer la lettre c et de maintenir la lettre b.

Le président suggère de suspendre les travaux sur l'art. 2 et de continuer sur l'art. 3. Il souligne qu'il s'opposera aux modifications, en attente du résultat de l'audition. Il propose de voter sur la poursuite des travaux sur l'art. 2.

Le président met aux voix la poursuite des travaux sur l'art. 2 :

Oui :	2 (1 S, 1 Ve)
Non :	5 (1 PDC, 2 PLR, 1 MCG, 1 UDC)
Abst. :	2 (1 EAG, 1 S)

Les travaux sur l'art. 2 sont suspendus et seront repris par la suite dans le 2^e débat.

Art. 3 définitions

Un député socialiste indique qu'il reprend la proposition du Cartel de modifier le terme « comportements illégaux » par « irrégularités ». Cette modification s'inscrit également en cohérence avec ce qui a été décidé plus en amont.

Une députée PLR s'accorde avec cet amendement. Elle rappelle que l'art. 1 al. 1 avait été modifié en remplaçant les termes « de comportements illégaux » par « d'irrégularités ». Elle propose de maintenir le terme « irrégularité » avec un « d' » et non avec l'article « des » afin d'être constant.

Un député Vert souligne que la position du Conseil fédéral sur le Code des obligations est claire sur le fait que le terme d'« irrégularités » englobe la notion de « comportements illégaux ». Il indique que cet aspect pourrait figurer dans la loi.

Un député PDC indique que cet amendement se justifie au vu de ce qui a été voté plus haut. Il note que comme le terme « constatés » est au pluriel, il serait préférable de remplacer « de comportements illégaux constatés » par « **des** irrégularités constatées ».

Un député socialiste concorde sur ce point.

Le député Vert souligne que l'avant-projet de révision partielle du code des obligations (AP-CO) mentionne à l'art. 321a^{bis} al. 2 : « Sont notamment considérées comme irrégularités les infractions pénales, d'autres actes illicites et la violation des statuts ou de directives et instructions de l'employeur. ». Il souligne que cette disposition pourrait être ajoutée comme alinéa 2 à l'art. 3 du projet de loi.

Le député socialiste estime que la liste exemplative évoquée le député Vert n'est pas nécessaire, car la notion d'« irrégularité » semble déjà suffisamment claire. Le fait d'ajouter une liste risque de restreindre le terme d'« irrégularités ». Il rappelle que l'AJP avait proposé d'étendre le champ d'application en mentionnant « la violation de la loi et des Droits de

l'Homme, les risques pour la santé, la sécurité publique et l'environnement. » Il estime toutefois que le fait d'apporter trop de précisions risque de restreindre la notion d'« irrégularité » et de créer un effet contre-productif. Il propose de s'en tenir à la proposition du PJ et du Cartel.

Le député Vert répond que le terme « notamment » permet une interprétation large.

Le président note que le député Vert propose d'élargir l'art. 3 avec un alinéa 2. Il propose de voter dans un premier temps sur l'alinéa 1.

Le président met aux voix l'amendement du député socialiste à l'art. 3 :

Art. 3 : « Est un lanceur d'alerte au sens de la présente loi le membre du personnel qui, de bonne foi et pour la sauvegarde de l'intérêt général, sur la base de soupçons raisonnables, a signalé à sa hiérarchie ou à toute autre entité compétente en la matière **des irrégularités constatées** de manière licite dans l'exercice de ses fonctions en rapport avec les activités ou le personnel des autorités ou institutions soumises à la présente loi. »

Oui :	9 (1 EAG, 2 S, 1Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)
Non :	0
Abst. :	0

L'amendement est accepté à l'unanimité.

Le député Vert propose l'amendement suivant, qui constituerait un alinéa 2 : « Sont notamment considérées comme irrégularités les infractions pénales, d'autres actes illicites et la violation des statuts ou de directives et instructions de l'employeur. »

Le député socialiste réitère ses craintes d'inscrire une liste exemplative. Le cas échéant, il propose d'ajouter les éléments proposés par l'AJP : « (...) ainsi que des actes ou omissions entraînant des risques pour la santé, la sécurité publique et l'environnement ». Il précise que la mention de « violation de la Loi et des Droits de l'Homme », également proposée par l'AJP, s'inscrit dans la première partie de l'amendement du député Vert.

Celui-ci indique que l'article du 321a^{bis} al. 2 du Code des obligations qu'il a cité n'a pas été adopté comme tel. La version finale prend la teneur suivante : « sont notamment considérées comme irrégularités les infractions pénales, d'autres actes illicites, ainsi que les violations de règles internes. »

Le président met aux voix l'amendement du député socialiste :

Art. 3 al. 2 (nouveau) : « [Sont notamment considérées comme irrégularités les infractions pénales, d'autres actes illicites, ainsi que les violations de règles internes] **ainsi que des actes ou omissions entraînant des risques pour la santé, la sécurité publique et l'environnement.** »

Oui : 4 (1 EAG, 2 S, 1 Ve)
 Non : 5 (1 PDC, 2 PLR, 1 MCG, 1 UDC)
 Abst. : 0

L'amendement est refusé.

Le président met aux voix l'amendement député Vert :

Art. 3 al. 2 (nouveau) : « Sont notamment considérées comme irrégularités les infractions pénales, d'autres actes illicites, ainsi que les violations de règles internes. »

Oui : 1 (1 Ve)
 Non : 6 (1 S, 1 PDC, 2 PLR, 1 MCG, 1 UDC)
 Abst. : 2 (1 EAG, 1 S)

L'amendement est refusé.

Le président met aux l'art. 3 dans son ensemble – tel qu'amendé :

Oui : 8 (1 EAG, 2 S, 1 PDC, 2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)
 Non : 0
 Abst. : 1 (1 Ve)

L'art. 3 est adopté.

La teneur de l'article 3 du PL 12261 est donc la suivante à l'issue du 2^e débat :

Art. 3 Définition

Est un lanceur d'alerte au sens de la présente loi le membre du personnel qui, de bonne foi et pour la sauvegarde de l'intérêt général, sur la base de soupçons raisonnables, a signalé à sa hiérarchie ou à toute autre entité compétente en la matière des **irrégularités constatées** de manière licite dans l'exercice de ses fonctions en rapport avec les activités ou le personnel des autorités ou institutions soumises à la présente loi.

8 février 2019 : Suite du 2^e débat sur le PL 12261

Art. 4 Signalement

Un député socialiste reprend la proposition du Cartel d'ajouter « en principe » comme suit : « Le signalement par un lanceur d'alerte est **en principe** effectué auprès de la hiérarchie. ». Il souligne que cette modification précise le fait que le passage par la hiérarchie n'est pas toujours approprié pour un signalement.

Un député EAG concorde. Il estime que cette modification permet de compléter l'al. 4 qui mentionne « Lorsque le signalement auprès de la hiérarchie n'est pas approprié (...) ».

Une députée PLR indique que le terme « en principe » ouvre une interprétation plus large que l'al. 4. En effet, l'al. 4 détaille une exception à l'al. 1 alors que le terme « en principe » ne précise pas de quelles exceptions il s'agit. Elle souligne le fait que la hiérarchie doit rester la voie prioritaire au signalement et que d'autres voies constituent une exception.

Un député socialiste note que le projet de loi n'interdit pas un recours à une autre entité, telle que la Cour des comptes (CdC). Il réfute l'idée de préciser que la hiérarchie est le premier recours pour un signalement alors qu'une autre procédure à la CdC est possible en parallèle. Il ajoute que l'exception au passage par la hiérarchie est déjà inscrite aux alinéas 4 et 5.

Un député EAG indique qu'il est possible d'ajouter, « sauf exception » comme suit : « **Sauf exception**, le signalement par un lanceur d'alerte est effectué auprès de la hiérarchie. ».

La députée PLR souligne l'importance de maintenir un système en trois paliers : 1. La hiérarchie ; 2. Une autorité de surveillance – La CdC ou le groupe de confiance ; 3. Un troisième palier éventuel. Elle indique privilégier la mention « sauf exception » à « en principe ». Elle ajoute toutefois qu'il serait préférable de placer « *sauf exception* » à la fin de l'alinéa, en y ajoutant éventuellement « (...) prévues à l'al. 4 » : « *Le signalement par un lanceur d'alerte est effectué auprès de la hiérarchie **sauf exception [prévues à l'alinéa 4]*** ».

Un député socialiste indique qu'il est également possible de formuler les termes comme suit : « **Sous réserve des alinéas 4 et suivants**, le signalement par un lanceur d'alerte est effectué auprès de la hiérarchie ». Il ajoute que les al. 4 à 6 forment un ensemble qui précise la procédure de signalement : al. 4 : « (...) l'entité ou aux entités désignées par l'employeur (...) » ; al. 5 : « L'entité chargée de recevoir les signalements (...) est le groupe de

confiance » ; al. 6 « *La compétence de la police, du Ministère public et de la Cour des comptes est réservée* ».

Une députée socialiste note que l'al. 5 concerne le 2^e palier de signalement, à savoir le groupe de confiance. Il ne s'agit pas d'une exception à l'al. 1, mais d'une précision de la procédure. Elle souligne que l'exception à l'al. 1 est uniquement l'al. 4.

Le député socialiste note qu'en toute logique, la mention de l'al. 6 – qui réserve les compétences de la police, du Ministère public et de la Cour des comptes – doit être incluse dans les exceptions à l'al. 1. Il rappelle son amendement : « ***Sous réserve des alinéas 4 et suivants, le signalement par un lanceur d'alerte est effectué auprès de la hiérarchie*** ».

Un député PLR donne une préférence aux termes « sauf exception », car le fait de mentionner un ou plusieurs alinéas risque d'entraîner une confusion lors d'une éventuelle modification future du texte.

Sa collègue de parti propose l'amendement suivant : « ***Sous réserve des alinéas 4 et 6, le signalement par un lanceur d'alerte est effectué auprès de la hiérarchie*** ». Elle souligne que l'alinéa 5 ne doit pas être inscrit comme une exception à l'al. 1 sous peine d'abolir le 1^{er} palier de signalement qui demeure la hiérarchie.

Un député Vert s'accorde avec la députée PLR sur le fait que la question des paliers est importante et que celle-ci pourrait être plus explicite dans la loi. Il propose d'ajouter « ***Le signalement par un lanceur d'alerte est effectué en premier lieu auprès de la hiérarchie, si possible*** ».

Un député socialiste concorde sur ce point. Il s'accorde également avec le député PLR sur le fait que le renvoi à un alinéa précis peut être source de confusion lors d'une éventuelle modification. Par souci de clarté, il se rallie à la proposition du député Vert.

Le président résume l'amendement du député Vert : « ***Le signalement par un lanceur d'alerte est effectué en premier lieu auprès de la hiérarchie, si possible*** ».

Une députée PLR note qu'elle s'accorderait sur les termes « en premier lieu », « en principe » ou « *sauf exception* ». Toutefois la mention « *si possible* » est trop indéterminée. Elle rappelle l'importance de maintenir la notion de paliers dans le signalement. Sa proposition est la suivante : « ***En premier lieu, le signalement par un lanceur d'alerte est effectué auprès de la hiérarchie, sauf exception*** ».

Une députée MCG note que le terme « en principe » est satisfaisant, car il comprend à la fois les notions « en premier lieu » et « si possible ».

Le député Vert note que les alinéas 1 et 4 sont liés. Il propose de remplacer l'al. 2 par l'al. 4 afin d'avoir une suite logique. Il propose l'ordre suivant :

Al. 1. « *Le signalement par un lanceur d'alerte est effectué, **en premier lieu**, auprès de la hiérarchie.* »

Al. 2 (ancien al. 4). « *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, les membres du personnel peuvent s'adresser à l'entité ou aux entités désignées par l'employeur à cet effet.* »

Al. 3 : reprendrait l'ancien al. 5 en précisant que l'entité choisie est la CdC ou le groupe de confiance.

Il ajoute que les questions de confidentialité et d'anonymat – al. 2 et 3 du Conseil d'Etat – pourront faire l'objet d'un nouvel article.

Un député socialiste indique n'avoir pas d'aversion pour l'ajout du terme « si possible », car celui-ci laisse une marge de décision à la personne qui effectue un signalement. Il souligne que la loi part du principe que la personne qui effectue un signalement est libre de choisir le lieu de sa requête.

Un député PDC indique être en faveur de l'amendement de la CdC. Il note que l'al. 4 mentionne déjà l'exception à l'al. 1 et qu'il n'est pas nécessaire d'ajouter des termes tels que « *sauf exception* » ou « *en principe* ». Il s'accorde toutefois avec le fait de placer l'al. 4 tel que modifié par la CdC après l'al. 1.

Un député socialiste questionne l'ordre des alinéas à l'art. 4. En effet, l'al. 1 institue une règle dont les exceptions sont mentionnées aux alinéas 4 et suivants. Les al. 2 et 3 parlent d'un autre sujet. Il note que le terme « *en principe* » n'est peut-être pas nécessaire si les al. 1 et 4 sont accolés. Les termes « *en premier lieu* » donnent l'idée qu'il est d'abord nécessaire de s'adresser à sa hiérarchie. Or, des procédures auprès d'autres entités existent. Si l'on maintient la mention « *en principe* », il serait nécessaire d'ajouter une référence à l'al. 4 qui introduit des exceptions à ce principe.

Une députée MCG note que le terme *in principio* signifie littéralement « en premier ». L'acceptation dans la langue française du terme « en principe » contient l'idée d'« en premier » et de « sauf exception ». Elle ajoute qu'il serait souhaitable de modifier l'ordre des alinéas en plaçant l'al. 4 après l'al. 2. Elle émet des réserves sur la mention de la Cour des comptes, car celle-ci ne possède pas la compétence d'émettre des recommandations obligatoires, contrairement au Service d'audit interne

(SAI). Elle propose de placer les al. 2 et 3 après l'al. 6. Dans le cas où ce dernier est maintenu, car l'al. 6, qui réserve la compétence de la police, du Ministère public et de la Cour des comptes, implique des compétences de droit supérieures à une disposition de droit administratif.

Le député Vert remercie sa préopinante d'avoir repris sa proposition. Il indique qu'il se rallie, soit à la proposition du député PDC de reprendre l'amendement de la CdC, soit de modifier les al. 1 comme suit : Al. 1 : « *Le signalement par un lanceur d'alerte est effectué auprès de la hiérarchie, s'il l'estime approprié* ». Cela concorderait avec l'al. 4 – qui deviendrait l'al. 2- qui commence comme suit : « *Lorsque le signalement auprès de la hiérarchie n'est pas approprié (...)* ».

Un député PLR émet des doutes sur le fait de laisser le libre choix du lieu de signalement au lanceur d'alerte.

Le député Vert souligne qu'un lanceur d'alerte peut avoir le choix d'aller par exemple à la Cour des comptes ou de se tourner vers la presse.

Une députée PLR souligne son désaccord vis-à-vis du député Vert. Elle rappelle qu'un fonctionnaire est soumis à un devoir de loyauté, qui implique de ne pas se diriger premièrement vers la presse. Elle souligne l'importance de respecter les paliers de signalement. Concernant l'organisation de l'art. 4, elle s'accorde sur le fait que la position des al. 2 et 3 doit être modifiée. Elle est toutefois d'avis que ceux-ci ne doivent pas être relégués en dernier, mais plutôt en premier. Elle propose de placer les al. 2 et 3 en tant qu'al. 1 et 2.

Le député Vert propose d'ajouter un nouvel article sur les questions de confidentialité et d'anonymat. Ces considérations devraient être séparées sur le plan légistique.

Le président répond, à la lumière des indications de M^{me} Rodriguez, que la confidentialité et l'anonymat sont des critères de définition du signalement, ce qui peut expliquer la raison pour laquelle ils avaient été intégrés à cet article.

Un député socialiste note que certains alinéas de l'art. 4 concernent le traitement des signalements. Il estime que pour davantage de clarté, il serait opportun de séparer les définitions du signalement et du traitement du signalement dans deux articles distincts.

Un autre député socialiste explique qu'il serait souhaitable de voter dans un premier temps sur le texte avant de changer l'ordre des alinéas. Il est en effet difficile de créer un ordre sans connaître la teneur finale des alinéas. Il estime toutefois que les al. 2 et 3, même s'ils sont modifiés, n'ont pas leur place au milieu de l'article. En effet, la question du lieu de signalement

diffère de la question de savoir si le signalement est anonyme ou confidentiel. Il propose de voter l'al. 1, l'al. 2 et son déplacement éventuel ainsi que l'al. 3.

La députée PLR rappelle que la modification de l'al. 1 en y ajoutant « en principe » émanait du fait que l'al. 1 et l'al. 4 étaient éloignés. Elle propose d'écarter dans un premier temps les al. 2 et 3 afin de s'assurer que les al. 1 et 4 se suivent. Les al. 2 et 3 pourront être traités dans un second temps.

Le président propose d'effectuer un vote de principe sur la proposition du député Vert d'écarter temporairement les al. 2 et 3 et de placer l'al. 4 en al. 2

Le président met aux voix le vote de principe ; les alinéas 1,4,5,6 se suivent :

Al. 1, 4, 5 et 6 se suivent ;

Al. 2 et 3 sont discutés dans un second temps.

Oui :	9 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)
Non :	0
Abst. :	0

Le vote de principe est accepté à l'unanimité.

Le président propose de passer aux votes sur les alinéas 1, 4, 5 et 6 dans un premier temps avant de revenir sur les alinéas 2 et 3.

Art. 4 Al. 1 :

Le président met aux voix l'amendement de la députée MCG.

Art. 4 al. 1 : « **En principe**, le signalement par un lanceur d'alerte est effectué auprès de la hiérarchie ».

Oui :	4 (1 EAG, 2 S, 1 MCG)
Non :	4 (1 Ve, 1 PDC, 2 PLR)
Abst. :	1 (1 UDC)

L'amendement est refusé.

Art. 4 al. 4

Un député PS propose de reprendre l'amendement du pouvoir judiciaire : « **Suivant les circonstances, notamment** lorsque le signalement auprès de la hiérarchie n'est pas approprié, car celle-ci est mise en cause ou que les faits lui ont déjà été signalés sans suite, **le lanceur d'alerte peut s'adresser à une autre entité, soit un organe de direction ou de surveillance interne à son employeur, ou encore à la Cour des comptes.** » Il estime en effet que cet amendement ouvre le champ des possibilités de lieux de signalement. Il se dit favorable à cette mention plus large. Il note toutefois que le début de phrase

est moins important, car la formulation du Conseil d'Etat semble déjà suffisamment précise.

Une députée PLR estime quant à elle que la première partie de phrase « suivant les circonstances, notamment (...) » ouvre trop d'exceptions possibles. Elle indique être favorable à la deuxième partie de l'amendement. Elle estime que le groupe de confiance n'est pas considéré comme un « organe de direction ». Elle propose de modifier comme suit : « (...) à une entité désignée par l'employeur, ou à la surveillance intérieure, ou à la Cour des comptes ». Elle souligne l'importance de voir figurer ces trois possibilités.

Un autre député PLR partage l'avis de sa collègue.

Le député socialiste concorde finalement avec sa préopinante, il renonce à la première partie de l'amendement du pouvoir judiciaire « **suivant les circonstances, notamment** » bien qu'il estime que cette modification ne changerait pas la teneur de l'alinéa. Il ajoute que l'al. 4 du projet de loi du Conseil d'Etat mentionne « ou pour tout autre motif fondé », ce qui convient. Concernant la 2^e partie de l'amendement, il propose de la combiner à l'al. 4 du Conseil d'Etat comme suit : « (...) **le lanceur d'alerte peut s'adresser à l'entité ou aux entités désignées par l'employeur à cet effet, à un organe de surveillance interne à son employeur, ou encore à la Cour des comptes** ». Il note que la mention de l'« organe de direction » peut être abandonnée, car elle est comprise dans le terme de « hiérarchie ».

Un député Vert demande si le groupe de confiance ainsi que le SAI sont compris dans l'amendement. Le président répond par l'affirmative : le groupe de confiance est une « entité désignée par l'employeur » et le SAI est inclus dans « organe de surveillance interne ».

Le député Vert indique que l'« organe de surveillance interne » décrit la personne qui est responsable du contrôle interne au sein d'un service, il ne s'agit donc pas du SAI.

Le président répond qu'il s'agit du SAI, car il est spécifié « organe ». Les autres services de contrôle interne ne sont pas des organes, contrairement au SAI.

Le député Vert note qu'il est donc possible de s'adresser au SAI ou au contrôle interne d'un service.

Le président répond que les contrôles internes des services n'entrent ni dans la catégorie des organes ni de la hiérarchie. Ils ne sont donc pas compris dans cet amendement. A contrario, le SAI est un organe de contrôle interne.

Le président met aux voix l'amendement du député socialiste :

Art. 4 al. 4 « *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 l'entité ou aux entités désignées par l'employeur à cet effet, à un organe de surveillance interne à son employeur, ou encore à la Cour des comptes* ».

Oui :	9 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)
Non :	0
Abst. :	0

L'amendement est accepté à l'unanimité.

Art. 4 al. 5

Le député socialiste reprend l'amendement commun de la CdC et du pouvoir judiciaire : al. 5 (**nouvelle teneur**) « *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 4.* ». Il ajoute que le maintien ou non de l'al. 5 du Conseil d'Etat doit être discuté, car il fait mention du groupe de confiance. Il note ne pas avoir été convaincu par la compétence du groupe de confiance à recevoir les signalements. Il estime que la tâche du groupe de confiance est davantage de protéger les lanceurs d'alerte que de recevoir le signalement. Il propose de tracer l'al. 5 du Conseil d'Etat.

La députée socialiste note que l'al. 6 du Conseil d'Etat serait remplacé par la nouvelle teneur de l'al. 5. Elle estime toutefois qu'il est nécessaire de préciser quel organe peut être désigné par l'employeur. Elle propose de mentionner le groupe de confiance, sachant que le SAI et la CdC sont mentionnés à l'al. 4 tel qu'amendé. Elle souligne que ces trois organes possèdent des caractéristiques différentes : la CdC garantit l'anonymat, mais émet des recommandations non obligatoires ; le SAI ne garantit pas l'anonymat, mais émet des recommandations obligatoires ; le groupe de confiance est davantage tourné vers la médiation et l'encadrement de litiges.

La députée MCG émet des doutes sur la dernière phrase de l'amendement à l'al. 5 « *Il est réputé avoir respecté son obligation de dénoncer les crimes et délits (...) s'il a signalé ledit comportement à sa hiérarchie ou à l'une des*

entités citées à l'alinéa 4. » Elle note que si la hiérarchie n'initie pas une démarche, un acte pénalement répréhensible pourrait demeurer sans suite.

Un député socialiste indique que, bien qu'il reconnaisse le rôle du groupe de confiance comme encadrement des lanceurs d'alerte, il semble logique qu'il puisse également être récipiendaire des signalements.

Un député PLR partage l'avis du député socialiste sur ce point. Il note qu'avec l'al. 4 tel qu'amendé, il a été décidé d'offrir les trois voies – groupe de confiance, SAI, CdC – il ne serait pas opportun de retirer le groupe de confiance à l'alinéa suivant.

Un député socialiste note que les deux possibilités sont envisageables. Soit le groupe de confiance est explicitement mentionné, soit le choix est laissé à l'employeur. Si l'al. 5 du Conseil d'Etat est maintenu, et il attire l'attention sur le fait que les lettres mentionnées « a, b, d » de l'art. 2 devront être adaptées en fonction du vote sur l'art. 2.

Pour répondre à la préoccupation de la députée MCG, il indique que la proposition d'amendement émane de la CdC et du pouvoir judiciaire qui ont trouvé sensé de dire que la responsabilité d'un fonctionnaire s'arrête au fait de transmettre l'information à sa hiérarchie. S'il est demandé aux fonctionnaires de saisir le Ministère public et la police, il existe un risque, soit de multiplication des signalements, soit de reprocher au fonctionnaire de n'avoir pas saisi ces entités. Il propose que cette responsabilité revienne aux instances spécialisées : le groupe de confiance, le SAI et la Cour des comptes. Elle rappelle l'al. 4 « (...) que les faits lui [au lanceur d'alerte] ont déjà été signalés sans suite (...) ». Elle craint que lorsque des faits sont signalés sans suite, le lanceur d'alerte qui ne souhaite pas aller plus loin soit considéré comme ayant respecté « son obligation de dénoncer les crimes et délits » prévue à l'al. 5.

Le président indique qu'un vote de principe sur l'ordre des alinéas est requis. Il note que l'al. 5 du pouvoir judiciaire remplace l'al. 5 du Conseil d'Etat. L'al. 5 du Conseil d'Etat est toutefois maintenu pour le moment et constituerait un éventuel al. 6.

Le président met aux voix le vote de principe sur l'ordre des al. 5 et 6.

Al. 5 du pouvoir judiciaire remplace l'al. 5 du Conseil d'Etat.

Al. 5 du Conseil d'Etat devient l'al. 6.

Oui :	9 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)
Non :	0
Abst. :	0

Le vote de principe est accepté à l'unanimité.

Le président lit l'al. 5 (amendement du pouvoir judiciaire) : « *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 4.* »

Un député socialiste propose de modifier, dans la dernière phrase « à l'alinéa 4 » par « **à l'alinéa précédent** ».

Le président met aux voix l'al. 5 – l'amendement du pouvoir judiciaire avec la modification proposée par un député socialiste.

Art. 4 al. 5 (nouvelle teneur) : « *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.* »

Oui :	8 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)
Non :	0
Abst. :	1 (1 PDC)

L'amendement est accepté.

Un député socialiste propose de supprimer l'al. 6 du Conseil d'Etat.

Le président met aux voix la suppression de l'al. 6 du Conseil d'Etat.

Al. 6 : « ~~*la compétence de la police, du Ministère public et de la Cour des comptes est réservée.*~~ »

Oui :	9 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)
Non :	0
Abst. :	0

L'amendement est accepté à l'unanimité.

Une députée MCG demande s'il est possible qu'il y ait une double procédure.

Le président confirme qu'il est possible qu'une personne puisse déposer un signalement à plusieurs endroits.

Art. 4 al. 6 (nouvelle teneur) – ancien al. 5

Le président met aux voix l'amendement suivant, sous réserve des modifications des lettres a, b et d de l'art. 2. :

Art. 4 al. 6 (nouvelle teneur al. 5 du Conseil d'Etat) : « L'entité chargée de recevoir les signalements pour le personnel visé à l'article 2, *lettres a, b et d*, excepté celui du pouvoir judiciaire et le personnel administratif et technique de l'Université de Genève et de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale – Genève, est le groupe de confiance. »

Oui : 8 (1 EAG, 1 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)

Non : 0

Abst. : 1 (1 S)

L'amendement est accepté.

Le président rappelle que l'al. 6 devra être modifié en 3^e débat, en fonction des modifications de l'art. 2.

Art. 4 al. 2 et 3

Le président rappelle la proposition de la députée socialiste de placer les al. 2 et 3 en tête d'article, en tant qu'al. 1 et 2.

Un député socialiste propose de voter la teneur des alinéas avant de décider leur place, voire de les placer dans un nouvel article.

Le président demande s'il existe des propositions d'amendement pour ces alinéas.

Al. 2

Le député propose de modifier l'al. 2 comme suit : al. 2 « *il est en principe anonyme* ».

Le député PLR estime que cette formulation risquerait d'obliger un lanceur d'alerte à être anonyme, même s'il ne le désire pas.

Le député Vert rétorque que de son point de vue, un lanceur d'alerte est par définition anonyme. Le « *en principe* » permet de laisser une certaine marge de manœuvre.

Le député socialiste estime que la proposition du député Vert vise à inscrire que le signalement « peut être anonyme ». On ne peut pas, en effet, obliger une personne à faire un signalement anonyme. Il souligne que sa position est plus nuancée. Bien qu'il ne soit pas contre le fait d'ancrer dans la loi une possibilité d'un signalement anonyme, il indique préférer la

proposition de la CdC, de supprimer l'al. 2 « *Il n'est pas anonyme* ». Cela permet de donner une marge de manœuvre aux différentes autorités. En effet, il souligne que le Ministère public et la police traitent déjà certains signalements anonymes. Il estime que la proposition du Conseil d'Etat de spécifier que le signalement « n'est pas anonyme » risque de poser des problèmes de compatibilité avec le droit supérieur, si les signalements anonymes au Ministère public et à la police sont interdits. Il propose donc de supprimer l'al. 2.

Une députée PLR rappelle que les auditions ont démontré un risque que l'anonymat soit instrumentalisé dans un mauvais but. En effet, certains signalements abusifs peuvent entraîner des préjudices pour les personnes visées. Dans un cas de préjudice, la personne visée devrait pouvoir se tourner contre la personne qui a déposé un signalement abusif. Elle estime que la confidentialité est une mesure suffisante pour garantir la sécurité du lanceur d'alerte. En outre, elle souligne que, formellement, dans la mention « il n'est pas anonyme », le « il » devrait être modifié par « le signalement », car l'alinéa a été déplacé et n'est plus lié à l'al. 1.

Un député socialiste propose la création d'un nouvel article, pouvant s'appeler « forme du signalement », qui regrouperait les alinéas 2 et 3 du Conseil d'Etat. Il s'oppose à une interdiction générale de l'anonymat. Il rappelle que l'audition de la CdC a démontré les effets positifs de signalements anonymes. Le fait d'interdire l'anonymat risque d'entraîner d'autres formes de dénonciations, notamment dans la presse ou au travers de blogs privés. Ceci aurait pour conséquence un dégât d'image encore plus grave qu'une dénonciation abusive dans le cadre de l'Etat. Dans ce cadre, l'interdiction de l'anonymat semble être la pire solution. Il ajoute que tout maintien de l'al. 2 dans la teneur visée par le Conseil d'Etat : « il n'est pas anonyme » entraînera une opposition formelle de sa part.

Un député EAG indique ne pas être en faveur d'une obligation d'anonymat. Il note toutefois que, dans certains domaines, l'anonymat est requis. Il rappelle que cette pratique existe au niveau fédéral, comme en avait témoigné le responsable du Contrôle fédéral des finances lors de son audition. Aux polémiques visant à faire une comparaison entre l'anonymat, et les années sombres des régimes européens du XX^e siècle, ce dernier avait répondu qu'il existe une différence de nature de l'institution récipiendaire. Il conçoit que l'anonymat n'est pas la solution idéale, car chacun devrait pouvoir être libre de s'exprimer sans peur de représailles ; toutefois, dans le cadre d'une société fonctionnant sur un système pyramidal, où chacun n'a pas les mêmes pouvoirs, l'anonymat demeure une protection pour les plus faibles. Il n'est pas contre la proposition de la CdC de supprimer l'al. 2, il

ajoute toutefois être en faveur d'une affirmation plus claire sur la volonté du législateur dans ce domaine.

Un député PDC admet qu'il s'agit d'une question délicate. Il note que dans certains cas, l'anonymat peut se justifier. Il se dit en faveur d'une économie de mots : il propose d'ajouter un article nommé « confidentialité ». Cet article comprendrait un alinéa qui mentionne « *le signalement est confidentiel* », sans pour autant mentionner l'anonymat. Il ajoute que cela concorde avec la volonté de la CdC de supprimer l'al. 2.

Une députée MCG souligne son opposition formelle à l'anonymat. Elle note que le fait de mentionner « il n'est pas anonyme » indique que ce dernier pourrait être envisagé. Elle propose de supprimer l'al. 2, afin de ne pas en parler du tout.

Elle se réfère aux propos de M. Hodgers qui, lors de son audition, avait évoqué que les pays ayant connu des régimes autoritaires en Europe, présentaient une aversion face à l'anonymat. Elle note qu'il serait intéressant d'avoir des précisions sur cette affirmation.

Un député socialiste répond que l'argument qui vise à faire un parallèle entre l'anonymat et les régimes autoritaires en Europe au XX^e siècle est erroné. Le fait de dire que, parce qu'il a existé dans des régimes autoritaires, l'anonymat est forcément mauvais, est un raisonnement sophistique. Il souligne que les garanties importantes à prendre en compte sont l'Etat de droit et l'ordre juridique en vigueur, qui déterminent comment les signalements sont traités et quels sont les comportements illégaux – ou non – en la matière.

Il ajoute que dans un ordre juridique « voyou » dans lequel les principes du droit sont foulés au pied, une requête, anonyme ou non, a peu de chance d'être traitée dans de bonnes conditions. Enfin, dans le cas où l'ordre juridique actuel venait à être réduit à néant, la législation risquerait d'être modifiée dans son intégralité.

Un député Vert rappelle que l'objectif du projet de loi est de protéger les lanceurs d'alertes, et non de garantir un meilleur fonctionnement de l'Etat. La volonté de protection induit une confidentialité ou un anonymat dans certains cas. Il retire sa première proposition et se rallie à celle du député PDC de supprimer l'al. 2 : « ~~Il n'est pas anonyme~~ ». Il note que la position des députées PLR et MCG sur l'anonymat est une vision du XX^e siècle, durant lequel on ne parlait pas de « lanceur d'alerte ».

Un député UDC indique que l'anonymat n'est pas compatible avec le projet de loi discuté (PL 12261), mais semble adéquat pour le PL 12076. Il estime que la protection des lanceurs d'alerte doit s'inscrire dans le cadre du

bon fonctionnement de l'administration. Dans le cas d'une dénonciation au groupe de confiance ou au réviseur interne de l'Etat, l'entité chargée de traiter le signalement doit pouvoir entrer en relation avec la personne qui émet un signalement. De plus, l'entité est tenue d'instruire la demande. A l'inverse, le PL 12076, qui parle uniquement de la CdC peut comprendre l'anonymat, car la Cour est outillée pour traiter ce type de demandes et n'est pas tenue d'instruire une demande qui serait jugée inappropriée. Il ajoute que si l'al. 2 est supprimé, il ne soutiendra pas le projet de loi.

Un député PDC précise que sa proposition vise à supprimer l'al. 2 sur l'anonymat, mais à maintenir l'al. 3 sur la confidentialité. Il s'agit de ne pas encourager les dénonciations anonymes, mais de les maintenir possibles si elles sont requises. Il ajoute que sa volonté est de trouver un équilibre sensible qui vise à protéger les lanceurs d'alertes sans encourager la délation.

Un député EAG indique, en réponse aux propos de la députée MCG qu'en France, des dénonciations anonymes sont autorisées en matière fiscale. Cette donnée va à l'encontre des propos tenus par M. Hodgers durant son audition. Il ajoute que le magistrat s'était référé à l'art. 10A de la LPA. Toutefois, un arrêt du Tribunal fédéral établit qu'une procédure peut être ouverte, même en cas de dénonciations anonymes. Il maintient sa position d'ouvrir la possibilité d'anonymat.

La députée MCG estime, en réponse aux propos du député Vert, que la protection du lanceur d'alerte vise précisément à protéger l'Etat de droit et le fonctionnement de l'Etat. Toutefois, le fait de permettre à une personne de faire une dénonciation anonyme n'est pas satisfaisant. Elle rappelle sa position de supprimer l'al. 2 et de maintenir l'al. 3. Elle cite l'art. 10A LPA : « Toute personne peut porter à la connaissance des autorités des faits susceptibles d'entraîner l'ouverture d'une procédure administrative. Toutefois, l'autorité ne donne aucune suite aux dénonciations anonymes. » Elle note que, dans ce cadre, toute autorisation de l'anonymat irait à l'encontre de cette disposition.

Une députée PLR s'oppose au fait que la Cour de comptes puisse effectuer des procédures anonymes. Le fait de supprimer l'al. 2 reviendrait à autoriser l'anonymat. En réponse aux propos du député Vert, elle souligne que la bassesse humaine est intemporelle et qu'il ne s'agit pas d'une problématique du XX^e ou du XXI^e siècle. Le projet de loi vise à défendre les lanceurs d'alerte, dans le but d'améliorer le fonctionnement de l'Etat, sans risquer de faire des victimes collatérales. Dans ce cadre, la volonté d'améliorer le fonctionnement de l'Etat ne doit pas se faire au détriment du rôle de protection de l'Etat envers ses employés. Elle rappelle sa position d'exclure explicitement l'anonymat dans le projet de loi.

Un député socialiste souligne que la LPA s'applique uniquement en matière de procédure administrative cantonale et non en matière pénale : la police et le Ministère public ne sont pas régis par la LPA. Le fait d'introduire une nouvelle disposition générale visant à interdire l'anonymat contreviendrait au droit fédéral qui régit les compétences du Ministère public et de la police. Si l'on suit le raisonnement du député EAG, la LPA devrait être modifiée pour supprimer les dispositions contre l'anonymat contenues dans l'art. 10A. Or, si l'al. 2 est supprimé, la LPA continue de s'appliquer dans les limites du droit cantonal, sans intégrer la Cour des comptes. A cet égard, il ne propose ni d'interdire aux autorités de traiter des signalements anonymes – le système de la CdC ayant fait ses preuves – ni d'obliger les autorités à accepter des signalements anonymes. En réponse aux propos du député UDC, il émet des doutes sur le fait que certaines entités seraient dans l'obligation de traiter des signalements anonymes. Il note que certaines autorités doivent traiter des signalements – comme le Ministère public ou la police –, mais que les autres n'y sont pas tenues. Il ajoute que si l'interdiction de l'anonymat est précisée dans le PL 12261, elle contreviendrait au PL 12076 que soutient le député UDC. Il souligne que sa position vise à offrir un système qui puisse valider la procédure mise en place par la CdC. Le fait d'accepter l'al. 2 du Conseil d'Etat « *il n'est pas anonyme* », contrevient à l'esprit du PL 12076 et empêcherait la CdC de poursuivre sa procédure anonyme.

Le député Vert s'accorde avec les propos du député socialiste.

Le député UDC explique que ses propos visaient à répondre à un problème de fonctionnement de l'administration. En effet, en cas de dénonciation anonyme, il est difficile d'imaginer que l'entité récipiendaire doive déterminer quel signalement est susceptible d'être traité ou non. Il souligne être en faveur du fait que les entités soient tenues de traiter tous les signalements. De plus, la loi prévoit trois récipiendaires des requêtes, ce qui peut entraîner une multiplication des procédures. Si la dénonciation est anonyme, il est difficile de lier les procédures entre elles. Il ajoute que dans plusieurs organismes, le recours à des signalements anonymes est possible – Cour des comptes, ONU, Contrôle fédéral des finances – toutefois, les organes récipiendaires sont outillés pour recevoir ce type de requête. C'est le cas pour la Cour des comptes ; moins pour le groupe de confiance, la hiérarchie ou l'inspecteur interne de l'Etat. Il estime que le projet de loi doit interdire l'anonymat, mais que celui-ci doit être maintenu dans le PL 12076 pour la Cour des comptes.

Un député EAG rappelle l'arrêt du Tribunal fédéral 9C_777/2013 qui statue le refus d'un recours pour une affaire de dénonciation anonyme dans le

cadre de prestations complémentaires. Le tribunal a statué que la question est traitée par le droit fédéral – LPGA – et cantonal – LPC – et que la dénonciation anonyme n'était pas illégale, car elle ne contrevenait pas à l'art. 10A LPA. Dans ce cadre, une modification de l'art. 10A (LPA) n'est donc pas nécessaire. Il propose toutefois de se prononcer sur le principe, soit en autorisant l'anonymat, soit en supprimant la référence de l'al. 2. « *il n'est pas anonyme* ».

Le député PLR partage l'avis de sa collègue de parti. Il souligne que si l'anonymat est autorisé, le PLR s'opposera à la loi. Il s'agit d'une question de valeur : il mentionne les propos de M. Bläsi lors de son audition, qui évoquait que, dans la pesée d'intérêt, la protection du lanceur d'alerte était plus importante que la lutte contre la diffamation. Il considère ces propos comme problématiques au regard notamment des heures sombres l'histoire européenne au XX^e siècle. Il souligne également le fait que la Cour des comptes n'est pas exempte de dysfonctionnement. Il estime que la dénonciation anonyme ouvre la porte à certaines dérives. Dans le cadre du Ministère public et de la police, il existe des garanties procédurales en cas de calomnies et celles-ci peuvent être poursuivies. Dans le cadre administratif, l'autorisation de l'anonymat protégerait davantage les lanceurs d'alerte que les victimes potentielles de calomnies.

Le député socialiste comprend la question des abus liée à l'anonymat. Il indique toutefois le fait qu'il a été démontré que les personnes qui désirent nuire peuvent le faire au travers d'autres canaux. Il s'agit de protéger les personnes les plus faibles qui signalent une problématique. Il ajoute que dans certains cas, le non-respect de l'anonymat pourrait entraîner le licenciement d'une personne et que, dans ce cadre, l'anonymat constitue la meilleure garantie. En réponse aux propos du député UDC, il indique que si l'al. 2 « il n'est pas anonyme » est maintenu dans ce projet de loi, cette question ne sera plus discutable lors des travaux sur le PL 12076. En effet, l'al. 2 tel que rédigé dans le PL 12261 entraînerait une illégalité des pratiques de la CdC, pourtant soutenues par ce député. Dans ce cadre, la seule manière de garantir l'anonymat pour la CdC est de supprimer l'al. 2. Enfin, il ajoute que si l'al. 2 du Conseil d'Etat est accepté, il risque de contredire le droit fédéral et d'être inapplicable. Il demeurera toutefois applicable pour la CdC, car elle n'est pas liée au droit fédéral ; l'esprit du PL 12076 serait donc compromis.

Un autre député socialiste, en réponse aux propos du député PLR, répond que l'argumentation d'un signataire du PL 12076 ne suffit pas à décrire l'esprit de la loi. Il souligne que la question est de déterminer la meilleure stratégie pour permettre une amélioration du système actuel. Il rappelle que le fait d'interdire l'anonymat dans la loi risque d'entraîner des dénonciations

anonymes sur la place publique, notamment au travers des réseaux sociaux. Il note que la « moins pire » des solutions semble être celle que propose le député PDC, à savoir de tracer l'al. 2 pour éviter les dénonciations calomnieuses, tout en permettant l'anonymat.

Le député PDC note que la suppression ou non de l'al. 2 n'empêchera pas les dénonciations anonymes. Le but est de pouvoir inscrire la possibilité d'une dénonciation anonyme dans la loi. Il rappelle sa volonté de tracer l'al. 2. Il ajoute que même si l'anonymat est interdit, il n'existe pas de garantie de droit que cette disposition soit respectée. Il évoque l'exemple du secret bancaire, lorsque M^{me} Widmer-Schlumpf l'avait outrepassé pour des raisons d'Etat, alors même qu'il était garanti. A cet égard, la mention ou non de l'anonymat n'a que peu d'impact. Il estime important de pouvoir garantir l'anonymat sans pousser à la délation. Il ajoute que les lois qui régissent la calomnie restent en vigueur. Dans le cas d'une dénonciation anonyme calomnieuse, la personne visée peut toujours se défendre en portant plainte contre x. La suppression de l'al. 2 semble la solution la plus adaptée.

Le député PLR souligne que l'argument du député PDC est une preuve par l'absurde : celui-ci serait prêt à prendre en compte la violation de l'Etat de droit dans le cas du secret bancaire, comme argument en faveur de l'anonymat. Il ajoute que la calomnie dans le droit pénal diffère en termes de procédure que lorsqu'elle est invoquée dans le droit administratif.

Le député UDC indique, au regard de son expérience de trois décennies dans une administration bancaire, qu'il a du mal à imaginer une gestion de situations dénoncées, lorsque les signalements sont anonymes. Il estime qu'il est nécessaire de traiter tout signalement reçu. Il ajoute qu'une dénonciation anonyme peut faire sens dans certains cas. Il propose d'élaguer le projet de loi afin que l'interdiction de l'anonymat ne concerne pas la Cour des comptes.

Une députée MCG souligne qu'elle se rallie finalement à la position de la députée PLR, de maintenir l'al. 2 « il n'est pas anonyme » tel que formulé par le Conseil d'Etat.

Le député EAG rappelle que l'anonymat est une protection pour les plus faibles. Il conçoit qu'il s'agisse d'une mesure radicale, mais elle est la seule qui peut être à même de garantir la protection des personnes en bas de la hiérarchie. A titre indicatif, il mentionne que le Palais des Doges de Venise contenait une boîte pour les dénonciations anonymes avec l'inscription : « *Dénonciations secrètes contre toute personne qui dissimule des faveurs ou des services, ou qui cherche à cacher ses vrais revenus* ». Cela montre que cette pratique n'est pas l'invention des régimes autoritaires du XX^e siècle.

Le député Vert précise ses propos précédents en indiquant qu'au XXI^e siècle, la question des lanceurs d'alerte doit être prise en compte. Il s'agit d'un aspect majeur de la bonne gouvernance. Dans ce cadre, il est indispensable que le lanceur d'alerte puisse être anonyme. Il ajoute que le projet de loi n'a pas de sens sans l'anonymat, car il n'ajouterait rien à la situation actuelle.

Le député UDC note qu'il est possible de déterminer l'utilité de l'anonymat en fonction des dénonciations. Lorsqu'une dénonciation concerne le fonctionnement usuel de l'Etat, cela doit être dénoncé confidentiellement, mais pas anonymement. A l'inverse, lorsqu'il s'agit de sujets plus graves, le traitement de la dénonciation doit être davantage cadré et ne peut pas être fait au sein de l'administration elle-même.

Le président met aux voix l'amendement du député Vert :

Art. 4 al. 2 (nouvelle teneur) : « *Le signalement par un lanceur d'alerte peut être anonyme.* »

Oui :	4 (1 EAG, 2 S, 1 Ve)
Non :	5 (1 PDC, 2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)
Abst. :	0

L'amendement est refusé.

Le président met aux voix l'amendement du député PDC :

Art. 4 al. 2 : *suppression de l'al. 2 « Il n'est pas anonyme. ».*

Oui :	5 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC)
Non :	4 (2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)
Abst. :	0

L'amendement est accepté.

Le président rappelle les propositions visant à créer un nouvel article 5 éventuellement nommé « confidentialité » ou « forme du signalement ».

Un député socialiste note qu'au vu du vote de suppression de l'al. 2 sur l'anonymat, il propose un nouvel art. 5 nommé « confidentialité » qui reprendrait la teneur de l'art. 4 al. 3 du PL 12261.

Un député EAG estime qu'il n'est pas nécessaire de créer un nouvel article. La place de l'al. 3 peut toutefois être modifiée.

Le député socialiste en convient. Il propose donc de maintenir l'al. 3 dans l'art. 4, mais de le déplacer afin d'offrir une continuité entre les al. 1 et al. 4.

Le président résume l'organisation de l'art. 4 :

- l'al. 1 est maintenu ;
- l'al. 2 est supprimé ;
- l'al. 4 devient l'al. 2 ;
- l'al. 5 amendé devient l'al. 3 ;
- l'al. 6 remplacé devient l'al. 4.

Le président note que l'al. 3 pourrait se placer comme nouvel al. 5.

La députée PLR propose de placer l'al. 3 « *l'identité du lanceur d'alerte est confidentielle* » au début pour des raisons de clarté. Ceci décalerait les autres alinéas.

Le président met aux voix l'amendement de cette députée :

Art. 4 al. 3 : l'al. 3 devient al. 1

Oui :	5 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC)
Non :	4 (2 PLR, 1 MCG, 1 UDC)
Abst. :	0

L'art. 4 tel qu'amendé est accepté.

Art. 4 tel qu'amendé :

Al. 1 (ancien al. 3) : « L'identité du lanceur d'alerte est confidentielle. »

Al. 2 (ancien al. 1) : « Le signalement par un lanceur d'alerte est effectué auprès de la hiérarchie. »

Al. 3 (ancien al. 4 amendé) : « 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 l'entité ou aux entités désignées par l'employeur à cet effet, **à un organe de surveillance interne à son employeur, ou encore à la Cour des comptes** ».

Al. 4 (al. 5 amendement PJ sous-amendé) : « 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**. »

Al. 5 : inchangé – sous réserve des modifications des lettres a, b et d : « L'entité chargée de recevoir les signalements pour le personnel visé à

l'article 2, lettres a, b et d, excepté celui du pouvoir judiciaire et le personnel administratif et technique de l'Université de Genève et de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale – Genève, est le groupe de confiance. »

Art. 4 Signalement

¹ 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 l'entité ou aux entités désignées 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'entité chargée de recevoir les signalements pour le personnel visé à l'article 2, lettres a, b et d, excepté celui du pouvoir judiciaire et le personnel administratif et technique de l'Université de Genève et de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale – Genève, est le groupe de confiance.

Art. 5 : Traitement du signalement

Al. 1

Un député socialiste attire l'attention sur le fait que l'art. 5 doit rester cohérent vis-à-vis de ce qui a précédemment été voté.

Son collègue socialiste note que la proposition du Conseil d'Etat visait à distinguer les traitements par l'employeur ou par l'entité désignée. Il propose, à la lumière de l'amendement du pouvoir judiciaire (PJ) et de la CdC de fusionner les deux alinéas de l'art. 5 du Conseil d'Etat. Sa proposition vise à donner à toute entité saisie la même compétence de traitement des signalements.

Le président souligne que l'amendement du PJ et de la CdC ne supprime pas l'al. 1

Le député PDC propose de maintenir l'al. 1 et de voter l'amendement de la CdC et du PJ : Art. 5 al. 2 : « L'entité saisie d'un signalement **instruit le dossier afin d'établir les faits. Elle transmet ses conclusions à l'employeur.** »

Un député socialiste note trois éléments importants dans cet article pour lesquels les modifications des articles précédents ont un impact : 1. La question du conseil et de l'orientation du lanceur d'alerte : la mission doit être confiée à une entité qui protège le lanceur d'alerte –le groupe de confiance ou une autre entité ; 2. Le fait d'établir les faits et d'instruire le signalement ; 3. Le fait de prendre des mesures nécessaires. Il signale pour ce dernier point que la CdC ne peut pas répondre à cette mission, car elle ne prend pas de mesures, elle émet des rapports et des recommandations. Enfin, il ajoute que le terme « comportements illégaux » de l'al. 1 doit être modifié par « irrégularité » pour correspondre aux articles précédents. Dans ce cadre, il paraît délicat d'improviser un amendement : il propose aux représentants du département présidentiel de revenir avec un amendement qui comprenne les trois points évoqués plus haut.

Une députée PLR note qu'il serait préférable d'inverser l'al. 1 et l'al. 2 en reprenant la proposition d'amendement à l'al. 2 du PJ et de la CdC comme suit :

Al. 1 (al. 2 PJ-CdC) : « L'entité saisie d'un signalement **instruit le dossier afin d'établir les faits. Elle transmet ses conclusions à l'employeur.** »

Al. 2 (ancien al. 1-amendé) : L'employeur ~~instruit le dossier afin d'établir les faits et prend les mesures nécessaires à la cessation des irrégularités. Il prend également des mesures à l'encontre de l'auteur de ces derniers.~~ »

Le député Vert, le député PDC et un député socialiste acquiescent. Ce dernier propose toutefois de modifier l'al. 2 en remplaçant « de l'auteur » par « du ou des responsables » : comme suit : « L'employeur ~~instruit le dossier afin d'établir les faits et prend les mesures nécessaires à la cessation des irrégularités.~~ Il prend également des mesures à l'encontre **du ou des responsables** de ces **dernières.** »

Le président indique ne pas être favorable à cette dernière proposition. Il note que le terme « responsable » a une définition légale et qu'il peut s'agir, par exemple d'un ou d'une conseiller-ère d'Etat chargé-e d'un département. Le député socialiste rétorque qu'il s'agit du « responsable » de l'irrégularité. Le président répond que dans ce cas, le terme d'« auteur » est plus adéquat.

La députée PLR propose d'ajouter « le cas échéant » comme suit : « L'employeur prend **le cas échéant** les mesures nécessaires ». Cela permet de signifier que dans certains cas il n'est pas obligatoire de prendre des mesures à l'encontre de l'auteur, lorsque celui-ci est partie d'un dysfonctionnement dont il n'est pas le responsable.

Un député socialiste propose de modifier l'al. 2 comme suit : « (...) il **peut prendre le cas échéant** (...) ».

Le président estime que cette modification n'est pas utile, car « le cas échéant » implique qu'ils doivent prendre une mesure si le cas « échoit ».

Un autre député socialiste se rallie à la modification suivante : « L'employeur ~~instruit le dossier afin d'établir les faits et~~ prend les mesures nécessaires à la cessation des **irrégularités**. Il prend également des mesures à l'encontre l'auteur de ces **dernières**. »

Le président met aux voix l'amendement de la députée PLR :

Art. 6 al. 1 : (al. 2 PJ) : « *L'entité saisie d'un signalement **instruit le dossier afin d'établir les faits. Elle transmet ses conclusions à l'employeur.*** »

Oui :	9 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)
Non :	0
Abst. :	0

L'amendement est accepté à l'unanimité.

Le président met aux voix l'amendement de l'al. 2 :

Art. 5 al. 2 (ancien al. 1-amendé) : « *L'employeur ~~instruit le dossier afin d'établir les faits et~~ prend les mesures nécessaires à la cessation des **irrégularités**. Il prend également, **le cas échéant**, des mesures à l'encontre de l'auteur de ces **dernières**.* »

Oui :	9 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)
Non :	0
Abst. :	0

L'amendement est accepté à l'unanimité.

Un député socialiste note qu'il manque un élément qui précise qu'une entité peut informer, conseiller et orienter le lanceur d'alerte. La députée PLR opine que cette donnée pourra apparaître à l'art. 7 sur la protection. Le député socialiste se rallie à cette proposition.

Le président met aux voix l'art. 5 dans son ensemble – tel qu'amendé :

Oui :	9 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)
Non :	0
Abst. :	0

L'art. 5 tel qu'amendé est accepté à l'unanimité.

Art. 5 tel qu'amendé :

Al. 1 (al. 2 amendement PJ-CdC) : « L'entité saisie d'un signalement **instruit le dossier afin d'établir les faits. Elle transmet ses conclusions à l'employeur.** »

Al. 2 (ancien al. 1-amendé) : « L'employeur ~~instruit le dossier afin d'établir les faits et~~ prend les mesures nécessaires à la cessation des **irrégularités**. Il prend également, **le cas échéant**, des mesures à l'encontre l'auteur de ces **dernières.** »

Art. 5 Traitement du signalement

¹ L'entité saisie d'un signalement **instruit le dossier afin d'établir les faits. Elle transmet ses conclusions à l'employeur.**

² L'employeur prend les mesures nécessaires à la cessation des **irrégularités**. Il prend également, **le cas échéant**, des mesures à l'encontre l'auteur de ces **dernières.**

Art. 6 Conséquences du signalement

Art. 6 al. 1

Un député Vert propose de reprendre l'amendement du Cartel car il est plus détaillé : « *Le signalement d'un lanceur d'alerte n'entraîne pour lui aucun désavantage professionnel ni ne constitue une violation de son secret de fonction, de son devoir de fidélité, de diligence ou de discrétion dû à l'employeur.* »

La députée PLR indique ne pas avoir d'opposition à l'amendement du Cartel. Elle propose toutefois d'y ajouter l'amendement du PJ « *Le signalement d'un lanceur d'alerte conforme à l'article 3 (...)* ».

Un député socialiste souligne que d'un point de vue légistique, il serait préférable de mentionner : « *Le signalement d'un lanceur d'alerte ne doit entraîner pour lui aucun désavantage (...)* ». Cela permet de donner à la loi son rôle prescriptif et non constatatoire.

Un autre député socialiste questionne la pertinence de l'amendement du PJ, qui ajoute un renvoi à l'article 3. Il note qu'il est préférable d'éviter les renvois excessifs.

La députée PLR n'est pas de cet avis. Elle estime important de repreciser dans l'art. 6 un renvoi à l'art. 3 qui permet de prendre en compte la notion de « bonne foi ».

Le député Vert note que, bien que le renvoi à l'art. 3 puisse sembler redondant, il est important de rappeler les trois points mentionnés à l'art. 3.

Le président indique être favorable à l'ajout de l'art. 3. Il note que cet ajout, proposé par le PJ montre une certaine réserve par rapport aux dérives que peut entraîner l'anonymat.

Un député socialiste propose de voter séparément sur les trois propositions d'amendements.

Le président met aux voix l'amendement du pouvoir judiciaire :

Al. 1 « *Le signalement d'un lanceur d'alerte conforme à l'article 3 n'entraîne pour lui aucun désavantage professionnel ni ne constitue une violation de son secret de fonction.* »

Oui : 7 (1 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)

Non : 2 (1 EAG, 1 S)

Abst. : 0

L'amendement est accepté

Le président met aux voix l'amendement du député socialiste :

Al. 1 « *Le signalement d'un lanceur d'alerte conforme à l'article 3 ne doit entraîner pour lui aucun désavantage professionnel ni ne constitue une violation de son secret de fonction.* »

Oui : 9 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)

Non : 0

Abst. : 0

L'amendement est accepté à l'unanimité

Le président met aux voix l'amendement du député Vert :

Al. 1 « *Le signalement d'un lanceur d'alerte conforme à l'article 3 ne doit entraîner pour lui aucun désavantage professionnel ni ne constitue une violation de son secret de fonction, de son devoir de fidélité, de diligence ou de discrétion dû à l'employeur.* »

Oui :	9 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)
Non :	0
Abst. :	0

L'amendement est accepté à l'unanimité.**Art. 6 al. 2**

Un député socialiste propose un nouvel alinéa qui reprendrait la proposition de l'AJP. Il propose l'amendement suivant : al. 3 (**nouveau**) : « *en cas de litige, il incombe à l'employeur d'apporter la preuve qu'une sanction ou mesure n'a pas été prononcée en raison du signalement* »

Un député PLR note qu'il s'agit d'un renversement du fardeau de la preuve. Il se dit opposé à cette modification, car une telle preuve serait impossible à amener.

Sa collègue PLR précise qu'il ne s'agit pas tout à fait d'un renversement du fardeau de la preuve. Dans le cadre de l'Etat, toute sanction doit être motivée. Elle propose toutefois de modifier la proposition du député socialiste en remplaçant le « *en cas de litige* » par une notion temporelle : « *si une sanction touche l'auteur postérieurement à un signalement (...)* ».

Le député PDC se dit en défaveur de cet amendement, car il risque d'alourdir la procédure alors même qu'il existe suffisamment de garanties et d'obligations. Il estime qu'il est préférable de se contenter des deux alinéas existants.

Le député socialiste concorde avec la députée PLR. Il note que sa proposition ne vise pas à révolutionner le texte, mais à renforcer la protection du lanceur d'alerte. Cela permet de s'assurer qu'aucune sanction ne découle du fait d'un signalement. Il estime que cette précision est importante car le seul fait d'interdire un désavantage semble insuffisant. Concernant la temporalité, il propose la teneur suivante « *en cas de litige survenu postérieurement à un signalement (...)* ». Il note que l'ajout d'un délai risquerait simplement de retarder la sanction au-delà du délai.

Une députée MCG indique que cette modification n'est probablement pas utile au vu du fait que certaines sanctions ne concernent pas directement un licenciement, mais peuvent impliquer un empêchement d'une promotion ou d'autres désavantages.

Un député socialiste note qu'il est impossible de se prémunir contre tous les risques. Il estime toutefois que le fait d'ajouter un élément supplémentaire ne paraît pas inutile. Il ajoute que sa proposition mentionne « sanction ou

mesure », ce qui permet d'élargir le spectre. Il estime qu'une motivation doit être donnée lors d'une sanction.

Le président met aux voix l'amendement du député socialiste :

Al. 3 (nouveau) : « *en cas de litige survenu postérieurement au signalement, il incombe à l'employeur d'apporter la preuve qu'une sanction ou mesure n'a pas été prononcée en raison du signalement.* »

Oui : 4 (1 EAG, 2 S, 1 Ve)
 Non : 4 (2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)
 Abst. : 1 (1 PDC)

L'amendement est refusé.

Le président met aux voix l'art. 6 dans son ensemble – tel qu'amendé :

Oui : 7 (1 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)
 Non : 0
 Abst. : 2 (1 EAG, 1 S)

L'art. 6 est accepté.

Art. 6 tel qu'amendé :

Al. 1 (amendé) : « Le signalement d'un lanceur d'alerte **conforme à l'article 3 ne doit entraîner** pour lui aucun désavantage professionnel ni ne constitue une violation de son secret de fonction, **de son devoir de fidélité, de diligence ou de discrétion dû à l'employeur.** »

Al. 2 : « Il ne constitue pas un motif de résiliation des rapports de service, de révocation ou de toute autre sanction disciplinaire. »

Art. 6 Conséquences du signalement

¹ Le signalement d'un lanceur d'alerte **conforme à l'article 3 ne doit entraîner** pour lui aucun désavantage professionnel ni ne constitue une violation de son secret de fonction, **de son devoir de fidélité, de diligence ou de discrétion dû à l'employeur.**

² Il ne constitue pas un motif de résiliation des rapports de service, de révocation ou de toute autre sanction disciplinaire.

15 février 2019 : Suite du 2^e débat sur le PL 12261***Art. 7 Protection******Al. 1***

Un député socialiste propose, en cohérence avec ce qui a été précédemment voté, de remplacer « *comportements illégaux* » par « *irrégularités* ». Une députée PLR concorde. Elle s'interroge sur le fait que la notion de « témoin » apparaisse dans le projet de loi à cet article, alors qu'elle n'est pas présente en amont. Elle note que, selon la formulation de l'article, il n'est pas dit qu'un témoin soit forcément employé. Son collègue PLR partage son interrogation sur la notion de « témoin » qui est une notion juridique indéterminée et qui n'est définie nulle part ailleurs dans le projet de loi.

Le député socialiste comprend ces préoccupations. Il estime toutefois qu'il est délicat de supprimer cette notion de l'article. Il note que la notion de témoin peut-être comprise au sens de la procédure administrative voire de la procédure pénale. Il note que la chancellerie pourrait apporter des précisions sur ce terme.

La députée PLR indique que sa préoccupation va au-delà de la notion de « témoin ». Elle souligne que la question est de savoir ce qui est entendu par « protection ». Dans le cadre du projet de loi, le lanceur d'alerte a été défini comme un employé. Elle estime que la protection se limite à l'absence d'effets négatifs. S'il s'avère que la personne qui émet un signalement n'est pas employée, il est difficile de définir ce que signifie le terme de « protection ».

Un député EAG note qu'il est nécessaire de se référer à l'exposé des motifs qui donne quelques explications qu'il estime convaincantes : après vérification des faits dénoncés par le lanceur d'alerte, des personnes peuvent être appelées à témoigner. Ces personnes doivent aussi être protégées pour ne pas être victimes de représailles.

Un député socialiste indique que l'exposé des motifs mentionne en p. 7 : « *Le projet de loi prévoit donc expressément une protection contre les représailles pour l'ensemble de la fonction publique et non pas uniquement pour les collaboratrices et collaborateurs de l'administration pouvant faire appel au groupe de confiance* ». Il estime que la notion de « témoin » permet de réduire le risque de représailles dues à un signalement, à l'ensemble d'un service dont une personne signale une irrégularité.

Le président demande pourquoi la notion de « témoin » n'est pas définie à l'art. 3 « définitions ». En effet, un témoin pourrait être une personne

extérieure à l'administration. M^{me} Stahl Monnier estime que, dans la mesure où le projet de loi concerne les membres du personnel de l'administration, le « témoin » doit également être membre de l'administration.

La députée PLR note que l'al. 2 mentionne « (...) *les témoins membres du personnel visé à l'art. 2 (...)* ». Elle estime qu'il serait plus clair de le mentionner à l'al. 1 avec les lettres correspondant à l'art. 2. M^{me} Stahl Monnier note que l'al. 2 concerne les lanceurs d'alerte et les témoins pouvant faire appel au groupe de confiance. Le président souligne que la définition restrictive du « témoin » à l'al. 2, semble indiquer qu'à l'al. 1 le « témoin » comprend l'ensemble des personnes qui observent une irrégularité, et non seulement celles qui sont internes à l'administration.

Le député socialiste s'accorde avec la députée PLR sur le fait que l'al. 1 devrait clarifier la notion de « témoin ». Il souligne que le sort des personnes-témoins externes à l'Etat reste indéfini. Cette mention pourra faire l'objet d'autres règlements.

Le président note que la question du rôle du groupe de confiance dans le traitement des signalements fait encore débat au sein de la commission. Il se dit, à titre personnel, favorable à l'inclusion du groupe de confiance. Il note toutefois qu'il existe un risque de conflit de compétence dans le cas où une personne « signalante » fait partie d'une entité qui n'est pas affiliée au groupe de confiance. M^{me} Stahl Monnier note que l'al. 3 mentionne les exceptions au passage par le groupe de confiance.

Le président estime qu'il serait inopportun que le groupe de confiance doive se dessaisir du traitement d'un signalement dans le cas où les témoins ne feraient pas partie d'une entité qui entre dans sa compétence. Il demande à M^{me} Stahl Monnier s'il est possible de revenir avec une proposition qui offre une plus grande cohérence pour cet alinéa. Il estime qu'une définition du témoin à l'art. 3 serait bienvenue.

Un député Vert estime qu'il serait utile de mentionner les « témoins » en amont dans le texte afin de les inclure dans l'ensemble des procédures de traitement.

La députée PLR propose de modifier l'art. 7 al. 1 comme suit : « *La protection des lanceurs d'alerte et des témoins **membres du personnel visé à l'article 2, de comportements illégaux (ci- après : témoins)** est assurée par l'employeur.* »

Un député socialiste demande des précisions sur la proposition de la députée PLR. Il demande s'il s'agit de définir les témoins comme uniquement des personnes pouvant faire appel au groupe de confiance. Celle-ci répond qu'il s'agit à l'alinéa 1 de mentionner : « *La protection des*

lanceurs d'alerte et des témoins d'irrégularités membres du personnel visé à l'article 2 (ci-après : témoins) est assurée par l'employeur. »

Le député EAG constate qu'à l'al. 2 de l'art. 7, certaines lettres de l'art. 2 sont mentionnées et que celles-ci ne sont pas reprises dans l'amendement.

Un député socialiste indique qu'il n'est pas nécessaire de reprendre les lettres mentionnées à l'al. 2, car il s'agit d'un article général. Le système voulu par le Conseil d'Etat est d'avoir une règle générale qui veut que l'employeur assure la protection dans un premier temps. Dans un deuxième temps, pour un certain nombre d'institutions, il existe une obligation de passer par le groupe de confiance. Il émet l'hypothèse d'imposer le groupe de confiance pour toutes les entités, afin de ne pas causer de disparités de traitement. Il note que les communes ne sont pas obligatoirement soumises au groupe de confiance. Il souligne que plus l'entité est petite, plus il est difficile d'organiser un système crédible équivalent au groupe de confiance. Il questionne la manière dont le Conseil d'Etat perçoit la protection des lanceurs dans les petites structures. Il rappelle qu'il est important de reconnaître le rôle principal du groupe de confiance en matière de protection.

M^{me} Stahl Monnier indique que certaines entités ne désirent pas adhérer au groupe de confiance. L'article a été rédigé de sorte à ne pas aller à l'encontre de cette volonté, notamment lorsque des structures internes équivalentes existent.

La députée PLR indique en réponse aux préoccupations évoquées par le député socialiste, que l'al. 3 précise les cas où le groupe de confiance n'est pas sollicité. L'al. 3 indique que les autres autorités, soit adhèrent au groupe de confiance, soit mettent en place un système équivalent. Elle note que cela donne éventuellement une possibilité au Conseil d'Etat de pousser certaines institutions à se tourner vers le groupe de confiance si elles ne possèdent pas de dispositif équivalent.

Le président partage les préoccupations du député socialiste. Il note que l'al. 3 crée une certaine insécurité notamment lorsqu'il s'agit de petites structures pour lesquelles il est difficile de mettre en place un système interne capable de garantir la confidentialité. Il partage les derniers propos de sa collègue PLR d'éventuellement pousser les entités à adhérer au groupe de confiance.

Le député socialiste souligne que la problématique fondamentale découle du fait que l'alinéa 3 évoque un niveau de protection équivalent à celui du groupe de confiance. Il questionne les méthodes de contrôles qui pourraient être mises en place pour s'assurer que cette disposition soit respectée. Il évoque l'hypothèse de mettre en place un système d'accréditation qui

permettrait de déterminer de quelle manière une entité prend en charge la protection d'un lanceur d'alerte. Il serait également possible de mentionner dans la loi un organe – comme la Cour des comptes – chargé de contrôler le dispositif.

M^{me} Stahl Monnier note que certains autres organismes internes existent déjà et que le but du projet de loi était de les intégrer aux dispositifs.

Un député PLR émet des doutes sur la capacité de petites structures, notamment subventionnées, de protéger la confidentialité dans un système interne de traitement des signalements, sachant qu'un tel système coûte cher et qu'il faut en vérifier la crédibilité.

Le député socialiste note que le projet tel que rédigé offre un système ouvert dans lequel une petite commune pourrait, par exemple, charger un secrétaire adjoint de la protection des lanceurs d'alerte. Il estime qu'un tel système ne peut pas fonctionner, notamment pour les raisons évoquées par le député PLR. Il souligne sa préférence pour un système fermé dans lequel il est dit que le groupe de confiance est l'institution par défaut. Si une autre entité est désignée, une autorité – par exemple la Cour des comptes – doit être choisie pour valider que l'entité concernée sort du groupe de confiance.

La députée PLR s'accorde avec les propos du député socialiste. Elle propose de maintenir deux alinéas séparés : l'al. 2 qui mentionne le groupe de confiance comme institution désignée par défaut et un al. 3 qui évoque d'éventuelles dérogations à cette règle, si les entités prouvent qu'un système interne mis en place garantit un niveau de protection équivalent. Elle propose à cet égard de donner la compétence au Conseil d'Etat d'admettre qu'une entité n'est plus rattachée au groupe de confiance.

Le président indique que M^{me} Rodriguez a fait part d'un document de M. Flaks, qui comporte les dispositifs de protection de la personnalité. Celui-ci mentionne le Groupe de Confiance ainsi que des médiateurs externes pour les HES-SO et l'Université ; la maison genevoise des médiations pour l'aéroport ; le Groupe de protection de la personnalité pour les HUG ; des personnes de confiance internes pour les SIG ; le médiateur de la FEGEMS pour le Petit-Saconnex et Vessy. Les entités ayant adhéré au groupe de confiance sont notamment l'Imad, les EPI, la ville de Vernier, la ville d'Onex et l'OCAS.

Le président propose de reprendre les discussions sur l'alinéa 1. Il propose de voter les amendements combinés du député socialiste et de la députée PLR.

Le président met aux voix l'amendement suivant :

Art. 7 al. 1 : « *La protection des lanceurs d'alerte et des témoins d'irrégularités membres du personnel visé à l'article 2 (ci-après : témoins) est assurée par l'employeur.* »

Oui : 9 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)

Non : 0

Abst. : 0

L'amendement est accepté à l'unanimité.

Al. 2

Un député socialiste note que la proposition du pouvoir judiciaire (PJ) et de la Cour des comptes (CdC) semble convenir. En effet, le projet du Conseil d'Etat mentionne « *le personnel visé à l'art. 2* » alors que la proposition du PJ et de la CdC mentionne « *membres du personnel de l'administration cantonale* ». Cette deuxième formulation semble correspondre à l'idée visée par le projet de loi. Il proposerait l'amendement suivant : al. 2 : « *Le lanceur d'alerte et les témoins membres du personnel de l'administration cantonale peuvent faire appel au groupe de confiance pour leur protection.* ». Il demande l'avis de M^{me} Stahl Monnier, qui indique que dans cette dernière formulation, il manquerait le personnel du Grand Conseil et celui du pouvoir judiciaire.

Il note alors qu'il faudrait formuler l'alinéa comme suit : « *Le lanceur d'alerte et les témoins membres du personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire ainsi que du secrétariat Grand Conseil peuvent faire appel au groupe de confiance pour leur protection.* »

La députée estime qu'il est également possible de formuler les al. 2 et 3 de la manière suivante : l'al. 2 qui établit le groupe de confiance comme institution par défaut et l'al. 3 qui institue des exceptions à l'al. 2. Dans ce cadre elle proposerait de modifier les alinéas comme suit : al. 2 : « *Le lanceur d'alerte et les témoins peuvent faire appel au Groupe de Confiance pour leur protection.* » ; al. 3 (provisoire) « *Si une institution prévoit un niveau de protection équivalent à celle du groupe de confiance, elle peut confier la compétence à une autre entité* ». Cette solution semble intégrer l'ensemble du personnel visé à l'art. 2 ainsi que la Cour des comptes.

Le président propose de voter l'amendement de la députée PLR sur l'al. 2.

Art. 7 al. 2 : « *Le lanceur d'alerte et les témoins peuvent faire appel au groupe de confiance pour leur protection.* »

Oui : 8 (2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)
Non : 0
Abst. : 1 (1 EAG)

L'amendement est accepté.**Al. 3**

La députée PLR propose l'amendement suivant : al. 3 « *Les autorités ou institutions auxquelles la loi s'applique peuvent cependant se doter d'un dispositif offrant un niveau de protection équivalent qui se substitue au Groupe de Confiance* ».

Le président estime que dans cet amendement, il manque une mention de validation par le Conseil d'Etat.

La députée PLR formule l'amendement suivant : « *Les autorités ou institutions auxquelles la loi s'applique peuvent cependant se doter d'un dispositif offrant un niveau de protection équivalent. Après validation par le Conseil d'Etat, ce dispositif se substitue au groupe de confiance.* »

Le député Vert rappelle l'al. 2 : « *Le lanceur d'alerte et les témoins peuvent faire appel au Groupe de Confiance pour leur protection.* ». L'al. 3 pourrait être formulé en débutant, par exemple, par : « Dans le cas contraire, (...) » en poursuivant avec les possibilités offertes aux institutions.

Le président note que l'idée de l'al. 2 est d'instituer par défaut une affiliation au groupe de confiance.

Un député socialiste souligne un risque de conflit institutionnel si, par exemple, le Conseil d'Etat doit valider un organe interne du pouvoir judiciaire.

Le président note que la question des lanceurs d'alerte dans ce projet ne concerne que l'administration. Dans ce cadre, la protection d'un lanceur d'alerte ne peut pas entraîner la révision de jugements ou de procès ; elle ne peut donc pas empiéter sur la compétence du pouvoir judiciaire en tant qu'autorité indépendante.

Un député socialiste s'étonne du fait que la commission ait décidé de proposer le groupe de confiance de manière absolue. Il note que certaines institutions possèdent déjà des mécanismes de protection équivalents. Il indique que dans le système proposé par le PJ, une institution qui souhaite mettre en place un système de protection interne doit le signaler, plutôt que d'adhérer au groupe de confiance. Un député PLR précise que le Secrétariat général du Grand Conseil et le pouvoir judiciaire ont adhéré au groupe de confiance.

Le député socialiste estime qu'il faut privilégier un système d'accréditation plutôt qu'un système d'autorisation. En effet, l'accréditation permettrait à une autorité de reconnaître un système équivalent à celui du groupe de confiance. Il note que, bien que les critères d'équivalence puissent être définis par le Conseil d'Etat, le système d'accréditation pourrait être assuré par la Cour des comptes, afin d'avoir davantage d'indépendance. La députée PLR répond que la modification de l'al. 2 concernait expressément un passage par le groupe de confiance. Elle ajoute que l'al. 3 concerne les possibilités de faire appel à d'autres entités. Concernant l'al. 3, elle propose de rajouter au texte du Conseil d'Etat « (...) *devant garantir un niveau de protection équivalent à celui du groupe de confiance après validation de cette équivalence.* ». Elle souligne toutefois être défavorable au fait de désigner la Cour des comptes comme autorité d'accréditation. En effet, pour reprendre l'exemple d'un autre député socialiste, un conflit institutionnel, notamment avec le Pouvoir de judiciaire, pourrait également avoir lieu s'il s'agit de la Cour des comptes plutôt que du Conseil d'Etat. La recherche d'un organe d'autorisation neutre semble difficile. A cet égard, elle évoque l'idée d'inscrire le Grand Conseil comme organe, bien que dans ce cas, il soit préférable qu'il s'agisse d'une commission particulière. Elle indique toutefois préférer le Conseil d'Etat à la Cour des comptes.

Le président note que si l'organe désigné est le Grand Conseil, il est nécessaire de préciser qu'il s'agit de la commission législative, sur préavis du Conseil d'Etat. Il note que cette proposition complique le texte. Il est en faveur de désigner le Conseil d'Etat. Il ajoute que la CdC pourrait s'inscrire en concurrente du groupe de confiance.

Le président relit la proposition d'amendement de la députée PLR : Art. 7 al. 3 « *Les autorités ou institutions auxquelles la présente loi s'applique peuvent cependant se doter d'un dispositif offrant un niveau de protection équivalent. Après validation de cette équivalence par le Conseil d'Etat, ce dispositif se substitue au groupe de confiance.* »

Un député socialiste propose de remplacer dans la première phrase « *se doter* » par « *opter pour* ». Cela souligne le fait que l'institution sort d'un système requis en première instance. Il ajoute que la deuxième partie de l'alinéa pourrait être définie comme suit : (provisoire) « *Le Conseil d'Etat définit par voie réglementaire les critères d'équivalence et statue sur l'équivalence des systèmes* ». Il note que cet alinéa devrait contenir deux idées : 1. Que le Conseil d'Etat accrédite des systèmes ; 2. Que l'institution opte pour un des systèmes accrédités. Cela permet à une institution d'opter pour un système déjà accrédité pour une autre institution.

La députée PLR note que l'al. 3 du Conseil d'Etat prévoit la possibilité de recourir à un autre organisme ou de mettre sur pied leur propre dispositif de protection. Elle note que, dans ce cadre, si une commune se dote d'un système accrédité par le Conseil d'Etat, une autre commune peut adhérer au même système. Toutefois, si une commune crée le même système qu'une autre commune, il est important que le nouveau système soit contrôlé. Elle ajoute que l'idée de l'al. 3 est de permettre à des organismes de mettre en place un système équivalent à celui du groupe de confiance si celui-ci est accrédité, ou d'adhérer à un système existant, déjà accrédité. Elle souligne la nécessité qu'un nouveau dispositif soit validé par une autorité.

Le député socialiste indique que la création d'un dispositif propre à une institution ne fonctionne que si cette dernière est une grande structure. Il craint de voir se mettre en place des dispositifs internes dont la charge est donnée à des personnes en plus de leur cahier des charges initial. La mention de « *propre dispositif équivalent* » laisse la possibilité d'avoir un système interne ou externe. Il est toutefois important de s'assurer que ces dispositifs possèdent une certaine autonomie.

Le président note que si l'alinéa mentionne : « *le Conseil d'Etat définit des critères d'équivalence par voie réglementaire et valide les dispositifs* », cela règle le problème. En effet, le règlement permettra de déterminer quelles institutions sont susceptibles de mettre en place un système interne.

Le président rappelle la proposition du député socialiste de modifier « *se doter de* » par « *opter pour* ».

La députée PLR indique que l'alinéa pourrait être formulé comme suit : « *Les autorités ou institutions auxquelles la loi s'applique peuvent recourir à un autre organisme ou mettre en place leur propre dispositif offrant un niveau de protection équivalent* ».

Le député socialiste propose de modifier cette dernière proposition comme suit : « (...) *peuvent cependant opter pour un autre dispositif (...)* ». La députée PLR rétorque que la mention « *opter pour* » sous-entend qu'il s'agit d'un dispositif déjà existant. Le terme « *se doter* » évoque davantage le fait qu'une institution peut créer un dispositif. Un autre député socialiste note que du point de vue du dictionnaire Larousse, « *opter pour* » se définit par « *faire un choix entre des solutions qui s'excluent* ». Dans ce cadre, le terme ne signifie pas que le système choisi existe déjà.

Le président propose de passer au vote afin de décider s'il est préférable d'inscrire le terme « *se doter de* » ou « *opter pour* ».

Le président met aux voix l'amendement de la députée PLR :

Art. 7 al. 3 : « Les autorités ou institutions auxquelles la présente loi s'applique peuvent cependant se doter d'un dispositif offrant un niveau de protection équivalent (...). »

Oui : 4 (2 PLR, 1 MCG, 1 UDC)

Non : 3 (2 S, 1 Ve)

Abst. : 2 (1 EAG, 1 PDC)

L'amendement est accepté – l'amendement du député socialiste est exclu.

Le président met aux voix l'amendement du député socialiste :

Al. 3 (2^e partie) : « (...) Le Conseil d'Etat définit les critères d'équivalence par voie réglementaire et valide les dispositifs remplissant ces conditions. »

Oui : 8 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 UDC)

Non : 0

Abst. : 1 (1 MCG)

L'amendement est accepté.

Le président met aux voix l'art. 7 al. 3 dans son ensemble :

Art. 7 al. 3 : « Les autorités ou institutions auxquelles la présente loi s'applique peuvent cependant se doter d'un dispositif offrant un niveau de protection équivalent. Le Conseil d'Etat définit les critères d'équivalence par voie réglementaire et valide les dispositifs remplissant ces conditions. »

Oui : 9 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)

Non : 0

Abst. : 0

L'amendement est accepté à l'unanimité.

Le président met aux voix l'art. 7 dans son ensemble – tel qu'amendé :

Oui : 9 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)

Non : 0

Abst. : 0

L'art. 7 tel qu'amendé est accepté à l'unanimité.

Art. 7 Protection :

¹ *La protection des lanceurs d'alerte et des témoins d'irrégularités membres du personnel visé à l'article 2 (ci-après : témoins) est assurée par l'employeur.*

² **(nouvelle teneur)** *Le lanceur d'alerte et les témoins peuvent faire appel au groupe de confiance pour leur protection.*

³ **(nouvelle teneur)** *Les autorités ou institutions auxquelles la présente loi s'applique peuvent cependant se doter d'un dispositif offrant un niveau de protection équivalent. Le Conseil d'Etat définit les critères d'équivalence par voie réglementaire et valide les dispositifs remplissant ces conditions.*

Art. 8 Obligations de l'employeur**Al. 1**

Un député socialiste propose de remplacer « *comportements illégaux* » par « *irrégularités* ».

Le président met aux voix l'amendement :

Art. 8 al. 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.* »

Oui :	9 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)
Non :	0
Abst. :	0

L'amendement est accepté à l'unanimité.

Art. 8 al. 2

Pas d'opposition, adopté.

Art. 8 al. 3

Pas d'opposition, adopté.

Art. 8 al. 4

Pas d'opposition, adopté.

Le député socialiste signale une remarque conjointe du Cartel et de l'AJP sur la garantie du traitement du signalement. Le Cartel fait référence à l'art. 39 LSurv comme exemple de garantie de traitement pour la CdC.

Le président cite l'art. 39 LSurv : « *La Cour des comptes ne peut classer sans suite ni sans explication les demandes qui lui sont adressées. La Cour motive succinctement par une réponse écrite et dans son rapport d'activité les cas où elle décide de ne pas entrer en matière.* »

Le député socialiste souligne qu'il s'agit d'une question importante. Il s'agit de déterminer si tous les signalements doivent être systématiquement traités, y compris les signalements infondés.

Le président note que la référence à l'art. 39 LSurv s'appliquerait à l'instance qui traite le signalement et non à l'employeur. Dans ce cadre, elle n'entrerait pas dans l'art. 8 « Obligations de l'employeur », mais dans un autre article, voire un nouvel article.

La députée PLR rappelle que l'anonymat n'a pas été interdit dans le projet de loi. Dans ce cadre elle émet une certaine réticence à voir inscrire dans le texte une obligation de traitement d'un signalement. Elle note qu'il serait utile d'indiquer dans le texte qu'il est possible d'écarter rapidement certains signalements qui ne paraissent pas fondés.

Le député Vert estime qu'une référence à l'art. 39 est requise, car il est important de donner suite à un signalement. Il ajoute qu'il est possible pour l'autorité compétente d'expliquer pourquoi elle ne poursuit pas un traitement.

Le président note que ces précisions ne concernent pas l'art. 8, mais plutôt l'art. 5.

La députée PLR demande s'il est possible de reprendre le traitement de l'art. 5. Elle en rappelle l'alinéa 1 : « *L'employeur instruit le dossier afin d'établir les faits et prend les mesures nécessaires à la cessation des comportements illégaux. (...)* ». Le terme « instruit » indique qu'un traitement doit être fait dans tous les cas. Elle doute toutefois de la pertinence d'obliger une institution à répondre à une requête anonyme infondée.

Le président rappelle l'art. 5 tel que voté par la commission : al. 1 « *l'entité saisie d'un signalement instruit le dossier afin d'établir les faits. Elle transmet ses conclusions à l'employeur. Al. 2 : l'employeur prend les mesures nécessaires à la cessation des irrégularités. Il prend également, le cas échéant, des mesures à l'encontre de l'auteur de ces dernières.* ». Le président indique que les termes « instruit » et « transmet » impliquent une obligation.

Un député socialiste explique qu'une différence avec le système de la CdC est la publicité du rapport. Il s'agit de déterminer si un rapport doit être publié à la suite de traitements de signalements.

La députée PLR rappelle que l'art. 39 LSurv prévoit une publication dans le rapport d'activité de la CdC. Cela signifie que toutes les entités devraient effectuer un rapport à la suite d'un signalement. Elle souligne que cette pratique risque de compliquer la procédure.

Le président indique, à la lumière des propos de M^{me} Rodriguez, que le groupe de confiance établit déjà un tel rapport. Il note toutefois que s'il est demandé à chaque entité – notamment aux petites – de faire un rapport, les lanceurs d'alerte concernés seront facilement identifiables. Il ajoute que le système de la Cour des comptes est différent : elle s'intéresse davantage à des dysfonctionnements d'une politique publique qu'à des cas individuels. Il estime que, dans le but de régler un conflit d'ordre personnel, la publication d'un rapport ne semble pas adéquate.

Le député Vert note qu'il serait possible de préciser l'alinéa 1 de l'art. 5.

Le président indique que cette modification n'est pas possible en deuxième débat, car l'article a déjà été voté. **Il propose d'y revenir lors du troisième débat.**

Le président met aux voix l'art. 8 dans son ensemble – tel qu'amendé :

Oui :	8 (1 EAG, 2 S, 1 PDC, 2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)
Non :	0
Abst. :	1 (1 Ve)

L'art. 8 tel qu'amendé est accepté.

Art. 8 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.*

Art. 9 Entrée en vigueur

La députée PLR demande s'il existe une raison de mentionner que le Conseil d'Etat fixe l'entrée en vigueur de la loi, plutôt que de mentionner une date précise. M^{me} Stahl Monnier répond que cette mention permet de laisser

le temps de rédiger un règlement d'application. La députée souligne que la date pourrait être, par exemple, le 1^{er} janvier 2020.

Le président, à la lumière de son expérience sur la Loi sur la médiation administrative, déconseille de mentionner une date précise. En effet, il rappelle que les débats au Grand Conseil ainsi qu'un éventuel renvoi en commission peuvent allonger le temps de finalisation de la Loi. De plus, une date précise induit une mise en place immédiate des dispositifs inscrits dans la Loi, ce qui ne semble pas possible au vu des exigences requises.

La députée PLR demande s'il est possible de prévoir un délai, en mentionnant, par exemple : « *Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi dans les six mois. A défaut, la loi entre en vigueur l'année suivante* ». M^{me} Stahl Monnier note qu'en général les articles concernant l'entrée en vigueur sont des clauses standard : « le Conseil d'Etat fixe (...) », ou une date précise.

Un député socialiste se rallie à la préoccupation de la députée PLR. Il propose de mentionner un délai mobile tel que « *Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi, dans l'année qui suit son adoption par le Grand Conseil.* » Le président indique que cette formulation ne règle pas la question d'un recours. Le député rétorque qu'il est difficile de régler l'ensemble des cas possibles. Le président rappelle que les recours sont fréquents. De plus, il note que la question de l'anonymat étant un sujet sensible, il est difficile d'exclure le dépôt de recours.

Le député socialiste maintient son amendement. Il estime en effet qu'un délai d'une année après l'adoption de la loi paraît suffisant.

Le président note qu'il est nécessaire de distinguer la date d'adoption qui dépend du Grand Conseil et la date d'entrée en vigueur, voire de publication, qui dépend du Conseil d'Etat.

La députée PLR indique qu'il est possible de prévoir la suspension du délai en cas de recours.

Le président résume l'amendement comme suit : « *Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi, dans l'année qui suit son adoption, ce délai étant suspendu en cas de recours* ». M^{me} Stahl Monnier note qu'il existe encore un délai supplémentaire pour un éventuel référendum.

La députée PLR propose de modifier « adoption » par « promulgation ». Cela permet de laisser suffisamment de temps à la mise en place des dispositifs.

Un député EAG note que la « promulgation » signifie déjà « entrée en vigueur sauf recours ». Il note qu'il est difficile d'imaginer une loi promulguée qui ne peut pas entrer en vigueur. Le président indique que ce cas de figure est possible lorsque la loi est saisie d'un recours qui n'a pas d'effet suspensif.

Le député socialiste se rallie à la proposition de la députée PLR. Il questionne toutefois le fait qu'une année soit nécessaire après la promulgation. De plus, il note qu'en cas de recours sans effet suspensif, le Conseil d'Etat devrait tout de même débiter la rédaction du règlement. Dans le cas contraire, il s'agirait d'un effet suspensif *de facto*, car le Conseil d'Etat suspend son travail. Il estime qu'il serait préférable d'ajouter « *le délai étant suspendu en cas de recours avec effet suspensif.* »

Le président met aux voix l'amendement du député socialiste :

Art. 9 : « *Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi, dans l'année qui suit sa promulgation. Ce délai est suspendu en cas de recours avec effet suspensif.* »

Oui :	5 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC)
Non :	4 (2 PLR, 1 MCG, 1 UDC)
Abst. :	0

L'amendement est accepté.

Le président met aux voix l'art. 9 dans son ensemble – tel qu'amendé :

Oui :	5 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC)
Non :	3 (1 PLR, 1 MCG, 1 UDC)
Abst. :	1 (1 PLR)

L'art. 9 tel qu'amendé est accepté.

Art. 10 Dispositions transitoires

Un député PLR indique être opposé à cet article. Sa collègue de parti concorde. Elle estime que le principe de rétroactivité contenu dans l'article contrevient aux principes de la Loi.

Un député socialiste note que le projet de loi ne modifie pas la définition des irrégularités qui font l'objet d'un traitement actuellement. Il souligne à cet égard qu'il ne s'agit pas de rétroactivité et que l'argument de la députée n'est pas valable.

Un autre député socialiste indique que la doctrine établit une distinction entre un effet rétroactif à proprement dit ou improprement dit. Il note que dans le projet de loi, les dispositions concernent le signalement et non les

faits. Dans ce cadre, bien que le traitement d'un signalement soit modifié, il importe peu que l'objet du signalement ait eu lieu antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi. Il ajoute que d'un point de vue juridique, cet article ne pose pas de problème de rétroactivité.

Le député PLR indique s'opposer à cet article. Il note qu'aucune limite dans le temps n'est mentionnée pour les faits. Dans ce cadre, des faits ayant eu lieu il y a 50 ans pourraient être signalés. Il ajoute que la mention d'une date précise n'aurait que peu de sens, car elle induirait un effet de seuil subjectif.

Un député MCG note qu'aucune loi ne peut entrer en vigueur avec un effet rétroactif. Toutefois, il estime que dans ce cas, il peut être pertinent de permettre certains signalements pour des faits antérieurs à l'entrée en vigueur.

Le député PLR note qu'un tel article signifie que des signalements anonymes peuvent être déposés pour des faits antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi, sans date limite dans le passé.

Le député Vert partage l'avis d'un député MCG. Il estime que dans le cadre de ce projet de loi, les signalements pour des faits antérieurs seront effectués à une autorité qui aura la possibilité de décider s'il s'agit de faits pertinents ou non. Il note que le fait de pouvoir dénoncer des faits ayant eu lieu deux ou trois mois avant l'entrée en vigueur est important.

Un député socialiste souligne qu'il s'agit d'une loi-cadre. Il rappelle également que le projet de loi ne défend pas les lancements d'alerte anonymes de manière obligatoire. Il ajoute que le projet de loi ne définit pas la notion d'« irrégularité ». Dans le cas où des comportements passés qui ne pouvaient pas être dénoncés avant la loi sont dénoncés après son entrée en vigueur, il y aurait effectivement un problème de rétroactivité. Toutefois, ce n'est pas le cas dans de cette loi qui définit une procédure et une protection adaptée. Enfin, en réponse aux propos du député PLR, il estime que personne ne subira de préjudices en raison de l'introduction d'une protection supplémentaire à l'art. 10.

Le député PLR s'accorde avec le fait qu'il n'y ait pas d'obligation d'une dénonciation anonyme. Il note toutefois que des dénonciations anonymes sont possibles sans limites dans le temps.

Un député socialiste indique que les dénonciations anonymes ne sont possibles que dans les institutions qui les acceptent.

Le député PDC partage les préoccupations soulevées par une éventuelle rétroactivité. Il note toutefois que dans ce cas, il est important que d'anciens cas connus postérieurement à l'entrée en vigueur puissent être traités. Il

propose de maintenir l'article tel que rédigé par le Conseil d'Etat, en y ajoutant une prescription pour les faits, par exemple de dix ans.

Le député MCG souligne l'importance d'avoir une vision large de la protection. Il note que la question d'éventuelles calomnies doit être prise en compte par le législateur, bien que ces dernières seront traitées a posteriori par la justice.

Un député socialiste rappelle son opposition à la modification de cet article. Il note que les propositions de modification auraient pour effet de diminuer le niveau de protection accordé aux lanceurs d'alerte. Il souligne le fait qu'il ne s'agit pas de protéger les lanceurs d'alerte de mauvaise foi. Il rappelle que l'art. 3 mentionne « *Est un lanceur d'alerte au sens de la présente loi le membre du personnel qui, de bonne foi et pour la sauvegarde de l'intérêt général, sur la base de soupçons raisonnables, a signalé à sa hiérarchie ou à toute autre entité compétente en la matière des irrégularités constatées de manière licite (...)* ». Il estime que les propos visant à dire que l'article est propre à induire des signalements pour des faits remontant à plusieurs siècles ne sont pas recevables.

Le député PLR demande de quelle manière il est possible de déterminer qu'un délateur anonyme est de bonne foi. Il note que le projet de loi garantit la même protection pour un délateur anonyme de bonne ou de mauvaise foi.

Le député PDC propose d'ajouter un alinéa 2 : « ces faits sont prescrits dans une période de dix ans antérieurs au signalement ».

Le député PLR note qu'il n'est pas possible de dire que les faits sont prescrits. Il cite la proposition de formulation de M^{me} Rodriguez : « l'antériorité de ces faits est limitée à dix ans. » Le député PLR s'accorde avec cette proposition.

Le président propose la suppression de l'art. 10.

Le président met aux voix l'amendement suivant :

Art. 10 : *suppression de l'article 10*

Oui :	3 (2 PLR, 1 UDC)
Non :	5 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 MCG)
Abst. :	1 (1 PDC)

L'amendement est refusé.

Le président met aux voix l'amendement du député PDC.

Art. 10 : « *Un signalement peut être effectué par un lanceur d'alerte pour des faits antérieurs à l'entrée en vigueur de la présente loi. L'antériorité de ces faits est limitée à dix ans.* »

Oui : 3 (1 PDC, 2 PLR)
 Non : 5 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 MCG)
 Abst. : 1 (1 UDC)

L'amendement est refusé.

Le président met aux voix l'art. 10 dans son ensemble :

Oui : 5 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 MCG)
 Non : 3 (2 PLR, 1 UDC)
 Abst. : 1 (1 PDC)

L'art. 10 est accepté.

Art. 10 Disposition transitoire

« Un signalement peut être effectué par un lanceur d'alerte pour des faits antérieurs à l'entrée en vigueur de la présente loi. »

Le président indique que l'art. 11 modifie l'art. 2C de la *loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997 (B 5 05)*, et l'art. 33 al. 3 de la *loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale, du 27 août 2009 (E 4 10)*.

Un député socialiste demande pourquoi à l'art. 2C al. 2 il est mentionné que « *Le groupe de confiance (...) est rattaché fonctionnellement au président du Conseil d'Etat.* ». Il propose de supprimer cette phrase et de maintenir « *Il est rattaché administrativement au département présidentiel* » en attendant des précisions du Conseil d'Etat. Il s'agit de s'assurer que le groupe de confiance travaille en toute indépendance.

Une députée PLR demande quelle est la base légale en vigueur. Un député EAG répond qu'il existe uniquement un règlement.

Le président met aux voix l'amendement socialiste :

Art. 2C al. 2 (LPAC) : « *Le groupe de confiance s'acquitte de ses tâches en toute indépendance. Il est rattaché ~~fonctionnellement au président du Conseil d'Etat~~ et administrativement au département présidentiel.* »

Oui : 5 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC)
 Non : 1 (1 UDC)
 Abst. : 3 (2 PLR, 1 MCG)

L'amendement est accepté.

Un député EAG signale qu'il existe un règlement relatif à la protection de la personnalité à l'Etat de Genève qui, à l'art. 7 « indépendance », mentionne : « *Le groupe de confiance travaille en toute indépendance. Il est rattaché fonctionnellement au président ou à la présidente du Conseil d'Etat et administrativement au département présidentiel.* ». Il note que dans le cadre de l'amendement précédent, il est nécessaire de signaler dans le rapport que le règlement en question doit être modifié.

Le député socialiste indique que, soit le Conseil d'Etat explique en troisième débat la nécessité de rattacher fonctionnellement le groupe de confiance au président ; soit il sera demandé au Conseil d'Etat de retirer cette notion de la base réglementaire. La députée PLR concorde.

Le président demande s'il existe d'autres propositions d'amendement pour l'art. 2C.

Un député socialiste demande si les renvois mentionnés à l'al. 3 sont corrects ou s'ils doivent être modifiés.

Le président note que la mention « (...) et peut également le faire pour le personnel d'autres autorités ou institutions qui ont adhéré conventionnellement à son dispositif » correspond à ce qui est prévu dans le projet de loi.

Le président met aux voix l'art. 2C (LPAC) dans son ensemble – tel qu'amendé :

Oui : 6 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC, 1 MCG)
 Non : 0
 Abst. : 3 (2 PLR, 1 UDC)

L'art. 2C (LPAC) tel qu'amendé est accepté.

Art. 2C (LPAC) Groupe de confiance (nouveau)

¹ *Le Conseil d'Etat instaure un groupe de confiance. Après consultation des organisations représentatives du personnel, le Conseil d'Etat désigne son responsable.*

² *Le groupe de confiance s'acquitte de ses tâches en toute indépendance. Il est rattaché ~~fonctionnellement au président du Conseil d'Etat et administrativement au département présidentiel.~~*

³ *Le groupe de confiance est chargé de la mise sur pied et de l'application d'un dispositif de protection de la personnalité en application de l'article 2B. Il l'applique d'office pour le personnel visé à l'article 1, alinéa 1, lettres a à c, f et g, et alinéa 2, lettre a et peut également le faire pour le personnel d'autres autorités ou institutions qui ont adhéré conventionnellement à son dispositif.*

⁴ *Le groupe de confiance est également chargé de recevoir des signalements de lanceurs d'alerte, d'instruire les faits et de protéger les lanceurs d'alerte, conformément à la loi sur la protection des lanceurs d'alerte, du ... (à compléter).*

Art. 33 al. 3 (nouveau) (LaCP)

Un député socialiste reprend l'amendement de la Cour des comptes : « *Un fonctionnaire est réputé avoir respecté l'obligation de l'alinéa 1 du présent article lorsqu'il a signalé les faits à sa hiérarchie, à la Cour des comptes ou à l'entité prévue à cet effet en application de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte, du... (à compléter).* »

Une députée PLR note que la Cour des comptes est comprise dans l'« *entité prévue* ». Le député socialiste en convient et retire sa proposition d'amendement.

Art. 33 al. 3 (nouveau) (LaCP) :

Pas d'opposition, adopté.

Art. 33 al. 3 (nouveau) (LaCP)

Un fonctionnaire est réputé avoir respecté l'obligation de l'alinéa 1 du présent article lorsqu'il a signalé les faits à sa hiérarchie ou à l'entité prévue à cet effet en application de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte, du... (à compléter). »

Un député socialiste demande si le PL 12076 sera traité en même temps que le troisième débat sur le PL 12261.

Le président indique que la commission doit voter dans un premier temps le PL 12261 avant de traiter le PL 12076. En effet, le résultat du premier aura un impact sur le second.

8 mars 2019 : Point sur l'organisation de la suite des travaux

Le président indique que les remarques de la direction des affaires juridiques de la Chancellerie seront disponibles le 15 mars 2019. Il ajoute que M^{me} Rodriguez a réalisé un tableau synoptique qui résume le 2^e débat du PL 12261, qui intégrera le vote sur l'article 2., après l'audition de la BCGe.

15 mars 2019 : Audition de M. Blaise Goestchin, président de la direction générale (CEO) de la BCGe, accompagné de M^e Philippe Marti, responsable juridique de la BCGe

Le président accueille M. Blaise Goestchin, président de la direction générale (CEO) de la BCGe et de M^e Philippe Marti, Chef juridique de la BCGe. Il rappelle que l'audition concerne les travaux sur les PL 12261, PL 12076 et sur la résolution R 838.

M. Goestchin indique que le PL 12261 a fait l'objet d'une discussion au sein de la BCGe. Il note que la question soulevée par la commission est de savoir si la BCGe possède un système de protection des lanceurs d'alerte. Il s'exprime en tant qu'entrepreneur et donnera la parole à M. Marti pour les questions juridiques. Il indique qu'à l'heure actuelle il n'existe pas de système formel qui répond précisément à la définition d'un « système de protection des lanceurs d'alerte. » Il note toutefois, au regard du champ normatif et de la réglementation de la BCGe, qu'il existe des entités au sein de la banque comme la commission du personnel élue ainsi que certaines règles de gouvernance qui répondent à ce but. De plus, il existe de nombreuses instances de contrôle comme le service d'audit interne et externe ou encore la FINMA. Il ajoute que les règles régissant la dénonciation de faits illicites ou d'irrégularités sont constamment renforcées. Dans ce cadre, la BCGe est déjà suffisamment outillée dans le domaine des lanceurs d'alertes. Une législation supplémentaire ne semble dès lors pas nécessaire. Il rappelle qu'il existe également des obligations de dénonciation, notamment dans le domaine du blanchiment d'argent. Il donne la parole à M. Marti pour évoquer les aspects juridiques.

M. Marti indique que la BCGe est consciente de la nécessité de protéger adéquatement les lanceurs d'alerte de bonne foi. Il souligne toutefois qu'il n'est ni nécessaire ni possible de soumettre les rapports de travail entre la BCGe et ses employés au projet de loi sur les lanceurs d'alerte. Premièrement, car l'exposé des motifs du projet de loi mentionne que le texte vise à protéger les lanceurs d'alerte « *au sein de l'administration genevoise* ». Or la BCGe n'est pas une entité publique. Bien que la BCGe soit une société

anonyme de droit public, elle exerce ses activités en concurrence avec d'autres entreprises régies par le droit privé. A cet égard, l'art. 17 de la loi sur la Banque cantonale de Genève (LBCGe) prévoit que « [l]es relations entre la banque et son personnel sont régies par le droit privé ». Le fait de placer la BCGe dans le cercle des entités publiques ne s'impose donc pas. Le régime de gouvernance au sein du système bancaire est complexe, contraint et surveillé. Ce régime prévoit des systèmes d'obligation de dénoncer qui correspondent aux buts du projet de loi. A cet égard, la Banque est surveillée par la FINMA et soumise à la surveillance et au devoir d'information à l'égard du Conseil d'Etat. Les règles contenues dans la *circulaire de la FINMA 2017-1*, qui traite de la gouvernance des entreprises bancaires, fondent l'obligation d'instaurer dans les processus de traitement d'une banque, l'accès direct des fonctions de *risk & compliance* au conseil d'administration. Ce système implique un devoir impératif de *whistleblowing* à la charge des fonctions de *risk & compliance*. La fonction de *compliance* a pour but de détecter les irrégularités et de les traiter de manière à assurer le bon fonctionnement de la banque. Au sein de la BCGe, tout collaborateur peut, voire doit – en vertu de son obligation de fidélité – signaler les irrégularités dont il est témoin. Concrètement, lorsqu'un collaborateur constate une irrégularité, il la signale à sa ligne hiérarchique dans laquelle est présent un *compliance officer* qui a pour mission de faire remonter l'information à la fonction *compliance*. A cet égard, chaque division – p. ex. agence, *private banking*, *back office* – possède des *compliance officers*. Ces derniers reçoivent des signalements qu'ils transmettent à la fonction centrale qui, elle, a une obligation de les faire parvenir au conseil d'administration ainsi qu'à la direction générale. De plus, le service d'audit interne constitue le garant de l'irréprochabilité et de l'indépendance de la Banque.

Il souligne l'importance de l'obligation de la fonction *compliance* de signaler les irrégularités à la direction générale ou au conseil d'administration. Il rappelle que les banques ont l'obligation de dénoncer les soupçons de crimes en lien avec des opérations faites par les clients. A cet égard, le nombre de dénonciations de ce type a fortement augmenté ces dernières années, notamment pour les cas de corruption. Si une dénonciation n'est pas traitée par les organes de direction de la Banque, ils risquent d'encourir une interdiction d'exercer le métier jusqu' 5 ans en vertu du non-respect de la garantie de l'activité irréprochable. La FINMA a reçu 4 000 dénonciations de tiers en 2017. Certaines dénonciations sont effectuées par des collaborateurs et collaboratrices de banques, même de manière anonyme. A cet égard, le réceptacle des signalements doit se diriger vers l'autorité suprême de surveillance des banques et non vers un système public tel que

prévu par le projet de loi. Il ajoute qu'il existe deux mécanismes supplémentaires : 1. Le règlement de la commission du personnel qui prévoit que tout collaborateur ou collaboratrice qui estime avoir des doléances à formuler peut s'adresser à la commission du personnel, qui peut transmettre le signalement aux ressources humaines ou à la direction générale. 2. Si une personne estime avoir subi un mauvais traitement, elle peut, depuis 2005, activer l'antenne de médiation externe pour exposer sa situation. La médiatrice externe peut remonter la situation auprès d'une commission de conciliation composée des ressources humaines et de la commission du personnel. M. Marti souligne que le non-respect d'une obligation de traiter un signalement peut entraîner une interdiction d'exercer le métier ainsi que des amendes personnelles.

M. Marti évoque d'autres arguments contre une loi cantonale.

1. Le principe de primauté du droit fédéral en vertu de l'art. 17 de la LBCGe et de l'art. 47 de la Constitution fédérale. Dans ce cadre, certaines dénonciations protégées par le droit cantonal pourraient être poursuivies par le droit fédéral.
2. Le Droit fédéral est en cours de révision et prévoit une protection renforcée des lanceurs d'alerte. La BCGe sera donc soumise, au même titre que toutes les banques à un corpus plus contraignant résultant du droit des obligations.
3. Si la commission décide tout de même d'inscrire la BCGe dans le champ d'application de la loi, elle doit être consciente que de son incompatibilité avec le secret professionnel banquier-client. Il souligne l'importance d'un système qui permette des dénonciations tout en maintenant le droit du secret professionnel, qui doit primer sur une protection automatique du lanceur d'alerte. Une application du projet de loi tel qu'il est rédigé mettrait en péril la pesée des intérêts nécessaire entre le secret du client et l'intérêt général. Dans ce cadre, il serait utile de prévoir une exception qui permette de protéger le secret bancaire. Il note que cette exception existe déjà dans la jurisprudence. Enfin, M. Marti indique qu'en vertu des règles qui sont déjà en force, les mécanismes actuels sont suffisants. Il rappelle que le droit fédéral qui régit les rapports de travail entre la Banque et ses employés sera modifié dans le sens visé par le projet de loi.

Le président remercie M. Goestchin et M. Marti pour leurs explications. Il donne la parole aux député.es.

Un député UDC remercie les auditionnés pour leurs explications. Il note que le système bancaire possède de nombreux mécanismes, devoirs et sanctions. Il rappelle que le projet de loi concerne l'Etat et les institutions de

droit public : il vise à protéger et à assurer la confidentialité des lanceurs d'alerte. Lors des discussions en commission, deux questions majeures se sont posées : 1. Le fait d'étendre éventuellement le champ d'application de la loi aux sociétés anonymes, soumises au Code des obligations. 2. De supprimer une clause prévue dans le projet de loi qui mentionne que le signalement « *n'est pas anonyme* ». Il note encore que la BCGe est soumise au droit fédéral et que le projet de loi serait incompatible avec le secret bancaire. Il demande comment réagirait la BCGe en cas d'inclusion de l'institution dans le champ d'application de la loi. M. Marti répond qu'il est important que la BCGe puisse exercer ses activités dans un cadre identique à celui qui prévaut dans les autres banques. Dans le cas contraire, les clients de la BCGe risquent de se tourner vers d'autres banques, car le secret bancaire serait compromis. Si la BCGe n'est plus en mesure d'effectuer sa mission, elle examinera les moyens de recours ou d'opposition à l'application de la loi. Il rappelle que la BCGe n'est pas soumise à la LOIDP, or le projet de loi vise à régir la fonction publique, qui n'inclut pas la BCGe.

Un député socialiste indique que la question est de rendre compatible le système prévu par le projet de loi avec les obligations de la BCGe. A titre préliminaire, il explique que le projet de loi n'est pas lié à la fonction publique, car il s'applique au cadre de l'Etat au sens de l'art. 189 Cst-GE : le canton, les communes et les instructions de droit public et donc potentiellement la BCGe. Il n'existe pas de lien direct entre la fonction publique et l'application de la loi, mais un lien entre le statut des institutions et le champ d'application de la loi. Il rappelle que l'art. 26 Cst-GE a obtenu la garantie fédérale et n'est donc pas incompatible avec le Droit fédéral. Il note encore que la BCGe possède un organe de médiation ainsi qu'un système propre aux institutions bancaires incluant la FINMA. Il estime toutefois que ce système n'est pas incompatible avec le projet de loi. Il rappelle que le texte ne prévoit pas un monopole d'organe de signalement. A cet égard, la FINMA pourrait figurer comme récipiendaire des signalements. Concernant l'organe de protection des lanceurs d'alerte, il semble se dégager le choix du groupe de confiance comme système résiduel pour les institutions qui n'auraient pas de système propre. Il rappelle que le projet vise à garantir un système de protection des lanceurs d'alertes. Dans le cadre de la BCGe, il note qu'un tel système n'existe pas formellement. Il indique que le fait que la BCGe soit soumise au droit privé découle d'un renvoi au droit fédéral dans le droit cantonal. A cet égard, il revient au législateur cantonal le choix de soumettre ou non la BCGe au droit fédéral. Il note que si la BCGe possède uniquement les prérogatives d'une banque commerciale, son statut de société anonyme de droit public n'a pas de sens. Concernant le secret bancaire, il

précise que si la législation est appliquée, il sera nécessaire de prévoir une disposition spécifique pour la BCGe en conformité avec l'application du secret bancaire. Il entend l'argument de la pesée d'intérêt propre au secret bancaire. Il demande toutefois de quelle manière il serait possible d'articuler le projet de loi pour qu'il soit compatible avec la particularité du système bancaire. Il souligne l'existence du secret de fonction au sein de l'Etat ainsi que du secret fiscal au sein de l'administration fiscale cantonale. Il demande quelle est la différence entre ces obligations et le secret bancaire.

M. Marti répond que la question du secret bancaire touche les rapports de travail entre l'employé et la BCGe. La modification législative prévue consiste à régir différemment le devoir de fidélité de l'employé qui découle du droit du travail. Il indique qu'il n'est pas nécessaire de légiférer à ce niveau, car la modification prochaine du Code des obligations ira dans ce sens. Cette modification du droit fédéral sera applicable à toutes les banques. M. Marti ajoute qu'il existe une différence notable entre les administrés et les clients de la BCGe. En effet, les administrés n'ont pas le choix de se tourner vers l'administration dans le cadre d'un service public. Or, dans le cas de la BCGe, il existe une concurrence entre les banques et le client dispose de nombreux choix. A cet égard, plus le système législatif de la BCGe diffère de celui des autres banques, plus il existe des risques de dysfonctionnement. M. Goestchin souligne que la BCGe poursuit les objectifs visés par le projet de loi. Il note qu'une entreprise a besoin d'organisation, de codification et de canalisation. Il plaide toutefois pour une équivalence entre le système bancaire privé et le système de la BCGe. Il ajoute que dans le cadre actuel, les buts de la BCGe sont atteints.

Le député socialiste indique que le but du projet de loi est non seulement d'organiser l'alerte, mais principalement de garantir la protection des employés de la banque. M. Goestchin indique que la protection est extrêmement forte, du fait du devoir. Et M. Marti ajoute que l'employé de banque est protégé. L'employeur – la banque – doit traiter un signalement au risque de ne plus pouvoir exercer. La BCGe est convaincue du besoin de protection des *whistleblower*. A cet égard, la modification prochaine du Code des obligations dans ce sens s'appliquera à toutes les banques.

Un député EAG comprend le fait que le Droit fédéral sera modifié dans le sens visé par le projet de loi. Il demande toutefois s'il existe, dans ce cadre, un espace pour que des normes cantonales s'appliquent à la BCGe, dans le respect du droit fédéral. M. Goestchin indique que la vision de la BCGe est tournée vers la contribution aux politiques publiques. La BCGe a été dotée de plusieurs outils afin d'être en mesure de répondre à sa mission : ses rapports de travail sont soumis au droit privé et elle peut agir sur le plan international.

Il note que le système actuel fonctionne bien et est adapté à sa mission. Il ajoute que la banque est présente sur les marchés et soumise aux exigences de l'évolution conjoncturelle. Elle a de ce fait besoin d'être compétitive. M. Marti ajoute que le droit du travail est régi par le droit fédéral. Il n'existe donc pas de place pour le droit cantonal dans ce domaine.

Le député poursuit et demande si cela signifie que le droit cantonal est exclu. Il note que dans la loi sur la laïcité de l'Etat, l'art. 3 al. 5 pose des obligations aux « *agents de l'Etat* ». Il demande si cette disposition est problématique du point de vue juridique, dans son application à la BCGe. M. Marti note que la question est de savoir si les membres de la BCGe sont des agents de la fonction publique ou non. Le Tribunal fédéral a par ailleurs déterminé que le droit privé ne s'appliquait pas pour les relations de travail au sein des TPG, car l'institution est soumise au droit public. A l'inverse, les relations de travail de la BCGe sont soumises au droit privé. Les employés ne sont pas des agents de la fonction publique.

Un député Vert rappelle que le projet de loi concerne la protection des lanceurs d'alerte dans le cadre de l'Etat. Toutefois l'application future d'une telle législation sur l'ensemble du territoire cantonal reste envisageable et souhaitable. Il note que la BCGe se trouve à la frontière entre la sphère publique et la sphère privée en qualité de société anonyme de droit public. Il note que cette audition vise à proposer à la BCGe de rejoindre ce cadre législatif ou, dans le cas contraire d'exposer les mécanismes similaires existant dans l'institution. Il souligne à cet égard que la protection des lanceurs d'alerte ne peut pas être réduite aux simples rapports de travail. Il ajoute que le fait que la BCGe soit soumise au droit privé relève d'une décision cantonale. Il est donc possible de modifier l'article cantonal qui renvoie les rapports de travail de la BCGe au droit fédéral. M. Goestchin rappelle que la BCGe partage l'objectif visé par le projet de loi et que le droit fédéral évolue dans ce sens. Il souligne l'importance que cette problématique soit codifiée, ce qui est déjà le cas : les lanceurs d'alerte connaissent leurs droits et leurs obligations. Outre les contrats de travail de droit privé, il existe également une spécificité du système bancaire qui découle de la lourdeur des obligations : la dénonciation d'un délit fiscal qualifié entraîne une enquête approfondie qui peut aller jusqu'à l'examen du protocole comptable d'une PME. Il note que l'acte de dénonciation est un acte professionnel ordinaire. Dans le cadre des échanges automatiques d'informations, une personne effectuant des transactions financières avec un pays étranger soulève déjà une suspicion qui demande des vérifications parfois lourdes. De plus, le système de sanction est très restrictif : la FINMA possède la compétence d'amender, de retirer le droit de travail d'industrie

financière, mais également dénoncer au département des finances ou à la justice des irrégularités soulevées par des employés. Il note que ce contexte est générateur d'un climat de protection. A cet égard, les objectifs de codification, de canalisation et de connaissance des droits et obligations des employés semblent remplis. Sur les questions de droit du travail – lors d'un traitement injuste ou de harcèlement – il existe une commission du personnel élue et une médiatrice externe qui traite ces cas. Le Conseil d'administration n'est pas informé de la teneur des signalements effectués auprès de la médiatrice, qui traite trois à quatre cas par année. Il note que ces éléments font de la BCGe une entreprise « oxygénée », car elle offre de nombreux systèmes de dénonciations éprouvés. Il souligne que le système actuel permet d'atteindre les buts fixés et que la nécessité de légiférer davantage ne s'impose pas.

A la sortie des personnes auditionnées, Le président donne la parole aux député.e.s.

Un député socialiste comprend le point de vue politique de la BCGe sur sa mise en concurrence avec les banques commerciales. Néanmoins, d'un point de vue juridique, il émet des doutes quant à la différence majeure qui existerait entre le secret de fonction et le secret bancaire. En effet, si la loi s'applique à l'administration soumise au secret de fonction, elle peut également s'appliquer à la BCGe soumise au secret bancaire. Il réfute l'argument qui vise à dire qu'en cas d'application de la loi, les clients de la BCGe se tourneraient vers une autre banque. Il estime qu'un point central mérite d'être clarifié : l'application du Droit des obligations à la BCGe découle du droit cantonal. A cet égard, le fondement du statut de la Banque cantonale est le droit cantonal : il n'existe pas de règle fédérale qui oblige la Banque à appliquer le droit fédéral. L'argument de la primauté du droit fédéral devient donc caduc. Il ajoute que la banque a reconnu qu'il n'existait pas formellement de système de protection des lanceurs d'alerte. Pour ces raisons, il indique être favorable à l'inclusion de la BCGe dans le champ d'application du projet de loi.

Une députée PLR indique qu'outre le débat juridique, l'audition a montré que la BCGe peut se passer du système proposé par le projet de loi. En effet, la Banque est déjà soumise à une réglementation stricte comprenant plusieurs niveaux dont le niveau supérieur est la FINMA. Elle note que le fait d'ajouter à la BCGe un système supplémentaire risque d'entraîner une trop grande complexité qui semble disproportionnée par rapport à l'objectif visé.

Un député UDC note que la réalité montre que la BCGe ne peut pas être incluse dans le projet de loi. En effet, la Banque est soumise au Droit fédéral et aux règles de l'industrie bancaire qui semblent aller plus loin que le projet

de loi. De plus, l'inclusion de la BCGe dans le champ d'application de la loi risquerait de créer une contradiction entre une protection cantonale pour un acte poursuivi au niveau fédéral. Il rappelle être en défaveur de l'inclusion de la BCGe dans le projet de loi.

Une députée MCG estime que le raisonnement du député socialiste relève de la sophistique. En effet, l'audition a montré que : 1. Le contrat entre les employés est un contrat de droit privé ; 2. Les obligations légales de dénoncer existent ; 3. Le non-respect de ces clauses entraîne des amendes personnelles voire une suspension du droit d'exercer l'activité bancaire. Enfin, la FINMA reçoit de nombreuses dénonciations, même anonymement. Pour ces raisons, elle estime qu'une protection supplémentaire n'est pas requise.

Un député PDC indique, au regard de son expérience personnelle, avoir souvent reçu des lanceurs d'alerte dans le domaine bancaire. Il note que la question des lanceurs d'alerte existe au sein des banques depuis plus de 25 ans. Bien que les banques aient été d'abord réticentes, le système s'est peu à peu ouvert avec la mise en place de politique en faveur des lanceurs d'alerte. Il note qu'aujourd'hui le système bancaire est un exemple de traitement des lanceurs d'alerte : tout semble déjà établi pour garantir un maximum de droit. De plus, les distorsions de concurrence que pourrait entraîner une inclusion de la BCGe au projet de loi sont à prendre en compte. Il estime qu'il n'est pas nécessaire d'inclure la BCGe dans le projet de loi.

Un député Vert relève une certaine confusion dans le débat. En effet, bien que des structures permettent des dénonciations – comme la FINMA – il n'est pas dit que ces entités effectuent un travail satisfaisant, notamment pour la protection d'un lanceur d'alerte. Or, il s'agit du cœur du projet de loi. Dans le système bancaire, il n'existe pas de procédure formelle, propre à protéger les lanceurs d'alerte. Il souligne le fait qu'à terme, l'ensemble des entreprises risque d'être soumis à de telles dispositions. Il note que dans la pratique actuelle, aucun élément ne démontre que la BCGe protège les lanceurs d'alerte. La FINMA, bien qu'elle effectue un travail conséquent, se concentre sur l'application de la Loi sur les banques et de la loi sur le blanchiment. Il n'est donc pas question, à sa lecture, des lanceurs d'alerte.

Un député EAG note qu'il est utile de se pencher sur la question législative. Il rappelle les propos du député socialiste qui précisaient que l'application du droit fédéral à la BCGe découle d'un renvoi dans le droit cantonal. Dans ce cadre il serait possible d'amender cette disposition, en modifiant ainsi l'application du droit dans les rapports de travail au sein de la BCGe. Il demande dans quelle mesure il est possible de modifier cette disposition, avant d'évoquer une éventuelle décision de la Cour constitutionnelle à ce sujet.

Un député PLR souligne la spécificité du droit bancaire. Il note que les rapports de travail au sein de la BCGe sont régis exhaustivement par le droit privé fédéral, qui prime sur le droit cantonal. A cet égard, le droit cantonal ne peut pas y déroger. Outre le débat juridique, il existe un débat politique : le député estime que le parti socialiste mène une politique d'attaque systématique envers la Banque cantonale comme en témoigne le projet socialiste qui vise à distraire 10 millions de francs au bénéfice de la BCGe ou la volonté d'inclure la BCGe dans ce projet de loi. Enfin, il note que l'aspect juridique sera, le cas échéant, tranché par la Cour constitutionnelle voire par le Tribunal fédéral. Les frais de ces démarches seront à la charge de la BCGe, ce qui aura pour conséquence d'affaiblir l'institution.

Le député socialiste note que la question juridique pourra être tranchée par la Cour constitutionnelle ou par le Tribunal fédéral. Il indique toutefois que rien n'empêche le législateur cantonal de modifier l'art. 17 (LBCGe) afin de changer le statut des relations de travail entre la banque et ses employés. Il rappelle qu'aucune norme fédérale n'impose à la BCGe d'être régie par le droit privé. Il note que le secret bancaire souffre davantage d'exceptions que d'applications et que dans ce cadre, l'application de la loi ne serait qu'une exception de plus. Le fait qu'il existe une obligation de dénoncer n'implique pas une protection des lanceurs d'alertes. En effet, le besoin de protection est indépendant de l'obligation de dénoncer. Sur le plan politique, il précise qu'il ne s'agit pas d'une attaque systématique à l'encontre de la BCGe, mais de s'assurer que la Banque demeure une institution de droit public. Il note que la BCGe possède une mission et des obligations particulières contrairement à une banque classique. A cet égard, le fait que la Banque possède des succursales à Dubai et à Hong-Kong soulève des interrogations. Il rappelle que la BCGe a pour mission de promouvoir le développement de l'économie locale. Le point de vue du PS est de considérer l'institution comme une banque à visée de service public. Dans le cas contraire, il existe un risque que des entreprises locales ne se dirigent plus volontiers vers d'autres banques privées. Il souligne l'importance de ne pas considérer la BCGe comme une banque semblable aux autres.

Le député Vert indique que Les Verts partagent la vision socialiste de la BCGe. En effet, la mission de la Banque est d'être au service de l'économie locale. Il ajoute que l'audition a démontré que des systèmes de dénonciations existent, sans pour autant exposer les mécanismes de protection des lanceurs d'alerte. Il note que l'argument visant à dire que le travail de la FINMA est suffisant n'est pas convaincant.

Le député EAG indique que sa question n'avait pas pour but d'ouvrir un débat sur les fonctions de la BCGe. Elle visait à savoir si les dispositions

cantonaux faisant référence à l'application du Droit fédéral pouvaient être modifiées. Il note que la position du député PLR est de dire que le droit fédéral s'applique et que le droit cantonal ne peut s'y substituer. Il demande s'il s'agit bien de ses propos. Ce dernier confirme.

Un député UDC indique, en réponse aux propos du député socialiste, que la BCGe établit des crédits à la consommation, des prêts hypothécaires ainsi que des crédits commerciaux à l'échelle locale. Son activité à l'étranger découle de l'aspect international de Genève. Il note à cet égard que les entreprises de négoce international paient davantage d'impôts que le secteur bancaire. L'activité de la BCGe et de ses succursales internationales participe au développement de l'économie genevoise. Il ajoute que la banque possède des mécanismes de protection, au travers notamment de la médiatrice externe. Il indique que la banque n'est pas soumise au statut de la fonction publique. Dans ce cadre, le fait d'inclure la BCGe dans le champ d'application de la loi semble inadéquat.

Le député PLR précise que les succursales de la BCGe à Dubai et Hong-Kong sont des têtes de pont du commerce de négoce de matières premières qui représente 22% du PIB genevois. L'absence de ce secteur dans l'économie prêterait les PME genevoises.

Art. 2 Champ d'application

Le président demande s'il existe des amendements à l'art. 2

Un député socialiste demande quel est l'amendement reproduit dans le tableau synoptique et s'il s'agit de la base de travail sur l'art. 2, sur laquelle les amendements seraient faits lettre par lettre.

Le président indique qu'il s'agit de l'amendement commun de la Police judiciaire (PJ) et de la Cour des comptes (CdC). Il rappelle qu'aucune version du texte n'avait été choisie comme base de travail.

Une députée PLR rappelle que l'amendement conjoint du PJ et de la CdC avait exclu la BCGe du champ d'application du Projet de loi. Elle indique qu'il serait utile d'étudier les différences de rédaction entre la proposition du Conseil d'Etat et celle de la PJ-CdC. En effet, il semble que la seconde soit plus large. Elle se dit en faveur de la version du Conseil d'Etat comme base de travail. Si le choix se porte sur la version PJ-CdC, il sera utile de préciser ce qu'implique chaque lettre.

Le député Vert propose de partir de la version conjointe du PJ et de la CdC. Il note que les lettres a, b et c de la version du Conseil d'Etat sont peu claires.

Le président mentionne le commentaire de M^{me} Rodriguez présent dans le tableau synoptique : « *PL du CE reprend le champ d'application de la LPAC en ajoutant la CdC, les communes et les institutions de droit public soumises à la LOIDP.* »

Le député Vert note que le fait de faire référence à d'autres lois, plutôt que d'énoncer exhaustivement le champ d'application et contraire au bon sens légistique. En effet, il est difficile pour une personne non initiée de comprendre clairement à qui la loi s'applique. Il se dit favorable au fait de lister de manière exhaustive les institutions soumises au projet de loi.

La députée PLR estime au contraire que le champ d'application doit d'abord servir aux juristes afin de connaître avec précision, où et comment la loi s'applique. Elle estime que la version du Conseil d'Etat, qui fait référence à la LPAC, à la jurisprudence et à d'autres points est juridiquement plus accessible que la proposition du PJ et de la CdC.

Le président souligne qu'il n'y a pas eu de décision formelle sur la base des discussions. Il propose de mettre au vote le choix de la base de travail.

Le président met aux voix la proposition suivante :

La base de travail sur l'art. 2 est le projet du Conseil d'Etat :

Oui :	4 (2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)
Non :	4 (1 EAG, 2 S, 1 Ve)
Abst. :	1 (1 PDC)

La proposition est refusée – pas de décision.

29 mars 2019 : Suite du 2^e débat sur le PL 12261

Article 2 Champ d'application

Le président propose de prendre l'amendement du PJ et de la CdC comme base de la discussion. Les amendements se feront lettre par lettre.

Lettre a

Une députée PLR propose de reprendre les termes de la lettre a du projet du Conseil d'Etat : « *[La présente loi s'applique au personnel] : a) visé par la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997* ». Elle estime que cette proposition est plus claire, car elle permet de mieux saisir quelles institutions sont concernées par le champ d'application. Elle note que les lettres b et c de la proposition du PJ et de la CdC : « *b) des*

institutions cantonales de droit public ; c) des entités de droit public ou privé dans lesquelles l'Etat possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse ;» recouvrent un ensemble vaste et difficile à définir avec précision. Elle ajoute qu'il est nécessaire de s'accorder sur une manière précise de définir le champ d'application. A cet égard, elle se basera sur le texte du Conseil d'Etat également pour les lettres suivantes.

Un député socialiste note que le tableau résumé de l'art. 2 montre clairement les lois auxquelles l'article du Conseil d'Etat et les amendements du PJ et de la CdC font référence. D'un point de vue légistique, l'article du Conseil d'Etat, qui fait référence à d'autres lois, risque de poser des problèmes en cas de modification postérieure de ces lois. De plus, la lettre a du Conseil d'Etat qui mentionne le « *personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux* » en excluant d'autres établissements, ne semble pas être une formulation satisfaisante. Il propose de s'en tenir à la proposition du PJ et de la CdC, inspirée de la LSurv, qui offre davantage de clarté.

Un député EAG indique comprendre que la proposition de la députée PLR vise à reprendre l'ensemble des lettres du projet du Conseil d'Etat. Il demande s'il n'est pas préférable d'effectuer un amendement unique sur l'ensemble des lettres. Celle-ci indique que la commission a voté sur le principe d'effectuer des amendements lettre par lettre.

Le député socialiste souligne l'importance dans un premier temps d'avoir une clarté légistique avant de discuter en profondeur quelles institutions sont comprises dans le champ d'application. En d'autres termes, il est préférable de se pencher préalablement sur la forme de l'article et sa systématique avant d'aborder les questions de fond. Un député Vert concorde. A cet égard, la forme proposée par le PJ et la CdC semble plus claire que l'article du Conseil d'Etat.

Le président souligne que le choix d'amender l'article lettre par lettre découlait des désaccords sur la lettre c qui est une question centrale du texte. Il indique que les discussions actuelles sont basées sur les propositions du PJ et de la CdC en tant qu'amendements. Le texte de base demeure celui du Conseil d'Etat. Dans ce cadre, les propositions de modification du texte du PJ et la CdC constituent des sous-amendements.

La députée note, au vu des commentaires du tableau sur l'art. 2, que la proposition du PJ et de la CdC est plus large et comprend notamment Palexpo SA et les Ports-Francs. Elle demande si d'autres institutions sont concernées. M^{me} Rodriguez répond que plusieurs institutions sont concernées. Celles-ci sont listées dans le rapport des comptes consolidés de 2018 de la Cour des comptes. La liste comprend notamment la FIPOI,

Entrepôts de Genève SA, l'Université, les TPG, les parcs éoliens de la Grandsonnaz et de la Montagne de Moutier.

Le député EAG indique par exemple que le parc éolien de la Montagne de Moutier n'est pas régi par le droit public. M^{me} Rodriguez répond, qu'à son analyse, le parc éolien entre dans la définition de la lettre c : « (...) *entités de droit public ou privé dans lesquelles l'Etat possède une participation majoritaire, (...)* ». Le président indique qu'il sera probablement difficile d'appliquer une loi cantonale de Genève sur le territoire d'un autre canton. Il note que le parc éolien de la Montagne de Moutier devrait être régi par le droit bernois.

Une députée MCG indique que le parc éolien de la Montagne de Moutier est une Société Anonyme qui n'est donc pas soumise à cette loi. Le président répond que la lettre c mentionne « *des entités de droit public ou privé* ». Dans ce cadre, même une Société Anonyme peut entrer dans le champ d'application de la loi.

Le député EAG indique que dans le cas du parc éolien, la participation majoritaire est détenue par les SIG et non par l'Etat directement. Le député socialiste précise que le terme d'« Etat » comprend également les institutions de droit public, ce qui intègre les SIG dans le périmètre de l'Etat.

Le député socialiste indique que la question des entités dans lesquelles l'Etat possède une participation majoritaire soulève des questionnements légitimes qu'il sera nécessaire de discuter. Il se dit davantage convaincu par la lettre b « *des institutions cantonales de droit public* ». Il note que la lettre c telle que formulée dans l'amendement du PJ et de la CdC est reprise du champ d'application de la LSurv. Dans ce cadre, il est nécessaire de déterminer si le champ d'application de la LSurv convient à ce projet de loi.

M^{me} Rodriguez indique que l'amendement du PJ et de la CdC est repris de l'art. 39 LSurv, lui-même inspiré de l'art. 9 LSurv qui vise à instaurer un service d'audit interne – de l'Etat ou propre à l'institution – dans les différentes entités. Un extrait de l'exposé des motifs de la LSurv expliquant les raisons du choix de chaque lettre est disponible dans le tableau dédié à l'art. 2.

Le président rappelle que, bien que les discussions se basent sur les amendements conjoints du PJ et de la CdC, le vote portera sur le texte initial du Conseil d'Etat. Il rappelle l'art. 2 lettre a du Conseil d'Etat : « *a) visé par la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997 ;* » et l'amendement à l'art. 2 lettre a du PJ et de la CdC : « *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 ; »

La députée PLR indique que la lettre a de l'amendement PJ et CdC reprend les lettres a, b et c du texte du Conseil d'Etat. Dans ce cadre, si l'amendement de la lettre a du PJ et de la CdC est accepté, il remplacerait les lettres a, b et c du texte du Conseil d'Etat. M^{me} Rodriguez indique que la lettre c du projet du Conseil d'Etat correspond à des établissements cantonaux de droit public. Dans ce cadre, la lettre a de l'amendement PJ et CdC remplacerait les lettres a et b du projet du Conseil d'Etat. M^{me} Stahl Monnier confirme les propos de M^{me} Rodriguez.

Le député Vert propose d'adopter dans un premier temps l'ensemble des amendements PJ et CdC avant de se prononcer sur leur teneur.

Le président note que la lettre c) de la proposition PJ et CdC soulève des désaccords qui doivent être discutés. Si tous les amendements du PJ et de la CdC sont votés, les éventuelles modifications seraient faites lors du 3^e débat ce qui risque de poser problème au vu des nombreux amendements déjà proposés par le Conseil d'Etat.

Le député EAG note que le débat vise à effectuer des sous-amendements au texte du PJ et de la CdC. Il propose d'effectuer ces amendements puis de procéder à un vote d'ensemble.

Un député socialiste note que le tableau fait référence à des commentaires de la Chancellerie. Il demande si cette dernière a déposé des amendements. Le président indique que la commission a reçu une liste des amendements du Conseil d'Etat.

Un autre député socialiste propose de passer en revue les lettres des amendements du PJ et de la CdC et de discuter d'éventuels sous-amendements.

Le président confirme que les votes porteront sur une modification du texte du Conseil d'Etat avec d'éventuels sous-amendements tirés des propositions du PJ et de la CdC.

Le député socialiste note que la question qui porte sur la lettre a concerne la division des lettres a et b du Conseil d'Etat. En effet, dans la version du Conseil d'Etat, la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux regroupe à la fois des entités de l'administration, des institutions publiques et le pouvoir judiciaire. Il note une incohérence avec la lettre b du Conseil d'Etat qui mentionne explicitement le personnel du département chargé de l'instruction publique. D'un point de vue légistique, la chancellerie aurait dû

formuler la lettre b en mentionnant « visé par la loi sur l'instruction public », afin de correspondre à la formulation de la lettre a.

Le président met aux voix l'amendement suivant :

Lettre a (nouvelle teneur), remplace les lettres a et b : « 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 ; »

Oui : 5 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC)

Non : 4 (2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)

Abst. : 0

L'amendement est accepté.

Lettre b

La lettre b de l'amendement du PJ et de la CdC recouvre les lettres c et h du PL 12261.

La députée PLR note que la teneur de la lettre b du PJ et de la CdC « *des institutions cantonales de droit public* » recouvre un périmètre plus large que les lettres c et h du projet du Conseil d'Etat. Elle demande quelles institutions sont véritablement concernées. M^{me} Rodriguez confirme que « *des institutions cantonales de droit public* » comprend davantage d'institutions que les lettres c : l'Université de Genève et les HES-SO et h : la LOIDIP. Elle estime à cet égard que les Rentes Genevoises seraient concernées. M^{me} Stahl Monnier indique que les « institutions cantonales de droit public » comprennent les entités dont les lois renvoient à certains articles de la LOIDP telles que Les Rentes Genevoises, l'Office cantonal des assurances sociales (OCAS), la FOJ, et d'autres. Le président note que l'OCAS est soumis au droit fédéral. M^{me} Stahl Monnier indique que le règlement de l'OCAS possède des articles qui renvoient à la LOIDP. Le président note que l'OCAS est principalement régi par des lois fédérales, ce qui risque de créer un conflit de lois. De plus, le secret de fonction est régi de manière spécifique. M^{me} Rodriguez ajoute que la mention « *institutions cantonales de droit public* » inclurait également la BCGe. Le député socialiste estime que l'OCAS est soumis à la LOIDP. La députée PLR n'est pas d'accord. M^{me} Rodriguez indique que certains articles de la LOIDP s'appliquent à des institutions au travers de renvois dans les lois spécifiques, même si ces entités ne sont pas explicitement comprises dans le champ d'application de la LOIDP.

Le député Vert demande si le champ d'application de la LOIDP est intégralement contenu dans le champ d'application de la LSurv. Le président confirme que la LOIDP est un sous-ensemble de la LSurv. Le député Vert rappelle que l'objectif de la loi est de protéger les lanceurs d'alerte. Il propose de soutenir l'amendement du PJ et de la CdC qui reprend la LSurv.

Un député socialiste demande si l'autorité de surveillance des fondations (ASFIP) se trouve dans le champ d'application de la LOIDP. La députée PLR pense que l'ASFIP n'est pas présente dans le champ d'application de la LOIDP.

Le député socialiste indique que l'argument de la confrontation avec le droit fédéral n'est pas valable. En effet, plusieurs institutions de droit public appliquent du droit fédéral bien qu'elles demeurent des entités cantonales. A titre d'exemple, l'IMAD applique le droit privé tout comme les TPG au travers de la loi sur le transport des voyageurs. A cet égard, le canton lui-même applique du droit fédéral. Il estime qu'il est préférable d'avoir une liste la plus large possible et propose de voter la teneur formulée par le PJ et la CdC à la lettre b : « *des institutions cantonales de droit public ;* ». Il note toutefois que la lettre c : « *des entités de droit public ou privé (...)* » se recoupe en partie avec la lettre b « *des institutions cantonales de droit public* ». Il estime qu'il est préférable de maintenir la teneur de la lettre b puis de discuter de la formulation de la lettre c dans un deuxième temps.

Le président souligne que l'OCAS est soumis au droit fédéral concernant l'AVS et l'AI, contrairement aux TPG qui appliquent le droit cantonal.

Le député EAG cite la loi relative à l'office cantonal des assurances sociales (LOCAS) : Art. 1 al. 1 « *Il est institué un office cantonal des assurances sociales (ci-après : l'OCAS)* » ; al. 2 : « *L'OCAS est un établissement de droit public autonome (...)* » ; al. 3 : « *il regroupe les établissements publics suivants : a) la caisse cantonale genevoise de compensation ; b) l'office de l'assurance-invalidité* ». Il note que ces deux entités – al. 3 lettres a et b – sont instituées par une loi cantonale, bien qu'elles exécutent des obligations fédérales.

Le président note que le traitement de l'AVS et de l'AI est uniquement régi par le droit fédéral.

Le député EAG répond que l'art. 13 LOCAS attribue à l'OCAS l'application de l'assurance cantonale en cas de maturité et d'adoption.

La députée PLR cite l'exposé des motifs de la LSurv présent dans le tableau récapitulatif de l'art. 2 : « *Concernant les institutions de droit public, en raison de la variété des formes juridiques qu'elles peuvent revêtir et de leurs modes de financement, il n'est pas possible de fixer dans la loi un ou*

plusieurs critères généraux qui les assujettiraient à l'obligation d'instaurer un audit interne. Par conséquent, cette compétence est déléguée à l'exécutif, qui établira par voie réglementaire la liste nominative et exhaustive des institutions soumises à cette obligation (art. 2 RSurv) ». Elle indique que la question du champ d'application s'est déjà posée lors de la rédaction de la LSurv. Le renvoi au règlement cite cinq institutions : l'Université de Genève, les TPG, l'IMAD, les HUG et les SIG. Seules ces institutions sont soumises à l'obligation de prévoir un service d'audit interne. A cet égard, la liste des institutions pour lesquelles l'Etat possède une participation majoritaire fait mention d'entités très petites comme la fondation universitaire pour le logement des étudiants. Dans ce cadre il ne paraît pas adéquat de demander à ces institutions de mettre en place un système de protection des lanceurs d'alerte. Elle estime que la lettre b possède un sens trop large qui ne permet pas de comprendre quelles institutions entrent, ou non, dans le champ d'application de la loi. Le président note que la question est complexe. Il indique que dans le secteur de l'environnement, l'Etat possède une participation de 50% dans le PôleBio Energie SA. Dans le cas où cette participation diminue à 49%, la loi ne s'appliquerait plus. Il propose à M^{me} Rodriguez d'envoyer la liste de l'ensemble des institutions concernées par l'amendement du PJ et de la CdC ainsi que le règlement sur l'obligation d'instaurer un service d'audit interne (RSurv). Ils seront mis en **annexe au procès-verbal**.

Le député socialiste comprend les préoccupations de sa préopinante PLR. Il estime également important de savoir précisément à quelles entités la loi s'applique. Il note toutefois que la question des petites entités est à relativiser au vu du fait que des mécanismes prévus dans la loi permettent à de petites institutions, soit de créer un mécanisme propre, soit d'adhérer au groupe de confiance. Il ajoute que le but de cette loi est de créer un champ d'application le plus large possible au sein de l'Etat. Il rappelle la définition constitutionnelle de l'Etat qui comprend à l'art. 148 Cst-GE : le canton, les communes et les institutions de droit public. Il réitère ses réserves concernant la lettre c et la mention « *de droit privé* ». Contrairement au critère de la participation majoritaire, la séparation entre droit privé et de droit public est plus claire. De plus les questions de droit public et de droit privé sont moins fluctuantes, car un éventuel changement de régime passe par un vote au parlement avec référendum facultatif. Enfin, il souligne que le service d'audit interne tel que mentionné dans le RSurv n'est pas comparable au groupe de confiance. Le système du groupe de confiance est davantage comparable à celui de la Cour des comptes. A cet égard, le périmètre de cette dernière s'étend sans exception à toutes les institutions de droit public. Il ajoute que le

fait qu'une institution soit « de droit public » implique des règles particulières.

Un autre député socialiste indique une précision concernant l'OCAS. Il cite l'art. 9 al. 2 lettre a ch. 1 du règlement sur l'organisation de l'administration cantonale (ROAC) : « *Les organismes suivants sont placés sous la surveillance du département : a) l'office cantonal des assurances sociales, comprenant : 1° la caisse cantonale genevoise de compensation (assurance-vieillesse et survivants, assurance-invalidité, allocations pour perte de gain ; service cantonal d'allocations familiales, caisses d'allocations familiales des administrations et institutions cantonales)* ». Le président comprend les propos du député socialiste. Il indique toutefois que le traitement par l'OCAS des questions d'AVS et d'AI est soumis au droit fédéral. Il souligne la nécessité d'un champ d'application clair. Dans le cas contraire, cela risque de préteriter l'issu du projet de loi. Il note que dans de petites structures de deux ou trois personnes, il est difficile de maintenir une confidentialité. Un projet si complexe qui articule les questions de droit public-privé, de participation majoritaire-minoritaire et de droit cantonal-fédéral risque d'entraîner un échec du projet. Il estime qu'un tel système est préférable pour des grandes entités.

Le président note que la commission n'a pas reçu d'avis du Conseil d'Etat sur l'art. 2. Les amendements proposés par la chancellerie pour le 3^e débat ne concernent pas encore l'art. 2, car il n'est pas encore voté en 2^e débat. M^{me} Stahl-Monnier indique que le Conseil d'Etat maintient sa proposition sur l'art. 2 tel que formulé dans le projet de loi en ce qui concerne les institutions de droit public.

Le président note qu'une audition du Conseil d'Etat permettrait probablement de clarifier la situation.

Un député socialiste indique que le projet de loi est déjà une matérialisation de la volonté du Conseil d'Etat. Néanmoins, comme les discussions semblent se tourner vers la systématique proposée par le PJ et la CdC, il serait intéressant d'avoir une réécriture de l'art. 2 qui tienne compte de cette architecture, notamment en délimitant le périmètre des « institutions de droit public ». Il estime qu'une audition du Conseil d'Etat n'est pas nécessaire. Si toutefois ce dernier désire proposer une nouvelle version de l'art. 2 elle sera bienvenue. Il souligne toutefois que cette démarche risque de prendre du temps. Il se dit favorable à poursuivre les discussions sur cet article.

12 avril 2019 : 3^e débat sur le PL 12261**Art. 2 lettre b**

Le président indique que la lettre b de la proposition du PJ et de la CdC : « *b) des institutions cantonales de droit public ;* » recouvre le champ des lettres c et h du projet du Conseil d'Etat : « *c) d'enseignement et de recherche de l'Université de Genève et de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale – Genève ;* » et « *h) des institutions visées par la loi sur l'organisation des institutions de droit public, du 22 septembre 2017* ». M^{me} Stahl-Monnier indique avoir demandé au pouvoir judiciaire leur définition des « *institutions de droit public* ». Ils ont répondu que pour eux, l'important est que le pouvoir judiciaire soit séparé de l'administration cantonale et du Grand Conseil. Concernant la définition précise des « *institutions de droit public* » ainsi que des « *entités de droit public ou privé dans lesquelles l'état possède une participation majoritaire* », le pouvoir judiciaire s'en remet à l'appréciation de la commission. Le pouvoir judiciaire rappelle toutefois que la notion d'« *institutions de droit public* » ne visait pas forcément à élargir le champ d'application proposé par le Conseil d'Etat. M^{me} Stahl Monnier indique que le Conseil d'Etat persiste dans la formulation initiale de l'art. 2 lettre h.

Le président demande si le Conseil d'Etat souhaite maintenir la formulation des lettres c et h. M^{me} Stahl-Monnier répond que pour la lettre c il faut encore rajouter le personnel administratif. En revanche, le Conseil d'Etat maintient la teneur de la lettre h : « *des institutions visées par la loi sur l'organisation des institutions de droit public, du 22 septembre 2017* ».

Le président note que la lettre c entre intégralement dans la teneur de la lettre h. M^{me} Stahl-Monnier répond que la HES-SO et l'Université ne figurent pas dans le champ d'application de la LOIDP.

Le président demande si les lettres c et h comprendraient l'ensemble des institutions de droit public. M^{me} Stahl-Monnier répond qu'il faudrait ajouter à la lettre c le personnel administratif et technique de la HES-SO et de l'Université.

Un député EAG propose de supprimer « *d'enseignement et de recherche* ». Dans ce cas, la lettre c comprendrait l'intégralité du personnel des HES-SO et de l'Université.

Le président résume les propositions pour la lettre b (**nouvelle teneur**) :

I. PL 12261 :

« c) (d'enseignement et de recherche) de l'Université de Genève et de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale – Genève ; » et

« h) des institutions visées par la loi sur l'organisation des institutions de droit public, du 22 septembre 2017 »

2. Amendement du pouvoir judiciaire et de la Cour des comptes :

« b) des institutions cantonales de droit public ; »

Le président demande s'il existe d'autres propositions.

Une députée PLR indique être en faveur de la version du Conseil d'Etat. Toutefois, dans le cas où l'amendement du PJ et de la CdC est voté, elle propose le sous-amendement suivant afin d'exclure la Banque cantonale de Genève du champ d'application : « b) des institutions cantonales de droit public à l'exception de la **Banque cantonale de Genève**. » Un député UDC note que dans ce cas, il serait également utile d'ajouter les Rentes genevoises. La députée se rallie à cette proposition pour former un seul sous-amendement.

Le président met aux voix le sous-amendement suivant :

Art. 2 lettre b « Des institutions cantonales de droit public, à l'exception de la **Banque cantonale de Genève et des Rentes genevoises**. »

Oui : 5 (1 PDC, 2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)

Non : 4 (1 EAG, 2 S, 1 Ve)

Abst. : 0

Le sous-amendement est accepté.

Le président met aux voix l'amendement du PJ et de la CdC tel que sous-amendé :

Art. 2 lettre b (nouvelle teneur) : « Des institutions cantonales de droit public, à l'exception de la **BCGe et des Rentes genevoises**. »

Oui : 3 (1 EAG, 1 S, 1 Ve)

Non : 5 (1 PDC, 2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)

Abst. : 1 (1 S)

L'amendement est refusé.

Le président met aux voix l'amendement du Conseil d'Etat :

Lettre b, ancienne lettre c du Conseil d'Etat : « ~~d'enseignement et de recherche~~ de l'Université de Genève et de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale – Genève ; »

Oui : 8 (1 EAG, 1 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)

Non : 0

Abst. : 1 (1 S)

L'amendement est accepté.

Art. 2 lettre c

Le président met aux voix le déplacement de la lettre h à la lettre c.

Lettre c (ancienne lettre h) : « des institutions visées par la loi sur l'organisation des institutions de droit public, du 22 septembre 2017 »

Oui : 8 (1 EAG, 1 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)

Non : 0

Abst. : 1 (1 S)

L'amendement est accepté.

Une députée PLR demande ce qu'il advient de l'amendement du PJ et de la CdC à la lettre c : « des entités de droit public ou privé dans lesquelles l'Etat possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse ». Le président répond que si personne ne reprend cet amendement, il n'y a pas lieu de le voter. Il note que la teneur de cette lettre c est contenue dans les lettres précédemment votées.

Art. 2 lettres d, e et f

Le président indique que les lettres d « du Grand Conseil », e « du pouvoir judiciaire » et f « de la Cour des comptes » restent inchangées dans la proposition du PJ et de la CdC.

Art. 2 lettre g

Le président rappelle les propositions pour la lettre g :

1. PL 12261 : « g) des communes et des entités qui en dépendent ; »

2. Amendement PJ et CdC : « g) des autorités communales, des services et institutions qui en dépendent, ainsi que des entités intercommunales. »

Le président demande s'il existe des différences matérielles entre ces deux propositions. M^{me} Stahl-Monnier indique que dans la proposition du PJ et de la CdC, il serait nécessaire de rajouter « ... *et institutions de droit public qui en dépendent* ... ».

Un député EAG note que la proposition du Conseil d'Etat indique uniquement « *des entités qui en dépendent* » sans préciser « *de droit public* », il serait donc également nécessaire de le rajouter à la proposition du Conseil d'Etat. Il se dit néanmoins en faveur de la proposition du PJ et de la CdC qui ajoute « *des entités intercommunales* », ce qui offre davantage de précisions, notamment dans l'inclusion du GIAP.

Le président indique qu'il existe à ce stade un amendement à la lettre g de la part du Conseil d'Etat qui propose d'ajouter « *de droit public* » à la lettre g de la proposition du PJ et de la CdC. Sa collègue PLR estime qu'il est préférable, à l'instar de la proposition du PJ et de la CdC, de mentionner les « services » comme c'est le cas pour la lettre a. De plus, le terme « entité » mentionné dans la proposition du Conseil d'Etat paraît moins précis que « institutions » mentionné dans la proposition du PJ et de la CdC. Elle se rallie à la proposition du PJ et de la CdC.

Un député EAG se dit en défaveur d'une restriction du champ d'application de la loi. Dans ce cadre, l'ajout des termes « de droit public » ne semble pas justifié, sachant que le Conseil d'Etat n'a pas jugé utile de le mentionner dans son projet initial. M^{me} Rodriguez indique que, bien qu'il est possible d'ajouter la mention « *de droit public* », celle-ci n'est pas forcément nécessaire sachant que le champ d'application avait été validé dans le cadre de la LSurv. Il s'agit à cet égard d'une reprise de l'art. 35 de la LSurv qui ne devrait pas entraîner de problème juridique.

Le président met aux voix le sous-amendement du Conseil d'Etat :

Art. 2 lettre g (amendement du PJ et de la CdC) « *des autorités communales, des services et institutions de droit public qui en dépendent, ainsi que des entités intercommunales.* »

Oui :	5 (1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 MCG)
Non :	3 (1 EAG, 2 S)
Abst. :	1 (1 UDC)

Le sous-amendement est accepté.

Le président met aux voix l'amendement à la lettre g tel que sous-amendé :

Art. 2 lettre g (nouvelle teneur) « *des autorités communales, des services et institutions de droit public qui en dépendent, ainsi que des entités intercommunales.* »

Oui : 8 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 MCG)

Non : 0

Abst. : 1 (1 UDC)

L'amendement est accepté.

Ordre des lettres

Le président propose de placer en haut de la liste le canton et les institutions centrales, puis les institutions de droit public et enfin les communes.

Une députée PLR note que dans cette logique il faudrait mettre d'abord le Grand Conseil, le pouvoir judiciaire et la Cour des comptes avant l'administration.

Le président propose l'ordre suivant :

- 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*
- f) ~~*d'enseignement et de recherche*~~ *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.*

Le président met aux voix l'ordre des lettres de l'art. 2 :

Oui : 9 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)

Non : 0

Abst. : 0

L'ordre des lettres est accepté à l'unanimité.

Le président met aux voix l'art. 2 tel qu'amendé, dans son ensemble :

Oui :	7 (1 EAG, 1 S, 1 PDC, 2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)
Non :	0
Abst. :	2 (1 S, 1 Ve)

L'art. 2 est tel qu'amendé est adopté.

Art. 2, tel qu'adopté lors du deuxième débat :

La présente loi s'applique au personnel :

- h) 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 ;*
- i) du Grand Conseil ;*
- j) du pouvoir judiciaire ;*
- k) de la Cour des comptes*
- l) des institutions visées par la loi sur l'organisation des institutions de droit public, du 22 septembre 2017*
- m) de l'Université de Genève et de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale – Genève ;*
- n) des autorités communales, des services et institutions de droit public qui en dépendent, ainsi que des entités intercommunales.*

M^{me} Stahl Monnier indique que l'art. 4 al. 5 du projet de loi mentionne des renvois à certaines lettres de l'art. 2 qu'il faut probablement modifier.

Le président rappelle la teneur de l'art. 4 al. 5 : « *L'entité chargée de recevoir les signalements pour le personnel visé à l'article 2, lettres a, b et d, excepté celui du pouvoir judiciaire et le personnel administratif et technique de l'Université de Genève et de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale – Genève, est le groupe de confiance.* »

La députée PLR indique qu'à l'origine la lettre a était l'administration, la lettre b était le DIP – qui a été supprimé – et la lettre d le Grand Conseil. Elle note que le nouveau renvoi devrait contenir les lettres a et b. Elle précise que la phrase « *excepté celui du pouvoir judiciaire et le personnel administratif et technique de l'Université de Genève et de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale* » peut être supprimée, car ils sont implicitement mentionnés par les autres lettres. M^{me} Stahl Monnier indique que dans le champ d'application de la LPAC, le pouvoir judiciaire était inclus dans l'administration, qui est actuellement la lettre a.

La députée PLR note que la lettre a ne fait plus référence à la LPAC.

Le président propose la formulation suivante : « *L'entité chargée de recevoir les signalements pour le personnel visé à l'article 2 lettres a et b est le groupe de confiance* ».

La députée demande pourquoi l'article exclut le personnel administratif et technique de l'Université et de la HES-SO. M^{me} Stahl-Monnier indique que ces institutions possèdent leurs propres mécanismes de signalements et ont fait part de leur volonté de ne pas être soumis d'office au groupe de confiance.

Son collègue PLR estime qu'il serait également possible d'exclure le Grand Conseil. Celui-ci pourra adhérer au groupe de confiance dans un deuxième temps. Celle-là note que l'adhésion du Grand Conseil au groupe de confiance se fera au travers d'une résolution qui nécessite un vote. Cela risque de compliquer la démarche. Elle estime qu'il est préférable de soumettre d'office le Grand Conseil au groupe de confiance afin d'éviter les procédures supplémentaires.

Sans opposition, le président propose de modifier l'art. 4 al. 5 dans le cadre du deuxième débat.

Le président met aux voix l'amendement suivant :

Art. 4 al. 5 : « *L'entité chargée de recevoir les signalements pour le personnel visé à l'article 2 lettres a et b, ~~excepté celui du pouvoir judiciaire et le personnel administratif et technique de l'Université de Genève et de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale — Genève~~, est le groupe de confiance.* »

Oui : 7 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR)

Non : 0

Abst. : 2 (1 UDC, 1 MCG)

L'amendement est accepté.

Art. 4 al. 5

« *L'entité chargée de recevoir les signalements pour le personnel visé à l'article 2, lettres a et b, est le groupe de confiance* ».

Troisième débat

Le président propose à M^{me} Stahl Monnier de présenter brièvement les amendements du Conseil d'Etat. M^{me} Stahl-Monnier indique que l'ajout d'un nouvel art. 4 décale la numérotation des autres articles. L'amendement à l'art. 5 al. 1 (ancien art. 4 al. 1) propose la modification suivante : « *le*

signalement n'est pas anonyme et l'identité du lanceur d'alerte est confidentielle. » Il tient en effet à cœur au Conseil d'Etat que les signalements ne soient pas anonymes. A l'art. 8 al. 3 (ancien 7 al. 3), le Conseil d'Etat propose de supprimer la fin de la phrase « et valide les dispositifs remplissant ces conditions ». En effet, il semble délicat pour le Conseil d'Etat de devoir valider certains dispositifs notamment mis en place par le pouvoir judiciaire. Elle note que le pouvoir judiciaire s'accorde avec ce changement. Le Conseil d'Etat propose également de réinscrire le rattachement fonctionnel du Groupe de Confiance au président du Conseil d'Etat dans l'art. 2C al. 2 de la LPAC (Art. 12 : Modifications à d'autres loi du PL 12261). Elle indique que cette volonté vise à garantir l'indépendance du groupe de confiance, qui n'est de ce fait pas rattaché à un département. M^{me} Stahl Monnier ajoute que ces trois propositions représentent les amendements majeurs et que les autres concernent davantage des questions de forme.

Le président propose de passer aux discussions article par article.

Art. 3 Définition

Version du deuxième débat : Art. 3 : « *Est un lanceur d'alerte au sens de la présente loi le membre du personnel qui, de bonne foi et pour la sauvegarde de l'intérêt général, sur la base de soupçons raisonnables, a signalé à sa hiérarchie ou à toute autre entité compétente en la matière des irrégularités constatées de manière licite dans l'exercice de ses fonctions en rapport avec les activités ou le personnel des autorités ou institutions soumises à la présente loi.* »

La députée PLR indique que la modification du titre proposé à l'art. 3 : « Définitions » dépend de la modification ou non de l'al. 2 qui rajoute la définition de « témoin ».

Son collègue PLR propose de supprimer la mention « de manière licite » à l'instar de la teneur de l'art. 9B du PL 12076 modifiant la LPAC : « (...), a signalé à sa hiérarchie ou à toute autre entité compétente en la matière des irrégularités constatées ~~de manière licite~~ dans l'exercice de ses fonctions (...) ».

La députée estime au contraire que cet amendement induirait l'autorisation de recherches de données d'une manière illicite.

Un député UDC indique que la mention « *de bonne foi et pour la sauvegarde de l'intérêt général, sur la base de soupçons raisonnables* » constitue une garantie suffisante de la licéité de la constatation d'une irrégularité.

Un député socialiste indique que l'article 9B du PL 12076 a été repris de la loi sur le personnel fédéral, qui n'évoque pas le critère de licéité. Il souligne que, dans la jurisprudence, lorsqu'une preuve est apportée de manière illicite il existe une pesée d'intérêt. Or, dans ce cas, si une preuve est trouvée par hasard sur une photocopieuse, elle pourrait être refusée, car considérée comme illicite.

Le député Vert souligne l'importance de l'esprit de cette loi. En effet, celle-ci vise à donner les moyens aux lanceurs d'alerte de fournir des informations et d'être protégé. S'il existe trop de restrictions à l'apport de preuves, le lanceur d'alerte se trouvera en incapacité d'agir.

La députée PLR note que le fait qu'un document soit retrouvé par hasard sur une photocopieuse n'est pas le plus grand problème. En effet, la question se pose lorsqu'il s'agit de données obtenues, par exemple, à la suite d'un piratage informatique. Elle souligne que si l'anonymat des lanceurs d'alerte est maintenu, une personne ayant de mauvaises intentions pourrait agir à la fois de manière anonyme et illicite. Elle estime que les documents obtenus de manière illicite ne doivent pas être traités.

Un député EAG indique que l'article 3 offre suffisamment de garanties avec les termes « *soupçons raisonnables* », « *de bonne foi* », « *dans l'exercice de ses fonctions* ». Dans ce cadre, un piratage informatique ou un cambriolage n'entrerait dans aucun de ces critères. Il souligne que le fait de retirer la mention « *de manière licite* » n'autorise pas les actes illicites. Cela risque néanmoins d'ouvrir un débat inopportun sur la licéité ou non d'un acte. M^{me} Stahl-Monnier indique que le Conseil d'Etat s'est inspiré de l'art. 26 al. 3 de la Constitution qui mentionne « (...) des *comportements illégaux constatés de manière licite* (...) ».

Un député PLR comprend les garde-fous présents dans l'article. Il estime toutefois qu'il est plus simple de départager ce qui est licite ou non plutôt que ce qui tient de la mauvaise foi ou non. A cet égard, lorsqu'une personne vole des informations, il est aisé de définir l'acte comme un vol et le cas peut être tranché d'un point de vue pénal. Concernant la récolte de donnée pour un lanceur d'alerte, on ne peut pas admettre certaines informations obtenues de manière illicite sous prétexte que la fin justifie les moyens.

La députée socialiste indique que la problématique soulevée par la mention « *de manière licite* » concerne particulièrement les cas sensibles notamment lorsqu'un membre du personnel entend une conversation téléphonique. Il rappelle que la loi fédérale sur le personnel ne prend pas en compte cet aspect.

Le député Vert indique qu'une donnée récoltée de manière illicite entraînera une pesée d'intérêt qui prend en compte la proportionnalité. Le fait qu'un petit acte illicite puisse mettre au jour une grande escroquerie est justifiable.

Un autre député socialiste estime que le plus important est de mettre en œuvre la Constitution. Il note que l'esprit de la Constitution est de garantir la protection des lanceurs pour des faits constatés de manière licite. Si on laisse miroiter qu'une porte est ouverte à l'illicéité, cela risque de compromettre l'anonymat. Il indique s'en tenir à la version issue du deuxième débat sans supprimer « *de manière licite* » afin de préserver et consolider la possibilité d'anonymat pour les personnes qui craignent légitimement pour leur situation professionnelle.

Un député PLR note que tout acte se fonde sur une intention – ici la bonne foi –, sur l'acte lui-même – licite ou illicite, et sur les conséquences. D'un point de vue conséquentialiste, la conséquence importe davantage que la licéité ou non de l'acte. Dans ce cadre, il s'agit d'un débat fondamental sur l'importance donnée à ces trois aspects d'une dénonciation. A titre personnel, il estime que l'intention et la licéité de l'acte doivent primer sur la conséquence.

Un député EAG comprend les arguments du député PLR. Il est évident qu'il est préférable qu'un acte soit licite. Toutefois, la question que soulève la discussion est de savoir qui va trancher de la licéité ou non d'un acte. Cela risque d'introduire une difficulté supplémentaire qui semble inopportune.

Un député socialiste comprend que le point de vue philosophique est important. Il indique toutefois que d'un point de vue juridique, il existe dans la jurisprudence une pesée d'intérêt lors de ce type de dénonciation qui risque d'être abandonnée si le texte mentionne explicitement « *de manière licite* ». Si un comportement est constaté de manière illicite, un jugement aura lieu. Il est préférable à cet égard que la bonne foi et la défense de l'intérêt général constituent les critères qui définissent si une dénonciation est valable ou non plutôt que le critère formel de l'illicéité.

Le député UDC estime qu'il est préférable de supprimer les termes « *de manière licite* ». En effet, il s'agit d'une confusion entre l'objet de la dénonciation et la manière dont procède le lanceur d'alerte. Il rappelle que tout collaborateur a un devoir de fidélité vis-à-vis de son employeur. S'il déroge à cette fidélité, il ne se trouve plus dans le cadre de la loi. Il estime que le texte, qui mentionne « *la sauvegarde de l'intérêt général, sur la base de soupçons raisonnables* » et que l'activité doit se faire « *dans l'exercice de*

ses fonctions », est suffisamment clair. Ces garde-fous permettent donc de supprimer les termes « *de manière licite* ».

Le député Vert indique, en réponse aux propos de son préopinant PLR, que la trilogie : intention, acte et conséquence doit être prise dans son ensemble. S'il est décidé en amont que l'acte doit être licite, cela entrave la possibilité d'une conséquence. En effet, il souligne que rien ne laisse supposer que la conséquence efface la responsabilité d'un lanceur d'alerte. Dans le cas d'un acte illicite, une procédure sera enclenchée et le lanceur d'alerte demeure responsable de l'illicéité de son acte. Même s'il est jugé responsable, il reste toutefois protégé.

La députée MCG se dit défavorable à la suppression des termes « de manière licite ». Cette précision offre une protection supplémentaire pour éviter notamment le piratage de mots de passe pour obtenir des informations.

Le président met aux voix l'amendement suivant :

Art. 3 : « *Est un lanceur d'alerte au sens de la présente loi le membre du personnel qui, de bonne foi et pour la sauvegarde de l'intérêt général, sur la base de soupçons raisonnables, a signalé à sa hiérarchie ou à toute autre entité compétente en la matière des irrégularités constatées ~~de manière licite~~ dans l'exercice de ses fonctions en rapport avec les activités ou le personnel des autorités ou institutions soumises à la présente loi.* »

Oui :	4 (1 EAG, 1 S, 1 Ve, 1 UDC)
Non :	4 (1 PDC, 2 PLR, 1 MCG)
Abst. :	1 (1 S)

L'amendement est refusé.

Art. 3 al. 2 (nouveau) : amendement du Conseil d'Etat

Ajout de la définition du témoin, Art. 3 al. 2 : « *Est un témoin au sens de la présente loi le membre du personnel qui apporte son témoignage dans le cadre du traitement d'un signalement d'irrégularités au sens de l'alinéa 1.* »

La députée PLR note que l'amendement fait mention du « *membre du personnel* ». Elle demande quel statut aurait une personne qui témoigne, qui ferait partie d'une autre institution.

Le président répond que le texte n'implique pas que le témoin doit faire partie de la même institution.

Le député EAG indique ne pas être opposé à l'ajout de cette définition. Toutefois, il souligne ne pas comprendre son utilité, car elle reviendrait à indiquer qu'un témoin est une personne qui apporte son témoignage.

Le président rappelle que la commission avait souhaité cette définition, car le terme de « témoin » apparaît à l'art. 7.

Un député socialiste confirme que dans l'art. 3, nommé « Définition », il convient de définir la portée des termes qui apparaissent dans le texte.

Un député PLR questionne la pertinence de la distinction entre le témoin et le lanceur d'alerte. En effet, le premier vient à l'appui du second et pourrait être considéré également comme un lanceur d'alerte.

Sa collègue PLR s'étonne du fait que les lanceurs d'alertes soient soumis à de nombreuses conditions – « de bonne foi », « dans l'intérêt général », « sur la base de soupçons raisonnables » – alors que le témoin, qui bénéficie de la même protection, n'est pas soumis à ces conditions. Elle estime que le témoin doit être soumis aux mêmes critères que le lanceur d'alerte. Dans le cas contraire, il doit être considéré lui-même comme un lanceur d'alerte.

Le député socialiste indique que dans ce cadre, il existe deux manières de rédiger la loi. Soit en définissant tous les termes par peur de l'incertitude ; soit en effectuant un renvoi à un alinéa qui contient des définitions comme c'est le cas pour cet amendement. Il estime que la référence à l'alinéa 1 est suffisante pour se prémunir contre d'éventuels abus.

La députée MCG note que le traitement du « témoin » est déjà prévu dans de nombreuses lois. De plus elle doute de la nécessité de sa protection dans le cadre de cette loi. Elle estime qu'on peut légitimement présager de la bonne foi d'un témoin. Il s'agit en effet d'un principe essentiel inscrit dans la Constitution. Elle indique toutefois s'accorder avec le fait que la protection du lanceur d'alerte s'étende au témoin.

Un député socialiste indique être favorable au maintien de la version de l'art. 3, issue du deuxième débat. Il note que la définition du lanceur d'alerte est importante, car il s'agit d'une notion nouvelle. Or, celle du témoin est déjà bien définie dans le droit. De plus, la définition se limite à inscrire que le témoin est une personne qui apporte un témoignage.

Le député PLR constate que la définition du témoin se trouverait dans l'article qui définit le lanceur d'alerte. Dans ce cadre, il demande si le témoin peut être anonyme car, dans le cas contraire, il compromettrait l'anonymat du lanceur d'alerte.

Sa collègue de parti indique que dans le cas où un témoin fournit un faux témoignage, il ne pourra pas être sanctionné par son employeur, car il est protégé par la loi. Elle indique que si la définition de témoin est retirée, elle formulera des amendements pour chaque disposition qui mentionne le témoin. Elle se dit davantage favorable à une extension de la définition du

lanceur d'alerte – qui contiendrait le témoin – afin que chacun de ces acteurs soit soumis aux mêmes critères.

Le président rappelle qu'il existe des dispositions qui répriment le faux témoignage.

Un député socialiste indique qu'il soutient cet amendement. Il rappelle que l'art. 7 al. 1 mentionne : « *La protection des lanceurs d'alerte et des témoins d'irrégularités membres du personnel visé à l'article 2 (ci-après : témoins) est assurée par l'employeur.* ». Il estime que d'un point de vue légistique, il est souhaitable que la définition du témoin se trouve dans l'article dédié aux définitions, à savoir l'art. 3. Il note que l'objet de cette discussion n'a pas soulevé d'objection lors du deuxième débat et que la définition du témoin à l'art. 3 serait dans le prolongement logique de ce qui a été décidé lors du débat précédent. Cela permet de gagner en lisibilité et de séquencer les dispositions de manière cohérent.

La députée MCG note que dans certaines institutions cantonales, des personnes ont peur de perdre leur emploi si elles témoignent. Elle se dit donc favorable à une protection pour le témoin, quitte à ce que celui-ci apparaisse dans la liste des définitions.

La députée PLR propose le sous-amendement suivant : « *Est un témoin au sens de la présente loi le membre du personnel qui apporte son témoignage, de bonne foi et pour la sauvegarde de l'intérêt général, dans le cadre du traitement d'un signalement d'irrégularités au sens de l'alinéa 1.* »

Le député Vert estime que cet amendement revient à dire que le témoin est la personne qui témoigne.

La députée PLR répond que son sous-amendement vise à introduire les mêmes critères que pour les lanceurs d'alerte : la bonne foi et pour la sauvegarde de l'intérêt général.

Le député EAG comprend les préoccupations de la députée PLR. Il estime toutefois que la formulation d'un sous-amendement est excessif.

Un député socialiste indique que ce sous-amendement risque d'entraîner des problèmes d'application, car un témoin n'a pas la possibilité de montrer qu'il témoigne dans l'intérêt général. En effet, le témoin n'a pas forcément le choix de témoigner s'il est désigné. Une députée PLR comprend ces arguments. Elle propose de maintenir uniquement la mention « *de bonne foi* ».

Le président met aux voix le sous-amendement de la députée :

Art. 3 al. 2 (nouveau) : « *Est un témoin au sens de la présente loi le membre du personnel qui apporte son témoignage de bonne foi dans le cadre du traitement d'un signalement d'irrégularités au sens de l'alinéa 1.* »

Oui : 3 (2 PLR, 1 UDC)
 Non : 3 (1 EAG, 1 S, 1 Ve)
 Abst. : 3 (1 MCG, 1 S, 1 PDC)

L'amendement est refusé.

La députée PLR constate que la loi protège donc les témoins de mauvaise foi. Un député socialiste indique qu'en vertu de la hiérarchie des normes, cet alinéa d'une loi cantonale ne supprime pas l'application du principe de bonne foi défini au niveau fédéral.

Le président met aux voix l'amendement du Conseil d'Etat :

Art. 3 al. 2 (nouveau) : « *Est un témoin au sens de la présente loi le membre du personnel qui apporte son témoignage dans le cadre du traitement d'un signalement d'irrégularités au sens de l'alinéa 1.* »

Oui : 3 (2 S, 1 MCG)
 Non : 5 (1 EAG, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR)
 Abst. : 1 (1 UDC)

L'amendement est refusé.

Le président indique que la modification du titre proposé en amendement n'est plus nécessaire.

Art. 4 (nouveau)

Amendement du Conseil d'Etat (nouvel art. 4) : « *Le groupe de confiance informe, conseille et oriente de manière confidentielle les potentiels lanceurs d'alerte.* »

Le président note que ce nouvel art. 4 décale la numérotation des articles suivants. Il propose de l'intituler « article 3A » et de maintenir la numérotation initiale des articles suivants. Il note que la teneur de cet article pourrait être déplacée à l'art. 7 « protection ».

La députée PLR se dit favorable à l'insertion d'un article qui met en exergue les activités du groupe de confiance. Un député socialiste concorde. Il note toutefois qu'il est préférable de ne pas formuler cet article sous le numéro 3A.

Le président confirme que l'idée n'est pas d'introduire un article 3A, mais de l'intituler comme tel, temporairement afin de ne pas modifier les numéros d'articles suivants. L'ensemble des articles sera renuméroté en fin de débat avant le passage en plénière. M^{me} Rodriguez précise que la commission avait émis l'hypothèse de placer la teneur de l'art. 4 (nouveau) à l'art. 7.

L'art. 4 (nouveau) devient Art. 3A

Le président demande à M^{me} Stahl Monnier de quelle manière l'article s'articule avec le fait que certaines entités puissent avoir recours à d'autres organismes de traitement des signalements. M^{me} Stahl-Monnier indique que l'idée de cet article est d'instituer le groupe de confiance comme guichet unique d'information où les personnes peuvent se renseigner et être guidées vers d'autres entités, le but étant d'avoir une entité d'orientation.

Le président met aux voix l'amendement du Conseil d'Etat :

Art. 3A Information et orientation préalable (nouveau) : « *Le groupe de confiance informe, conseille et oriente de manière confidentielle les potentiels lanceurs d'alerte.* »

Oui : 4 (2 S, 1 PLR, 1 MCG)

Non : 0

Abst. : 5 (1 EAG, 1 Ve, 1 PLR, 1 PDC, 1 UDC)

L'amendement est accepté.

Art. 3A Information et orientation préalable (nouveau) :

« *Le groupe de confiance informe, conseille et oriente de manière confidentielle les potentiels lanceurs d'alerte.* »

Art. 4 al. 1

Version issue du deuxième débat : « *L'identité du lanceur d'alerte est confidentielle.* »

Amendement du Conseil d'Etat : « *Le signalement n'est pas anonyme et l'identité du lanceur d'alerte est confidentielle.* »

Une députée PLR indique que l'anonymat est un sujet central du projet de loi. Elle souligne que le PLR s'opposera au texte s'il inclut une possibilité de signalements anonymes. Elle estime que la confidentialité est suffisante pour garantir la protection d'un lanceur d'alerte. En effet, il est important de pouvoir remonter à la source en cas de dénonciations calomnieuses. A cet égard, l'anonymat peut constituer une entrave à l'action judiciaire en cas de

plainte. Elle se dit favorable à l'amendement du Conseil d'Etat. Si ce dernier n'est pas voté, elle indique qu'elle refusera le projet de loi.

Le député EAG rappelle que cette question a été largement discutée lors du deuxième débat. Il estime que l'anonymat est une condition importante qui sert à protéger les personnes faibles que sont les lanceurs d'alertes. A cet égard, l'impossibilité explicite de l'anonymat mentionné dans l'amendement du Conseil d'Etat pose problème. Il se dit opposé à cet amendement.

La députée MCG estime qu'il est nécessaire de ne pas autoriser l'anonymat. Elle rappelle les effets négatifs de l'anonymat pratiqué dans certains régimes autoritaires. Elle se dit en faveur de l'amendement du Conseil d'Etat.

Le député Vert indique que pour Les Verts, le maintien de l'anonymat est une condition nécessaire. Il indique que dans le domaine judiciaire ainsi qu'au sein de la Cour des comptes, l'anonymat permet d'approfondir certaines affaires. De plus, les cas d'abus sont minimes. Enfin, il note que le but de cette loi est de protéger les lanceurs d'alerte et que l'anonymat est consubstantiel à l'idée même de lanceur d'alerte.

Un député socialiste rappelle que les signalements anonymes sont déjà possibles auprès de la Cour des comptes. De plus, l'anonymat est pratiqué au sein d'autres instances comme la Police et le Ministère public qui ne sont pas soumis à la loi sur la procédure administrative. Si l'anonymat est explicitement interdit dans cette loi, il existe un risque d'introduire un flou juridique qui péjorerait notamment le travail de la Cour des comptes. Il rappelle que cette dernière effectue un travail satisfaisant qu'il n'est pas nécessaire de remettre en cause. Il indique que le maintien de la possibilité d'un signalement anonyme est une condition fondamentale de son soutien au projet de loi. Il rappelle que le PL 12076 ne met pas non plus en doute l'anonymat pratiqué à la Cour des comptes. Ce dernier constitue la meilleure des protections pour un lanceur d'alerte. L'absence de possibilité d'effectuer une requête anonyme mettrait en péril la confiance des lanceurs d'alerte par peur de subir des sanctions.

Le député PDC indique qu'à titre personnel, sur le plan professionnel, il s'est toujours refusé – par principe – de traiter les signalements anonymes.

Le député UDC estime que le projet du Conseil d'Etat n'est pas satisfaisant. Il rappelle que le PL 12261 a été proposé par le Conseil d'Etat comme réponse au PL 12076 de M. Bläsi, qui, contrairement au projet du Conseil d'Etat, est conforme à la pratique, notamment de la Cour des comptes. Il s'accorde avec les propos de son préopinant PDC. En effet, il estime, au regard de son expérience professionnelle, que l'anonymat

généralisé risque de poser des problèmes. Il estime toutefois que l'anonymat doit être, à titre exceptionnel, autorisé pour la Cour des comptes. Il s'agit de laisser à l'institution la possibilité de remplir son objectif. Il rappelle que les requêtes anonymes déposées à la CdC sont adressées à des magistrats et qu'elles bénéficient d'un traitement particulier qui n'entraîne pas l'ouverture d'une enquête d'office, car elles sont considérées comme une indication. Il indique que sa position vise à autoriser l'anonymat uniquement pour la Cour des comptes. Il propose de maintenir l'amendement du Conseil d'Etat en y ajoutant « à l'exception des signalements effectués à la Cour des comptes ».

Un député PLR propose la teneur suivante : « *Le signalement n'est pas anonyme, excepté en ce qui concerne la Cour des comptes, l'identité du lanceur d'alerte est confidentielle.* » Le député UDC se rallie à cette proposition.

Le président propose la rédaction suivante : « *l'identité du lanceur d'alerte est confidentielle. Le signalement n'est pas anonyme, il peut cependant l'être s'il est adressé à la Cour des comptes* ». Son collègue socialiste indique que la question de l'anonymat doit être traitée au regard de la teneur de l'art. 3. En effet, les éléments principaux qui régissent l'intention d'un signalement sont les critères de bonne foi et de sauvegarde de l'intérêt général. Dans ce cadre, des signalements de mauvaise foi, qui ne visent pas l'intérêt général, ne seraient pas traités, qu'ils soient anonymes ou non. Concernant l'acte lui-même, le constat doit être licite et établi dans le cadre de l'exercice des fonctions. De la même manière, un signalement anonyme qui ne remplirait pas ces critères ne serait pas considéré. Enfin, en ce qui concerne la conséquence de l'acte, il estime que la dissuasion de lancer une alerte est plus forte à l'égard de personnes de bonne foi que de personnes de mauvaise foi. En effet, une personne de mauvaise foi aura moins peur des conséquences qu'une personne de bonne foi. Il s'agit donc de trouver un équilibre entre la bonne foi d'une personne et sa protection. Cet équilibre peut toutefois difficilement être atteint si la possibilité de l'anonymat n'est pas offerte. Il rappelle qu'une requête anonyme n'entraîne pas une obligation de traitement. Il estime que les critères mentionnés à l'art. 3 sont suffisants pour éviter tout type d'abus évoqués lors des précédents débats sur le sujet. Il rappelle que de nombreuses questions portaient sur des problèmes d'ordre pénal. Or, l'art. 4 al. 4 mentionne « *Le lanceur d'alerte peut dénoncer directement un comportement pénalement répréhensible à la police ou au Ministère public. (...)* » : cette loi n'a pas d'autre vocation que de traiter des signalements qui ont trait au fonctionnement de l'Etat et à l'intérêt général. Il rappelle que la commission avait demandé un avis de droit au professeur Flückiger sur la légalité de l'anonymat dans le cadre de signalements

d'irrégularités. Cet avis de droit mentionnait non seulement que les signalements anonymes étaient légaux, mais également qu'il s'agit du meilleur moyen de garantir les objectifs de la loi. Enfin, il relève également que l'inspection fédérale des finances ainsi que les CFF possèdent un système analogue à celui de la Cour des comptes. Enfin, il indique que si l'anonymat est interdit par principe, l'objectif de la loi de protéger les lanceurs d'alerte ne peut pas être rempli.

Un député socialiste comprend la position de son préopinant UDC. Il note toutefois que sa proposition d'amendement risque de causer des problèmes notamment pour le Ministère public et la Police qui reçoivent également des informations anonymes. Il note que le projet initial du Conseil d'Etat prévoyait des réserves à l'al. 6 pour ces deux entités. Cet alinéa a été supprimé lorsque l'interdiction de l'anonymat a été retirée. La meilleure façon de garantir les pratiques de la Cour des comptes, du Ministère public et de la Police est de maintenir le texte tel qu'il a été voté lors du deuxième débat. De plus, l'administration n'introduira pas cette possibilité, car elle y est opposée. Il souligne que l'interdiction de l'anonymat, si elle n'empêche pas les personnes malveillantes d'agir, prêterait les personnes vulnérables au bas de l'échelle, car elles auront trop peur des sanctions.

Le député UDC indique que son intention était de pouvoir maintenir la possibilité d'anonymat pour la Cour des comptes sans modifier les prérogatives du Ministère public et de la Police. Il rappelle que le fait d'autoriser l'anonymat à tous les échelons risque d'être problématique. Les entités qui pratiquent actuellement l'anonymat sont des institutions outillées pour cela.

Le député EAG propose de modifier le texte issu du deuxième débat comme suit : « *Le signalement peut être anonyme et l'identité du lanceur d'alerte est confidentielle.* »

La députée PLR note que son préopinant socialiste a fait mention de la suppression des réserves pour le Ministère public et la Police à l'al. 6. Toutefois, l'al. 4 mentionne expressément la possibilité de dénoncer des comportements pénalement répréhensibles au Ministère public et à la Police. Ces dénonciations sortent du cadre de la présente loi, car l'al. 3 indique que le lanceur d'alerte doit s'adresser à un organe de surveillance interne à son employeur ou à la Cour des comptes. La question de l'anonymat s'adresse donc à des dénonciations qui sont faites dans le cadre de la loi, ce qui exclut le Ministère public et la Police. Elle estime que la question du Ministère public et de la Police est un prétexte pour maintenir l'anonymat. Elle note que la proposition du député UDC est un compromis intéressant qui

permettrait à la Cour des comptes poursuivre son objectif dans le cadre actuel.

Le député socialiste juge l'opinion de sa préopinante PLR comme une interprétation possible de la loi. Il souligne que le but de la loi est de s'adresser à l'ensemble des lanceurs d'alerte qui font appel à la Cour des comptes, à la Police ou au Ministère public. Il proposerait la formulation suivante : « *Le signalement ne peut être anonyme excepté en ce qui concerne la Cour des comptes ainsi que la Police et le Ministère public. L'identité du lanceur d'alerte est confidentielle.* »

Le président propose de passer au vote dans l'ordre suivant :

- 1) Sous-amendement EAG
- 2) Sous-amendement PS
- 3) Sous amendement UDC
- 4) Amendement du Conseil d'Etat

Le président met aux voix le sous-amendement de du député EAG :

Art. 4 al. 1 : « *Le signalement peut être anonyme et l'identité du lanceur d'alerte est confidentielle.* »

Oui :	4 (1 EAG, 2 S, 1 Ve)
Non :	5 (1 PDC, 2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)
Abst. :	0

Le sous-amendement est refusé.

Le président met aux voix l'amendement socialiste :

Art. 4 al. 1 : « *Le signalement ne peut être anonyme excepté en ce qui concerne la Cour des comptes ainsi que la Police et le Ministère public. L'identité du lanceur d'alerte est confidentielle.* »

Oui :	2 (2 S)
Non :	5 (1 PDC, 2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)
Abst. :	2 (1 EAG, 1 Ve)

Le sous-amendement est refusé.

Le président met aux voix le sous-amendement du député UDC :

Art. 4 al. 1 : « *Le signalement n'est pas anonyme **excepté en ce qui concerne la Cour des comptes**, et l'identité du lanceur d'alerte est confidentielle.* »

Oui : 6 (1 S, 1 PDC, 2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)

Non : 0

Abst. : 3 (1 EAG, 1 S, 1 Ve)

Le sous-amendement est accepté.

Le président met aux voix l'amendement du Conseil d'Etat tel que sous-amendé :

Art. 4 al. 1 (nouvelle teneur) : « *Le signalement n'est pas anonyme **excepté en ce qui concerne la Cour des comptes**, et l'identité du lanceur d'alerte est confidentielle.* »

Oui : 5 (1 PDC, 2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)

Non : 4 (1 EAG, 2 S, 1 Ve)

Abst. : 0

L'amendement est accepté.

Art. 4 al. 1

« *Le signalement n'est pas anonyme **excepté en ce qui concerne la Cour des comptes**, et l'identité du lanceur d'alerte est confidentielle.* »

3 mai 2019 : Suite du 3^e débat sur le PL 12261

Art. 4 al. 2

Pas d'amendement, adopté sans opposition.

Art. 4 al. 3

Le président indique que la proposition d'amendement du Conseil d'Etat est la suivante : art. 4 al. 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.* ». L'amendement vise donc à remplacer le terme d'« entité » par « organisme ». Le Conseil d'Etat explique que cette modification vise à éviter la confusion entre cette notion et celle des art. 2

al. 1 et art. 5 al. 1 qui comprend l'organisme, le SAI et la Cour des comptes. Un député socialiste demande des précisions sur cet amendement. M^{me} Stahl Monnier indique que le terme « entité » est utilisé à plusieurs reprises dans le projet de loi pour désigner à la fois l'organisme chargé de recevoir les signalements, le SAI et la Cour des comptes.

Le président met aux voix l'amendement du Conseil d'Etat :

Art. 4 al. 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.* »

Oui : 8 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 MCG)

Non : 0

Abst. : 0

L'amendement est accepté à l'unanimité des commissaires présents.

Art. 4 al. 4

Pas d'amendement, adopté sans opposition.

Art. 4 al. 5 :

Le président indique que l'amendement du Conseil d'Etat à l'al. 5 vise, à l'instar de l'al. 3 de remplacer le terme « entité » par « organisme ».

Le président met aux voix l'amendement du Conseil d'Etat :

Art. 4 al. 5 : « *L'organisme chargé de recevoir les signalements pour le personnel visé à l'article 2, lettres a, b et d, excepté celui du pouvoir judiciaire et le personnel administratif et technique de l'Université et de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale – Genève, est le groupe de confiance.* »

Oui : 8 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 MCG)

Non : 0

Abst. : 0

L'amendement est accepté à l'unanimité des commissaires présents.

Art. 4 al. 6 (nouveau)

Le président indique que le Conseil d'Etat propose un nouvel al. 6 qui dispose que « *L'entité chargée de recevoir le signalement informe celle chargée de la protection de toute nouvelle alerte* ».

Un député socialiste estime que la teneur de cet alinéa n'est pas anodine : l'entité chargée de recevoir les signalements n'est pas forcément celle qui reçoit effectivement le signalement. Dans ce cadre, si la Cour des comptes reçoit un signalement, elle devrait informer automatiquement l'entité chargée de la protection. Il doute qu'une telle démarche soit souhaitable, car elle nécessite un transfert d'information automatique, sans l'accord préalable de la personne concernée. Ce transfert d'information risque de contrevenir à la confidentialité. Il indique que si un tel alinéa devait se trouver dans la loi, il serait utile de l'amender afin d'ajouter la notion de consentement.

Une députée PLR comprend que l'alinéa ait pour but d'améliorer la coordination entre les entités. Elle estime toutefois que la relation devrait être inversée : l'autorité de protection pourrait s'adresser à l'autorité récipiendaire des requêtes pour confirmer qu'un signalement a bien eu lieu.

Un député UDC estime que cet amendement est inutile. En effet, la seule voie anonyme autorisée par la loi est celle qui transite par la Cour des comptes. L'anonymat doit demeurer une exception réservée à la Cour.

Une députée MCG souligne que l'amendement pose la question de savoir quelle information est transmise, car il peut s'agir du signalement comme de l'auteur.

Un député PLR partage l'avis de sa collègue PLR et du député socialiste. Le libellé de l'amendement semble trop simple et risque de causer des fuites propres à compromettre la confidentialité. De plus, il ne serait pas applicable pour la Cour des comptes. M^{me} Stahl Monnier indique que l'alinéa vise à s'assurer que l'entité qui doit protéger sache qu'un signalement a eu lieu.

Le député PLR indique que dans le cas de la Cour des comptes, la meilleure protection pour le lanceur d'alerte est que personne ne sache qu'un signalement ait eu lieu.

Un député socialiste comprend les préoccupations du Conseil d'Etat. Il estime toutefois que la réponse contenue dans l'amendement est mal posée. En effet, il pourrait être utile de proposer un sous-amendement qui viserait à s'assurer qu'une personne qui émet un signalement soit dirigée vers un organe de protection. Une fois que la personne a donné son accord pour la protection, il faut que l'organe récipiendaire puisse confirmer qu'un signalement a bien été déposé.

La députée PLR indique que la problématique est en lien avec l'art. 7 : Protection, qui dispose que l'employeur doit assurer la protection. En effet, si l'employeur n'est pas au courant qu'un signalement a été déposé, il lui sera difficile d'assurer la protection.

Le député socialiste estime qu'il pourrait être intéressant de sous-amender la proposition en y ajoutant l'idée que l'entité chargée de recevoir les signalements informe le lanceur d'alerte sur ses droits.

Le député PLR indique que cette proposition a davantage sa place dans l'art. 7 : Protection. Le député socialiste estime qu'il est important de définir dans l'art. 4 le rôle de l'entité qui reçoit le signalement. Le député PLR indique que cette mention peut avoir sa place dans l'art. 5 ou l'art. 7. Le député socialiste concorde finalement.

La députée PLR rappelle que l'art. 3A (nouveau) dispose déjà que « *le groupe de confiance informe, conseille et oriente de manière confidentielle les potentiels lanceurs d'alerte* ». Cet article traite déjà de l'information donnée au lanceur d'alerte. Si une nouvelle disposition doit être ajoutée, elle aurait davantage sa place à l'art. 7. Le député PS indique ne pas maintenir son amendement à cet endroit du texte.

Le président met aux voix l'amendement du Conseil d'Etat :

Art. 4 al. 6 (**nouveau**) : « *L'entité chargée de recevoir le signalement informe celle chargée de la protection de toute nouvelle alerte.* »

Oui :	0
Non :	8 (2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)
Abst. :	1 (1 EAG)

L'amendement est refusé.

Le président propose de voter l'art. 4 dans son ensemble tel qu'amendé

M^{me} Stahl Monnier souligne que Conseil d'Etat réaffirme sa position sur l'art. 4 al. 1, de supprimer la possibilité de l'anonymat : « *Le signalement n'est pas anonyme et l'identité du lanceur d'alerte est confidentielle.* »

Le président indique que cet alinéa a déjà été voté et que tout éventuel amendement devra être proposé en séance plénière.

Le président met aux voix l'art. 4 dans son ensemble, tel qu'amendé :

Oui :	5 (1 PDC, 2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)
Non :	0
Abst. :	4 (1 EAG, 2 S, 1 Ve)

L'art. 4 tel qu'amendé est accepté dans son ensemble.

Art. 4 issu du troisième débat :

¹ *Le signalement n'est pas anonyme excepté en ce qui concerne la Cour des comptes, 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.

Art. 5 : Traitement du signalement

Art. 5 al. 1

Le président indique que l'amendement du Conseil d'Etat vise à ajouter un nouvel al. 1 : « *L'employeur instruit le dossier afin d'établir les faits.* »

M^{me} Stahl Monnier explique que cet amendement vise à rappeler que l'employeur est également une entité vers laquelle un lanceur d'alerte peut se tourner. Elle rappelle que l'al. 1 actuel, qui deviendrait l'al. 2, mentionne que « *L'entité saisie d'un signalement instruit le dossier afin d'établir les faits. Elle transmet ses conclusions à l'employeur.* » Il s'agit donc de rappeler que l'employeur a également le devoir d'instruire le dossier.

Un député socialiste estime que l'employeur fait partie de « *l'entité saisie d'un signalement* ». L'amendement semble donner l'impression qu'il existe un concours entre l'employeur et l'entité saisie, notamment le groupe de confiance. M^{me} Stahl Monnier rappelle que l'art. 4 fait mention de la possibilité d'effectuer un signalement à la hiérarchie ou à une entité récipiendaire. L'employeur n'est pas inclus dans la notion d'entité. Dans ce

cadre, l'art. 5 al. 1 (nouveau) vise à indiquer que l'employeur, à l'instar de l'entité saisie d'un signalement, doit instruire le dossier.

La députée PLR indique que dans la définition à l'art. 3, il est mentionné « (...) a signalé à sa hiérarchie ou à toute autre entité compétente en la matière (...) ». Les termes « toute autre entité » impliquent que la hiérarchie est considérée comme une entité.

Le député UDC rappelle qu'il existe plusieurs voies pour un lanceur d'alerte d'effectuer un signalement : l'employeur, le groupe de confiance et la Cour des comptes. Il estime que le fait de mentionner explicitement que l'entité et l'employeur doivent instruire le dossier est inutile et propre à entraîner une confusion.

Un député socialiste indique qu'il est possible de préciser cet aspect dans un seul alinéa en reprenant la version issue du deuxième débat : « *L'entité saisie d'un signalement instruit le dossier afin d'établir les faits. Si cette entité n'est pas l'employeur, elle lui transmet ses conclusions.* »

Un député socialiste demande s'il est nécessaire de remplacer le terme « entité » par « organisme ».

La députée PLR indique que le terme « organisme » regroupe les services internes alors que dans ce cas, il peut s'agir de la Cour des comptes.

Le président met aux voix l'amendement socialiste :

Art. 5 al. 1 (nouvelle teneur) : « *L'entité saisie d'un signalement instruit le dossier afin d'établir les faits. Si cette entité n'est pas l'employeur, elle lui transmet ses conclusions.* »

Oui : 7 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR)

Non : 0

Abst. : 2 (1 UDC, 1 MCG)

L'amendement est accepté.

Art. 5 al. 2

Pas d'amendement, adopté sans opposition.

Un député socialiste relève que le tableau synoptique fait mention de la remarque suivante : « *Pour l'art. 5 al. 1, la question de la garantie du traitement du signalement, à l'instar de ce qui est prévu à l'art. 39 LSurv pour la CdC, s'est posée. Certains membres de la commission souhaitaient revenir sur ce point au 3^e débat et éventuellement compléter l'art. 5.* ». M^{me} Rodriguez indique que cette question s'est posée lors du deuxième débat. En effet, il existe à l'art. 39 LSurv, une obligation pour la Cour des comptes de traiter tous les signalements. Il s'agissait d'éventuellement

rajouter cette garantie au projet de loi. L'art. 39 LSurv dispose que : « *La Cour des comptes ne peut classer sans suite ni sans explication les demandes qui lui sont adressées. La Cour motive succinctement par une réponse écrite et dans son rapport d'activité les cas où elle décide de ne pas entrer en matière.* »

Le député socialiste note que l'art. 5 al. 1 indique déjà que l'entité saisie d'un signalement instruit le dossier. Il demande si « l'entité » comprend également la Cour des comptes. M^{me} Rodriguez confirme que la Cour des comptes est comprise dans l'art. 5 al. 1 sous le terme d'« entité saisie d'un signalement ».

Le président rappelle que lors du deuxième débat, certains doutes avaient été évoqués sur l'obligation d'instruire un dossier. Toutefois, il avait clairement été répondu que si l'art. 5 al. 1 mentionne que l'entité « instruit », il n'y a pas de raison de douter que le traitement ne soit pas effectué.

Sa collègue PLR note que l'art. 39 LSurv indique que la Cour des comptes peut refuser d'entrer en matière. Elle demande si le fait de mentionner à l'art. 4 al. 1 que « *l'entité saisie d'un signalement instruit le dossier (...)* » oblige la Cour à effectivement instruire le dossier. Le président indique que la loi sur la Cour des comptes est une *lex specialis*. Il estime qu'il est également possible d'ajouter que la Cour peut instruire un dossier, mais ne pas entrer en matière à la fin de l'instruction si elle estime que les éléments ne sont pas pertinents. La députée estime qu'il serait souhaitable de permettre aux entités de ne pas entrer en matière si les éléments ne sont pas pertinents. Dans ce cadre une instruction sommaire suffit.

Le député socialiste indique qu'il serait important d'ajouter une mention pour que le lanceur d'alerte, soit informé de la protection. Il propose d'ajouter un al. 3 : « *l'entité saisie d'un signalement informe le lanceur d'alerte de ses droits en matière de protection.* »

La députée PLR indique qu'il serait plus logique de placer cet alinéa à l'art. 7 : Protection. Le député socialiste concorde.

Le président met aux voix l'art. 5 dans son ensemble tel qu'amendé :

Oui :	9 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)
Non :	0
Abst. :	0

L'art. 5 tel qu'amendé est accepté dans son ensemble, à l'unanimité.

Art. 5 issu du troisième débat

¹ « *L'entité saisie d'un signalement instruit le dossier afin d'établir les faits. **Si cette entité n'est pas l'employeur, elle lui transmet ses conclusions.*** »

² « *L'employeur prend les mesures nécessaires à la cessation des irrégularités. Il prend également, le cas échéant, des mesures à l'encontre de l'auteur de ces dernières.* »

Art. 6 : Conséquences du signalement**Art. 6 al. 1**

Le président indique que le Conseil d'Etat propose de supprimer « *conforme à l'article 3* ».

La députée PLR indique que la suppression de ces termes correspond à la teneur initiale du projet du Conseil d'Etat. Elle rappelle que l'ajout des termes « *conforme à l'article 3* » avait pour but de souligner la nécessité de la bonne foi. Elle indique toutefois comprendre cet amendement.

Le président met aux voix l'amendement du Conseil d'Etat :

Art. 6 al. 1 : « *Le signalement d'un lanceur d'alerte ~~conforme à l'article 3~~ ne doit entraîner pour lui aucun désavantage professionnel ni ne constitue une violation de son secret de fonction, de son devoir de fidélité, de diligence ou de discrétion dû à l'employeur.* »

Oui : 9 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)

Non : 0

Abst. : 0

L'amendement est accepté à l'unanimité.

Art. 6 issu du troisième débat :

¹ *Le signalement d'un lanceur d'alerte ~~conforme à l'article 3~~ ne doit entraîner pour lui aucun désavantage professionnel ni ne constitue une violation de son secret de fonction, de son devoir de fidélité, de diligence ou de discrétion dû à l'employeur.*

² Il ne constitue pas un motif de résiliation des rapports de service, de révocation ou de toute autre sanction disciplinaire.

Art. 7 : Protection

Art. 7 al. 1

M^{me} Stahl Monnier indique que, comme la définition du « témoin » n'a pas été retenue à l'art. 3, le Conseil d'Etat renonce à son amendement. Elle souligne toutefois qu'il est important de s'assurer que le lanceur d'alerte est membre du personnel.

La députée socialiste estime qu'il est important de prévoir que les témoins soient de bonne foi, car cela n'a pas été prévu dans une définition à l'art. 3. Elle propose l'amendement suivant : « *La protection des lanceurs d'alerte et des témoins de bonne foi d'irrégularités membres du personnel visé à l'article 2 (ci-après : témoins) est assurée par l'employeur.* »

Un député socialiste estime que la solution légistique la plus logique était d'insérer la définition du « témoin » à l'art. 3 et de faire référence à l'al. 1 pour les critères nécessaires, dont la bonne foi. Or, il regrette que cette possibilité ait été refusée. Il estime que l'ajout des termes « de bonne foi » est inutile, car un signalement entre nécessairement dans les critères de l'art. 3.

Son collègue socialiste indique que, bien que la question de bonne foi semble légitime pour le lanceur d'alerte, le critère ne semble pas adéquat pour le témoin. En effet, une personne appelée à témoigner n'en a pas le choix : elle est entendue et tenue de dire la vérité. Il estime que le fait de questionner les intentions du témoin n'a pas de sens. Il propose de s'en tenir à la version du deuxième débat.

Le député PLR indique que le faux témoignage n'a pas les mêmes conséquences en procédure administrative qu'en procédure pénale. Sa collègue PLR invite le Groupe socialiste à se mettre d'accord sur la question. Lors de la dernière séance, il a été expliqué que la bonne foi était un principe de droit fédéral qui s'appliquait à l'ensemble de l'ordre juridique. Elle souligne toutefois qu'un témoin qui émet un faux témoignage reste un témoin, qui risque d'être protégé dans le cadre cette loi.

Le député socialiste estime qu'il existe une confusion entre la notion de bonne ou de mauvaise foi et la notion de faux témoignage. En effet, la notion de bonne foi est un principe général qu'il n'est pas nécessaire d'ajouter dans la loi. S'il est ajouté, il est possible de le comprendre comme une mise en cause de l'intention du témoin. Or, si l'intention du lanceur d'alerte est importante, celle du témoin est moins questionnable du fait qu'il est obligé de témoigner. Il rappelle que les faux témoignages sont réprimés.

Le président souligne sa préoccupation d'éviter de voir protéger des personnes qui émettent de faux témoignages.

L'autre député socialiste estime qu'il n'y a pas de témoin de bonne ou de mauvaise foi sans que le lanceur d'alerte soit de bonne foi. Il rappelle que la bonne foi est un principe applicable à l'ensemble de l'ordre juridique. Dans ce cadre, le fait de le mentionner dans cette loi n'est pas utile. A cet égard, il pourrait être préférable de faire mention à l'art. 307 du Code pénal.

La députée MCG indique que l'art. 5 al. 3 de la Constitution fédérale mentionne que « *les organes de l'Etat et les particuliers doivent agir de manière conforme aux règles de la bonne foi.* » Il paraît dès lors superfluetatoire de le rajouter à ce texte de loi.

Le député PLR souligne que l'application du principe de bonne foi ne résout pas la question des éventuels faux témoignages. Il demande si la procédure de protection des lanceurs d'alerte réprime le faux témoignage.

La députée MCG indique que les témoins ne sont plus assermentés en procédure civile. On attire toutefois leur attention sur les conséquences en cas de faux témoignage.

Le député PLR indique que dans certains cas, une cabale peut conduire à de faux témoignages dans le but de conforter les propos d'un lanceur d'alerte de mauvaise foi.

M^{me} Stahl Monnier indique que la procédure devant le groupe de confiance n'est pas soumise à la Loi sur la procédure administrative (LPA). L'art. 34 : Exhortation ne s'applique donc pas directement.

Un député socialiste note que l'art. 34 LPA renvoie à l'art. 307 du Code Pénal. Il serait donc possible de proposer un alinéa qui renvoie à une disposition sur le faux témoignage. Cette solution semble plus souhaitable que de mentionner le principe de bonne foi. Il doute toutefois du fait qu'il puisse y avoir un témoignage en tant que tel devant le groupe de confiance. Il propose un renvoi à l'art. 307 du Code pénal.

Le président estime qu'une référence à l'art. 34 de la LPA est suffisante. Il propose d'ajouter un alinéa qui dispose que « *l'art. 34 LPA est applicable aux témoignages* ». Sa collègue PLR concorde.

Le président indique qu'il s'agirait d'une phrase supplémentaire à l'al. 1 : « *La protection des lanceurs d'alerte et des témoins d'irrégularités membres du personnel visé à l'article 2 (ci- après : témoins) est assurée par l'employeur. **L'article 34 LPA est applicable aux témoignages.*** »

Un député socialiste indique que d'un point de vue formel, il est préférable de formuler le renvoi comme suit : « *L'article 34 de la loi sur la procédure administrative (LPA) du 12 septembre 1985 est applicable aux témoignages* ».

La députée PLR indique que l'art. 34 est large. Elle demande s'il n'est pas préférable de se référer directement à l'art. 307 du Code pénal.

Le député PLR estime que le terme d'exhortation revêt un aspect formel souhaitable. Le député UDC demande si la disposition s'applique, dans le cas où un lanceur d'alerte est membre de l'administration et que le témoin est, par exemple, un collaborateur de café. Le député PLR lui répond que le témoin doit être membre du personnel.

Le député socialiste rappelle sa volonté d'inscrire une disposition qui indique que l'entité saisie d'un signalement informe le lanceur d'alerte de ses droits en matière de protection.

Le président indique que s'il s'agit d'un nouvel al. 1, il doit être discuté maintenant.

Le député socialiste répond qu'il proposera un amendement à l'alinéa 3.

Le président met aux voix l'amendement suivant :

Art. 7 al. 1 (nouvelle teneur) : « *La protection des lanceurs d'alerte et des témoins d'irrégularités membres du personnel visé à l'article 2 (ci-après : témoins) est assurée par l'employeur. L'article 34 de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 est applicable aux témoignages.* »

Oui : 8 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 MCG)

Non : 0

Abst. : 1 (1 UDC)

L'amendement est accepté.

Art. 7 al. 2

Le président indique que le Conseil d'Etat propose l'amendement suivant : « *Le lanceur d'alerte et les témoins peuvent également faire appel au groupe de confiance pour leur protection, pour autant que leur employeur ait adhéré au dispositif de protection de la personnalité de l'Etat de Genève.* »

La députée PLR indique qu'à l'art. 4 al. 5 le groupe de confiance est désigné pour un personnel précis. Or, dans cet amendement, il apparaît que des membres du personnel qui ne sont pas affiliés au groupe de confiance pourraient tout de même demander leur protection. M^{me} Stahl Monnier indique que l'art. 4 al. 5 désigne les institutions ou autorités affiliées d'office au groupe de confiance. D'autres institutions peuvent toutefois y adhérer.

Le président indique que l'art. 7 al. 3 prévoit l'adhésion éventuelle d'une institution à un système équivalent. Un député socialiste demande de quelle manière est régi le fait que des employeurs n'adhèrent pas au groupe de

confiance. Le président répond que ce scénario est prévu à l'art. 7 al. 3. Le député socialiste demande s'il est vraiment nécessaire d'ajouter cette précision à l'al. 2. M^{me} Stahl Monnier indique que si un employeur souhaite faire appel au groupe de confiance, il doit y adhérer. Le président confirme que le risque est que des personnes s'adressent au groupe de confiance sans en être membres.

Le député socialiste indique que le système prévu par la loi n'est pas un système d'adhésion. A cet égard, le groupe de confiance est considéré comme l'entité récipiendaire par défaut. Un employeur peut s'en affranchir uniquement s'il se dote d'un système offrant un niveau de protection équivalent. Le système d'adhésion proposé par le Conseil d'Etat risque de créer un conflit de compétence négatif, car, si le Conseil d'Etat ne juge pas un système comme étant équivalent à celui du groupe de confiance, l'institution en question risque de n'être affiliée à aucune entité. Il propose de maintenir le texte tel qu'il a été voté lors du deuxième débat.

M^{me} Stahl Monnier explique que l'adhésion au groupe de confiance ne peut pas être refusée. Toutefois, une institution qui y adhère participe aux frais du groupe de confiance.

Le député socialiste estime qu'il existe un risque qu'un employeur ne prévoie, ni le groupe de confiance, ni un système équivalent. Il rappelle que le système prévu par la loi est de définir le groupe de confiance comme entité par défaut. Il recommande de refuser cet amendement.

La députée PLR comprend la préoccupation du Conseil d'Etat de voir les institutions participer aux frais du groupe de confiance. Elle estime qu'il est juste que l'Etat ne doive pas participer à l'ensemble des coûts pour les collectivités.

Et le député socialiste estime qu'il n'est pas opportun d'inscrire dans la loi une telle procédure. Le problème pourrait être réglé par voie réglementaire. Il rappelle que le système proposé par la loi n'est pas un système d'adhésion. Or, la proposition du Conseil d'Etat vise à revenir sur le système décidé lors du deuxième débat. Il estime préférable que le Conseil d'Etat utilise son pouvoir réglementaire pour régler la question.

La députée PLR concorde. Elle émet toutefois des doutes sur le fait qu'un règlement puisse résoudre le problème. Elle souligne qu'il est possible d'ajouter dans la loi la possibilité pour le Conseil d'Etat de facturer la prestation du groupe de confiance.

Les deux député.e.s PLR concordent sur le fait qu'un règlement risque d'être une base insuffisante pour facturer une prestation.

M^{me} Stahl Monnier indique que l'amendement vise également, pour le groupe de confiance, à pouvoir connaître sa charge de travail afin d'adapter le nombre d'employés

Le président estime qu'il est important de maintenir le système prévu par la disposition issue du deuxième débat. Dans ce cadre, le groupe de confiance est désigné comme entité par défaut. Les institutions qui désirent s'en affranchir doivent remplir les conditions prévues à l'art. 7 al. 3.

Le président met aux voix l'amendement du Conseil d'Etat :

Art. 7 al. 2 : « *Le lanceur d'alerte et les témoins peuvent également faire appel au groupe de confiance pour leur protection, pour autant que leur employeur ait adhéré au dispositif de protection de la personnalité de l'Etat de Genève.* »

Oui : 0

Non : 8 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 MCG)

Abst. : 1 (1 UDC)

L'amendement est refusé.

Art. 7 al. 3

Le président indique que le Conseil d'Etat propose l'amendement suivant à l'art. 7 al. 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. Le Conseil d'Etat définit les critères d'équivalence par voie réglementaire et valide les dispositifs remplissant ces conditions.* »

Le député socialiste propose de distinguer les deux modifications. L'ajout du terme « autre » ne semble pas poser de problème. Toutefois, la suppression de la phrase « (...) et valide les dispositifs remplissant ces conditions. » ne semble pas adéquate. En effet, cela pourrait avoir comme conséquence, par exemple, que la commune de Gy décide que le secrétaire municipal est chargé de la protection, sans que le niveau d'équivalence au groupe de confiance soit validé.

Son collègue socialiste émet des doutes sur la pertinence de l'ajout du terme « autre ». En effet, la mention de « cependant » ainsi que de « protection équivalent » semble suffisamment propre à marquer l'alternance.

La députée PLR rappelle que la problématique a été soulevée par le Conseil d'Etat pour des raisons de garantie de l'autonomie de certaines autorités comme le pouvoir judiciaire ou la Cour des comptes. Elle estime toutefois que la disposition est souhaitable pour les administrations communales. Elle demande s'il est possible d'inscrire une réserve pour les

autorités en question en mentionnant que le Grand Conseil se prononce sur la validation des critères pour le pouvoir judiciaire et la Cour des comptes. Elle indique qu'elle proposera un amendement sur la question du financement du groupe de confiance.

M^{me} Stahl Monnier rappelle que le pouvoir judiciaire a indiqué être en défaveur de cette disposition.

Le député socialiste comprend les préoccupations du Conseil d'Etat. Il demande toutefois de quelle manière est régie la question réglementaire dans ce cas. En effet, si le Conseil d'Etat n'émet pas de règlement qui entre dans le champ de compétence du pouvoir judiciaire ou de la Cour des comptes, il est nécessaire que cet aspect figure dans la loi. Il indique toutefois que si le Grand Conseil se prononce sur la validation des critères, cela donnera lieu à une résolution ou à un projet de loi.

La députée PLR indique que le Grand Conseil ne se prononcera pas sur les critères eux-mêmes, mais sur la validation de ceux-ci. Cela passerait effectivement par une résolution qui aura pour but de s'assurer que le pouvoir judiciaire a bien mis en place des critères équivalents à ceux du groupe de confiance. Elle demande si le Grand Conseil a adhéré au groupe de confiance. M^{me} Stahl Monnier répond par l'affirmative. Le président indique que le pouvoir judiciaire a également adhéré au groupe de confiance. M^{me} Stahl Monnier indique que le pouvoir judiciaire souhaite se garder la possibilité d'en sortir.

La députée PLR propose d'inscrire également le Grand Conseil dans les réserves.

Le président résume la proposition d'amendement : « *En ce qui concerne le Grand Conseil, le pouvoir judiciaire et la Cour des comptes, la validation se fait par voie d'une résolution du Grand Conseil.* »

La députée indique que les institutions concernées correspondent aux lettres b, c, et d de l'art. 2.

Le président résume l'ordre des votes :

1. Art. 7 al. 3 (1^{re} partie) : « *Les autorités ou institutions auxquelles la présente loi s'applique peuvent cependant se doter d'un dispositif **autre** offrant un niveau de protection équivalent.* »
2. Art. 7 al. 3 (2^e partie) : « *Le Conseil d'Etat définit les critères d'équivalence par voie réglementaire **et valide les dispositifs remplissant ces conditions.*** »
3. Si l'amendement à l'art. 7 al. 3 (2^e partie) est refusé : « *En ce qui concerne le Grand Conseil, le pouvoir judiciaire et la Cour des comptes, la validation se fait par voie d'une résolution du Grand Conseil.* »

4. Art. 7 al. 4 (nouveau) sur la question des frais du groupe de confiance.

Le président met aux voix l'amendement du Conseil d'Etat :

Art. 7 al. 3 (1^{re} partie) : « *Les autorités ou institutions auxquelles la présente loi s'applique peuvent cependant se doter d'un dispositif **autre** offrant un niveau de protection équivalent.* »

Oui : 8 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 MCG)

Non : 0

Abst. : 1 (1 UDC)

L'amendement est accepté.

Le président met aux voix l'amendement du Conseil d'Etat :

Art. 7 al. 3 (2^e partie) : « *Le Conseil d'Etat définit les critères d'équivalence par voie réglementaire ~~et valide les dispositifs remplissant ces conditions.~~* »

Oui : 1 (1 PDC)

Non : 6 (1 EAG, 1 S, 1 Ve, 2 PLR, 1 MCG)

Abst. : 2 (1 S, 1 UDC)

L'amendement est refusé.

Le président demande à sa collègue PLR si elle a une proposition d'amendement concernant la réserve pour le Grand Conseil, la Cour des comptes et le pouvoir judiciaire. Celle-ci propose modifier la deuxième phrase de l'al.3 comme suit : « *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 lettre b, c et d pour lesquelles la validation relève de la compétence du Grand Conseil*** ». Elle propose de placer la première phrase de l'al. 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* » dans un autre alinéa.

Le président résume cette proposition :

Art. 7 al. 3 (nouvelle teneur) : « *Les autorités ou institutions auxquelles la présente loi s'applique peuvent cependant se doter d'un dispositif autre offrant un niveau de protection équivalent* »

Art. 7 al. 4 (nouveau) : « *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 lettre b, c et d pour lesquelles la validation relève de la compétence du Grand Conseil*** »

La députée indique qu'il serait nécessaire d'y ajouter la question du financement du groupe de confiance. Le président propose d'inscrire cette disposition dans un alinéa séparé.

Le président met aux voix l'amendement de la députée PLR :

Art. 7 al. 3 (nouvelle teneur) : « *Les autorités ou institutions auxquelles la présente loi s'applique peuvent cependant se doter d'un dispositif autre offrant un niveau de protection équivalent* »

Art. 7 al. 4 (nouveau) : « *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* »

Oui :	9 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 UDC 1 MCG)
Non :	0
Abst. :	0

L'amendement est accepté à l'unanimité.

Art. 7 al. 5 (nouveau)

La députée PLR propose l'amendement suivant : « *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* ».

Le président met aux voix l'amendement :

Art. 7 al. 5 (nouveau) : « *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* ».

Oui :	9 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 UDC 1 MCG)
Non :	0
Abst. :	0

L'amendement est accepté à l'unanimité.

Art. 7 al. 6 (nouveau)

Un député socialiste propose d'ajouter un alinéa 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.* »

Le président met aux voix l'amendement proposé :

Art. 7 al. 6 (nouveau) : « *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 du lanceur d'alerte ou du témoin.* »

Oui : 9 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 UDC 1 MCG)
 Non : 0
 Abst. : 0

L'amendement est accepté à l'unanimité.

Le président met aux voix l'art. 7 dans ensemble, tel qu'amendé :

Oui : 9 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 UDC 1 MCG)
 Non : 0
 Abst. : 0

L'art. 7 tel qu'amendé est accepté dans son ensemble à l'unanimité.

Article 7 issu du troisième débat :

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

² *Le lanceur d'alerte et les témoins peuvent faire appel au groupe de confiance pour leur protection.*

³ (nouvelle teneur) *Les autorités ou institutions auxquelles la présente loi s'applique peuvent cependant se doter d'un dispositif autre offrant un niveau de protection équivalent. Le Conseil d'Etat définit les critères d'équivalence par voie réglementaire et valide les dispositifs remplissant ces conditions.*

⁴ (nouveau) « *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 (nouveau) *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 (nouveau) *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. 8

Pas d'amendement, adopté sans opposition.

Art. 9

Le président indique que le Conseil d'Etat propose l'amendement suivant : *« Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi, ~~dans l'année qui suit sa promulgation. Ce délai est suspendu en cas de recours avec effet suspensif.~~ »*

Le député socialiste estime que les modalités de l'entrée en vigueur peuvent être maintenues telles qu'elles ont été votées lors du deuxième débat. Il rappelle que dans certains cas, la loi peut entrer en vigueur le jour de son adoption.

Le député EAG précise qu'une entrée en vigueur le jour de l'adoption d'une loi nécessite une clause d'urgence. Il indique toutefois que le Conseil d'Etat a la possibilité d'attendre six mois avant la promulgation d'une loi s'il a une raison de le faire.

La députée confirme que les règles qui régissent la promulgation sont prévues par la Constitution à l'art. 109.

Le président indique que l'art. 9, issu du deuxième débat, n'est pas compatible avec la pratique. M^{me} Stahl Monnier indique que la Loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels (LFPP) prévoit trois modalités d'entrée en vigueur. Celle qui est proposée dans ce projet de loi n'est pas conforme à la LFPP.

Le député socialiste s'étonne du fait que la loi ne puisse pas définir les modalités d'entrée en vigueur alors que le Grand Conseil est libre de statuer sur la question. Il estime que, légalement, le Grand Conseil a la possibilité de prévoir cette disposition.

Le député PDC indique que la base légale est la Loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels (LFPP) qui a été votée par le Grand Conseil.

Le député EAG indique qu'il s'agit d'un texte de loi équivalent et que le Grand Conseil peut y déroger. Le président note que si l'entrée en vigueur est non conforme à la LFPP, cela nécessite une modification de cette loi.

Le député socialiste demande quels articles de la LFPP régissent l'entrée en vigueur d'une loi. M^{me} Stahl Monnier répond qu'il s'agit des articles 14 et 14A.

La députée PLR note que la LFPP prescrit trois modalités d'entrée en matière possibles. Toutefois, si la commission édicte une loi de même rang, elle peut décider de s'en écarter. Il s'agit donc d'une question plus politique que juridique. Son collègue PLR estime qu'il est risqué de mettre en place un système ou la loi resterait en vigueur malgré un recours sans effet suspensif.

La députée PLR propose d'accepter la version du Conseil d'Etat en soulignant l'importance que la loi entre en vigueur dans un délai raisonnable.

Le député socialiste indique que lors du deuxième débat, cette disposition a été adoptée pour une raison. M^{me} Rodriguez précise que la teneur de l'art. 9 visait à s'assurer que la loi entre en vigueur et qu'elle soit mise en place rapidement.

La députée PLR confirme avoir soutenu cette modalité d'entrée en vigueur pour éviter un scénario similaire à celui de la loi sur la médiation administrative. Le député socialiste souligne que cette exigence est toujours d'actualité. Il indique que plusieurs exemples ont montré que le Conseil d'Etat montrait un manque d'empressement lorsqu'il n'était pas convaincu d'une loi. Or, il apparaît que celui-ci s'est montré sceptique sur plusieurs points de la loi. En raison de ce risque, la commission a jugé bon de préciser les modalités d'entrée en vigueur. M^{me} Stahl Monnier indique que la volonté du Conseil d'Etat était déjà d'aller de l'avant sur ce sujet.

Le président souligne qu'il ne s'agit pas d'un procès d'intentions vis-à-vis du Conseil d'Etat. Il rappelle que, contrairement à la question du médiateur administratif, le projet sur les lanceurs d'alerte comprend de nombreux aspects déjà existants comme le groupe de confiance et la Cour des comptes.

Le député socialiste rappelle que, pour la question du médiateur administratif, le Conseil d'Etat était favorable au projet de loi. Toutefois, la loi n'a pas été appliquée malgré son entrée en vigueur. Il note que, si ce signal a été décidé lors du deuxième débat, il doit être maintenu. Il s'agit de s'assurer de ne pas devoir revenir plus tard avec des projets de lois correctifs.

Le président met aux voix l'amendement du Conseil d'Etat :

Art. 9 : (nouvelle teneur) « *Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi, ~~dans l'année qui suit sa promulgation. Ce délai est suspendu en cas de recours avec effet suspensif.~~* »

Oui : 3 (2 PLR, 1 MCG)
Non : 4 (1 EAG, 2 S, 1 Ve)
Abst. : 1 (1 UDC)

L'amendement est refusé.

Le président met aux voix l'art. 9 dans son ensemble :

Oui : 4 (1 EAG, 2 S, 1 Ve)
Non : 3 (1 PLR, 1 UDC, 1 MCG)
Abst. : 1 (1 PLR)

L'art. 9 dans son ensemble est accepté.**10 mai 2019 : Suite du 3^e débat sur le PL 12261*****Art. 10 : Disposition transitoire***

Le président indique que le Conseil d'Etat propose l'amendement suivant : « *Un signalement peut être effectué par un lanceur d'alerte pour des faits datant de maximum 2 ans avant l'entrée en vigueur de la présente loi.* »

Un député socialiste indique avoir de la peine à saisir les raisons de cette proposition. En effet, l'amendement du Conseil d'Etat vise à modifier le texte initial du PL 12261, qu'il a lui-même rédigé et qui a été accepté par la commission. Il comprend que ce changement est motivé par la crainte d'un éventuel effet rétroactif. Toutefois, le projet de loi vise à régler la protection d'un lanceur d'alerte ainsi que le traitement d'un signalement. Il s'agit à cet égard davantage d'une loi de procédure. En effet, lorsqu'une alerte est lancée, la procédure s'applique après le signalement ce qui ne crée pas d'effet rétroactif. Dans ce cadre, si un lancement d'alerte porte sur des faits antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi, le traitement ainsi que la protection s'appliquent selon les termes de la loi. A la lumière de la récente affaire de fraude électorale, un.e collaborateur.trice qui n'arrive pas à faire valoir son signalement auprès de sa hiérarchie et qui se tourne vers la Cour des comptes devrait pouvoir accéder au même traitement que si les faits étaient postérieurs à deux ans après l'entrée en vigueur de la loi. Il estime que cette disposition ne pose pas de problème d'ordre juridique. Il propose de refuser l'amendement du Conseil d'Etat.

Un député UDC rappelle que la Cour des comptes avait indiqué lors de son audition que l'institution avait l'obligation de répondre à toutes les

requêtes. Il demande si l'amendement du Conseil d'Etat qui vise à inscrire une antériorité des faits de deux ans contrevient à la mission de la Cour des comptes. M^{me} Stahl Monnier indique que la préoccupation du Conseil d'Etat était d'éviter les éventuelles atteintes portées aux personnes dénoncées.

Un député PLR rappelle s'être opposé à l'effet rétroactif lors des discussions sur ce sujet. De plus, il note qu'il peut exister des cas où des faits prescrits pénalement peuvent être dénoncés dans le cadre de cette loi. Cela est propre à créer une situation défavorable par rapport au droit pénal qui contrevient à l'ordre juridique. Il se dit opposé à une rétroactivité qui peut toucher des personnes dénoncées au mépris des règles de prescription.

La collègue PLR questionne la nécessité de cette disposition. Elle estime que le fait de ne pas traiter cette question pourrait simplifier la problématique. En effet, il peut revenir aux institutions récipiendaires de se prononcer sur le sujet. Bien que la version du Conseil d'Etat qui limite l'antériorité des signalements à deux ans est préférable, la version issue du deuxième débat ne semble pas nécessaire.

Le député socialiste précise qu'il est moins dommageable de supprimer la disposition que d'inscrire celle du Conseil d'Etat tel qu'amendée. Il s'étonne toutefois du fait que le PLR semble réticent à l'action des juges lorsqu'il s'agit des décisions du Grand Conseil qui font l'objet de procédures judiciaires et que dans ce cadre, il semble disposé à laisser la justice trancher la question en évoquant la possibilité de recours. Il se dit de plus en faveur du contrôle judiciaire des décisions du parlement. Toutefois, il revient également au Grand Conseil de trancher cette question, car il lui appartient de fixer la direction. Il estime que cette disposition ne pose pas de problème de conformité. Il estime que les propos de M^{me} Stahl Monnier concernant la protection des tiers, supposent que la loi est propre à nuire aux personnes dénoncées. Dans ce cadre, cela signifierait que la meilleure protection est l'absence de protection des lanceurs d'alerte. Il souligne l'importance d'une protection pour les lanceurs d'alerte et rappelle que si des personnes se trouvent victime de diffamation, il existe des moyens légaux pour se défendre. Enfin, il estime que la question de la prescription n'a rien à voir avec cette disposition. En effet, il peut arriver que des faits soient prescrits après l'entrée en vigueur de la loi : si dix ans après l'entrée en vigueur de la loi, des faits prescrits sont signalés, le problème serait le même, avec ou sans cette disposition. M^{me} Stahl Monnier précise que la disposition vise principalement à protéger les personnes dénoncées lorsque le lanceur d'alerte est de mauvaise foi.

Le député PLR souligne que le député socialiste a fait mention des moyens légaux qui permettent aux personnes dénoncées de se défendre en

cas de diffamation. Or, si l'anonymat est autorisé pour la Cour des comptes, et que les faits sont imprescriptibles, la victime de diffamation ne serait plus en mesure de se défendre. Il estime que, dans ce texte de loi, l'intérêt du lanceur d'alerte est surévalué par rapport à celui de la personne dénoncée. Il se dit en faveur de l'amendement du Conseil d'Etat.

Le député UDC rappelle que la possibilité d'anonymat est autorisée uniquement pour la Cour des comptes. En cas de dénonciation, l'information n'est pas diffusée et ne risque pas d'entraîner des dommages pour la personne dénoncée. La Cour enquête sur la véracité des propos contenus dans la dénonciation et si elle estime que les faits dénoncés ne sont pas conformes, elle n'entre pas en matière.

Le député socialiste indique ne pas comprendre l'argument qui vise à dire qu'il existe un déséquilibre entre l'intérêt du lanceur d'alerte et celui de la personne dénoncée. Outre la question de l'anonymat qui cristallise le débat, il n'existe pas d'autre disposition susceptible de faire penser que l'intérêt du lanceur d'alerte est surévalué. De plus, il rappelle que la possibilité d'anonymat existe déjà à la Cour des comptes et que le texte s'inscrit en continuité de la pratique actuelle, sans effet rétroactif. Concernant les possibles dénonciations anonymes prévues par le droit fédéral, notamment pour la Police, il s'agit d'une compétence d'ordre pénal. Ces compétences restent réservées en vertu du droit fédéral. Dans ce cadre également, il n'existe pas de risque que l'intérêt des personnes dénoncées soit lésé par un effet rétroactif impropre. Enfin, dans le cadre de l'affaire des fraudes électorales, il est intéressant de constater que les faits ont été dénoncés après sept ans, car des personnes se sont senties menacées en cas de témoignage. Ces personnes se sont finalement adressées à la Cour des comptes. Il souligne, à la lumière de cette actualité récente, que la problématique de la protection des lanceurs d'alerte est réelle tout comme les menaces qui pèsent eux.

Le député PLR souligne que dans ce cas, les dénonciations n'étaient pas anonymes.

Le député Vert s'accorde avec les propos du député socialiste. La question des fraudes électorales donne un argument supplémentaire aux défenseurs de la protection des lanceurs d'alertes. En effet, il est difficilement acceptable de devoir attendre sept ans avant que des faits soient révélés. Cela relève de la sauvegarde de la démocratie. Le fait de donner la possibilité à des personnes d'effectuer des signalements et d'être protégées sur une durée assez longue est très important.

Un député socialiste rappelle que lors de son audition, la Cour des comptes avait indiqué qu'une dénonciation anonyme aboutit dans de nombreux cas à une discussion avec la personne signalante qui aboutit à une révélation de son identité. Dans ce cadre, lorsqu'on apprend que l'identité d'un lanceur d'alerte est connue de la Cour des comptes, cela ne signifie pas qu'elle l'a été depuis le début.

Le député PLR indique qu'il ne faut pas idéaliser l'institution de la Cour des comptes. Il rappelle que celle-ci a gravement dysfonctionné. Le député socialiste demande à quel dysfonctionnement, il est fait référence. Le député lui répond que des juges se sont battus, ce qui a donné lieu à des plaintes pénales. Le député socialiste indique qu'il ne s'agit pas de faire le procès de la Cour des comptes. Il souligne que dans l'histoire récente, la Cour a permis de mettre au jour des dysfonctionnements graves concernant notamment la gestion des finances publiques ainsi que la gestion du processus électoral. Il ne semble dès lors pas adéquat de juger l'institution à la lumière du comportement de deux magistrats. Il ne s'agit pas non plus d'idéaliser l'institution, mais de reconnaître son importance et sa place comme une autorité qui a fait ses preuves en démontrant son utilité.

Son collègue socialiste souligne qu'il peut également arriver que le Grand Conseil soit en proie à des dysfonctionnements due à des comportements inadéquats. Toutefois, personne ne questionne le fonctionnement de l'institution.

Le député socialiste souligne qu'un problème impliquant deux magistrats sur trois est plus important que celui qui concerne deux députés sur cent. Il rappelle que la délation anonyme peut créer des ravages terribles dans des systèmes qui dysfonctionnent. Il souligne l'importance de ne pas sacraliser l'institution de la Cour des comptes.

Le député Vert indique qu'il ne s'agit en aucun cas d'une sacralisation de la Cour des comptes. Il est toutefois important de distinguer une institution qui fait un travail utile et des individus qui sont toujours susceptibles de défaillir à un moment donné. Le travail de la Cour des comptes peut être respecté sans que l'institution soit sacralisée.

La députée MCG estime que certains commissaires ne semblent pas saisir ce que peut signifier une dénonciation anonyme dans un système qui dysfonctionne. Elle souligne que toute institution ne fonctionne qu'au travers des personnes qui l'occupent et que la surveillance des institutions a des limites qu'il est nécessaire de garder à l'esprit. Dans ce cadre, il paraît mal venu de donner à une personne une protection totale avec une possibilité d'anonymat. Dans le cadre de l'affaire sur les fraudes électorales, les

personnes n'ont pas témoigné, car elles manquaient de preuve. L'importance pour un lanceur d'alerte est de savoir où s'adresser en toute confiance et de savoir que, notamment la Cour des comptes, est susceptible de les protéger. Elle rappelle les effets néfastes que l'anonymat a pu créer dans des régimes autoritaires en Europe.

Le député socialiste note que, dans le cadre des fraudes électorales, la personne aurait pu s'adresser à sa hiérarchie ou à la justice pénale. Or, la dénonciation a eu lieu à la Cour des comptes, ce qui donne un argument en faveur de cette institution. Etant originaire de Cuba, il indique être sensible aux dérives induites par l'anonymat dans cet Etat. Il rappelle toutefois que dans les états autoritaires, les garanties de droits fondamentaux sont inexistantes, contrairement aux systèmes d'états de droit comme Genève. En effet, lorsque l'on permet des dénonciations anonymes à la justice pénale, on prend en considération les garanties du système juridique. L'anonymat ouvrirait la voie à des abus uniquement si le système juridique existant s'est déjà effondré. Dans ce cadre, toute comparaison avec des régimes autoritaires est infondée dans le cas d'espèce.

La députée MCG comprend que dans le cas de Cuba, le changement de régime s'est fait de manière rapide. Or, elle attire l'attention sur le fait que des changements peuvent advenir de manière progressive. En effet, il peut s'agir d'une modification lente des institutions et de leurs prérogatives dans une direction qui n'est pas souhaitable. Elle estime que, dans ce cadre, une certaine prudence est de rigueur.

Le député PDC estime que la discussion est hors sujet par rapport à l'article qui concernait le débat d'origine. Un député socialiste concorde. Il estime toutefois que cette discussion est importante, car elle concerne un sujet de fond. Concernant les débats sur la Seconde Guerre mondiale, il indique être très conscient des agissements néfastes qui se sont produits lors de cette période. Il estime toutefois que les parallèles entre les régimes autoritaires et la présente loi ne sont pas à propos. A cet égard, l'argument qui vise à faire un lien de cause à effet entre l'anonymat et les dérives de ces régimes est inopportun. En effet, il rappelle que le régime nazi a obtenu le pouvoir à la suite d'élections en 1933 dans un contexte troublé qui a changé de manière relativement brutale. Il n'est pas établi que les délations et les pratiques du régime nazi sont liées à l'anonymat. En effet, on peut imaginer que de nombreuses dénonciations n'étaient pas anonymes et qu'elles ont été possibles, car le cadre de ce régime les promouvait. Dans ce cadre, il refuse l'argument qui vise à faire un lien entre l'anonymat et les dérives autoritaires, car il ne peut reposer sur une démonstration historique.

Le président propose de passer au vote. Il indique que le Conseil d'Etat propose également un alinéa 2 qui s'il est accepté nécessitera de modifier le titre en conséquence en inscrivant ses termes au pluriel : « Art. 10 Dispositions transitoires »

Le président met aux voix l'amendement du Conseil d'Etat :

Art. 10 al. 1 : « *Un signalement peut être effectué par un lanceur d'alerte pour des faits datant de maximum 2 ans avant l'entrée en vigueur de la présente loi.* »

Oui : 3 (1 PDC, 2 PLR)
Non : 5 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 MCG)
Abst. : 1 (1 UDC)

L'amendement est refusé.

La députée PLR propose, au vu du refus de l'amendement du Conseil d'Etat, de supprimer l'art. 10 al. 1.

Le président met aux voix l'amendement de la députée PLR :

Art. 10 al. 1 : suppression de l'alinéa.

Oui : 5 (1 PDC, 2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)
Non : 4 (1 EAG, 2 S, 1 Ve)
Abst. : 0

L'amendement est accepté.

L'art. 10 al. 1 est supprimé.

Le président demande à M^{me} Stahl Monnier si le Conseil d'Etat maintient son amendement à l'art. 10 al. 2 (nouveau).

M^{me} Stahl Monnier confirme.

L'amendement du Conseil d'Etat à l'art. 10 al. 2 deviendrait l'art. 10 (nouvelle teneur).

Art. 10 (nouvelle teneur)

Le président indique que l'amendement du Conseil d'Etat est le suivant : Art. 10 (nouvelle teneur) : « *Les autorités ou institutions ont un délai de 6 mois dès l'entrée en vigueur de la présente loi pour faire appel au groupe de confiance ou désigner un organisme autre pour recevoir les signalements d'alertes et se doter d'un dispositif de protection.* »

Un député socialiste estime que le Conseil d'Etat devrait retirer cet amendement. En effet, il rappelle que la commission a voté en faveur d'un

système fermé qui comprend une entité par défaut – le groupe de confiance – ou une entité offrant un niveau de protection équivalent. Il estime que cette disposition n'est pas nécessaire et qu'elle risque de retarder l'entrée en vigueur de la loi si certaines institutions n'ont pas fait leur choix. Il estime que le groupe de confiance doit pouvoir être compétent dès l'entrée en vigueur de la loi, à défaut d'un système équivalent. M^{me} Stahl Monnier indique que cette disposition concerne également le signalement. L'art. 4 al. 3 mentionne que « (...) *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.* » A cet égard, il est nécessaire que l'employeur puisse désigner un organisme compétent. Cette disposition vise à laisser le temps à l'employeur de faire son choix.

Le député demande alors si les propos de M^{me} Stahl Monnier portent sur le fait que l'art. 4 sur le signalement ne prévoit pas d'organisme par défaut. Celle-ci répond que l'art. 4 prévoit soit le groupe de confiance soit un autre organisme.

Le député comprend la préoccupation du Conseil d'Etat. Il propose toutefois d'amender la proposition comme suit en supprimant la fin de la phrase comme suit : « *Les autorités ou institutions ont un délai de 6 mois dès l'entrée en vigueur de la présente loi pour faire appel au groupe de confiance ou désigner un autre organisme pour recevoir les signalements d'alerte ~~et se doter d'un dispositif de protection.~~* »

La députée PLR indique que cette disposition pourrait laisser sous-entendre que l'institution a six mois pour faire son choix et que, passé ce délai, elle ne peut plus le modifier. Elle propose de modifier l'amendement comme suit : « *Les autorités ou institutions ont un délai de 6 mois dès l'entrée en vigueur de la présente loi pour désigner un organisme compétent au sens de l'article 4 alinéa 3.* »

Un député socialiste comprend la préoccupation de sa préopinante, de ne pas figer le choix d'une institution. Il note toutefois que sa proposition ne résoudrait pas le problème. Si cette disposition est absente du texte, la procédure demeure celle qui est prévue à l'art. 4 al. 3 : « *le lanceur d'alerte peut s'adresser à un ou des organismes désignés par l'employeur à cet effet (...)* ». Dans ce cadre, soit l'employeur a désigné une entité, soit ce n'est pas le cas et le lanceur d'alerte peut s'adresser à un organe de surveillance interne ou à la Cour des comptes. Bien qu'il maintienne son amendement, il soutient l'idée que cet alinéa peut être supprimé. M^{me} Stahl Monnier indique que l'article 10 : Disposition transitoire, a pour objectif de régler la mise en place de la loi lors de son entrée en vigueur et non l'application de la loi dans le futur.

La députée socialiste se rallie à la proposition de sous-amendement de son collègue socialiste. Elle indique qu'il pourra être notifié dans le rapport que cette disposition a pour but de régir la mise en place du mécanisme lors de l'entrée en vigueur de la loi.

Le président met aux voix l'amendement socialiste :

Art. 10 (nouveau) : « *Les autorités ou institutions ont un délai de 6 mois dès l'entrée en vigueur de la présente loi pour faire appel au groupe de confiance ou désigner un autre organisme au sens de l'article 4 alinéa 3 de la présente loi pour recevoir les signalements d'alerte.* »

Oui : 9 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)

Non : 0

Abst. : 0

L'amendement est accepté à l'unanimité.

Art. 10 (nouvelle teneur) issu du troisième débat :

« *Les autorités ou institutions ont un délai de 6 mois dès l'entrée en vigueur de la présente loi pour faire appel au groupe de confiance ou désigner un autre organisme au sens de l'article 4 alinéa 3 de la présente loi pour recevoir les signalements d'alerte ~~et se doter d'un dispositif de protection.~~ »*

Art. 11 Modifications à d'autres lois

Al. 1 : modification de la LPAC, nouvel art. 2C

Le président indique que le Conseil d'Etat propose l'amendement suivant : **Art. 11** al. 1 (nouvelle teneur) : art. 2C al. 2 LPAC : « *Le groupe de confiance s'acquitte de ses tâches en toute indépendance. Il est rattaché **fonctionnellement au président du Conseil d'Etat et administrativement au département présidentiel.*** »

Un député socialiste indique ne pas comprendre la base juridique qui établit clairement une définition du rattachement fonctionnel. Il estime que la notion de rattachement fonctionnel implique une idée de hiérarchie. Dans ce cadre, l'indépendance du groupe de confiance serait mieux préservée en l'absence de cette disposition. Il indique être en faveur de la version de l'art. 2C al. 2 LPAC issue du deuxième débat.

Le député Vert concorde. Il cite une définition du lien fonctionnel : « *Un lien fonctionnel signifie qu'un subordonné peut recevoir des ordres non seulement de son supérieur, mais aussi de toute personne spécialisée et compétente dans un domaine, sans qu'il existe un lien hiérarchique entre eux.* » Selon cette définition, le lien fonctionnel est plus fort que le lien

hiérarchique, car il s'agit d'un lien hiérarchique qui comprend d'autres personnes.

Le député PDC indique en réponse aux propos de son préopinant socialiste, que si le but était d'avoir un lien hiérarchique il serait spécifié « *rattaché hiérarchiquement* » dans le texte.

La députée PLR estime que la proposition du Conseil d'Etat est pertinente. En effet, le fait que le groupe de confiance soit rattaché à la présidence du Conseil d'Etat permet d'éviter certains conflits d'intérêts avec des hauts fonctionnaires et de renforcer le groupe de confiance. Elle indique soutenir cet amendement.

Le député socialiste souligne que la définition du député Vert montre qu'il pourrait exister un pouvoir du président du Conseil d'Etat sur le fonctionnement du groupe de confiance. Il propose d'en rester à la version issue du deuxième débat, à moins qu'une définition du rattachement fonctionnel issu d'autres lois soit évoquée, qui clarifie ce qu'implique ce type de lien.

Le président indique, selon les propos de M^{me} Rodriguez, que pour la médiation administrative, il existe uniquement un rattachement administratif. M^{me} Stahl Monnier indique que la notion de « *rattachement fonctionnel* » existe dans Règlement relatif à la protection de la personnalité à l'Etat de Genève (RPPers). L'idée n'est pas de créer un lien hiérarchique, mais de permettre à la plus haute personne de l'Etat de répondre à un éventuel conflit d'intérêts lorsque des hauts-cadres sont impliqués.

Le député Vert demande s'il existe une définition précise du « *rattachement fonctionnel* ». M^{me} Stahl Monnier répond qu'il n'est pas question d'un lien hiérarchique. Il s'agit de s'assurer qu'une personne – le président du Conseil d'Etat – puisse intervenir en cas de dysfonctionnement du groupe de confiance. Le député Vert propose donc de maintenir uniquement le rattachement administratif. M^{me} Stahl Monnier répond que le rattachement administratif concerne les locaux et le matériel de l'institution.

Le député PDC cite une définition du rattachement fonctionnel qui a trait à la spécialisation d'un cadre qui jouit d'une indépendance importante au sein de l'entreprise par rapport aux activités passées qu'il a accumulées. Il ne s'agit pas ici d'un lien hiérarchique.

Un député socialiste souligne que cette ambiguïté dans les termes nécessite une clarification. En n'inscrivant pas le terme « fonctionnel », le rattachement administratif demeure. Il rappelle que dans la loi sur la médiation administrative, il existe uniquement un rattachement administratif. S'il existe un problème de personnel au sein du groupe de confiance, le

responsable du groupe de confiance prend les décisions en dernière instance. Le rôle du Conseil d'Etat se limitera le cas échéant à la nomination du haut-fonctionnaire si tel est le cas. Il demande de quelle manière est désigné le responsable du groupe de confiance.

M^{me} Stahl Monnier rappelle que l'art. 11 al. 1 qui instaure un nouvel art. 2C al. 1 LPAC mentionne que « *Le Conseil d'Etat instaure un groupe de confiance. Après consultation des organisations représentatives du personnel, le Conseil d'Etat désigne son responsable.* »

Le député socialiste note que le Conseil d'Etat désigne la personne responsable. Il demande si cette personne désignée est responsable en dernière instance du personnel. M^{me} Stahl Monnier confirme. Il demande quelle situation serait susceptible d'entraîner une intervention du Conseil d'Etat. M^{me} Stahl Monnier indique que, par exemple, si un problème concerne la chancellerie, il serait mal venu que le groupe de confiance soit rattaché à cette dernière.

Le président indique que les termes « *en toute indépendance* » mentionnés à l'Art. 2C al. 2 LPAC semblent suffisant. Il revient au Conseil d'Etat de s'assurer que cette disposition soit appliquée.

Un autre député socialiste demande si le groupe de confiance est institué par le RPAC. Il demande si l'intention de l'art. 2C est de confirmer dans la LPAC le contenu du règlement. M^{me} Stahl Monnier indique que l'intention de cette disposition est d'offrir une assise légale au groupe de confiance.

Une députée PLR demande ce qu'il advient lors d'un dysfonctionnement du responsable du groupe de confiance. Elle demande si le Conseil d'Etat peut intervenir.

La députée MCG indique que si le Conseil d'Etat désigne le responsable, il est également en mesure de le révoquer. Elle indique qu'il serait envisageable d'ajouter une phrase qui évoque les récusations possibles. Cela permettrait d'inscrire une possibilité de récuser un magistrat lorsqu'il existe des bons motifs pour le faire.

Le député PLR estime qu'une telle disposition risque de compromettre l'indépendance du groupe de confiance. Il partage l'avis de sa préopinante MCG, mais estime qu'il serait préférable formuler cette idée dans un cadre réglementaire.

Un député socialiste estime que la loi telle que formulée ne s'oppose pas aux craintes évoquées dans ce débat. Il note qu'en cas de problème, le personnel du groupe de confiance, bien qu'il ne puisse pas s'adresser à lui-même, peut se doter d'un système de protection équivalent. Les options proposées par l'art. 7 n'impliquent pas que les membres du personnel du

groupe de confiance doivent s'adresser au Conseil d'Etat.

L'autre député socialiste estime qu'il n'est pas nécessaire d'inscrire trop de détails. Il est toutefois important de s'assurer que le Conseil d'Etat ne puisse pas agir autrement que par la récusation du responsable du groupe de confiance. Il propose de maintenir le texte tel qu'il a été voté lors du deuxième débat, car il permet de régler toutes les situations problématiques.

Le président met aux voix l'amendement du Conseil d'Etat :

Art. 11 al. 1 ; modification de l'art. 2C al. 2 LPAC : « *Le groupe de confiance s'acquitte de ses tâches en toute indépendance. **Il est rattaché fonctionnellement au président du Conseil d'Etat et administrativement au département présidentiel.*** »

Oui :	2 (1 PDC, 1 PLR)
Non :	5 (1 EAG, 2 S, 1 Ve 1 MCG)
Abst. :	2 (1 PLR, 1 UDC)

L'amendement est refusé.

Art. 11 al. 1 Art. 2C al. 4 LPAC

Le président indique que le Conseil d'Etat propose l'amendement suivant : « *Le groupe de confiance est également chargé de recevoir des signalements de lanceurs d'alerte, d'instruire les faits et de protéger les lanceurs d'alerte **et les témoins**, conformément à la loi sur la protection des lanceurs d'alerte **au sein de l'Etat**, du... (à compléter).* »

Le président met aux voix l'amendement du Conseil d'Etat :

Art. 11 al. 1 ; Modification de l'art. 2C al. 4 LPAC : « *Le groupe de confiance est également chargé de recevoir des signalements de lanceurs d'alerte, d'instruire les faits et de protéger les lanceurs d'alerte **et les témoins**, conformément à la loi sur la protection des lanceurs d'alerte **au sein de l'Etat**, du... (à compléter).* »

Oui :	9 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)
Non :	0
Abst. :	0

L'amendement est accepté à l'unanimité.

Art. 11 al. 2 (nouveau) Modification de l'art. 11 lettre e LSurv

Le président indique que le Conseil d'Etat propose un nouvel al. 2 qui vise à modifier l'art. 11 lettre e (nouveau) comme suit : « *[Le service d'audit interne a notamment les compétences suivantes] e) recevoir des*

signalements des lanceurs d'alerte et instruire les faits au sens de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte au sein de l'Etat, du ... (à compléter). »

Un député socialiste indique que parmi les entités qui peuvent recevoir des signalements à l'art. 4 al. 3 ne figure pas le service d'audit interne (SAI). Si le SAI entre dans le cadre des « *entités désignées par l'employeur* » il demande s'il est nécessaire de modifier la LSURV en conséquence. Le président indique que le SAI est compris dans les « *organes de surveillance interne* » à l'art. 4 al. 3. M^{me} Stahl Monnier indique que la LSURV contient l'ensemble des attributions du SAI et que, dans ce cadre, il paraît cohérent de rajouter cette mention.

Le président met aux voix l'amendement du Conseil d'Etat :

Art. 11 al. 2 (nouveau) ; Modification de l'art. 11 lettre e (nouveau) : « (...) ***e) recevoir des signalements des lanceurs d'alerte et instruire les faits au sens de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte au sein de l'Etat, du ... (à compléter). »***

Oui : 8 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 MCG)

Non : 0

Abst. : 1 (1 UDC)

L'amendement est accepté.

Art. 11 al. 3 (ancien al. 2) : Art. 33 al. 3 LaCP

Le président indique que le Conseil d'Etat propose l'amendement suivant à l'art. 11 al. 3 qui modifie l'art. 33 al. 3 LaCP : « *Un fonctionnaire est réputé avoir respecté l'obligation de l'alinéa 1 du présent article lorsqu'il a signalé les faits à sa hiérarchie ou à l'entité prévue à cet effet en application de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte au sein de l'Etat, du... (à compléter). »*

Le président met aux voix l'amendement du Conseil d'Etat :

Art. 11 al. 3 ; Modification de l'art. 33 al. 3 LaCP : « *Un fonctionnaire est réputé avoir respecté l'obligation de l'alinéa 1 du présent article lorsqu'il a signalé les faits à sa hiérarchie ou à l'entité prévue à cet effet en application de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte au sein de l'Etat, du... (à compléter). »*

Oui : 9 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 UDC, 1 MCG)

Non : 0

Abst. : 0

L'amendement est accepté à l'unanimité.

Art. 11 issu du troisième débat :

Alinéa 1

¹ La loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997 (B 5 05), est modifiée comme suit :

Art. 2C Groupe de confiance (nouveau)

¹ Le Conseil d'Etat instaure un groupe de confiance. Après consultation des organisations représentatives du personnel, le Conseil d'Etat désigne son responsable.

² Le groupe de confiance s'acquitte de ses tâches en toute indépendance. Il est rattaché administrativement au département présidentiel.

³ Le groupe de confiance est chargé de la mise sur pied et de l'application d'un dispositif de protection de la personnalité en application de l'article 2B. Il l'applique d'office pour le personnel visé à l'article 1, alinéa 1, lettres a à c, f et g, et alinéa 2, lettre a et peut également le faire pour le personnel d'autres autorités ou institutions qui ont adhéré conventionnellement à son dispositif.

⁴ Le groupe de confiance est également chargé de recevoir des signalements de lanceurs d'alerte, d'instruire les faits et de protéger les lanceurs d'alerte **et les témoins**, conformément à la loi sur la protection des lanceurs d'alerte **au sein de l'Etat**, du... (à compléter).

Alinéa 2 (nouvelle teneur)

² La loi sur la surveillance de l'Etat, du 13 mars 2014 (D 1 09), est modifiée comme suit :

Art. 11 lettre e (nouvelle)

Le service d'audit interne a notamment les compétences suivantes :

e) recevoir des signalements des lanceurs d'alerte et instruire les faits au sens de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte au sein de l'Etat, du... (à compléter).

Alinéa 3 (nouveau) ; ancien alinéa 2 (nouvelle teneur)

³ La loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale, du 27 août 2009 (E 4 10), est modifiée comme suit :

Art. 33 al. 3 (nouveau)

« *Un fonctionnaire est réputé avoir respecté l'obligation de l'alinéa 1 du présent article lorsqu'il a signalé les faits à sa hiérarchie ou à l'entité prévue à cet effet en application de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte **au sein de l'Etat**, du... (à compléter).* »

Vote final

Une députée PLR estime que les travaux de la commission ont été dans le bon sens. Elle note que le problème fondamental du texte est la possibilité de signalements anonymes auprès de la Cour des comptes. Elle indique toutefois que le fait que la possibilité d'anonymat ait été restreinte est un élément positif. Elle rappelle néanmoins qu'une motion PLR vise à retirer cette possibilité d'anonymat. Malgré ces désaccords, elle s'abstiendra, car l'intérêt de la loi prime.

Un député socialiste s'étonne du fait que la majorité de la commission qui a défini l'orientation du projet de loi décide de s'abstenir. Son collègue socialiste indique que si le vote aboutit à une majorité d'abstentions et une seule opposition, il sera rejeté et retourné en commission. En cas de refus, l'impact risque d'être doublement négatif. Premièrement en terme de gestion des deniers publics, car les discussions se poursuivront sur ce sujet. Deuxièmement en terme de signal négatif, au vu de l'actualité récente sur les fraudes électorales. Il estime que Grand Conseil a une responsabilité d'avancer dans ce domaine. Bien qu'il ne soit pas convaincu par le résultat des débats, il estime que le projet modifié est meilleur que le projet initial du Conseil d'Etat. Si texte initial du PL 12261 devait être voté, il serait refusé, car il constituerait un retour sur l'anonymat de la Cour des comptes qui irait également l'encontre du PL 12076 dont il est le deuxième signataire. Le projet de loi visait à garantir le système dans lequel la Cour des comptes joue un certain rôle et dans lequel l'anonymat est possible. Le résultat des travaux est, à cet égard, un compromis qui prend en compte à la fois les éléments intéressants du projet du Conseil d'Etat et les prérogatives de la Cour des comptes en concevant sa pratique actuelle. Il rappelle l'importance de renforcer la protection des lanceurs d'alertes. Il se dit prêt à soutenir ce texte et espère être suivi par une majorité.

Le député Vert estime que la protection des lanceurs d'alerte est une question primordiale, notamment dans cette période de crise institutionnelle. Il indique que Les Verts soutiennent ce projet de loi. Il estime que le texte final est meilleur que le projet initial du Conseil d'Etat. Il hésite toutefois à le soutenir du fait notamment que l'anonymat n'est pas garanti.

Le député socialiste confirme qu'il votera ce texte. Il s'interroge toutefois sur le fait que lors des discussions sur l'anonymat, des amendements de compromis ont été votés, notamment sous l'impulsion des propositions du député UDC. Le projet de loi semblait dès lors se diriger dans le sens du PL 12076. Il estime que les personnes qui étaient à l'instigation de ces propositions devraient être satisfaites du texte final.

La députée PLR indique que le PLR avait initialement soutenu l'amendement qui visait à supprimer la possibilité d'anonymat. Bien qu'elle ait soutenu l'amendement qui autorisait l'anonymat pour la Cour des comptes, il n'en demeure pas moins que la question de l'anonymat constitue un motif d'opposition au sein du PLR. Elle indique que l'amendement voté permet d'éviter le pire scénario, mais qu'il n'est pas pour autant satisfaisant.

Son collègue PLR ajoute que la position de s'abstenir sur ce texte est une preuve de bienveillance.

Le député UDC rappelle que le texte initial du Conseil d'Etat visait à interdire l'anonymat. Il estime qu'il est inopportun d'autoriser l'anonymat de manière généralisée. Toutefois il peut être adéquat dans certaines situations – notamment en ce qui concerne la Cour des comptes. Il souligne toutefois qu'il serait préférable de soutenir le PL 12076 qui va dans ce sens. Il propose de reporter le vote afin que chaque groupe puisse discuter de la question.

Sans opposition le vote final est repoussé à la prochaine séance.

Le député socialiste indique que pour le Groupe Socialiste, le texte final constitue, tout comme pour le PLR, la solution qui évite le pire. Toutefois, il estime que le résultat final est préférable au projet initial du Conseil d'Etat. Il estime que la solution choisie dans ce texte devrait plaire à l'UDC. Il rappelle que tant dans le PL 12076 que dans la Constitution genevoise, il n'existe pas d'interdiction de l'anonymat. Le compromis décidé dans ce texte est conforme à la volonté du PL 12076 tout en permettant de résoudre d'autres aspects qui ne sont pas pris en compte dans le projet de loi de M. Bläsi.

Le député UDC indique que si le PL 12076 devait être voté, il proposerait des amendements qui permettraient de l'étendre à l'ensemble des aspects présent dans le PL 12261. Le PL 12076 permettrait de garantir à la Cour des comptes de poursuivre son travail. Il rappelle que lors de son audition, la Cour avait relevé qu'il était impératif qu'elle puisse traiter des demandes de manière anonyme. Il estime toutefois que le PL 12076 est préférable.

Le président indique que le PL 12076 avait pour but de lancer le débat. S'il était décidé de le reprendre, il serait nécessaire de refaire l'ensemble de la discussion. Il déconseille de procéder de la sorte.

Un député socialiste concorde. Il estime qu'il est préférable que chaque groupe réfléchisse sur le sujet. En effet, si personne n'est prêt à accepter un compromis, le problème persistera lors des discussions sur le PL 12076. La question principale est de savoir s'il est possible de donner une réponse politique qui permet de garantir une protection pour les lanceurs d'alertes. Si la commission n'arrive pas à se mettre d'accord, le Grand Conseil devra prendre la responsabilité de ce signal négatif, car le Conseil d'Etat pourra

argumenter qu'il a fait sa part du travail. Il convie les commissaires à garder à l'esprit ce qui est essentiel dans cette discussion : permettre aux lanceurs d'alertes d'être protégés.

17 mai 2019 : Acceptation du PL 12261 tel qu'amendé. Entrée en matière refusée sur le PL 12076 et refus de la R 838

PL 12261

M^{me} Rodriguez avertit les commissaires de quelques précisions légistiques. Elle explique que dans le PL amendé il est inscrit « signalements d'alertesS », donc avec un « S ». Elle indique que ce S devrait être supprimé puisque lorsque l'on écrit « lanceurs d'alerte » on ne met pas de S à « alerte ». Elle indique également qu'à l'article 7 al, 1, il faudrait mettre au singulier « faux témoignage » afin d'avoir la même formulation que dans la LPA.

Le président demande si la commission souhaite mettre « témoignage » au singulier. La commission accepte. L'article 7, al. 1 sera donc modifié comme proposé.

Un député socialiste indique que l'autre proposition concerne l'article 10, al. 2 qui avait été refusé. M^{me} Stahl Monnier indique que cela concerne l'article 10 que la commission a voté.

Le président propose de mettre au singulier « alerte » à l'article 10. La commission accepte.

Déclaration des groupes – PL 12261

Une députée PLR indique qu'ils sont opposés à l'anonymat à la Cour des comptes et qu'ils soutiendront donc la résolution. Le PL semble intéressant car il est nécessaire de protéger les lanceurs d'alerte. Ils soutiendront donc ce PL, malgré l'anonymat de la Cour des comptes qu'il contient.

Une députée PDC indique que le PDC soutient ce PL. Elle relève cependant les mêmes interrogations que sa préopinante quant aux dénonciations anonymes.

Un député socialiste indique que ce PL garantit une protection accrue des lanceurs d'alerte et remplit le mandat constitutionnel qui existe depuis 6 ans sans jamais avoir été concrétisé. Il précise que ce projet est cependant loin d'être idéal par rapport à ce qui représente le but à atteindre pour que les lanceurs d'alerte soient suffisamment protégés. Il s'abstiendra donc sur ce PL.

Une députée MCG considère que le lanceur d'alerte doit être protégé mais ne doit pas être anonyme. Puisque le PL prévoit l'anonymat, ils ne soutiendront pas ce PL. Elle votera donc contre.

Un député UDC indique qu'il ne soutiendra pas ce PL. Il rappelle que ce PL a été très fortement débattu au sein de cette commission. Il rappelle que ce PL avait été prévu pour qu'il n'y ait pas d'anonymat, ce qui a ensuite changé. Il pense que pendant la séance du Grand Conseil les députés vont revenir avec de nombreux amendements. Il précise que selon les amendements lors des débats au Grand Conseil l'UDC pourrait changer d'avis. Il indique que l'anonymat pour la Cour des comptes est cependant positif.

Un député socialiste relève que la majorité change d'avis sur ce PL en particulier sur l'anonymat. Afin que ce PL passe la rampe de la commission, il votera donc avec beaucoup de regrets en faveur de ce PL.

Un député Vert indique que ce PL ne défend pas suffisamment l'anonymat mais le soutiendra tout de même. Il estime que la protection des lanceurs d'alerte est une question primordiale, notamment dans cette période de crise institutionnelle. Il hésite toutefois à le soutenir du fait notamment que l'anonymat n'est pas garanti. L'anonymat pour la protection des plus faibles est une valeur essentielle. Il indique que Les Verts voteront cependant ce projet de loi. En effet, il estime que le texte final est meilleur que le projet initial du Conseil d'Etat et que ce texte peut être encore amélioré en plénière.

Un député EAG s'opposera au PL car le point sur l'anonymat à l'article 4, al. 1 ne le satisfait pas. Il souhaite que le signalement soit anonyme et fera donc un rapport de minorité pour défendre ce point de vue.

Le président socialiste indique qu'il soutiendra ce PL. Il précise cependant que ce PL se montre très timide sur la question de l'anonymat. Il préserve le fonctionnement actuel de la Cour des comptes suite à un amendement UDC. Il pense que la préservation de l'acquis qui fonctionne est importante, mais regrette que l'on s'en tienne là. Il ajoute que ce PL est beaucoup plus complet que celui qui a lancé le débat. Il souhaite que ce projet arrive en plénière dans sa version retravaillée et non dans sa version initiale. Il ne pense pas que le groupe socialiste fasse des amendements sur chaque point de détail, mais il précise qu'un amendement sur la question de l'anonymat se fera probablement. Il indique qu'un « oui critique » est une position soutenue par le groupe socialiste concernant ce PL.

Le député UDC rappelle qu'il avait déjà annoncé sa position la semaine passée. Il souligne qu'ils préfèrent le projet d'origine de M. Bläsi qui avait

été accueilli favorablement par la Cour des comptes mais qui avait requis une phrase de modification.

Vote

Le président met aux voix le PL 12261.

Oui :	6 (2 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR)
Non :	3 (1 EAG, 1 UDC, 1 MCG)
Abst. :	0

Le PL 12261 est accepté.

PL 12076

Entrée en matière

Le député PLR indique que ce PL a un seul mérite, à savoir celui d'avoir lancé le débat. Il souligne que ce texte est incomplet. Il ajoute que l'exposé des motifs est faible. Il indique que le sujet est complexe et demande un encadrement procédural important, car un droit à la protection sans en définir les règles et principes n'a aucun sens. Le PLR refusera donc l'entrée en matière.

Le député UDC indique que le principe de la protection des lanceurs d'alerte existe déjà dans la constitution. Lors de son audition, la Cour des comptes a dit que ce PL est conforme au droit supérieur et à ce qu'ils attendent. Il explique que ce PL est une mise en application d'une situation qui existe déjà. La seule recommandation de la Cour des comptes est que ce PL devrait s'étendre à d'autres services et départements. Si ce PL devait avoir une majorité il proposera d'accepter l'amendement qui avait été proposé par la Cour des comptes. Il trouve donc que ce PL est meilleur que le PL 12261. Il propose donc d'accepter le PL 12076.

La députée PDC indique que ce PL a eu le mérite de poser une vraie problématique mais qu'il est moins bon que le PL 12261. Le PDC refusera donc l'entrée en matière.

Un député socialiste indique que ce PL a lancé le débat et motivé le Conseil d'Etat à empoigner la problématique. Il indique qu'il y a une plus grande sécurité juridique dans le PL 12261. Il précise que les chances de succès du PL 12261 sont cependant tous sauf garanties. Dans ce contexte, il souhaite maintenir ce PL pour éventuellement le faire revenir en commission. Il souligne que si le PL 12261 est refusé il renverra le PL 12076 en commission pour servir de base à un nouveau projet.

Un député Vert propose de geler ce projet en attendant que le PL 12261 passe devant le Grand Conseil. Le député EAG concorde.

La députée PLR demande ce qu'il se passera si le PL 12261 est accepté et qu'il faut ensuite reprendre le PL 12076. Elle indique que le risque est d'avoir des votes contradictoires et que cela va contraindre la plénière à faire deux fois les débats sur le sujet.

Le président partage la position de son collègue socialiste. Il reconnaît les mérites de ce texte mais pense que le PL 12261 est plus complet. Il ne souhaite donc pas aller de l'avant concernant le PL 12076. Il ajoute que la Cour des comptes n'a pas présenté d'amendement formel mais a indiqué qu'il faut changer les autres lois sur le personnel de l'Etat. Il pense que le gel proposé par le député Vert serait une bonne idée. Il indique que si on ne le gel pas, ce PL sera renvoyé à la plénière ce qui ne simplifiera pas les débats. Il pense que c'est une solution plus favorable de garder ce PL en commission, et si la plénière ne se met pas d'accord ce projet restera en réserve. Si une solution est trouvée en plénière, alors le débat en commission sur le PL 12076 sera relativement court.

Le député PLR constate qu'en l'absence de compromis en plénière cela sera l'objet précédant qui sera renvoyé en commission. Ce PL 12076 est selon lui un empêchement de trouver un compromis en plénière. Il pense que la commission doit donner un message clair, et que geler ce PL donnerait un message contradictoire.

Le PL met aux voix le gel du PL 12076.

Oui :	4 (1 EAG, 2 S, 1 UDC)
Non :	4 (1 PDC, 2 PLR, 1 MCG)
Abst. :	1 (1 Ve)

Le gel est rejeté.

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 12076.

Oui :	2 (1 UDC, 1 MCG)
Non :	4 (1 Ve, 1 PDC, 2 PLR)
Abst. :	3 (1 EAG, 2 S)

L'entrée en matière du PL 12076 est refusée.

R 838

Un député socialiste rappelle que la commission a voté un PL comprenant la possibilité de l'anonymat tel que prévu actuellement à la Cour des comptes (article 4). Afin d'être cohérent, il serait de bon aloi de voter contre cette résolution.

Le député PLR indique qu'ils soutiendront cette résolution. Ils sont viscéralement opposés à l'anonymat à la Cour des comptes. Il souligne que l'anonymat est la caractéristique de l'une des pires dictatures. Il rappelle que M. Hodgers est également opposé à l'anonymat et a parlé de « valeurs ». Il souligne que l'anonymat est bien une question de valeur, que cela représente la négation de la responsabilité individuelle. Ils soutiendront donc ce texte.

La députée PLR indique que pour les mêmes raisons évoquées par son préopinant PLR, le PDC ira dans ce sens, notamment en mémoire de M. Michel Halpérin qui comparait la dénonciation anonyme et la délation à des pratiques immondes.

Le député EAG pense que l'anonymat est une protection nécessaire pour les plus faibles. Il ajoute que M. Halpérin avait une position en pointe sur cette question, mais que l'ensemble de la gauche et des Verts s'étaient opposé à cette proposition à l'époque.

Un député socialiste indique que si l'idée était de lier ces objets pour les présenter avec une même argumentation il y aurait alors une incohérence de traiter cette résolution avec le PL. Il propose donc de la délier du PL. Il souligne que dans tout rapport juridique il y a une partie faible. Dans un rapport professionnel il y a une partie forte, l'Etat, puis une partie faible, l'employé. Il souligne que l'on ne peut pas tout expliquer par le biais de la responsabilité individuelle. Il ajoute que si l'idée est juste de ne pas mentionner sur le site qu'il y a la garantie de l'anonymat cela n'est pas grave pour lui. Il ajoute qu'il a toujours eu de la peine à convaincre le PLR que des résolutions peuvent être utiles dans d'autres commissions. Il explique que généralement le PLR s'oppose aux résolutions car lorsqu'elles sont adressées à Berne elles nuisent à la réputation de Genève et dans les autres cas elles ne servent à rien. Il ose espérer que la position du PLR de soutenir une résolution prouve pour le PLR qu'il peut bien exister de bonnes résolutions.

Le député Vert indique que l'anonymat pour la protection des plus faibles est une valeur essentielle. Il ajoute que laisser aux personnes la possibilité dans des cas particuliers de rester anonyme est quelque chose d'essentiel. Il indique que le PLR défend un compromis qui garantit l'anonymat pour la Cour des comptes, et de l'autre, revient avec l'idée de supprimer l'anonymat. Il souligne que c'est de la duplicité. Il pense que la meilleure chose serait de

retirer cette résolution. Il propose sinon au PLR de s'abstenir pour pouvoir avancer en commun sur ces objets, ou alors de les délier.

Le député UDC indique que l'anonymat sans aucun cadre et sans aucune limite est dangereux. Mais exclure totalement l'anonymat est également dangereux. Il rappelle que l'anonymat existe aussi au niveau de la confédération et que cela ne pose pas de problème. Il ajoute que la Cour des comptes a indiqué que leur mandat est de répondre à toutes les demandes et dénonciation. Il ajoute qu'ils ont indiqué qu'une dénonciation anonyme est traitée comme une demande spécifique avec beaucoup de retenue et souvent sans aucune investigation. Il partage l'avis du député Vert. Le PLR en maintenant cette résolution est dans une démarche contradictoire, car le PL du Conseil d'Etat accepte l'anonymat pour la Cour des comptes, et la résolution refuse l'anonymat pour la Cour des comptes. Il s'opposera donc à la résolution.

La députée MCG indique que la dénonciation anonyme n'est pas tolérable et votera donc en faveur de cette résolution.

La députée PLR indique que le PLR s'oppose à l'anonymat pour la Cour des comptes. Il précise que cette position n'obtiendra pas de majorité si la commission suit la même logique que pour le PL du Conseil d'Etat et pourra donc toujours être liée. Elle souligne que c'est une simple résolution qui a pour but de marquer une position, et que cela n'est pas une résolution à l'Assemblée fédérale.

Le député EAG indique que sur le site du contrôle fédéral des finances il est dit que les employés de la confédération peuvent déposer leurs informations sur la plateforme sécurisée et informer de manière anonyme et protégée. Il lui propose donc d'adresser cette résolution à Berne si cela leur tient tant à cœur. Il souligne avoir été particulièrement convaincu par le représentant du contrôle fédéral des finances qui a expliqué que ce mode de procédé ne pose pas de problème et que c'est une amélioration substantielle pour lancer des alertes et corriger des dysfonctionnements au sein de l'administration.

Un député socialiste trouve agréablement surprenant de voir pour une fois le PLR ne pas s'opposer à une résolution. Il rappelle que généralement le PLR s'oppose aux résolutions car lorsqu'elles sont adressées à Berne elles nuisent à la réputation de Genève et dans les autres cas elles ne servent à rien. Il pense que ce soutien à la résolution est donc porteur d'espoir pour d'autres textes à l'avenir. Il souligne que l'anonymat n'est pas du tout ouvert de manière débridée. Il indique que le règlement de la Cour des comptes précise très clairement la procédure en matière de traitement des signalements

anonymes. Il renvoie également les commissaires vers l'avis de droit du Prof. Flückiger à ce sujet.

Le président met aux voix la R 838.

Oui : 4 (1 PDC, 2 PLR, 1 MCG)

Non : 4 (1 EAG, 2 S, 1 Ve)

Abst. : 1 (1 UDC)

La R 838 est refusée.

Projet de loi (12261-A)

sur la protection des lanceurs d'alerte au sein de l'Etat (LPLA) (B 5 07)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève,
vu l'article 26, alinéa 3, de la constitution de la République et canton de
Genève, du 14 octobre 2012,
décrète ce qui suit :

Art. 1 But

¹ La présente loi a pour but de mettre en œuvre au sein de l'Etat les mécanismes de protection des lanceurs d'alerte au sens de l'article 26, alinéa 3, de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012.

² Dans ce cadre, elle vise à garantir le traitement des signalements d'irrégularités et la protection des lanceurs d'alerte de bonne foi.

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 ;
- 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.

Art. 3 Définition

Est un lanceur d'alerte au sens de la présente loi le membre du personnel qui, de bonne foi et pour la sauvegarde de l'intérêt général, sur la base de soupçons raisonnables, a signalé à sa hiérarchie ou à toute autre entité compétente en la matière des irrégularités constatées de manière licite dans

l'exercice de ses fonctions en rapport avec les activités ou le personnel des autorités ou institutions soumises à la présente loi.

Art. 4 Information et orientation préalable

Le groupe de confiance informe, conseille et oriente de manière confidentielle les potentiels lanceurs d'alerte.

Art. 5 Signalement

¹ Le signalement n'est pas anonyme, excepté en ce qui concerne la Cour des comptes, 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.

Art. 6 Traitement du signalement

¹ L'entité saisie d'un signalement instruit le dossier afin d'établir les faits. Si cette entité n'est pas l'employeur, elle lui transmet ses conclusions.

² L'employeur prend les mesures nécessaires à la cessation des irrégularités. Il prend également, le cas échéant, des mesures à l'encontre de l'auteur de ces dernières.

Art. 7 Conséquences du signalement

¹ Le signalement d'un lanceur d'alerte ne doit entraîner pour lui aucun désavantage professionnel ni ne constitue une violation de son secret de fonction, de son devoir de fidélité, de diligence ou de discrétion dû à l'employeur.

² Il ne constitue pas un motif de résiliation des rapports de service, de révocation ou de toute autre sanction disciplinaire.

Art. 8 Protection

¹ La protection des lanceurs d'alerte et des témoins d'irrégularités membres du personnel visé à l'article 2 (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.

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.

Art. 10 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi dans l'année qui suit sa promulgation. Ce délai est suspendu en cas de recours avec effet suspensif.

Art. 11 Disposition transitoire

Les autorités ou institutions ont un délai de 6 mois dès l'entrée en vigueur de la présente loi pour faire appel au groupe de confiance ou désigner un organisme autre au sens de l'article 5 alinéa 3 de la présente loi pour recevoir les signalements d'alerte.

Art. 12 Modifications à d'autres lois

¹ La loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997 (B 5 05), est modifiée comme suit :

Art. 2C Groupe de confiance (nouveau)

¹ Le Conseil d'Etat instaure un groupe de confiance. Après consultation des organisations représentatives du personnel, le Conseil d'Etat désigne son responsable.

² Le groupe de confiance s'acquitte de ses tâches en toute indépendance. Il est rattaché administrativement au département présidentiel.

³ Le groupe de confiance est chargé de la mise sur pied et de l'application d'un dispositif de protection de la personnalité en application de l'article 2B. Il l'applique d'office pour le personnel visé à l'article 1, alinéa 1, lettres a à c, f et g, et alinéa 2, lettre a et peut également le faire pour le personnel d'autres autorités ou institutions qui ont adhéré conventionnellement à son dispositif.

⁴ Le groupe de confiance est également chargé de recevoir des signalements de lanceurs d'alerte, d'instruire les faits et de protéger les lanceurs d'alerte et les témoins, conformément à la loi sur la protection des lanceurs d'alerte au sein de l'Etat, du... (*à compléter*).

* * *

² La loi sur la surveillance de l'Etat, du 13 mars 2014 (D 1 09), est modifiée comme suit :

Art. 11, lettre e (nouvelle)

Le service d'audit interne a notamment les compétences suivantes :

- e) recevoir des signalements des lanceurs d'alerte et instruire les faits au sens de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte au sein de l'Etat, du... (*à compléter*).

* * *

³ La loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale, du 27 août 2009 (E 4 10), est modifiée comme suit :

Art. 33, al. 3 (nouveau)

³ Un fonctionnaire est réputé avoir respecté l'obligation de l'alinéa 1 du présent article lorsqu'il a signalé les faits à sa hiérarchie ou à l'entité prévue à cet effet en application de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte au sein de l'Etat, du ... (*à compléter*).

Projet de loi (12076-A)

modifiant la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (LPAC) (B 5 05) (Protection des donneurs d'alerte)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

Art. 1 Modification

La loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997, est modifiée comme suit :

Art. 9B Droit de renseigner et de collaborer (nouveau)

¹ Les membres du personnel de la fonction publique ont le droit de signaler à la Cour des comptes les irrégularités dont ils ont eu connaissance ou qui leur ont été signalées dans l'exercice de leur fonction, autres que celles visées par l'article 33 de la loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale, du 27 août 2009. La Cour des comptes établit les faits et prend les mesures nécessaires.

² Nul ne doit subir un désavantage sur le plan professionnel et personnel pour avoir, de bonne foi, annoncé une irrégularité à la Cour des comptes.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

Proposition de résolution (838-A)

Site internet de la Cour des comptes : NON à la délation anonyme !

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
considérant :

- que l’art. 10A de la loi sur la procédure administrative (LPA) fait interdiction à l’administration de donner suite à une dénonciation anonyme ;
- que la question peut se poser de savoir si cette disposition trouve application directement, s’agissant de la Cour des comptes, mais qu’il ne fait aucun doute que la volonté du législateur était de dissuader les éventuels dénonciateurs d’agir de manière anonyme ;
- que la délation anonyme ouvre la porte à toutes les dérives, faisant appel aux instincts les plus vils de l’être humain, en encourageant la dénonciation de faits dont la véracité est souvent douteuse, tout en permettant au délateur de n’encourir aucune responsabilité ;
- que l’histoire enseigne que la délation anonyme n’a jamais fait progresser la cause de la Justice, mais qu’elle a été au contraire à l’origine de nombreuses injustices et qu’elle a d’autre part contribué au colportage de rumeurs infondées ;
- que, s’il est important de protéger le dénonciateur en assurant une confidentialité absolue s’il agit de bonne foi et dans l’intérêt général, lui permettre d’agir dans l’anonymat le plus total n’aura pour conséquence que de voir se multiplier les dénonciations infondées ;
- que, alors que la volonté claire du législateur genevois est de ne donner aucune suite aux dénonciations anonymes, il apparaît très problématique de constater que la Cour des comptes encouragerait, en assurant l’anonymat aux dénonciateurs sur son site internet, la délation anonyme ;
- que, selon l’art. 19 al. 2 du règlement interne de fonctionnement de la Cour des comptes, les dénonciations anonymes sont traitées de la même manière que celles manifestement sans fondement, parce qu’à juste titre la Cour des comptes a considéré qu’une dénonciation anonyme n’avait aucune valeur probante,

invite la Cour des comptes

à désactiver immédiatement sur son site internet la possibilité offerte aux dénonciateurs de se voir garantir l'anonymat.



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE
Département présidentiel
Le Président



PRE
Case postale 3964
1211 Genève 3

Commission législative du Grand Conseil
Rue de l'Hôtel-de-Ville 2
1204 Genève

N^oréf. : FL/MFL/alg
100671-2017

Genève, le 27 avril 2017

Concerne : Proposition d'un dispositif de protection des lanceurs d'alerte – mise en œuvre de l'article 26 alinéa 3 de la Constitution – PL 12076

Monsieur le Président,

Le Conseil d'Etat a pris connaissance du PL 12076, du 17 mars 2017, qui a été renvoyé à votre commission pour traitement.

Dans ce contexte, je me permets de vous signaler que le Conseil d'Etat a d'ores et déjà élaboré un avant-projet de loi en perspective de la mise en œuvre de l'article 26 alinéa 3 de la constitution de la République et canton de Genève (lanceurs d'alerte).

Les réflexions menées par le Conseil d'Etat ont pour but d'assurer un dispositif cohérent de traitement des alertes et de protection des lanceurs d'alerte qui permette :

- l'affirmation par l'employeur public du droit de dénoncer pour autant que certaines conditions soient respectées;
- la mise sur pied de mesures clarifiant le processus de dénonciation et facilitant une telle démarche;
- la prise de mesures efficaces et concrètes contre les représailles qu'un lanceur d'alerte pourrait subir du fait de sa dénonciation conforme aux conditions prévues par l'employeur et à la loi;
- une information et une sensibilisation du personnel sur ce thème, et en particulier des cadres.

Le Conseil d'Etat préconise que le champ d'application de la mise en œuvre constitutionnelle précitée puisse couvrir l'ensemble du secteur public, selon le vœu des constituants, et non pas exclusivement les agents publics concernés par la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (LPAC).

Dans cette optique, la structure chargée de traiter ces alertes doit pouvoir répondre à des exigences d'indépendance, de confidentialité quant à l'identité du lanceur d'alerte, de disponibilité et d'accessibilité sous la forme d'un « guichet unique d'entrée ». Le Groupe de confiance (GDC) est à même de répondre aux impératifs décrits ci-dessus.

Ainsi, le projet proposé prévoit que le GDC, en sa qualité d'organe intermédiaire au sens de la jurisprudence administrative, œuvre comme l'entité chargée de la protection des lanceurs d'alerte au sein du secteur public.

A noter que des signalements d'irrégularités à la Cour des comptes restent toujours possibles en vertu de la loi sur la surveillance de l'Etat, ainsi que, cas échéant, au ministère public.

Le Conseil d'Etat entend procéder à une consultation préalable auprès des milieux intéressés, en particulier des partis politiques représentés au Grand Conseil, du pouvoir judiciaire, et des autres institutions et autorités publiques concernées ainsi que des communes et des partenaires sociaux.

Dans cette mesure, le Conseil d'Etat sollicite que votre commission suspende l'examen du PL 12076 en perspective d'un dépôt ultérieur par le Conseil d'Etat au Grand Conseil d'un projet de loi, après retour des consultations. L'avant-projet sera bien entendu remis à votre commission dès le lancement de la consultation, ainsi que le contenu de celle-ci.

Veillez recevoir, Monsieur le Président, l'assurance de ma considération distinguée.



François Longchamp



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
Département présidentiel
Le Président

PRE
Case postale 3964
1211 Genève 3

Aux entités intéressées
(selon liste annexée)

Genève, le 4 mai 2017

N^oréf. : FL/MFU/alg
100685-2017

Concerne: consultation portant sur la mise en œuvre d'un dispositif de protection des lanceurs d'alerte au sens de l'article 26 alinéa 3 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012

Mesdames, Messieurs,

En perspective de la mise en œuvre de l'article 26 alinéa 3 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012, le Conseil d'Etat a chargé le département présidentiel de procéder à une consultation préalable des milieux concernés, selon la liste annexée, en particulier les partis politiques représentés au Grand Conseil, le pouvoir judiciaire, la Cour des comptes, l'Association des communes genevoises, les établissements publics autonomes et les partenaires sociaux.

Pour rappel, la disposition constitutionnelle précitée prescrit que :

« 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 ».

L'avant-projet de loi qui vous est soumis a pour but d'assurer un dispositif cohérent de traitement des alertes et de protection des lanceurs d'alerte qui permette :

- l'affirmation par l'employeur public du droit de dénoncer pour autant que certaines conditions soient respectées;
- la mise sur pied de mesures clarifiant le processus de dénonciation et facilitant une telle démarche;
- la prise de mesures efficaces et concrètes contre les représailles qu'un lanceur d'alerte pourrait subir du fait de sa dénonciation conforme aux conditions prévues par l'employeur et à la loi;
- une information et une sensibilisation du personnel sur ce thème, et en particulier des cadres.

La dénonciation peut se faire soit auprès de la hiérarchie, soit, si cela n'est pas approprié, auprès d'une autre entité prévue à cet effet. Dans cette optique, la structure chargée de traiter

PRE • Rue de l'Hôtel-de-Ville 2 • 1204 Genève

Tél. +41 (0) 22 546 54 00 • Fax +41 (0) 22 546 54 41 • www.ge.ch

Lignes TPG 2-4-5-7-10-14-19-D - arrêt Bel-Air • 3-12 - arrêt Pl. de Neuve • 36 - arrêt Hôtel-de-Ville • Parking : Saint-Antoine

✍

ces alertes doit pouvoir répondre à des exigences d'indépendance, de confidentialité quant à l'identité du lanceur d'alerte, de disponibilité et d'accessibilité sous la forme d'un « guichet unique d'entrée ». Le Groupe de confiance (GDC) est à même de répondre aux impératifs décrits ci-dessus.

Ainsi, le projet proposé prévoit que le GDC œuvre comme l'entité chargée de la protection des lanceurs d'alerte au sein de l'administration cantonale, de l'administration du pouvoir judiciaire et du secrétariat général du Grand Conseil, la possibilité étant laissée aux autres institutions de droit public de faire appel à lui ou à toute autre entité.

A noter que des signalements d'irrégularités à la Cour des comptes restent toujours possibles en vertu de la loi sur la surveillance de l'Etat du 13 mars 2014 ainsi que cas échéant au Ministère public.

De l'avis du Conseil d'Etat, l'avant-projet de loi qui vous est soumis présente les avantages suivants :

1. Le champ d'application couvre l'ensemble du secteur public, selon le vœu des constituants.
2. Il rappelle le rôle central de l'employeur.
3. Il précise le processus même de protection, notamment via l'entité tierce que représente le GDC.

Vous trouverez en annexe l'avant-projet de loi contenant l'exposé des motifs ainsi que la liste des entités consultées.

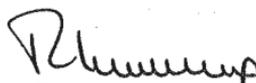
Afin de faciliter la consolidation des résultats, il vous est proposé d'utiliser la plateforme en ligne prévue pour cette consultation, que vous trouverez à l'adresse suivante :

<https://ge.ch/sondage/index.php/101/lang-fr>

Il vous est également possible de solliciter un formulaire électronique en format de traitement de texte à l'adresse suivante : anne-laure.godefroy@etat.ge.ch

Le délai de réponse est fixé au **vendredi 16 juin 2017**.

En vous remerciant par avance de l'attention que vous porterez à cette consultation et du temps que vous prendrez pour y répondre, je vous prie de croire, Mesdames, Messieurs, à l'assurance de ma parfaite considération.


François Longchamp

Projet de loi sur la protection des lanceurs d'alerte

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
vu l'article 26, alinéa 3 de la Constitution de la République et canton de
Genève, du 14 octobre 2012,
décrète ce qui suit :

Chapitre I Protection des lanceurs d'alerte

Art. 1 Champ d'application

La présente loi s'applique :

- au personnel visé par la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997;
- au personnel du département chargé de l'instruction publique;
- au personnel du secrétariat général du Grand Conseil;
- au personnel des communes;
- au personnel des institutions visées par la loi sur l'organisation des institutions de droit public, du XXX.

Art. 2 Principe

L'employeur du personnel visé à l'article 1 de la loi veille à la protection de ses membres lorsque ceux-ci, de bonne foi et pour la sauvegarde de l'intérêt général, sur la base de soupçons raisonnables, ont révélé à leur hiérarchie ou à une autre entité prévue à cet effet des comportements illégaux constatés de manière licite dans l'exercice de leur fonction (ci-après : lanceurs d'alerte) et qui concernent le personnel et/ou les institutions visés à l'article 1 de la loi.

Art. 3 Devoirs de l'employeur

¹ L'autorité d'engagement prend les mesures nécessaires à la prévention, à la constatation et à la cessation de comportements illégaux.

² Elle prend également des mesures à l'encontre de leur auteur.

³ Elle protège le lanceur d'alerte d'éventuelles représailles.

⁴ Elle sensibilise les supérieurs hiérarchiques à cette thématique et dispense une information à l'ensemble de son personnel.

Art. 4 Conséquences du signalement

¹ Le signalement effectué conformément à l'article 2 n'entraîne aucun désavantage professionnel ni ne constitue une violation du secret de fonction.

² Il ne constitue pas un motif de licenciement, de révocation ou de toute autre sanction disciplinaire.

Art. 5 Groupe de confiance

¹ Le groupe de confiance constitue l'entité chargée de la protection des lanceurs d'alerte au sein de l'administration cantonale, de l'administration du pouvoir judiciaire et du secrétariat général du Grand conseil.

² Les autres entités auxquelles la loi s'applique et qui ne disposent pas d'une structure propre peuvent, par convention, décider de faire appel au groupe de confiance.

Art. 6 Compétence

La compétence de la Cour des comptes est réservée.

Art. 7 Dispositions d'exécution

Le Conseil d'Etat fixe par règlements les dispositions d'exécution de la loi, en particulier en matière :

- a) de confidentialité de l'identité du lanceur d'alertes;
- b) d'instruction des dossiers;
- c) d'accès aux documents utiles à l'intervention de l'entité chargée de la protection des lanceurs d'alerte;
- d) de prise de décisions par l'autorité d'engagement quant à l'existence ou non de comportements illégaux et de mesures éventuelles à prendre à l'encontre de l'auteur de ces derniers;
- e) de mesures de protection des lanceurs d'alertes et des témoins.

Chapitre II Dispositions finales et transitoires

Art. 8 **Entrée en vigueur**

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la loi.

Art. 9 **Disposition transitoire**

Un signalement au sens de l'article 2, alinéa 1 de la loi peut être effectué pour des faits antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi.

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Anja WYDEN GUELPA

AVANT-PROJET

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les Députés,

Le présent projet de loi a pour but de mettre en œuvre l'article 26 alinéa 3 de la Constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE ; A 2 00) au sein du Grand Etat.

Cet article dispose que 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.

Il s'agit ainsi d'assurer, au sein de la fonction publique genevoise, un dispositif cohérent de traitement des alertes et de protection des lanceurs d'alerte, ce qui implique :

- l'affirmation par l'employeur du droit de dénoncer pour autant que certaines conditions soient respectées;
- la mise sur pied de mesures clarifiant le processus de dénonciation et facilitant une telle démarche;
- l'assurance qu'il n'y aura pas de sanctions pour les signalements justifiés;
- la prise de mesures efficaces contre les représailles qu'un lanceur d'alerte pourrait subir du fait de sa dénonciation conforme aux conditions prévues par l'employeur et à la loi;
- une information et une sensibilisation du personnel sur ce thème, et en particulier des cadres.

Avantages du dispositif proposé par rapport à la situation actuelle

Le projet de loi proposé répond aux exigences susmentionnées et renforce la protection des lanceurs d'alerte par rapport à la situation existante de trois manières:

1. Il vise à un signalement plus précoce des comportements illégaux, rappelant le rôle central des hiérarchies en la matière et mettant sur pied une entité indépendante chargée de la vérification des faits allégués et de la protection des lanceurs d'alerte. Ce projet met ainsi en exergue l'obligation première et le rôle central de l'employeur (et

par délégation, des hiérarchies de terrain) en la matière. En effet, de par son statut, l'employeur dispose d'une large palette d'outils lui permettant d'être le plus apte à prendre des mesures nécessaires à la prévention, au traitement et à la cessation de comportements illégaux, de même que de prévoir des mesures de protection des lanceurs d'alerte.

2. Il contient des dispositions expresses relatives à la protection à proprement parler des lanceurs d'alerte, mentionnant qu'un signalement effectué conformément aux exigences légales ne doit entraîner aucun désavantage professionnel et ne constitue pas un motif de licenciement, de révocation ou de sanction disciplinaire. Le projet de loi prévoit également de mettre sur pied un processus interne, nécessaire à la précision des modalités claires et concrètes de la protection.
3. Il prévoit enfin un champ d'application clair et large, ne visant pas uniquement le personnel du petit Etat ou celui soumis à la LPAC, mais englobant aussi le personnel des administrations communales ou encore celui des institutions de droit public (au sens de la loi sur l'organisation des institutions de droit public, du XXX ; LOIDP). Il étend ainsi la mise en œuvre de l'article 26 alinéa 3 Cst-GE à l'ensemble de la fonction publique. Cela répond au mandat donné par la Constitution. En effet, il ressort des travaux des constituants la volonté de prévoir un dispositif qui puisse s'appliquer à l'ensemble du secteur public.

Utilité de prévoir une structure interne indépendante

L'existence d'une structure interne indépendante, préservant la confidentialité de l'identité de l'auteur de l'alerte, ayant des prérogatives liées tant à l'information confidentielle du personnel concerné qu'à la vérification et à la protection à proprement parler, permet de faciliter la démarche pour les lanceurs d'alerte qui peuvent ainsi lancer une alerte dans un cadre clair et rassurant. Ce dispositif est également de nature à permettre une intervention précoce et optimale pour les situations qui ne peuvent pas être traitées par la hiérarchie, jouant ainsi un rôle préventif, tant au niveau de la vérification que pour répondre à un besoin urgent de protection contre des représailles.

Dans ce contexte, la structure chargée de traiter ces alertes doit pouvoir répondre à des exigences d'indépendance, de confidentialité quant à l'identité

du lanceur d'alerte, de disponibilité et d'accessibilité sous la forme d'un «guichet unique d'entrée».

Cela n'enlève toutefois pas ses compétences tant à la Cour des comptes qu'au Ministère public (en cas de dénonciation pénale) – auxquels, selon les circonstances, la structure chargée des alertes devrait renvoyer -, mais permet de fournir une structure intermédiaire permettant de remplir au mieux le mandat constitutionnel.

Choix du groupe de confiance pour assumer ce rôle de structure interne

De par son mode de fonctionnement, les principes qui guident son action et son expérience, le groupe de confiance est apparu au Conseil d'Etat comme l'instance adéquate pour œuvrer à la protection des lanceurs d'alerte au sein de son personnel.

Mode de fonctionnement

En effet, rattaché à la présidence du Conseil d'Etat, le groupe de confiance œuvre depuis 2009 comme entité chargée de la mise en œuvre du dispositif de protection de la personnalité à l'Etat de Genève. Dans le cadre de cette mission, le groupe de confiance intervient, d'une part, par le biais de démarches informelles (entretiens d'écoute et d'orientation, médiations), soumises à une totale confidentialité et, d'autre part, par une démarche formelle, l'investigation, ayant pour but d'établir des faits et de déterminer si une atteinte à la personnalité est réalisée, ce qui implique une instruction avec des auditions de témoins, la collecte de pièces et le respect du droit d'être entendu des parties. Dans ce dernier cas, le rapport du groupe de confiance est transmis à l'autorité d'engagement de la personne mise en cause pour décision, laquelle est susceptible d'un recours auprès de la Chambre administrative de la Cour de justice.

Il sied encore de préciser que la Chambre administrative de la Cour de Justice a considéré le groupe de confiance comme premier degré de juridiction en matière de constat d'atteinte à la personnalité pour les membres du personnel pouvant faire appel à lui (ATA/852/2015); en outre, elle a jugé, dans un arrêt concernant le groupe de protection de la personnalité des HUG - structure similaire au groupe de confiance pour les HUG -, du caractère obligatoire d'une saisine préalable de cette structure en cas de plainte visant à la constatation et à la cessation d'une atteinte à la personnalité de la part d'un employé (ATA/119/2013). Ainsi, la Chambre administrative de la Cour de Justice octroie un statut quasi juridictionnel au groupe de confiance.

Principes déontologiques

La déontologie du groupe de confiance repose sur trois principes fondamentaux au bon fonctionnement de sa mission, à savoir l'indépendance (il est rattaché fonctionnellement à la présidence du Conseil d'Etat), l'impartialité (il ne défend ni l'employeur, ni l'employé, mais aide à gérer des conflits quand cela est possible ou constate l'existence ou non d'une atteinte à la personnalité sur plainte d'une personne ou d'une autorité d'engagement) et la confidentialité dans le cadre des démarches informelles.

Expérience utile

Le dispositif de protection de la personnalité prévoit expressément une disposition relative à la protection des employés ayant fait appel au groupe de confiance. Ainsi, l'art. 11 du règlement relatif à la protection de la personnalité à l'Etat de Genève, du 12 décembre 2012 (RPPers ; B 5 05.10) prévoit que les parties ou témoins ne doivent subir aucun préjudice du fait de leur démarche ou de leur déposition, à moins qu'ils n'agissent de manière abusive ou dans l'intention de nuire. Lorsque la situation l'exige, le groupe de confiance veille à ce que leur protection soit assurée, en préconisant les mesures opportunes. De même, il appartient à l'autorité d'engagement de prendre cas échéant toute mesure provisionnelle nécessaire.

Le groupe de confiance mène depuis huit ans de très nombreux entretiens confidentiels d'information et d'orientation en matière de protection de la personnalité et est rôdé en la matière.

Finalement, le groupe de confiance fournit actuellement déjà des prestations non seulement pour le personnel du Petit Etat mais également à celui de diverses institutions publiques qui ont fait le choix, par convention et moyennant rémunération, d'appliquer le dispositif du groupe de confiance, soit : les établissements publics pour l'intégration (EPI), l'Institution de maintien, d'aide et de soin à domicile (IMAD), l'Hospice général; l'office cantonal des assurances sociales (OCAS) et l'autorité cantonale de surveillance des fondations et des institutions de prévoyance (ASFIP). De même, les communes d'Onex et de Vernier ont également souhaité être rattachées au dispositif du groupe de confiance.

Ainsi, le projet de loi proposé, en visant une meilleure protection des lanceurs d'alerte, favorise la prévention de la corruption et promeut l'intégrité

dans l'administration cantonale genevoise. Il favorise de ce fait le bon fonctionnement de l'Etat.

Impact financier

S'agissant de l'impact financier du présent projet de loi, il implique une augmentation de la force de travail actuelle du groupe de confiance de 30% en classe 23. En cas d'affiliation - par convention - d'autres entités auxquelles le projet de loi s'applique, l'augmentation des forces de travail qui en découlerait serait alors financée par ces dernières, comme c'est actuellement le cas avec le dispositif en matière de protection de la personnalité.

Commentaire article par article des dispositions

Art. 1 Champ d'application

Le champ d'application visé par le projet de loi se veut large, afin d'englober dans le dispositif de protection des lanceurs d'alerte l'ensemble de la fonction publique genevoise, cantonale et communale ainsi que les membres du personnel des institutions visées par la LOIDP, ce qui inclut notamment les Transports publics genevois, l'Aéroport international de Genève, les Hôpitaux universitaires de Genève, les Services industriels de Genève, la Fondation des parkings ou encore des fondations immobilières.

Un champ d'application large de la protection des lanceurs d'alerte présente l'avantage de transmettre un message clair de la part des institutions dans la lutte contre la corruption et les comportements illégaux.

Art. 2 Principes

Cette disposition reprend la teneur de l'article 26 alinéa 3 Cst-GE tout en précisant qu'il appartient à l'employeur de garantir une protection à son personnel qui émet un signalement conformément à la loi. Elle est conforme à la volonté des constituants telle qu'elle ressort de leurs travaux, lesquels souhaitaient une protection limitée aux faits d'une certaine gravité; la disposition de la Constitution ne retient ainsi comme irrégularités que les comportements illégaux, c'est-à-dire contraires à une loi ou un règlement, à l'exclusion de comportements contraires à de simples directives ou à des règles morales, qui sont susceptibles de plus de changements ou d'appréciations subjectives.

Cette disposition précise également que seuls entrent en ligne de compte des comportements illégaux concernant le personnel ou les institutions

entrant dans le champ d'application de la loi, à l'exclusion de ceux de bénéficiaires ou d'usagers.

Art. 3 Devoirs de l'employeur

Cette disposition met l'employeur – et par voie de délégation les hiérarchies de terrain – au centre du dispositif prévu, puisqu'il dispose de la palette d'outils la plus large (en termes d'organisation, de possibilités de sanction de l'auteur d'un comportement illégal, de moyens de vérification, de protection de ses collaboratrices et collaborateurs) pour intervenir. C'est également l'autorité d'engagement, qui par son rôle d'exemplarité, peut promouvoir l'intégrité. Il est également prévu une sensibilisation des hiérarchies et une information à l'ensemble du personnel.

Art. 4 Conséquences d'un signalement

Cette disposition est essentielle puisqu'elle prévoit qu'un signalement effectué conformément à la loi n'entraîne aucun désavantage professionnel ni ne constitue une violation du secret de fonction, protégeant expressément le lanceur d'alerte contre tout licenciement, révocation ou sanction disciplinaire du fait de son alerte.

Art. 5 Groupe de confiance

Le choix du Conseil d'Etat s'est porté sur le groupe de confiance comme entité chargée de la protection des lanceurs d'alerte au sein de l'administration cantonale, de l'administration du pouvoir judiciaire et du secrétariat général du Grand Conseil.

S'agissant des modalités de fonctionnement du dispositif de protection des lanceurs d'alerte mis en œuvre par le groupe de confiance, elles seront régies par règlement.

Il est expressément laissé la possibilité aux autres entités de faire appel au groupe de confiance. Une adhésion au dispositif du groupe de confiance interviendrait par convention et moyennant un financement forfaitaire annuel. Ces entités sont cependant tout à fait libres de créer leur propre dispositif si elles le souhaitent.

Art. 6 Compétence

Le projet de loi réserve la compétence de la Cour des comptes. Son but n'est en effet pas de limiter les compétences de cette institution en la matière, mais plutôt de renforcer, d'une part, la protection à proprement parler des lanceurs d'alerte et, d'autre part de prévenir la corruption et de renforcer la promotion de l'intégrité dans la fonction publique genevoise.

Art. 7 Dispositions d'exécution

Il s'agit ici d'une clause de délégation en faveur du Conseil d'Etat, laquelle porte notamment sur la confidentialité de l'identité du lanceur d'alertes, l'instruction des dossiers, l'accès aux documents utiles à l'intervention de l'entité chargée de la protection des lanceurs d'alerte, la prise de décisions quant à l'existence ou non de comportements illégaux et les mesures à prendre à l'encontre de l'auteur de ces derniers ainsi que, enfin, la protection des lanceurs d'alerte et des témoins.

Art. 8 Entrée en vigueur

Il est prévu que le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 9 Disposition transitoire

Des faits antérieurs à l'entrée en vigueur du présent projet de loi pourront également être signalés conformément à son article, pour autant qu'ils conservent une certaine pertinence.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les Députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

Annexes :

- 1) Préavis financier (art. 30 RPF CB – D 1 05.04)*
- 2) Planification des charges et revenus de fonctionnement découlant du projet (art. 31 RPF CB – D 1 05.04)*
- 3) Planification des dépenses et recettes d'investissement découlant du projet, le cas échéant (art. 31 RPF CB – D 1 05.04)*

- 4) *Avis du préposé cantonal lorsque le projet de loi a un impact en matière de transparence ou de protection des données personnelles (art. 56, al. 2, lettre e, et al. 3, lettre e, LIPAD – A 2 08)*
- 5) ...

AVANT-PROJET



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
Département présidentiel

Questionnaire de consultation portant sur l'instauration d'un dispositif de protection des lanceurs d'alerte au sens de l'article 26 alinéa 3 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012

Proposition 1 : champ d'application de la loi

Le champ d'application visé par le projet de loi se veut large, afin d'englober dans le dispositif de protection des lanceurs d'alerte l'ensemble de la fonction publique genevoise, cantonale et communale ainsi que les membres du personnel des institutions publiques, ce qui inclut notamment les Transports publics genevois, l'Aéroport international de Genève, les Hôpitaux universitaires de Genève, les Services industriels de Genève, la Fondation des parkings ou encore des fondations immobilières.

Un champ d'application large de la protection des lanceurs d'alerte présente l'avantage de transmettre un message clair de la part des institutions dans la lutte contre la corruption et les comportements illégaux.

La proposition figure à l'article 1 de l'avant-projet.

Êtes-vous d'accord avec la proposition 1 ?

Pas du tout d'accord - Plutôt pas d'accord - Plutôt d'accord - Tout à fait d'accord - Sans avis

Avez-vous des remarques à formuler?

Proposition 2 : principe

L'employeur du personnel concerné veille à la protection de ses membres lorsque ceux-ci, de bonne foi et pour la sauvegarde de l'intérêt général, sur la base de soupçons raisonnables, ont révélé à leur hiérarchie ou à une autre entité prévue à cet effet des comportements illégaux constatés de manière licite dans l'exercice de leur fonction (ci-après : lanceurs d'alerte) et qui concernent le personnel et/ou les institutions visés.

Cette disposition s'inspire de la volonté des constituants telle qu'elle ressort de leurs travaux, lesquels souhaitaient une protection limitée aux faits d'une certaine gravité; la disposition de la Constitution ne retient ainsi comme irrégularités que les comportements illégaux, c'est-à-dire contraires à une loi ou un règlement, à l'exclusion de comportements contraires à de

Questionnaire de consultation portant sur l'instauration d'un dispositif de protection des lanceurs d'alerte au sens de l'article 26 alinéa 3 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012

simples directives ou à des règles morales, qui sont susceptibles de plus de changements ou d'appréciations subjectives.

Cette disposition précise également que seuls entrent en ligne de compte des comportements illégaux concernant le personnel ou les institutions entrant dans le champ d'application de la loi, à l'exclusion de ceux de bénéficiaires ou d'usagers.

La proposition figure à l'article 2 de l'avant-projet ci-joint.

Êtes-vous d'accord avec la proposition 2 ?

Pas du tout d'accord - Plutôt pas d'accord - Plutôt d'accord - Tout à fait d'accord - Sans avis

Avez-vous des remarques à formuler ?

Proposition 3 : devoirs de l'employeur

L'autorité d'engagement prend les mesures nécessaires à la prévention, à la constatation et à la cessation de comportements illégaux. Elle prend également des mesures à l'encontre de leur auteur. Elle protège le lanceur d'alerte d'éventuelles représailles. Elle sensibilise la hiérarchie à cette thématique et dispense une information à l'ensemble de son personnel.

De l'avis du Conseil d'Etat, cette disposition met l'employeur – et par voie de délégation les hiérarchies de terrain – au centre du dispositif prévu, puisqu'il dispose de la palette d'outils la plus large (en termes d'organisation, de possibilités de sanction de l'auteur d'un comportement illégal, de moyens de vérification, de protection de ses collaboratrices et collaborateurs) pour intervenir. C'est également l'autorité d'engagement, qui par son rôle d'exemplarité, peut promouvoir l'intégrité. Il est également prévu une sensibilisation des hiérarchies et une information à l'ensemble du personnel.

La proposition figure à l'article 3 de l'avant-projet ci-joint.

Êtes-vous d'accord avec la proposition 3 ?

Pas du tout d'accord - Plutôt pas d'accord - Plutôt d'accord - Tout à fait d'accord - Sans avis

Avez-vous des remarques à formuler ?

Questionnaire de consultation portant sur l'instauration d'un dispositif de protection des lanceurs d'alerte au sens de l'article 26 alinéa 3 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012

Proposition 4 : conséquences du signalement

Le signalement effectué conformément à l'article 2 n'entraîne aucun désavantage professionnel ni ne constitue une violation du secret de fonction. Il ne constitue pas un motif de licenciement, de révocation ou de toute autre sanction disciplinaire.

Il est souligné que cette disposition est essentielle puisqu'elle prévoit qu'un signalement effectué conformément à la loi n'entraîne aucun désavantage professionnel ni ne constitue une violation du secret de fonction, protégeant expressément le lanceur d'alerte contre tout licenciement, révocation ou sanction disciplinaire du fait de son alerte.

La proposition figure à l'article 4 de l'avant-projet ci-joint.

Êtes-vous d'accord avec la proposition 4 ?

Pas du tout d'accord - Plutôt pas d'accord - Plutôt d'accord - Tout à fait d'accord - Sans avis

Avez-vous des remarques à formuler ?

Proposition 5 : entité chargée de la protection des lanceurs d'alerte

Le groupe de confiance constitue l'entité chargée de la protection des lanceurs d'alerte au sein de l'administration cantonale, de l'administration du pouvoir judiciaire et du secrétariat général du Grand Conseil.

Il est expressément laissé la possibilité aux autres entités auxquelles la loi s'applique et qui ne disposent pas d'une structure propre de décider de faire appel au groupe de confiance. Cette adhésion interviendrait par convention et moyennant un financement forfaitaire annuel. Ces entités sont cependant tout à fait libres de créer leur propre dispositif si elles le souhaitent.

Questionnaire de consultation portant sur l'instauration d'un dispositif de protection des lanceurs d'alerte au sens de l'article 26 alinéa 3 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012

De par son mode de fonctionnement, les principes qui guident son action et son expérience, le groupe de confiance est apparu au Conseil d'Etat comme l'instance adéquate pour œuvrer à la protection des lanceurs d'alerte au sein de son personnel.

En effet, rattaché à la présidence du Conseil d'Etat, le groupe de confiance œuvre depuis 2009 comme entité chargée de la mise en œuvre du dispositif de protection de la personnalité à l'Etat de Genève. Dans le cadre de cette mission, le groupe de confiance intervient, d'une part, par le biais de démarches informelles (entretiens d'écoute et d'orientation, médiations), soumises à une totale confidentialité et, d'autre part, par une démarche formelle, l'investigation, ayant pour but d'établir des faits et de déterminer si une atteinte à la personnalité est réalisée, ce qui implique une instruction avec des auditions de témoins, la collecte de pièces et le respect du droit d'être entendu des parties. Le groupe de confiance dispose déjà d'une expérience en matière de mesures de protection pouvant si besoin formuler à l'autorité d'engagement des recommandations de mesures de protection des personnes subissant des représailles pour l'avoir saisi ou y avoir été convoqué.

La Chambre administrative de la Cour de Justice a considéré le groupe de confiance comme premier degré de juridiction en matière de constat d'atteinte à la personnalité pour les membres du personnel pouvant faire appel à lui.

Ainsi, la Chambre administrative de la Cour de Justice octroie un statut quasi juridictionnel au groupe de confiance.

Cela n'enlève toutefois pas ses compétences tant à la Cour des comptes qu'au Ministère public (en cas de dénonciation pénale) – auxquels, selon les circonstances, la structure chargée des alertes devrait renvoyer -, mais permet de fournir une structure intermédiaire permettant de remplir au mieux le mandat constitutionnel.

S'agissant des modalités de fonctionnement du dispositif de protection des lanceurs d'alerte mis en œuvre par le groupe de confiance, elles seront régies par règlement.

La proposition figure à l'article 5 de l'avant-projet ci-joint.

Êtes-vous d'accord avec la proposition 5 ?

Pas du tout d'accord - Plutôt pas d'accord - Plutôt d'accord - Tout à fait d'accord - Sans avis

Avez-vous des remarques à formuler ?

Questionnaire de consultation portant sur l'instauration d'un dispositif de protection des lanceurs d'alerte au sens de l'article 26 alinéa 3 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012

Formulaire à retourner, **d'ici au 16 juin 2017**, à l'adresse électronique suivante :
anne-laure.godefroy@etat.ge.ch.



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE
Département présidentiel

PRE
Case postale 3964
1211 Genève 3

Instauration d'un dispositif de protection des lanceurs d'alerte au sens de l'article 26 alinéa 3 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012

Consultation

Liste des entités consultées

Genève, le 4 mai 2017

Office du personnel de l'Etat	Cartel intersyndical du personnel de l'Etat et du secteur subventionné
Pouvoir judiciaire	Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS)
Cour des comptes	Groupement des cadres de l'administration genevoise
Association des communes genevoises	Syndicat interprofessionnel des travailleuses et travailleurs (SIT)
PLR	Syndicat des services publics (SSP/VPOD)
MCG	Syna
PDC	Unia
UDC	Union des cadres de l'administration cantonale (UCA)
Les Verts	Transports publics genevois
Ensemble à Gauche : solidaritéS – Parti du travail – Défenses des Aînés, des Locataires du Logement et du Social (DAL) – Parti Radical de Gauche (PRG) – La Gauche	Aéroport international de Genève
Parti socialiste	Hospice général
Hôpitaux universitaires de Genève	Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif

PRE • Rue de l'Hôtel-de-Ville 2 • 1204 Genève

Tél. +41 (0) 22 546 54 00 • Fax +41 (0) 22 546 54 41 • www.ge.ch

Lignes TPG 2-4-5-7-10-14-19-D - arrêt Bel-Air • 3-12 - arrêt Pl. de Neuve • 36 - arrêt Hôtel-de-Ville • Parking : Saint-Antoine

Services industriels de Genève	Fondation HBM Camille Martin
Caisse publique des prêts sur gage	Fondation HBM Emma Kammacher
Fondation Ecllosion	Fondation HBM Jean Dutoit
Fondation des parkings	Fondation HBM Emile Dupont
Institution de maintien, d'aide et de soins à domicile	Fondation René et Kate Block
Etablissements publics pour l'intégration	Fondation d'aide aux entreprises
Maison de retraite du Petit-Saconnex	Fondation pour les terrains industriels de Genève
Maison de Vessy	Fondation pour les zones agricoles spéciales
Fondation pour l'exploitation de pensions pour personnes âgées « La Vespérale »	

C 3729



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

Genève, le 22 novembre 2017

Le Conseil d'Etat

5912-2017

Cour des comptes
Route de Chêne 54
1208 Genève

COPIE



Concerne : **garantie de l'anonymat du lanceur d'alerte**

GRAND CONSEIL	
Expédié le:	Session GC: 14/15-12-2017
Président	<input checked="" type="checkbox"/> Députés (100)
Correspondance GC	<input checked="" type="checkbox"/> Bureau
Secrétaire	<input checked="" type="checkbox"/> Chef de groupe
Commission:	legislative
Objet:	
Copie à:	

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Magistrats,

C'est avec étonnement que notre Conseil a pris connaissance du dispositif que vous avez instauré, relatif à la gestion des alertes par la Cour des comptes. Nous sommes en particulier surpris de la possibilité donnée au lanceur d'alerte de préserver son anonymat, en communiquant par l'intermédiaire d'une boîte aux lettres spécifique et cryptée, exploitée par une société tierce et privée.

Pour mémoire, la nouvelle Constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012, dispose en son article 26 alinéa 3 que « 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 ».

Notre Conseil s'interroge ainsi sur la légalité de votre démarche. En effet, la loi sur la surveillance de l'Etat, du 13 mars 2014 (LSurv – D 1 09), en particulier son article 16 alinéa 2 garantit certes la confidentialité de l'identité de la personne auditionnée, mais non pas son anonymat. En outre, la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (LPA – E 5 10) prescrit en son article 10A que l'autorité ne donne aucune suite aux dénonciations anonymes.

Votre démarche est aussi susceptible de heurter les principes découlant de la protection de la personnalité au sens des articles 28 et suivants du Code civil suisse. En effet, l'anonymat du dénonciateur, tel qu'organisé par la Cour des comptes ne permettrait que difficilement, voire pas du tout, à une personne visée par une dénonciation de défendre efficacement ses droits, tant sur le plan civil, que sur le plan pénal ou administratif, tel que garanti par l'Etat de droit d'un pays démocratique comme le nôtre.

Notre Conseil entend proposer au Grand Conseil une protection institutionnelle adéquate pour les lanceurs d'alerte de bonne foi. La Cour des comptes n'a visiblement pas pris la mesure de cette obligation constitutionnelle, dans sa hâte d'instaurer « motu proprio » ses propres vues, sans considérer outre mesure les prérogatives législatives du Grand Conseil.

- 2 -

Comme vous le savez, c'est dans la perspective de la mise en œuvre de l'article 26 alinéa 3 de la Constitution que le Conseil d'Etat a soumis en mai 2017, à large consultation, un avant-projet de loi portant sur un dispositif de protection des lanceurs d'alerte.

Les milieux concernés ont été consultés, soit une cinquantaine d'institutions ou entités, en particulier les partis politiques représentés au Grand Conseil, le pouvoir judiciaire, l'Association des communes genevoises, les établissements publics autonomes et les partenaires sociaux, ainsi que vous-même.

La commission législative du Grand Conseil sera informée prochainement des résultats de cette consultation et le Grand Conseil sera saisi dans les meilleurs délais par le Conseil d'Etat d'un projet de loi de mise en œuvre d'un dispositif adéquat permettant d'une part le traitement des alertes et la protection des lanceurs d'alerte d'autre part.

Dès lors, au vu de ce qui précède, notre Conseil vous invite à suspendre l'exploitation de votre système d'alerte, dans l'attente des délibérations parlementaires.

Veillez recevoir, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Magistrats, l'assurance de notre considération distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Anja Wyden Guelpa

Le président :



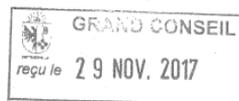
François Longchamp

Copie à : - Président du Grand Conseil
- Procureur Général



COUR DES COMPTES
RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

Cour des comptes
Route de Chêne 54
1208 Genève
Tél. : +41 (0)22 388 77 90
http://www.cdc-ge.ch



Grand Conseil
Case postale 3970
1211 Genève 3

Genève, le 28 novembre 2017

GRAND CONSEIL		
Expédié le:	Session GC: 14/15 - 12 2017	
Président	<input checked="" type="checkbox"/>	Députés (100)
Commission GC	<input checked="" type="checkbox"/>	Bureau
Commission		Chefs de groupe
Objet:	legislative	
Copie à:		

Anonymat des lanceurs d'alerte

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les députés,
Monsieur le Sautier,

En date du 22 novembre 2017, le Conseil d'État a interpellé la Cour des comptes au sujet de son nouveau dispositif de gestion des alertes, en vous en adressant copie, de même qu'au Procureur général.

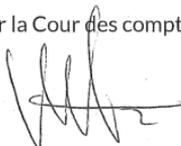
La Cour des comptes vous prie de trouver en annexe sa réponse de ce jour à ce courrier du Conseil d'État. En substance, la Cour rappelle que :

- le pouvoir de haute surveillance sur la Cour des comptes incombe au Grand Conseil, et non au Conseil d'État (art. 94 de la Constitution genevoise) ;
- la mise en place d'un dispositif de gestion des alertes par la Cour des comptes n'a rien de nouveau, cette dernière s'en souciant depuis sa création, en 2007 ;
- l'anonymat est une option, pas une obligation ;
- le Tribunal fédéral a confirmé dans son arrêt 1C_471/2012 du 23 mai 2013 que la Cour des comptes n'est pas soumise à la loi sur la procédure administrative (LPA). Par conséquent, l'art. 10A LPA prescrivant que l'autorité ne donne aucune suite aux dénonciations anonymes n'est pas applicable à la Cour des comptes ;
- les principes découlant de la protection de la personnalité au sens des art. 28 et suivants du Code civil suisse ne sont pas heurtés puisque quelle que soit l'origine du signalement reçu à la Cour des comptes, anonyme ou non, celle-ci vérifie systématiquement les faits et décide, en toute indépendance et dans les limites de la loi, de la suite à donner ;
- le dispositif de gestion d'alerte de la Cour des comptes concerne uniquement les tâches d'investigation faisant suite au signalement d'un lanceur d'alerte, ce qui correspond à la mission première de la Cour des comptes. Il n'a en revanche pas pour objectif d'offrir une protection au lanceur d'alerte face à d'éventuelles représailles, dès lors que cette tâche n'entre pas dans les attributions légales de la Cour des comptes.
- la décision d'interdire le traitement de communications anonymes à la Cour des comptes impliquerait une modification légale soumise à l'approbation du Grand Conseil. Dès lors qu'en date du 23 novembre 2017 ce dernier a renvoyé en commission des droits politiques la résolution 838, la Cour des comptes profite du présent courrier pour vous faire part de son souhait d'être auditionnée par ladite commission.



Veillez recevoir, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les députés, Monsieur le Sautier, l'assurance de notre considération distinguée.

Pour la Cour des comptes



Stanislas ZUIN, président

**COUR DES COMPTES**

RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

Cour des comptes
Route de Chêne 54
1208 Genève
Tél. : +41 (0)22 388 77 90
<http://www.cdc-ge.ch>

Conseil d'État
Case postale 3964
1211 Genève 3

Genève, le 28 novembre 2017

5912 – 2017 / anonymat des lanceurs d'alerte

Monsieur le Président,
Madame et Messieurs les conseillers d'État,
Madame la chancelière d'État,

À teneur de votre lettre du 22 novembre 2017, dont le Président du Grand Conseil et le Procureur général ont reçu copie, votre Conseil « a pris connaissance avec étonnement » du dispositif de gestion des alertes instauré par la Cour des comptes, s'interroge « sur la légalité » de cette démarche, considère que la Cour des comptes a agi dans la « hâte d'instaurer « motu proprio » ses propres vues, sans considérer outre mesure les prérogatives législatives du Grand Conseil », et finalement invite la Cour des comptes « à suspendre l'exploitation de [son] système d'alerte, dans l'attente des délibérations parlementaires ». Nous y répondons comme suit.

En premier lieu, il vous a manifestement échappé que le pouvoir de haute surveillance sur la Cour des comptes incombe au Grand Conseil, et non au Conseil d'État (art. 94 de la Constitution genevoise).

En second lieu, les arguments développés dans votre courrier ne sont pas partagés par la Cour des comptes, pour les raisons suivantes.

Relativement au dispositif de gestion des alertes

La mise en place d'un dispositif de gestion des alertes par la Cour des comptes n'a rien de nouveau, cette dernière s'en souciant depuis sa création, en 2007. La Cour des comptes avait d'ailleurs participé, en 2008, aux travaux de la délégation suisse du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe invitant les cantons à encourager le signalement de possibles cas de corruption. En février 2009, la Cour avait alors proposé à votre Conseil une démarche conjointe novatrice et exemplaire au niveau cantonal. Votre Conseil n'ayant pas donné suite à cette proposition, la Cour des comptes en a pris acte et a alors développé, dans le respect de son autonomie et des lois, ses relations avec les lanceurs d'alerte.

Il appartient certes en premier lieu à la hiérarchie d'être informée d'un potentiel dysfonctionnement ou d'irrégularités commises au sein de l'entité concernée. Toutefois, il arrive que la hiérarchie ne prenne pas de mesures suffisantes ou soit directement incriminée dans la situation répréhensible. C'est alors que le recours à la plateforme sécurisée prend tout son sens.

L'anonymat est une option, pas une obligation. L'anonymat permet d'obtenir des informations qu'il faut bien entendu ensuite vérifier afin de ne pas être instrumentalisé, ou de ne pas entrer dans des querelles de personnes qui n'ont rien à voir avec la mission de la Cour des comptes. Il



COUR DES COMPTES

RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

en va du professionnalisme de l'auditeur et de l'institution. Cette pratique est d'ailleurs d'usage courant auprès d'entités de surveillance privées ou publiques. Ainsi, le dernier rapport de l'OCDE « *Committing to effective whistleblower protection* » (2016) indique qu'il est possible d'effectuer des communications anonymes aux organes de surveillance dans plus de la moitié des pays de l'OCDE, avec les avantages qui y sont liés.

Relativement à la légalité de la démarche – Loi sur la procédure administrative (LPA)

Le Tribunal fédéral a confirmé dans son arrêt 1C_471/2012 du 23 mai 2013 que la Cour des comptes n'est pas soumise à la loi sur la procédure administrative (LPA). Par conséquent, l'art. 10A LPA prescrivant que l'autorité ne donne aucune suite aux dénonciations anonymes n'est pas applicable à la Cour des comptes.

Relativement à la légalité de la démarche – Code civil suisse (CCS)

Les principes découlant de la protection de la personnalité au sens des art. 28 et suivants du CCS ne sont pas heurtés. Quelle que soit l'origine du signalement reçu à la Cour des comptes, anonyme ou non, celle-ci vérifie systématiquement les faits et décide, en toute indépendance et dans les limites de la loi, de la suite à donner. L'art. 29 LSurv précise que la Cour des comptes dénonce au Ministère public les infractions relevant du droit pénal et que les autres abus et irrégularités constatés sont signalés aux autorités compétentes. Il appartient donc ensuite à ces autorités compétentes de traiter les informations transmises par la Cour des comptes et de décider des suites à donner dans les possibles procédures administratives, civiles ou pénales en tenant compte des principes découlant de la protection de la personnalité au sens des art. 28 et suivants CCS. Cela a déjà eu lieu à de multiples reprises en marge des audits de la Cour des comptes.

Relativement aux prérogatives du Grand Conseil

L'art. 26 al.3 Cst-GE porte sur la protection des lanceurs d'alerte, tout comme le projet de loi que vous annoncez prochainement vouloir soumettre au Grand Conseil. Il y a lieu de ne pas confondre les tâches relatives à l'investigation faisant suite au signalement d'un lanceur d'alerte, qui sont de la compétence de la Cour des comptes, de celles relatives à la protection du lanceur d'alerte face à d'éventuelles représailles, qui ne sont pas de la compétence de la Cour des comptes. Le dispositif de gestion d'alerte de la Cour des comptes, depuis 2007, ne concerne que les tâches d'investigation. En aucun cas la Cour des comptes n'aurait agi « à la hâte », ni dans un domaine sortant de ses attributions légales dès lors que ce dispositif se limite aux tâches d'investigation, ce qui est par ailleurs parfaitement connu des commissions du Grand Conseil (finances, contrôle de gestion, législative) ayant abordé ces objets avec la Cour des comptes.

Conclusion

En l'état du droit, la décision d'interdire le traitement de communications anonymes à la Cour des comptes impliquerait une modification légale soumise à l'approbation du Grand Conseil, par ailleurs seule autorité compétente pour exercer la haute surveillance sur la Cour des comptes.

L'anonymat est une option du système mis en place par la Cour des comptes, pas une obligation. En 10 ans d'activité, plusieurs situations irrégulières ont pu être corrigées grâce à des signalements sécurisés à la Cour des comptes, que la communication initiale fût anonyme ou non, et, outre les économies réalisées par l'administration, certaines se sont conclues par des condamnations pénales une fois le dossier transmis au Ministère public en application de l'art. 29 al. 1 LSurv.



COUR DES COMPTES
RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

Veillez recevoir, Monsieur le Président, Madame et Messieurs les conseillers d'État, Madame la chancelière d'État, l'assurance de notre considération distinguée.

Pour la Cour des comptes

Stanislas ZUIN, président

Copie :

Monsieur Eric LEYVRAZ, Président du Grand Conseil
Monsieur Olivier JORNOT, Procureur général

Synthèse de la consultation portant sur l'instauration d'un dispositif de protection des lanceurs d'alerte au sens de l'article 26 al. 3 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012

Proposition 1 – champ d'application

Art. 1 Champ d'application

La présente loi s'applique :

- a) au personnel visé par la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997;
- b) au personnel du département chargé de l'instruction publique;
- c) au personnel du secrétariat général du Grand Conseil;
- d) au personnel des communes;
- e) au personnel des institutions visées par la loi sur l'organisation des institutions de droit public, du XXX.

Synthèse des résultats

S'agissant du champ d'application tel que proposé, la large majorité des entités ayant répondu à la consultation se sont dites "tout-à-fait d'accord" ou "plutôt d'accord" avec cette disposition (78,12% des répondants, selon détails ci-dessous).

Les entités ayant exprimé un désaccord (partiel ou total) avec le champ d'application proposé (Cour des comptes, MCG, les Verts) l'ont fait pour deux raisons principales : d'une part, elles considèrent que le champ d'application devrait se calquer sur celui de l'**article 35 LSurv** (et donc la protection s'étendre également au secteur subventionné) et d'autre part, elles relèvent un manque de clarté concernant la situation de la police et du personnel des établissements pénitentiaires, qui ne sont pas expressément mentionnés.

Ces préoccupations sont aussi partagées par des entités qui sont "plutôt d'accord" (SIT, PS) avec le champ d'application proposé, mais qui ont souhaité compléter leur avis par des remarques: elles considèrent également que le champ d'application devrait englober le **secteur subventionné** ou être **clarifié s'agissant de la police et du personnel des établissements pénitentiaire**; sur ce dernier point, une entité consultée (les Verts) a considéré que le choix devrait être laissé au personnel de la police et des établissements pénitentiaires de pouvoir également faire appel à l'organe de médiation de la police.

Deux entités consultées (PS et Ensemble à gauche) estiment que le champ d'application devrait également viser le **secteur privé** (auquel cas l'OCIRT serait compétent – PS), alors qu'à l'inverse une entité (l'union des associations patronales genevoises) salue que ce dernier secteur ne soit pas inclus dans le champ d'application.

Finalement, des préoccupations concernant l'**autonomie** des communes et des EPA ont été soulevées (par les TPG et l'union des associations patronales genevoises); la Fondation d'aide aux entreprises a relevé les ressources humaines et financières limitées de ces entités, dont il convenait de tenir compte.

De manière générale concernant la protection des lanceurs d'alerte, il sied encore de relever qu'une entité consultée (le PLR) a évoqué la crainte que de nombreuses personnes ayant violé un devoir de confidentialité revendiquent le statut de lanceur d'alerte pour se protéger des poursuites pénales qui ont été lancées à leur encontre, ce qui est inadmissible. Il

rappelle qu'il s'était opposé à l'adoption de l'article 26 al. 3 Cst. En outre, il relève que l'article 26 al. 3 Cst garantit la protection à toute personne, alors que l'avant-projet ne semble s'appliquer qu'à la fonction publique.

Finalement, le pouvoir judiciaire a relevé devoir être cité séparément de l'administration cantonale.

Les résultats en détail:

Tout à fait d'accord (53,12%)

Aéroport de Genève
 Association des communes genevoises
 Caisse publique des prêts sur gage
 Cartel
 Ensemble à gauche
 EPI
 Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif
 Fondations Block, Martin, Dupont, Kammacher, Dutoit
 Hospice général
 HUG
 IMAD
 PDC
 SIG

Protection doit s'étendre à tout le personnel de la fonction publique et du secteur subventionné (Cartel)
 Propose des modifications sur le commentaire de l'art. 1: a) être expressément mentionnée dans le commentaire; b) se référer à l'Etat employeur plutôt qu'aux institutions dans la lutte contre la corruption et les comportements illégaux (IMAD)
 Précise être soumis à la LBA (Caisse publique des prêts sur gage)
 Ont déjà mis sur pied une procédure d'alerte (SIG)

Plutôt d'accord (25%)

Ensemble à gauche – parti radical de gauche
 Fondation d'aide aux entreprises
 Fondation pour les zones agricoles spéciales
 PJ
 PS
 SIT
 TPG
 Union des associations patronales genevoises

Protection doit s'étendre à tout le personnel de la fonction publique et du secteur subventionné (SIT)
 Reprendre le champ de l'article 35 Lsurv (PS)
 Manque de clarté, notamment pour personnel de la police et des établissements pénitentiaires (PS)
 Tenir compte des moyens limités à disposition des institutions publiques (Fondation d'aide aux entreprises)
 Inclure le secteur privé (Ensemble à gauche- parti radical de gauche, PS) – l'OCIRT devrait alors être compétent (PS)
 Bien que le secteur privé n'y figure pas (Union des associations patronales genevoises)
 Maintenir l'autonomie des entités publiques pour qu'elles puissent prévoir des règles plus restrictives, le cas échéant (TPG, Union des associations patronales genevoises)
 Doit être cité de manière séparée de l'administration cantonale (PJ)

Plutôt pas d'accord (6,25%)

Cour des Comptes
 Les Verts

Reprendre le champ d'application de l'article 35 LSurv (CdC, Les Verts.)
 Unifier la définition du secteur public sur la base de l'art. 35 LSurv (CdC)
 Manque de clarté, notamment pour personnel de la police et des établissements pénitentiaires (CdC, les Verts)
 Critique sur la systématique de la disposition (CdC)
 Laisser le choix au personnel de la police et des établissements pénitentiaires de faire appel à l'organe de médiation de la police (les Verts)

Pas du tout d'accord (3,12%)

MCG

Reprendre le champ de l'article 35 LSurv (MCG)

Protection doit s'étendre aux entités subventionnées (MCG)

Sans avis (9,38%)

OPE

PLR

UDC

Champ d'application large est cohérent avec le mandat constitutionnel (OPE)

Crainte d'une utilisation abusive du statut de lanceur d'alerte pour éviter des poursuites pénales (PLR)

Le PLR note qu'il s'était opposé à l'article 26 al. 3 Cst et remarque que projet ne vise que fonction publique alors que Cst vise toute personne (PLR)

Sans réponse (3,12%)

Proposition 2: Principe

Art. 2 Principe

L'employeur du personnel visé à l'article 1 de la loi veille à la protection de ses membres lorsque ceux-ci, de bonne foi et pour la sauvegarde de l'intérêt général, sur la base de soupçons raisonnables, ont révélé à leur hiérarchie ou à une autre entité prévue à cet effet des comportements illégaux constatés de manière licite dans l'exercice de leur fonction (ci-après : lanceurs d'alerte) et qui concernent le personnel et/ou les institutions visés à l'article 1 de la loi.

Synthèse des résultats:

Même si la large majorité des entités ayant répondu à la consultation se sont dites "tout-à-fait d'accord" ou "plutôt d'accord" avec cette disposition (74,19% des répondants), de manière générale presque chaque élément de la proposition d'article 2 a fait l'objet de commentaires.

Les commentaires les plus fréquents ont porté sur la notion de "comportements illégaux" que de nombreuses entités (OPE, CdC, PS, MCG, Les Verts) proposent de remplacer par "**irrégularités**", vu la difficulté pour le lanceur d'alerte potentiel de qualifier précisément de quel type de violation il s'agit (loi, directive, autre). Plusieurs entités (PLR, PS, les Verts) ont proposé de reprendre au niveau cantonal les dispositions figurant à l'article 22a de la loi sur le personnel de la Confédération (LPers). Cette disposition se réfère également, à son alinéa 4, à la notion d'"irrégularités". Elle régit également la question du témoignage du lanceur d'alerte.

Si certaines entités ont souligné le **rôle de l'employeur**, que ce soit dans la protection à octroyer (IMAD) ou dans le fait que le signalement doit être fait en priorité auprès de la hiérarchie (PJ), deux entités ont considéré au contraire que l'avant-projet de loi paraissait trop restrictif en interdisant toute **dénonciation publique** ou par voie de presse, voies qu'il convenait d'autoriser, selon les circonstances (SIT, Cartel). Ces deux dernières entités (SIT, Cartel) ont également émis des réserves quant à l'exigence que le comportement illégal doive avoir été **constaté "de manière licite"**, limitant ainsi la protection de manière trop restrictive. Elles ont encore exprimé un besoin de clarification quant à savoir quelle entité serait compétente pour recevoir les plaintes. A cet égard, deux entités (PS, CdC) considèrent qu'il convient de mentionner expressément dans la disposition la **Cour des Comptes comme récipiendaire du signalement** ("*ont révélé à leur hiérarchie ou à une autre entité prévue à cet effet*").

Une autre remarque intervenue à deux reprises (PLR, Fondation d'aide aux entreprises) concernait l'importance d'exiger du lanceur d'alerte d'avoir une certaine vraisemblance ou des **éléments de preuve** avant de procéder à un signalement et pas seulement de simples soupçons.

En outre, il y a eu diverses remarques sur des points spécifiques, à savoir que la notion de protection soit précisée (Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif), que la garantie de l'anonymat figure clairement dans le texte de loi (PS), qu'il sied de comprendre la notion de "hiérarchie" au sens large (PS), ou encore la proposition de remplacer "dans le cadre de ses fonctions" par "en lien avec l'activité professionnelle de l'entité publique concernée" en cas de constat en dehors de l'exercice de sa fonction, mais en lien avec l'activité de l'entité (TPG).

Finalement, si une entité (Aéroport) a souligné être favorable au fait que le signalement ne puisse viser que le personnel ou les institutions faisant l'objet du champ d'application de la loi, une autre (SIG) a au contraire estimé que la disposition devait aussi viser les tiers (bénéficiaires ou usagers). L'union des associations patronales genevoises a souligné la

difficulté de vérifier la présence dans un cas d'espèce des critères prévus dans cette disposition, mais a considéré qu'ils encadraient bien la notion de lanceur d'alerte.

Les résultats en détail:

Tout à fait d'accord (45,16%)

Aéroport
Association des communes genevoises
Caisse publique des prêts sur gage
Ensemble à gauche
EPI
Fondations Block, Martin, Dupont, Kammacher, Dutoit
Hospice général
HUG
IMAD
PDC

Conforme à la Constitution (Ensemble à gauche)

Favorable au fait de limiter les personnes pouvant faire l'objet d'un signalement, comme le texte le propose, et de ne pas inclure les tiers ou les bénéficiaires (Aéroport)

IMAD (commentaire sur le commentaire de l'article – souligne que c'est à l'employeur de veiller à la protection du lanceur d'alerte)

Plutôt d'accord (29,03%)

Ensemble à gauche – parti radical de gauche
Fondation d'aide aux entreprises
Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif
Fondation pour les zones agricoles spéciales
OPE
PJ
PS
SIG
Union des associations patronales genevoises

Définition de ce qui fait l'objet du signalement – élargir à l'irrégularité – comme 22a al. 4 LPers (OPE, PS)

Devrait aussi viser les comportements illégaux de tiers et pas seulement ceux du personnel (SIG)

Accusation doivent être étayées et non de simples soupçons (Fondation d'aide aux entreprises)

Veiller à éviter le risque de calomnie et protéger les données (Fondation d'aide aux entreprises)

Préciser la notion de "protection" et sa mise en place (Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif)

Le signalement doit être fait en priorité à la hiérarchie (PJ)

Comprendre la notion de hiérarchie dans un sens large (PS)

Ajouter le cas où l'employé est amené à déposer en tant que témoin – se calquer sur ce que prévoit la LPers (PS)

Ajouter expressément la CdC comme récipiendaire de l'alerte (PS)

Garantie expresse de l'anonymat du lanceur d'alerte (PS)

Approuve la conjonction des 5 critères (Union des associations patronales genevoises)

Plutôt pas d'accord (16,13%)

Cour des Comptes
MCG
PLR
SIT
TPG

Le texte devrait inclure le signalement d'"irrégularités" et la protection s'appliquer également à celui qui a dénoncé une "irrégularité"(CdC, MCG)

"Une autre entité prévue à cet effet" devrait être remplacée par la CdC (CdC)

Supprimer l'article 26 al. 3 Cst et adopter une version cantonale de l'article 22a LPers (PLR)

Que les faits soient révélés sur la base de la vraisemblance au moins et pas sur de simples soupçons (PLR)

Protection ne devrait pas être limitée aux comportements "constatés de manière licite" (SIT)

Clarifier qui est compétent pour recevoir les plaintes (SIT)

Dénonciation à la presse / publique doit rester possible, sinon trop limitatif (SIT)

Remplacer "dans le cadre de ses fonctions" par "en lien avec l'activité professionnelle de l'entité publique concernée", sinon trop limitatif (TPG)

Pas du tout d'accord (6,45%)

Cartel
Les Verts

Le texte devrait inclure le signalement d'"irrégularités", comme article 22a al. 4 LPers (les Verts)
Dénunciation à la presse / publique doit rester possible, sinon trop limitatif (Cartel)
Protection ne devrait pas être limitée aux comportements "constatés de manière licite" ou préciser cette notion (Cartel)
Clarifier qui est compétent pour recevoir les plaintes (Cartel)

Sans avis (3,23%)

UDC

Sans réponse (0%)

Proposition 3: devoirs de l'employeur

Art. 3 Devoirs de l'employeur

¹ L'autorité d'engagement prend les mesures nécessaires à la prévention, à la constatation et à la cessation de comportements illégaux.

² Elle prend également des mesures à l'encontre de leur auteur.

³ Elle protège le lanceur d'alerte d'éventuelles représailles.

⁴ Elle sensibilise les supérieurs hiérarchiques à cette thématique et dispense une information à l'ensemble de son personnel.

Synthèse des résultats:

La large majorité des entités consultées se sont dites "tout-à-fait d'accord" ou "plutôt d'accord" avec cette disposition (83,87 % des répondants). Deux se sont dites "sans avis" (PLR, UDC).

Seules 9,68% des entités consultées ont exprimé être "plutôt pas d'accord" avec cette disposition pour les motifs suivants:

- la Cour des Comptes a considéré que la systématique proposée n'était pas adéquate, les articles 3 et 4 concernant l'employeur, il convenait de les rassembler en une seule disposition. En outre, le terme "autorité d'engagement" n'était pas de nature à s'appliquer pour toutes les institutions visées et qu'il convenait de lui préférer le terme "employeur". Elle a également relevé qu'il fallait étendre la protection des lanceurs d'alerte aux **témoins**, sur le modèle de la LPers. Finalement, elle a proposé une formulation différente consacrant le droit de signaler des irrégularités.
- l'Office du personnel de l'Etat propose **de supprimer les alinéas 1 et 2** qui sont superfétatoires, le bon fonctionnement de l'Etat étant déjà garanti par différents organes et procédures.
- l'Union des associations patronales genevoises considère que cette disposition va trop loin, l'article 2 étant suffisant. Elle estime encore qu'il convient de préciser que le signalement est intervenu conformément à l'article 2 faute de quoi la protection serait quasi-absolue et qu'il convient de **clarifier les mesures prévues** (clarification également sollicitée par le PLR; les HUG proposent de mentionner qu'une mesure peut être le transfert du lanceur d'alerte, sans baisse de traitement). L'Union des associations patronales genevoises attire encore l'attention sur la lourdeur que cette mise en place peut impliquer pour des petites structures.

S'agissant de la majorité des entités consultées qui se sont exprimées comme étant en accord avec cette disposition, leurs remarques avaient trait, premièrement au risque de représailles et au manque de précision de la disposition quant à un éventuel **recours du lanceur d'alerte** si l'autorité d'engagement ne prend pas les mesures nécessaires (Cartel, SIT).

Deuxièmement, la clarification de qui est l'autorité qui réceptionne les plaintes apparaissait comme nécessaire (Cartel, SIT), de même que de prévoir la récusation de l'autorité concernée par une irrégularité (les Verts).

Troisièmement, il est apparu que la question de **l'information au lanceur d'alerte** suite à son signalement fait l'objet de divergences, certaines entités estimant qu'il convenait de le tenir informé du suivi (Cartel, SIT), alors qu'une autre (HUG) estime au contraire qu'il

appartient à l'autorité de décider de la suite à donner au signalement, sans en informer le lanceur d'alerte.

Quatrièmement, deux entités ont souligné l'importance de mentionner que l'autorité d'engagement peut prendre des **sanctions**, et pas seulement des "mesures", à l'encontre de l'auteur d'un comportement illégal (IMAD) ou de personnes usant de menaces à l'encontre d'un lanceur d'alerte (SIG). Finalement, le pouvoir judiciaire distingue deux procédures, celle où l'autorité est saisie de l'alerte et celle relative à la protection des lanceurs d'alerte.

Ont en outre été soulevées des remarques quant aux moyens limités de certaines institutions, de la nécessité de poser un cadre avec des délais, du besoin de formation dès l'entrée en vigueur de la loi et de réserve quant au terme "sensibiliser", à l'alinéa 4.

Les résultats en détail:

Tout à fait d'accord (48,39%)

Aéroport

Association des communes genevoises

Caisse publique des prêts sur gage

EPI

Fondations Block, Martin, Dupont, Kammacher, Dutoit

Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif

Hospice général

PDC

MCG

SIG

les Verts

Proposition de renforcer la protection en ajoutant à l'alinéa 3: "Toute personne usant de menaces à l'encontre du lanceur d'alerte s'expose à une sanction disciplinaire ou à une résiliation des rapports de service" (SIG)

Prévoir dans le règlement d'exécution la récusation de l'autorité concernée par une irrégularité (les Verts)

La réglementation claire favorise la prévention (Aéroport)

Prévoir une formation dès l'entrée en vigueur de la loi (Association des communes genevoises)

Plutôt d'accord (35,48%)

Cartel

Ensemble à gauche

Ensemble à gauche – parti radical de gauche

Fondation d'aide aux entreprises

Fondation pour les zones agricoles spéciales

IMAD

HUG

PJ

PS

SIT

TPG

Souligner la difficulté de la mise en œuvre et le risque de représailles (Fondation pour les zones agricoles spéciales; Cartel)

Tenir compte des moyens limités à disposition des institutions publiques (Fondation d'aide aux entreprises)

Disposition ne précise pas ce qui se passe si l'autorité d'engagement ne prend pas les mesures nécessaires, ni vers quelle instance de recours le lanceur d'alerte pourrait se tourner (Cartel, SIT)

Clarifier qui réceptionne les plaintes (Cartel, SIT)

Informier le lanceur d'alerte de la suite donnée à son signalement (Cartel, SIT)

Ajouter la possibilité de transfert du lanceur d'alerte sans baisse de traitement comme mesure de protection (HUG)

Clarifier que l'employeur reçoit la dénonciation et la traite sans communiquer au lanceur d'alerte les suites qu'il donne à sa dénonciation (HUG)

Changer le titre en "devoirs de l'autorité d'engagement" (IMAD)

Préciser à l'alinéa 2 que l'autorité d'engagement peut prendre non seulement des mesures, mais aussi des sanctions (IMAD)

Utiliser une autre terminologie que "sensibiliser" (Ensemble à gauche – parti radical de gauche)

Préciser des délais d'ordre (TPG)

Crainte que l'autorité d'engagement et les hiérarchies n'aient pas toujours la distance critique nécessaire (Ensemble à gauche)

Distinguer 2 procédures: celle où l'autorité est saisie de l'alerte et celle relative à la protection des lanceurs d'alerte (PJ)

Plutôt pas d'accord (9,68%)

Cour des comptes

OPE

UAP

Rassembler toutes les dispositions relatives à l'employeur en un article, soit faire un seul article des articles 3 et 4 (CdC)

"Autorité d'engagement" n'est pas un terme adéquat pour toutes les entités entrant dans le champ d'application de la loi (CdC)

Etendre la protection du lanceur d'alerte au témoin, sur le modèle de la LPers (CdC)

Proposition de rédaction différente: « Les personnes dont l'employeur est visé à l'art. 1er ont le droit de signaler à la Cour des comptes les irrégularités dont ils ont eu connaissance ou qui leur ont été signalées dans l'exercice de leur fonction, autres que celles visées par l'article 33 de la loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale, du 27 août 2009. » (CdC)

Supprimer les alinéas 1 et 2 de l'avant-projet, car ils poursuivent un but exorbitant au mandat constitutionnel et sont superfétatoires, le bon fonctionnement de l'Etat étant déjà garanti par différents organes internes et externes et nombre de procédures (OPE)

Clarifier que le signalement est fait conformément à l'article 2, sinon implique une protection quasi absolue (UAP)

Clarifier la nature des mesures prévues (UAP)

Lourd à mettre en place pour des petites structures (UAP)

L'article 3 va trop loin; l'article 2 suffit (UAP)

Pas du tout d'accord (0%)

Sans avis (6,45%)

PLR

UDC

Clarifier la nature des mesures prévues (PLR)

Sans réponse (0%)

Proposition 4 : conséquences du signalement

Art. 4 Conséquences du signalement

¹ Le signalement effectué conformément à l'article 2 n'entraîne aucun désavantage professionnel ni ne constitue une violation du secret de fonction.

² Il ne constitue pas un motif de licenciement, de révocation ou de toute autre sanction disciplinaire.

Synthèse des résultats:

87,1% des entités consultées se sont dites "tout-à-fait d'accord" ou "plutôt d'accord" avec cette disposition.

Les réserves ont essentiellement porté sur trois points:

- le premier a trait à la **protection des témoins** (CdC, PS, les Verts), au sujet de laquelle l'avant-projet de loi ne prévoit rien. A cet égard, une proposition est de calquer la législation cantonale sur la LPers.
- le deuxième a trait au **risque d'utilisation abusive de la protection** prévue par cette disposition, ainsi qu'à l'absence de disposition prévoyant une sanction en cas de signalement abusif (PLR, UAP, Fondation d'aide aux entreprises). Afin d'éviter tout abus, la nécessité d'une enquête sérieuse est relevée (UAP), de même que la clarification de la notion de "signalement conforme à la loi" (Fondation d'aide aux entreprises, UAP).
- la troisième réserve a trait au fait que la **confidentialité** de l'identité du lanceur d'alerte n'est pas prévue (Ensemble à gauche, TPG). Ensemble à gauche estime qu'elle doit être prévue au niveau légal, les TPG considère que le niveau réglementaire peut suffire pour autant qu'elle soit expressément prévue.

En outre, deux entités (SIT, Cartel) ont souligné que le signalement ne doit pas constituer un **motif de déplacement**.

Selon la Cour des comptes, il convient de prévoir une disposition pour les devoirs de l'employeur et une disposition pour les droits de l'employé.

Finalement, le PS propose un dispositif analogue aux articles 6-10 LEg: l'employé-e qui soutient que des mesures discriminatoires ou un licenciement interviennent en raison de son activité de lanceur d'alerte bénéficierait d'une inversion du fardeau de la preuve, pour autant qu'il rende vraisemblable cette activité de lanceur d'alerte. Dans ce cas, ce serait à l'employeur de démontrer que ces mesures ou ce licenciement interviennent pour d'autres motifs légitimes.

Les résultats en détail:

Tout à fait d'accord (61,29%)

Aéroport

Association des communes genevoises

EPI

Ensemble à gauche

Ensemble à gauche, parti radical de gauche

Fondations Block, Martin, Dupont, Kammacher, Dutoit

Fondation d'aide aux entreprises

Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif

Fondation pour les zones agricoles spéciales

Hospice

HUG

IMAD

MCG
PDC
SIG

Mettre au niveau légal et seulement réglementaire la confidentialité de l'identité du lanceur d'alerte (Ensemble à gauche)
Clarifier la notion de "signalement conformément à la loi" afin d'éviter des abus (Fondation d'aide aux entreprises)

Plutôt d'accord (25,81%)

Caisse publique des prêts sur gage
Cartel
Cour des comptes
OPE
PS
SIT
TPG
les Verts

Prévoir une protection pour le témoin (CdC, PS, les Verts), avec proposition de reprendre le texte de la LPers (les Verts)

La protection du lanceur d'alerte est-elle garantie à moyen terme? (Cartel)

Les malversations ne peuvent pas être couvertes par le secret de fonction (Cartel)

Le signalement effectué ne constitue pas un motif de déplacement (Cartel, SIT)

Prévoir une disposition pour les devoirs de l'employeur et une disposition pour les droits de l'employé (CdC)

Trouve contestable le présupposé que le lanceur d'alerte fera l'objet de représailles OPE

Prévoir un dispositif analogue aux articles 6-10 LEg (inversion du fardeau de la preuve si le lanceur d'alerte rend vraisemblable cette activité de lanceur d'alerte) (PS)

Prévoir la confidentialité de l'identité du lanceur d'alerte, au moins dans le règlement d'application (TPG)

Plutôt pas d'accord (3,23%)

UAP

Limitier la protection aux signalements effectués conformément à l'article 2, conformité qui doit être établie ou non après une investigation sérieuse (UAP)

L'abus de droit ne doit pas être protégé (dénonciation calomnieuse, pour se protéger d'un licenciement), mais au contraire sanctionné (UAP)

Pas du tout d'accord (3,23%)

PLR

Disposition excessive; il convient de sanctionner un employé qui a révélé des faits inexacts ou manifestement infondés, d'autant plus s'ils ont porté atteinte à l'honneur (PLR)

Sans avis (6,45%)

UDC
PJ

Sans réponse (0%)

Proposition 5 – entité chargée de la protection des lanceurs d'alerte

Art. 5 Groupe de confiance

¹ Le groupe de confiance constitue l'entité chargée de la protection des lanceurs d'alerte au sein de l'administration cantonale, de l'administration du pouvoir judiciaire et du secrétariat général du Grand conseil.

² Les autres entités auxquelles la loi s'applique et qui ne disposent pas d'une structure propre peuvent, par convention, décider de faire appel au groupe de confiance.

Synthèse des résultats:

Si cette disposition recueille 67,74% d'adhésion ("tout à fait d'accord" ou "plutôt d'accord"), elle a généré des remarques sur plusieurs points.

Tout d'abord, la nécessité de clarifier, voire de **distinguer la question du traitement de l'alerte de celle de la protection des lanceurs d'alerte** a été soulevée par plusieurs entités (MCG, PS, les Verts, Cartel, SIT, IMAD). Ainsi, certaines entités (OPE, Ensemble à gauche, CdC) se sont dites plutôt favorables au rôle de protection du Groupe de confiance, mais de nombreuses entités (OPE, MCG, les Verts, PS, CdC, Ensemble à gauche) se sont montrées défavorables à un traitement des alertes par le Groupe de confiance, lui préférant une compétence de la Cour des Comptes. Deux entités (UDC, PJ) semblaient opposées à toute intervention du Groupe de confiance en la matière, faute d'indépendance suffisante de ce dernier, alors qu'à l'inverse l'UAP s'est montrée favorable à une intervention du GDC concernant tant l'aspect traitement que l'aspect protection, tout comme le PDC avec la proposition toutefois de rendre le Groupe de confiance indépendant.

Deux entités (Hospice, IMAD) ont en outre souhaité que le projet de loi **clarifie les rôles** respectifs de l'employeur et du Groupe de confiance.

La possibilité laissée aux entités de mettre sur pied leur **structure propre** a appelé des remarques variées. Cette possibilité a été saluée par certaines entités (SIG, HUG, Aéroport, PJ) et contestées par d'autres (les Verts, Ensemble à gauche). Certains (Cartel, SIT, PS) ont souligné l'importance que ces structures propres puissent offrir les mêmes conditions que le Groupe de confiance. De plus, certains (Cartel, SIT) considèrent que, faute d'avoir mis sur pied une structure propre, les entités doivent faire appel au Groupe de confiance.

La question de la **participation financière** des entités décidant par convention de faire appel au Groupe de confiance a également fait l'objet de remarques. Cette adhésion devait pouvoir intervenir pour un montant symbolique ou sans frais (MCG, les Verts, TPG), ou du moins le financement devait-il être proportionné à l'utilisation des prestations (IMAD, Caisse publique des prêts sur gage, Fondation d'aide aux entreprises).

En outre, deux entités (Cartel, SIT) souhaitent que des **voies de recours** soient précisées au cas où les mesures recommandées par le GDC ou celles prises par l'employeur ne seraient pas suffisantes.

Finalement, le PS a soulevé la question de la base légale du Groupe de confiance si un rôle devait lui être confié et a proposé que s'agissant des signalements qui seraient opérés par le personnel de la Cour des Comptes ou par ses magistrats, ils soient adressés au Grand Conseil.

S'agissant de la rédaction de la disposition elle-même, les Verts ont émis la proposition de la rédiger comme suit : "Les membres des entités visées à l'article 1 de la présente loi ont le droit de signaler à la Cour des comptes les irrégularités dont ils ont eu connaissance ou qui

leur ont été signalées dans l'exercice de leur fonction, autres que celles visées par l'article 33 de la loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale, du 27 août 2009. La Cour des comptes établit les faits et prend les mesures nécessaires"; ils proposent également d'intervir les articles 5 et 6. Quant à l'IMAD, proposition est faite de prévoir un titre plus générique à cette disposition tel "mise en œuvre de la protection des lanceurs d'alerte" et de supprimer à l'alinéa 2 les mots "décider de".

Enfin, le PLR a émis une remarque concernant l'article 6 de l'avant-projet, questionnant son utilité, la compétence de la Cour des Comptes étant déjà clairement établie. Il questionne également le fait de faire endosser plus de responsabilités à une institution déjà chargée.

Ensemble à gauche revient sur les dispositions d'exécution de l'article 7, soulignant qu'il est important qu'elles figurent dans la loi.

Les résultats en détail:

Tout à fait d'accord (45,16%)

Association des communes genevoises
Ensemble à gauche – parti radical de gauche
EPI
Fondations Block, Martin, Dupont, Kammacher, Dutoit
Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif
Fondation pour les zones agricoles spéciales
Hospice
HUG
OPE
SIG

Va mettre sur pied ou a sa propre structure (SIG, HUG)

Favorable au rôle de protection du GDC, dans le cadre de ce qui est plus une loi d'organisation (OPE)

GDC ne devrait pas s'occuper du traitement des alertes, car n'a pas la légitimité ni l'indépendance d'un magistrat (OPE),

Clarifier les rôles respectifs de l'employeur et ceux de la structure chargée de la protection (Hospice)

Plutôt d'accord (22,58%)

Aéroport
Caisse publique des prêts sur gage
Cartel
IMAD
SIT
TPG
UAP

Clarifier le mandat du GDC : devra-t-il instruire (Cartel, SIT), le GDC reçoit les alertes, mais ne s'occupe pas de la protection ? (IMAD)

Préciser des voies de recours au cas où les mesures prises par l'employeur ou le GDC ne sont pas suffisantes (Cartel, SIT)

Prévoir l'obligation de faire appel au GDC, si l'institution n'a pas de structure propre (Cartel, SIT)

Prévoir que les structures propres doivent offrir les mêmes conditions que le GDC (Cartel, SIT)

Faire en sorte que la participation financière demandée soit proportionnée aux sollicitations (Caisse publique des prêts sur gage, IMAD) ou symbolique ou sans frais (TPG)

Prévoir un titre plus générique "mise en œuvre de la protection des lanceurs d'alerte" (IMAD)

Mieux distinguer le rôle du GDC de celui de l'employeur (IMAD)

Supprimer "décider de" à l'alinéa 2 (IMAD)

Favorable au choix laissé de faire appel au GDC ou de créer sa propre entité (aéroport – met sur pied quelque chose à cet égard en 2017)

Favorable que le GDC soit l'instance désignée (UAP)

Plutôt pas d'accord (25,81%)

Cour des Comptes
Ensemble à gauche
Fondation d'aide aux entreprises

MCG
 PDC
 PJ
 PS
 Les Verts

Comment préserver l'étanchéité des informations entre l'Etat et les fondations (Fondation d'aide aux entreprises)
 La prise en charge d'une partie des coûts peut être problématique, vu les restrictions budgétaires (Fondation d'aide aux entreprises); la prise en charge doit être exempte de tout frais (les Verts, MCG)

Seule la protection est assurée par le GDC (CdC, Ensemble à gauche)

Supprimer l'alinéa 2 car il est inapproprié de demander à un collaborateur de connaître des conventions particulières (Les Verts) et ces entités ne bénéficieraient pas de la même indépendance que le GDC qui doit être seul compétent (Ensemble à gauche)

Clarifier qui est l'autorité de traitement des alertes (les Verts, MCG, PS), soit la CdC et non le GDC (CdC, Les Verts, PS)

Proposition de remplacer l'article 6 de l'avant-projet par l'art. 9B al. 1 du PL12076: "Les membres des entités visées à l'article 1 de la présente loi ont le droit de signaler à la Cour des comptes les irrégularités dont ils ont eu connaissance ou qui leur ont été signalées dans l'exercice de leur fonction, autres que celles visées par l'article 33 de la loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale, du 27 août 2009. La Cour des comptes établit les faits et prend les mesures nécessaires" (les Verts)

Proposition d'intervenir les articles 5 et 6 (les Verts)

Questionne le fait que le GDC soit l'autorité de protection, car risque d'un mélange des genres (MCG)

Proposition que le GDC soit indépendant et non pas rattaché au Président du CE (PDC)

Distinguer l'autorité chargée de recevoir les alertes et celle chargée de la protection (PS)

Les alertes émanant des juges ou du personnel de la CdC devraient être adressées au GC (PS)

Prévoir l'obligation de faire appel au GDC, si l'institution n'a pas de structure propre (PS)

Indiquer quelle est la base légale du GDC (PS)

Inclure les dispositions d'exécution de l'article 7 dans la loi (Ensemble à gauche)

Le PJ doit pouvoir faire appel au GDC par convention ou avoir sa structure propre (PJ)

Le GDC ne doit pas mener d'investigations, car porterait atteinte à la séparation des pouvoirs (PJ)

Considère le GDC comme non indépendant car rattaché à la Présidence du CE (PJ)

Pas du tout d'accord (3,23%)

UDC

Choix du GDC pas judicieux, car pas suffisamment indépendant (UDC)

CdC doit être compétente, d'autant plus que cela n'implique aucun coût (UDC)

Sans avis (3,23%)

PLR

Se questionne sur l'utilité de l'article 6, la compétence de la CdC étant déjà clairement établie et sur le fait de ne pas faire endosser plus de responsabilités à une institution déjà chargée (PLR)

Sans réponse (0%)

Dispositifs de protection de la personnalité

Article 2, lettres a) à f) du PL 12261

Institution	Dispositif
Administration cantonale	Groupe de confiance depuis 2009
Département de l'instruction publique DIP	Groupe de confiance depuis 2009
Haute école spécialisée de Suisse occidentale HES-SO	Médiateurs externes: maison genevoise des médiations, Human capital partners, Médiation - Conseils
Université	Médiateurs indépendants externes
Secrétariat général du Grand Conseil	Groupe de confiance depuis 2009
Pouvoir judiciaire	Groupe de confiance depuis 2009
Cour des comptes	?

Article 2, lettre g) du PL 12261

Commune	Dispositif
Ville de Vernier	Groupe de confiance depuis 2015
Ville d'Onex	Groupe de confiance depuis 2015
3 communes intéressées au partenariat avec le Groupe de confiance	
Autres communes	?

Article 2, lettre h) du PL 12261

Institutions décentralisées cantonales de droit public – LOIDP A 2 24

Institution	Dispositif
Transports publics genevois TPG	Adhésion au Groupe de confiance décidée par le CA en mars 2018
Aéroport de Genève	Personnes de confiance internes et médiateur externe soit la Maison genevoise des médiations

Hospice général	Groupe de confiance depuis 2010
Hôpitaux universitaires de Genève HUG	Dispositif interne analogue au Groupe de confiance: Groupe de protection de la personnalité (GPP)
Services industriels de Genève SIG	Personnes de confiance internes
Institution de maintien, d'aide et de soins à domicile IMAD	Groupe de confiance depuis 2009
Fondation des parkings	?
Caisse publique de prêts sur gage	?
Etablissement publics pour l'intégration EPI	Groupe de confiance depuis 2010
Maison de retraite du Petit - Saconnex	Médiateurs de la Fegems: Maison genevoise des médiations et médiateurs indépendants
Maison de Vessy	Médiateurs de la Fegems: Maison genevoise des médiations et médiateurs indépendants
Fondation pour l'exploitation de pensions pour personnes âgées "La Vespérale"	?
Fondations immobilières de droit public et Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif	?

Fondation Ecllosion	?
Fondation d'aide aux entreprises	?
Fondation pour les terrains industriels de Genève	?
Fondation pour les zones agricoles spéciales	?

Autres institutions publiques ayant adhéré au dispositif du GDC

Institution	
Office cantonal des assurances sociales OCAS	Groupe de confiance depuis 2012
Autorité de surveillance des fondations et institutions de prévoyance ASFIP	Groupe de confiance depuis 2012



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE
POUVOIR JUDICIAIRE
Commission de gestion

PL 12261 - Projet de loi sur la protection des lanceurs d'alerte (B5 07)

Audition du pouvoir judiciaire devant la commission législative, le 13 avril 2018

Amendements proposés par le pouvoir judiciaire

Amendement n° 1

Article 2 (nouvelle teneur)

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) des institutions cantonales de droit public;
- c) des entités de droit public ou privé dans lesquelles l'Etat possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse;
- d) du Grand Conseil;
- e) du pouvoir judiciaire;
- f) des autorités communales, des services et institutions qui en dépendent, ainsi que des entités intercommunales.

Amendement n° 2

Article 4, alinéas 1, 4 et 5 (nouvelle teneur) et alinéa 6 (suppression)

¹ Le signalement du comportement illégal par un lanceur d'alerte est adressé à sa hiérarchie.

⁴ Suivant les circonstances, notamment lorsque le signalement auprès de la hiérarchie n'est pas approprié car celle-ci est mise en cause ou que les faits lui ont déjà été signalés sans suite, le lanceur d'alerte peut s'adresser à une autre entité, soit un organe de direction ou de surveillance interne à son employeur, ou encore à la Cour des comptes.

⁵ 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 4.

Amendement n° 3

Art. 5, al. 2 (nouvelle teneur)

² L'entité saisie d'un signalement instruit le dossier afin d'établir les faits. Elle transmet ses conclusions à l'employeur.

Amendement n° 4**Art. 6, al. 1 (nouvelle teneur)**

¹ Le signalement d'un lanceur d'alerte conforme à l'article 3 n'entraîne pour lui aucun désavantage professionnel ni ne constitue une violation de son secret de fonction.

Amendement n° 5**Art. 7, alinéas 2 et 3 (nouvelle teneur)**

² Le lanceur d'alerte et les témoins membres du personnel de l'administration cantonale peuvent faire appel au groupe de confiance pour leur protection.

³ Les autres autorités ou institutions auxquelles la loi s'applique se dotent d'un dispositif offrant un niveau de protection équivalent. Elles peuvent adhérer conventionnellement au dispositif du groupe de confiance.

Amendement n° 6**Art. 11, al. 1 : art. 2C, alinéa 4 (nouvelle teneur)**

⁴ Le groupe de confiance est également chargé de protéger les lanceurs d'alerte conformément à la loi sur la protection des lanceurs d'alerte, du ... (à compléter).

* * *

La saisine de la Cour des comptes du canton de Genève sur dénonciation anonyme

Avis de droit

Alexandre FLÜCKIGER¹ / Dominique HÄNNI²

Genève, le 2 mai 2018

Table des matières

1	Introduction.....	3
1.1	Le mandat.....	3
1.2	Le contexte.....	3
1.2.1	L'ouverture par la Cour des comptes d'une plateforme d'alerte anonyme sécurisée.....	3
1.2.2	Dénonciateur-trice ou lanceur-euse d'alerte : les termes utilisés	3
1.2.3	Le cas de la dénonciation d'infractions pénales poursuivies d'office	4
2	La dénonciation et l'alerte éthique.....	5
2.1	La dénonciation.....	5
2.1.1	Généralités.....	5
2.1.2	La base légale.....	6

¹ Professeur à la Faculté de droit de l'Université de Genève.

² Assistante-doctorante à la Faculté de droit de l'Université de Genève.

2.1.3	Les degrés de publicité d'une dénonciation.....	6
2.2	L'alerte éthique.....	7
2.2.1	Généralités.....	7
2.2.2	Le cadre légal international et national.....	7
2.2.3	Anonymat vs confidentialité.....	8
3	La saisine de la Cour des comptes sur dénonciation anonyme.....	10
3.1	Introduction.....	10
3.2	Les modes de saisine de la Cour des comptes.....	10
3.2.1	La saisine d'office et sur demande des autorités.....	10
3.2.2	La saisine sur demande d'autres personnes ou entités.....	10
3.3	Les bases constitutionnelle et légales de la saisine.....	11
3.3.1	L'interprétation littérale.....	11
3.3.2	L'interprétation historique.....	12
3.3.3	L'interprétation téléologique.....	13
3.3.4	L'interprétation systématique.....	14
3.3.5	Conclusion.....	16
3.4	L'intérêt public.....	16
3.5	La proportionnalité.....	18
3.5.1	L'aptitude.....	18
3.5.2	La nécessité.....	19
3.5.3	La proportionnalité au sens étroit.....	21
4	Conclusion.....	22
5	Bibliographie.....	23

1 INTRODUCTION

1.1 LE MANDAT

Les soussignés ont été mandatés en mars 2018 par la Cour des comptes du canton de Genève pour rédiger un avis de droit devant répondre à la question suivante : la Cour des comptes a-t-elle le droit d'opérer des contrôles en cas de dénonciation anonyme ?

1.2 LE CONTEXTE

1.2.1 L'ouverture par la Cour des comptes d'une plateforme d'alerte anonyme sécurisée

En automne 2017, la Cour des comptes a ouvert sur Internet une plateforme d'alerte anonyme sécurisée³ permettant à toute personne de lui dénoncer des irrégularités ou des soupçons d'irrégularités tout en préservant l'anonymat de celle-ci à l'aide d'un dispositif technique⁴.

La personne souhaitant dénoncer, tout en restant anonyme, a la possibilité de configurer une boîte postale protégée qui permet à la Cour des comptes d'établir un dialogue avec elle et de lui poser si nécessaire des questions complémentaires afin de préciser les irrégularités alléguées.

On relèvera que la possibilité de faire parvenir aux autorités des dénonciations anonymes existait déjà avant l'instauration de la nouvelle plateforme, par exemple par un courriel ou une lettre anonyme classique.

1.2.2 Dénonciateur ou dénonciatrice vs lanceur ou lanceuse d'alerte : les termes utilisés

Il existe plusieurs termes dont les connotations diffèrent pour désigner une personne qui dénonce aux autorités des faits sur autrui. Le terme générique ordinaire est celui de *dénonciateur* ou de *dénonciatrice* (dénonciation). Sous un angle dépréciatif, la personne qui « dénonce pour des intérêts méprisables »⁵ sera qualifiée de *délateur* ou de *délatrice* (délation). Si elle agit en revanche dans l'intérêt public, elle sera *lanceur* ou *lanceuse d'alerte* (alerte éthique ;

³ <https://www.bkms-system.ch/bkwebanon/report/clientInfo?cin=3cdc3&language=fre>.

⁴ Système BKMS (cf. le *Mode d'emploi de la gestion des alertes* publié par la Cour des comptes, état au 17 novembre 2017, et le site internet de l'entreprise Business Keeper AG, <https://www.business-keeper.com/en/>).

⁵ Selon la définition du Larousse.

« whistleblowing »), en particulier dans le contexte de la prévention des irrégularités et de la corruption au sein des administrations publiques⁶.

D'un point de vue juridique, contacter la Cour des comptes - de manière anonyme ou non - pour signaler une irrégularité au sein de l'administration cantonale constitue une dénonciation. La distinction entre la dénonciation et l'alerte éthique est dans ce contexte dénuée de conséquences. Nous utiliserons dès lors sans connotation particulière les termes de dénonciateur ou de dénonciatrice et de lanceur ou de lanceuse d'alerte.

1.2.3 Le cas de la dénonciation d'infractions pénales poursuivies d'office

Lorsqu'une personne dénonce une infraction pénale poursuivie d'office, les autorités pénales sont tenues d'ouvrir une procédure et, donc, de donner suite à la dénonciation⁷. Dans ces cas, la question de savoir si la personne a révélé son identité ou a dénoncé les faits de manière anonyme n'est pas pertinente.

Nous ne traiterons dès lors pas de cette question.

⁶ Voir ci-dessus ch. 2.2 pour l'alerte éthique.

⁷ Cf. notamment l'art. 7 du Code de procédure pénale suisse (RS 312.0).

2 LA DENONCIATION ET L'ALERTE ETHIQUE

2.1 LA DENONCIATION

2.1.1 Généralités

Le Tribunal fédéral définit la dénonciation comme « une procédure non contentieuse par laquelle n'importe quel administré peut attirer l'attention d'une autorité hiérarchiquement supérieure sur une situation de fait ou de droit qui justifierait à son avis une intervention de l'Etat dans l'intérêt public »⁸. La dénonciation peut également être adressée à l'autorité de surveillance⁹.

La qualité pour agir appartient à « n'importe quel administré »¹⁰. Quiconque peut dès lors formuler une dénonciation¹¹, qui peut être faite à tout moment et sans délai particulier¹². Celle-ci n'est pas non plus soumise à des exigences de forme¹³. La personne est libre de choisir le moyen qu'elle estime approprié pour dénoncer : elle peut par exemple écrire un courriel, appeler l'autorité en question, passer au guichet de l'autorité pendant les heures d'ouverture ou encore écrire une lettre, anonyme ou non. Quant au contenu, la dénonciation peut porter sur toutes les matières où l'autorité requise peut intervenir d'office¹⁴.

L'autorité est libre d'entrer ou non en matière sur la dénonciation. Il s'ensuit que la personne n'a en principe « aucun droit à ce que sa dénonciation soit suivie d'effets »¹⁵ ni « à ce que l'autorité prenne une décision au sujet de sa dénonciation »¹⁶. De jurisprudence constante, le Tribunal fédéral affirme que le dénonciateur ou la dénonciatrice n'a en principe pas la qualité de partie, car la

⁸ ATF 133 II 468 (471).

⁹ DUBEY/ZUFFEREY (2014), N 2178 ; GRISEL (1984), p. 950 ; CHAKSAD (2015), p. 79. Certains auteurs qualifient de « dénonciation » la dénonciation adressée à n'importe quelle autorité et « plainte » celle d'une autorité communiquée à l'autorité disposant d'un pouvoir hiérarchique ou d'un pouvoir de surveillance sur cette dernière, cf. p. ex. TANQUEREL (2011), N 1439 ss. Sur la terminologie employée en matière de dénonciation, cf. également CHAKSAD (2015), p. 54 ss.

¹⁰ ATF 133 II 468 (471).

¹¹ CHAKSAD (2015), p. 91, parle à ce propos d'une *actio popularis sui generis*.

¹² TANQUEREL (2011), N 1440.

¹³ TANQUEREL (2011), N 1440.

¹⁴ ATF 133 II 468 (471).

¹⁵ ATF 133 II 468 (471).

¹⁶ ATF 133 II 468 (471).

procédure ouverte sur dénonciation « tend à la sauvegarde de l'intérêt public non à celle de l'intérêt privé du dénonciateur »¹⁷.

2.1.2 La base légale

« L'institution de la dénonciation ne demande pas de base légale » rappelle la doctrine¹⁸. La compétence de formuler une dénonciation découle tant du droit de pétition garanti par la Constitution fédérale (art. 33 Cst.) et la Constitution cantonale (art. 33 Cst./GE)¹⁹ que du principe de la légalité²⁰ et de la liberté d'expression (art. 16 Cst.)²¹.

Il ne serait pas conforme à la Constitution d'interdire la possibilité de formuler une dénonciation. En effet, selon Giacometti, « das Verwaltungsrecht kann sinnvollerweise die Wiederherstellung der Gesetzmässigkeit eines Verwaltungshandelns, die der Bürger fordert, nicht verbieten »²².

2.1.3 Les degrés de publicité d'une dénonciation

On peut distinguer plusieurs degrés de publicité d'une dénonciation. Une dénonciation est *publique* lorsque l'identité de la personne est connue. Elle peut intervenir dans la presse, sur les réseaux sociaux, à la télévision ou à la radio par exemple. La dénonciation est *confidentielle* lorsque la personne est connue de l'autorité à laquelle elle s'est adressée, mais que son identité n'est pas communiquée publiquement. Enfin, une dénonciation est *anonyme* lorsque la personne ne révèle son identité ni au public, ni à l'autorité à laquelle elle s'est adressée.

¹⁷ Arrêt du TF du 16 mai 2006, 2P.341/2005, c. 3.3. Cf. aussi l'arrêt récent du TF du 29 août 2017, 2C_668/2017, c. 2.4, ou l'ATF 138 II 162, c. 2.1.2 et les références citées. Cf. à propos de la qualité de partie du dénonciateur et pour les exceptions TANQUEREL (2004), p. 97 ss ; MOOR/POLTIER (2011), p. 617 ; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (2016), § 1200 ; CHAKSAD (2015), p. 62 et 108 ss.

¹⁸ MOOR/POLTIER (2011) p. 617 ; KNAPP (1991), p. 375.

¹⁹ CHAKSAD (2015), p. 5 ss et 58 ; TANQUEREL (2011), N 1440 ; KNAPP (1991), p. 375 ; MOOR/POLTIER (2011), p. 617. Cf. également l'arrêt de la Cour de Justice du canton de Genève, ATAS/955/2013, c. 5.d).

²⁰ CHAKSAD (2015), p. 9 ss.

²¹ Cf. ci-dessous ch. 2.2.2.

²² GIACOMETTI (1960), p. 474.

2.2 L'ALERTE ETHIQUE

2.2.1 Généralités

L'alerte éthique (« whistleblowing ») est définie par le Conseil de l'Europe comme « la révélation d'informations sur des activités qui constituent une menace ou un préjudice pour l'intérêt général »²³. Dans un sens restreint, le lanceur ou la lanceuse d'alerte est un employé ou une employée dans le secteur public ou privé qui signale des irrégularités dans le contexte de sa relation de travail. Dans un sens plus large, le terme de lanceur d'alerte peut désigner toute personne qui signale des irrégularités dans un intérêt public, sans qu'un lien avec un contexte d'emploi soit nécessaire. L'alerte éthique joue un rôle important dans la prévention de la corruption et des irrégularités, tant dans le secteur public que dans le secteur privé²⁴.

Ajoutons qu'en matière d'alerte éthique, on met plus souvent l'accent sur la *protection accordée aux lanceurs ou lanceuses d'alerte* qu'à la révélation même d'irrégularités. Les textes légaux, la jurisprudence et la doctrine se focalisent donc avant tout sur les conditions dans lesquelles un lanceur ou une lanceuse d'alerte peut bénéficier d'une protection.

2.2.2 Le cadre légal international et national

L'alerte éthique fait l'objet de plusieurs actes juridiques internationaux. L'alerte éthique et la protection des lanceurs et des lanceuses d'alerte sont notamment régies par la *Convention des Nations Unies contre la corruption* du 31 octobre 2003²⁵ et la *Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe* du 27 janvier 1999²⁶. En 2014, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté une *Recommandation sur la protection des lanceurs d'alerte*²⁷. Cette protection a fait l'objet de plusieurs arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme²⁸. Si les lanceurs ou lanceuses d'alerte ont le droit en vertu de la liberté d'expression de relater ce qui se passe sur leur lieu de travail, leur liberté

²³ Cf. la page 2 du dépliant du Conseil de l'Europe sur la protection des lanceurs d'alerte, disponible sur Internet (<https://www.coe.int/fr/web/cdcj/activities/protecting-whistleblowers>). Cf. sur la notion de l'alerte éthique également LOCHAK (2016), N 1 ss.

²⁴ Cf. l'exposé des motifs de la recommandation CM/Rec(2014)7, p. 13 (disponible sous <https://www.coe.int/fr/web/cdcj/activities/protecting-whistleblowers>).

²⁵ RS 01.311.56.

²⁶ RS 0.311.55.

²⁷ Recommandation CM/REC (2014) 7 sur la protection des lanceurs d'alerte du 30 avril 2014.

²⁸ Cf. JUNOD (2014), p. 459 ss, pour la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme à propos de l'alerte éthique.

n'est toutefois pas absolue. La Cour européenne des droits de l'homme a élaboré un catalogue de critères auxquels un lanceur ou une lanceuse d'alerte doit satisfaire pour bénéficier de la protection²⁹.

L'alerte éthique est également prévue en droit suisse. Au niveau fédéral, les employé-e-s de la Confédération sont en principe protégés contre les conséquences négatives d'une dénonciation (art. 22a loi sur le personnel de la Confédération³⁰). La protection des lanceurs et des lanceuses d'alerte n'est en revanche pas (encore) prévue dans le Code des obligations. Plusieurs cantons ont en outre intégré dans leurs législations des règles sur le sujet³¹.

Il importe de préciser à ce sujet que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme à propos de la liberté d'expression protège déjà les lanceurs et lanceuses d'alerte, sans que des bases légales expresses prévoyant une telle protection ne s'imposent forcément.

2.2.3 Anonymat vs confidentialité

L'alerte éthique peut être mise en place selon des modalités différentes s'agissant de l'anonymat de la dénonciation. Au niveau international, il n'existe pas encore de bonnes pratiques claires relatives aux dénonciations anonymes³². Si les textes internationaux recommandent aux Etats de protéger l'identité des lanceurs et des lanceuses d'alerte (par un système de confidentialité par exemple), ils n'imposent pas la mise en place d'un système garantissant l'anonymat, mais ne l'interdisent pas non plus³³. En droit comparé, on peut citer en revanche l'exemple du *Sarbanes-Oxley Act* aux Etats-Unis qui impose aux entreprises concernées de mettre en place un système de dénonciation anonyme³⁴.

²⁹ Cf. JUNOD (2014), p. 466.

³⁰ RS 172.220.1. Cf. à propos de l'art. 22a LPers notamment NÖTZLI HARRY, Commentaire de l'art. 22a LPers, in : Portmann Wolfgang/Uhlmann Felix (édit.), *Stämpflis Handkommentar zum Bundespersonalgesetz*, Berne 2013.

³¹ Cf. p. ex. le canton de Bâle-Ville (§ 19a Personalgesetz, RS/BS 162.100) ou le canton de Berne (art. 50a loi sur le personnel, RS/BE 153.01).

³² OCDE (2016), p. 62 ss.

³³ Cf. p. ex. le ch. 18 de la Recommandation CM/Rec(2014)7 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la protection des lanceurs d'alerte ou l'art. 33 UNCAC. Cf. également la proposition très récente de la Commission européenne de renforcer la protection des lanceurs d'alerte à travers l'UE (Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of persons reporting on breaches of Union Law du 23 avril 2018, COM(2018) 218 final).

³⁴ CARRANZA/MICOTTI (2014), p. 170.

Au niveau national, le Contrôle fédéral des finances a instauré en été 2017 une plateforme d'alerte anonyme sécurisée³⁵. Le canton de Genève a repris le premier le système fédéral. Le canton de Zurich prévoit de le suivre³⁶. La doctrine est pour sa part partagée. Certains soutiennent que l'anonymat est une condition essentielle à la découverte des faits les plus graves³⁷, alors que d'autres jugent que la dénonciation anonyme dessert l'image de l'alerte éthique sans permettre un sain fonctionnement des institutions³⁸.

³⁵ www.whistleblowing.admin.ch.

³⁶ Cf. FLURY RETO, Böser Verdacht im Hochbauamt, *Neue Zürcher Zeitung* du 5 avril 2018, p. 18.

³⁷ KÄLIN/KIRCHHOFF (2011), N 33. Cf. également CHAKSAD (2015), p. 95 s., qui prône une procédure en deux étapes en cas de dénonciation anonyme.

³⁸ CARRANZA/MICOTTI (2014), p. 171.

3 LA SAISINE DE LA COUR DES COMPTES SUR DENONCIATION ANONYME

3.1 INTRODUCTION

L'intervention de la Cour des comptes sur dénonciation anonyme étant une activité publique, elle doit reposer sur une base légale, répondre à un intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité (art. 9 al. 2 Cst./GE). Après avoir exposé le système de la saisine de la Cour des comptes, nous analyserons successivement ces trois principes.

3.2 LES MODES DE SAISINE DE LA COUR DES COMPTES

3.2.1 La saisine d'office et sur demande des autorités

La Cour des comptes intervient soit *d'office*³⁹, soit *sur demande* d'autres autorités, à l'instar du Conseil d'Etat, de la Commission des finances, de la Commission de contrôle de gestion ainsi que d'autres autorités (art. 38 de la loi sur la surveillance de l'Etat du 1^{er} juin 2014, LSurv/GE⁴⁰). La Cour n'est pas obligée d'entrer en matière sur ces demandes ; si elle n'y donne pas suite, elle a toutefois l'obligation de motiver ce refus succinctement dans une réponse écrite à l'autorité demanderesse et dans son rapport d'activité (art. 39 LSurv/GE).

3.2.2 La saisine sur demande de tierces personnes ou entités

La Cour des comptes peut également intervenir sur demande de tierces personnes ou entités qui ont le droit de communiquer à la Cour des comptes des faits qu'elles estiment utiles à l'accomplissement des tâches de celle-ci :

« Toute personne ou entité peut communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques dont elle a connaissance et qu'elle estime utiles à l'accomplissement de ses tâches. Ces personnes ou entités ne peuvent pas intervenir dans les procédures de contrôle engagées par la Cour des comptes. » (art. 37 LSurv/GE)⁴¹.

On précisera que cette disposition n'a pas été contestée au cours des débats sur la LSurv/Ge⁴².

La décision de procéder à un contrôle sur un sujet communiqué par dénonciation relève entièrement de l'appréciation de la Cour des comptes. On

³⁹ Cf. ch. suivant.

⁴⁰ RS/GE D 1 09.

⁴¹ Correspondant à l'article 35 dans la première version de la LSurv/GE, inchangé depuis 2014.

⁴² PL 11150-A, p. 46 du rapport de la commission.

peut ainsi considérer que la saisine sur dénonciation ne constitue qu'une *variante de la saisine d'office*. Dans la mesure où la Cour peut agir d'office, elle peut par conséquent agir également sur dénonciation.

Notons que l'ancienne loi genevoise sur la Cour des comptes, la *loi instituant une Cour des comptes* du 10 juin 2005⁴³, précisait explicitement à son article 2 al. 1 qu'il relevait de l'appréciation de la Cour d'entrer ou non en matière sur une dénonciation : « La Cour des comptes décide librement si elle entend donner suite aux démarches [de tiers] dont elle a fait l'objet ».

3.3 LES BASES CONSTITUTIONNELLE ET LEGALES DE LA SAISINE

3.3.1 L'interprétation littérale

Lors de l'interprétation littérale, on analyse le sens des mots grâce aux données lexicales et aux règles syntaxiques usuelles⁴⁴. Si l'interprétation littérale révèle un sens clair, c'est-à-dire qu'il « n'y a aucune ambiguïté dans les notions juridiques par cette lecture »⁴⁵, on ne peut en principe s'en écarter.

L'article 128 Cst./GE fonde la compétence d'intervention d'office de la Cour des comptes. Selon sa lettre, la Cour « assure un contrôle indépendant et autonome » (al. 1^{er}) et ses contrôles relèvent de son « libre choix » (al. 2).

Art. 128 Principes

¹ La Cour des comptes assure un contrôle indépendant et autonome de l'administration cantonale, des communes, des institutions de droit public et des organismes privés subventionnés ou dans lesquels les pouvoirs publics exercent une influence prépondérante.

² Les contrôles opérés par la Cour des comptes relèvent du libre choix de celle-ci et font l'objet de rapports rendus publics, pouvant comporter des recommandations. Ces rapports sont communiqués au Conseil d'Etat, au Grand Conseil ainsi qu'à l'entité contrôlée.

³ La Cour des comptes exerce son contrôle selon les critères de la légalité des activités, de la régularité des comptes et du bon emploi des fonds publics. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques.

L'article 36 LSURV/GE forme depuis 2017 une base légale concernant l'intervention de la Cour des comptes : celle-ci « décide librement des contrôles et évaluations qu'elle opère ».

Art. 36 Saisine

¹ La Cour des comptes décide librement des contrôles et évaluations qu'elle opère.

⁴³ La loi était classée dans le recueil systématique sous la cote D 1 12.

⁴⁴ MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET (2012), p. 127 ; TANQUEREL (2011), N. 431.

⁴⁵ MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET (2012), p. 217 ; TANQUEREL (2011), N. 431.

² La Cour des comptes communique régulièrement au comité d'audit le programme des contrôles et évaluations prévus.

Le libre choix garanti constitutionnellement et législativement confère à la Cour la compétence d'agir tant d'office que sur demande.

Intervention d'office - Si la Cour ne pouvait intervenir que sur demande des autorités ou d'autres personnes ou entités, elle perdrait toute liberté dans le choix de ses contrôles. Ceux-ci seraient contraints, subordonnés à l'exigence d'une demande formelle d'intervention. La lettre est donc claire quant à la compétence d'agir d'office tant sur le plan constitutionnel que légal. La compétence de procéder d'office emportant celle d'agir sur dénonciation, la Cour des comptes a également le droit d'opérer ces contrôles sur dénonciation, anonyme ou non.

Intervention sur demande - La liberté de choix explicitement conférée à la Cour lui donne directement la compétence d'opérer des contrôles sur dénonciation, anonyme ou non. A nouveau, la lettre laisse cette liberté.

3.3.2 L'interprétation historique

L'interprétation historique permet d'analyser les circonstances dans lesquelles les bases légales pertinentes ont été élaborées et adoptées⁴⁶.

Le « libre choix » quant aux contrôles que la Cour des comptes opère n'a jamais été contesté au cours du processus d'adoption de l'article 128 Cst./GE, qui reprend sur le fond l'article 141 introduit en 2005 dans la précédente constitution.

La compétence de décider « librement des contrôles et évaluations » que la Cour opère n'a fait l'objet d'aucun débat ni commentaire particulier au cours de la procédure législative ayant conduit à l'adoption de l'article 36 LSURV/GE en janvier 2017 dans le cadre d'une révision importante de la LSURV/GE⁴⁷.

Cette disposition n'était pas contenue dans la version originale de la LSURV/GE de 2014. Une base légale similaire était cependant contenue dans la loi genevoise instituant une Cour des comptes du 10 juin 2005⁴⁸ dont l'article 7 al. 1^{er} prévoyait que la Cour des comptes organise librement son travail. Le rapport de la Commission des finances chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi sur la surveillance de l'Etat du 29 novembre 2016 ne contient pas de commentaire relatif à l'article 36 LSURV/GE. De même, lors des débats parlementaires, on ne trouve aucune intervention relative à l'article 36 LSURV/GE.

Il s'ensuit que l'analyse des circonstances dans lesquelles l'article 28 Cst./GE et l'article 36 LSURV/GE ont été adoptés n'éclaircissent pas leur sens.

⁴⁶ MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET (2012), p. 128 ; TANQUEREL (2011), N 433.

⁴⁷ Cf. PL 11940-A.

⁴⁸ La loi était classée dans le recueil systématique sous la cote D I 12.

3.3.3 L'interprétation téléologique

L'interprétation est dite téléologique lorsque l'on analyse le but de la norme à la lumière des circonstances contemporaines⁴⁹.

L'objectif tant du constituant que du législateur est de garantir un contrôle le plus efficace possible de l'activité des autorités dans l'intérêt public en s'assurant que l'administration cantonale agisse conformément aux dispositions légales et constitutionnelles. L'institution même dans la Constitution cantonale d'un organe indépendant de contrôle, la Cour des comptes, démontre structurellement cette volonté d'assurer une surveillance effective.

Lors des débats parlementaires, l'un des députés-rapporteurs a d'ailleurs expressément souligné que « nul n'a nié la nécessité [de la Cour des comptes] pour observer le fonctionnement, voire les dysfonctionnements, d'un Etat aussi complexe que notre République »⁵⁰. Le contrôle externe par la Cour des comptes a par ailleurs été considéré comme l'un « des éléments garantissant la gestion démocratique des affaires publiques »⁵¹.

Cette volonté de contrôler au mieux l'activité des autorités afin de prévenir des comportements illégaux pour la sauvegarde de l'intérêt général est renforcée par l'introduction d'une disposition dans la Constitution cantonale - unique en Suisse - garantissant la protection adéquate des lanceurs-ceuses d'alerte comme on le montrera ci-dessous (art. 26 al. 3 Cst./GE).

Le législateur a bien compris cet esprit. Il reprend la nécessité d'une action administrative conforme aux lois et à la constitution :

« la surveillance de l'Etat a pour but de s'assurer que celui-ci agit conformément aux dispositions légales et constitutionnelles qui régissent son activité » (art. 2 al. 1^{er} LSurv/GE).

Le « libre choix » des contrôles doit donc être lu en fonction de ce but d'efficacité duquel découle une compétence d'intervention d'office. En effet, si l'on devait comprendre ce « libre choix » comme limitant dans une certaine mesure, voire excluant, la saisine d'office, l'activité de contrôle de la Cour serait potentiellement bridée, obligée qu'elle serait d'attendre, peut-être indéfiniment, d'être un jour saisie sur demande. L'inefficacité serait même totale, confinant à l'arbitraire, si elle ne pouvait être saisie sur demande que des seules autorités qu'elle est constitutionnellement chargée de contrôler ! Dans ces conditions,

⁴⁹ TANQUEREL (2011), N 432 ; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET (2012), p. 129.

⁵⁰ Cf. la première intervention de Pierre Weiss lors des débats du Grand Conseil du 10 juin 2005 à 17h20.

⁵¹ Cf. le rapport de la Commission des finances chargée d'étudier le projet de loi constitutionnelle [...] modifiant la constitution de la République et canton de Genève (A 2 00) (instituant une Cour des comptes) du 3 mai 2005, PL 8447-A, p. 1 ss.

l'action d'office sur base d'une dénonciation anonyme accroît d'autant plus l'efficacité du mandat constitutionnel de contrôle conféré à la Cour des comptes.

Pourtant, le but de la norme exige à notre avis de se distancier de sa lettre lorsqu'on la lit en rapport avec le but d'intérêt public au fonctionnement intègre, efficace et efficient d'une administration publique. En effet, lorsque, saisie sur demande, la Cour apprend sur la base de soupçons fondés d'importants dysfonctionnements administratifs, l'intérêt public, le but d'efficacité des contrôles et l'interdiction de l'arbitraire lui ôtent à notre avis, comme nous le verrons plus bas, le « libre choix » de ne pas intervenir⁵². Elle doit dans cette hypothèse opérer un contrôle, ou tout au moins éclaircir la situation, au risque à notre avis d'engager sa responsabilité pour les dommages éventuellement causés. L'élément déterminant dans ce cas est la nature fondée des soupçons et non la connaissance de l'identité de la source de ceux-ci.

3.3.4 L'interprétation systématique

Lors de l'interprétation systématique, on s'intéresse à la cohérence du contexte juridique pris dans son ensemble⁵³.

Sur le plan constitutionnel – L'ordre constitutionnel genevois protège spécifiquement les lanceurs et les lanceuses d'alerte depuis l'entrée en vigueur de la Constitution révisée en 2012. Genève est au niveau suisse le premier canton à disposer d'une base constitutionnelle explicite.

Au sens de l'article 26 al. 3 Cst./GE, « 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. »

La Cour des comptes est un « organe compétent » au sens de cette disposition, auprès duquel la révélation de « comportements illégaux » est admissible, la Cour pouvant être saisie sur dénonciation comme nous venons de le montrer. Cette disposition oblige dans ce cas de figure la Cour à offrir une « protection adéquate » à toute personne dénonçant de bonne foi et dans l'intérêt général de tels comportements licitement constatés. Cette notion de « protection adéquate » demande à être interprétée. Elle implique, à notre avis, au moins la possibilité d'une dénonciation confidentielle, voire probablement anonyme dans certaines configurations⁵⁴. Dans tous les cas de figure, la dénonciation anonyme constitue une mesure de protection adéquate.

⁵² Cf. plus bas ch. 3.4.

⁵³ MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET (2012), p. 129.

⁵⁴ Cf. par analogie l'ATA/240/2017, c. 5.c, mentionné ci-dessous à la page 16.

En janvier 2018, le Conseil d'Etat a déposé un projet de loi sur la protection des lanceurs d'alerte (LPLA/GE)⁵⁵ qui vise à mettre en œuvre l'art. 26 al. 3 Cst./GE. L'article 4 du projet prévoit que le signalement est en principe fait auprès de la hiérarchie et n'est pas anonyme. Pour le cas où le signalement auprès de la hiérarchie ne serait pas approprié, il serait possible de s'adresser à une entité tierce désignée à cet effet. L'article 4 al. 6 LPLA/GE statue cependant également que « la compétence de [...] la Cour des comptes est réservée ». Il découle de cette réserve formulée clairement que le système d'alerte éthique projeté dans la LPLA/GE s'*ajoute* aux systèmes existants, notamment à celui de la Cour des comptes. On ne se trouve donc pas dans un cas de *lex posterior derogat priori*, dans la mesure où les deux législations ne se contredisent pas.

Tandis que l'article 26 al. 3 Cst./GE garantit à « toute personne » une protection adéquate, la LPLA/GE ne s'applique qu'au personnel de l'administration cantonale élargie. Le projet de loi ne prévoit donc pas de protection pour l'administré-e lambda qui dénoncerait le cas échéant des irrégularités au sein de l'administration cantonale. L'existence parallèle du système d'alerte éthique prévu par la Cour des comptes s'impose donc pour mettre en œuvre correctement le mandat constitutionnel. L'article 26 al. 3 Cst./GE garantit une protection non seulement au personnel de l'administration cantonale élargie, mais à « toute personne ». On laissera ici ouverte la question de savoir si l'existence parallèle de plusieurs systèmes d'alerte éthique est opportune et bien cohérente.

Sur le plan législatif – En procédure administrative, la loi prohibe les dénonciations anonymes depuis la révision en 2006 de la loi sur la procédure administrative (LPA/GE)⁵⁶.

« Toute personne peut porter à la connaissance des autorités des faits susceptibles d'entraîner l'ouverture d'une procédure administrative. Toutefois, l'autorité ne donne aucune suite aux dénonciations anonymes. » (art. 10A LPA).

La Cour des comptes n'est cependant pas soumise à la LPA/GE. Elle n'est en effet pas mentionnée à l'article 5 LPA/GE, à raison puisqu'elle ne produit pas de décisions au sens de l'article 4 LPA/GE mais des recommandations sans force obligatoire.

Le Tribunal fédéral a clarifié ce point en 2013⁵⁷. La LPA/GE ne s'applique donc en aucun cas directement à la Cour des comptes et aux dénonciations anonymes faites à cette dernière.

Même si l'on était parvenu à une conclusion opposée, l'application de l'article 10A LPA/GE n'aurait aucunement empêché la Cour des comptes d'opérer des contrôles sur la base de dénonciations anonymes. Le législateur ne saurait interdire un contrôle lorsqu'un intérêt public prépondérant le commande, indépendamment de la connaissance de l'identité de la source d'information. La doctrine nuance donc très fortement la portée de cette interdiction au point de lui

⁵⁵ Il est prévu de classer la loi dans le recueil systématique sous la cote B 5 07.

⁵⁶ RS/GE E 5 10.

⁵⁷ Cf. l'arrêt du Tribunal fédéral du 23 mai 2013, 1C_471/2012, c.3.4.

faire perdre, avec raison, tout contour par interprétation conforme au droit supérieur.

Pour Thierry Tanquerel, « même en cas de dénonciation anonyme, l'autorité devra agir si un intérêt public prépondérant l'exige (par exemple en cas de danger pour la sécurité des personnes ou la santé publique) »⁵⁸. Stéphane Grodecki et Romain Jordan parviennent à la même conclusion sur la base de l'analyse de la jurisprudence⁵⁹ jugeant en conclusion que « l'art. 10A LPA est une norme qui a une portée pratiquement nulle »⁶⁰. La Chambre administrative de la Cour de Justice a d'ailleurs récemment rendu un jugement dans ce sens : « compte tenu des buts d'intérêts privés et publics de la LProst [loi sur la prostitution, RS/GE I 2 49], la pesée des intérêts [...] doit pencher en faveur de la possibilité de contrôler les situations mises en avant par des citoyens, fût-ce sous le couvert de l'anonymat »⁶¹. Le Tribunal cantonal du canton de Neuchâtel a également adopté cette argumentation⁶².

3.3.5 Conclusion

Il découle de ce qui précède qu'il existe tant une base constitutionnelle qu'une base légale justifiant aussi bien l'intervention d'office que sur dénonciation, anonyme ou non, de la Cour des comptes pour opérer des contrôles.

3.4 L'INTERET PUBLIC

L'activité de la Cour des comptes, en tant qu'institution publique, doit s'exercer dans l'intérêt public. Un intérêt public peut être défini comme « un intérêt considérable qui touche un grand nombre d'administrés et que ceux-ci ne peuvent ou ne veulent pas satisfaire par leurs propres moyens »⁶³. L'intérêt public ne peut pas être défini de manière abstraite une fois pour toutes, car il dépend du contexte historique et géographique⁶⁴. Pour le connaître, on examinera notamment les buts et compétences constitutionnels et législatifs, y compris lus sous le prisme de la pratique et de la jurisprudence des autorités⁶⁵.

En l'espèce, l'intérêt public à un *fonctionnement intègre, efficace et efficient des autorités publiques* a gagné en importance depuis un certain nombre d'années déjà. La pression sur les budgets publics, les nouvelles méthodes de gestion des

⁵⁸ TANQUEREL (2011), N. 1441.

⁵⁹ GRODECKI/JORDAN (2017), N. 172.

⁶⁰ GRODECKI/JORDAN (2017), N. 177.

⁶¹ Cf. ATA/240/2017, c. 5.c.

⁶² Tribunal cantonal, arrêt du 30 septembre 2015, *Recueil de jurisprudence neuchâteloise* 2016 521, c. 3. Cf. dans le même sens CHAKSAD (2015), p. 96.

⁶³ GRISEL (1984), p. 339.

⁶⁴ MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET (2012), p. 756 ; DUBEY/ZUFFEREY (2014), N. 585 s. ; TANQUEREL (2011), N 541.

⁶⁵ DUBEY/ZUFFEREY (2014), N. 583 s.

administrations, la sensibilité accrue des citoyens et des citoyennes à la lutte contre la corruption expliquent cette évolution.

Le mandat de contrôle indépendant et autonome de l'administration cantonale élargie que confère la Constitution cantonale à la Cour des comptes (art. 128 al. 1^{er} Cst./GE) illustre bien l'importance de cette mission d'intérêt public. Le législateur la confirme en précisant expressément que la « surveillance de l'Etat a pour but de s'assurer que celui-ci agit conformément aux dispositions légales et constitutionnelles qui régissent son activité » (art. 2 LSurv/GE).

Dans ces conditions, la compétence de la Cour des comptes d'opérer des contrôles sur la base d'une dénonciation est *conforme à l'intérêt public*, que cette dernière soit anonyme ou non. Cette conclusion est corroborée par le fait qu'une éventuelle obligation imposée à la Cour de n'agir qu'à la condition de connaître l'identité de la personne qui dénonce - et par conséquent l'obligation de refuser d'entrer en matière sur le fondement de ce seul motif formel - serait *contraire à l'intérêt public*. Une telle exigence est en effet susceptible d'entraver le but de contrôle effectif, surtout lorsque la dénonciation est matériellement fondée.

Il s'ensuit que la décision d'entrer en matière ne saurait dépendre de l'origine des informations, mais qu'elle doit découler du bien-fondé matériel des soupçons. Pour déterminer la pertinence de la dénonciation, la Cour s'aidera en particulier des critères qui justifient son intervention, critères permettant de conférer un contour plus précis à la notion d'intérêt public :

« La Cour des comptes exerce son contrôle selon les critères de la légalité des activités, de la régularité des comptes et du bon emploi des fonds publics » (art. 128 al. 3 Cst./GE). Ces critères sont repris et détaillés par le législateur en ce qui concerne l'emploi des fonds publics : « Le contrôle des entités concernées est exercé [...] de manière à vérifier la régularité des comptes, la légalité des activités [et] le bon emploi des fonds publics, dans le respect des principes de la performance publique au sens de la loi sur la gestion administrative et financière. » (art. 40 al. 1 LSurv/GE)

De surcroît, une règle qui interdirait à la Cour des comptes d'entrer en matière sur toute dénonciation anonyme - matériellement fondée ou non - serait susceptible de violer le principe de l'*interdiction de l'arbitraire* (art. 17 Cst./GE et art. 9 Cst.). Selon le Tribunal fédéral, une norme est arbitraire si elle « ne repose pas sur des motifs objectifs sérieux ou s'il est dépourvu de sens et de but »⁶⁶. L'interdiction de procéder à un contrôle à la suite d'une dénonciation matériellement fondée sur la base de soupçons sérieux, pour l'unique raison que celle-ci serait anonyme, est à notre avis dépourvue de sens et d'utilité. Empêcher la Cour des comptes d'intervenir dans des situations où l'intérêt public manifestement l'exigerait, sur la base d'un critère formel dirimant non

⁶⁶ Cf. p. ex. l'ATF 136 I 241, c. 3.1.

directement pertinent tel que celui de la déclinaison de l'identité, serait dès lors arbitraire.

En résumé, l'intervention de la Cour des comptes sur dénonciation anonyme est conforme à l'intérêt public et répond au but d'instaurer un contrôle effectif de l'activité des autorités publiques. Une règle contraire ne violerait non seulement le principe de l'intérêt public, mais également celui de l'interdiction de l'arbitraire.

3.5 LA PROPORTIONNALITE

L'activité de la Cour des comptes est conforme au principe de proportionnalité si les moyens qu'elle met en œuvre dans l'exercice de ses missions sont dans un rapport raisonnable avec l'intérêt public poursuivi⁶⁷. Le principe englobe les trois éléments d'aptitude, de nécessité et de proportionnalité au sens étroit que nous examinerons successivement.

3.5.1 L'aptitude

L'aptitude exige qu'une mesure soit capable d'atteindre le but d'intérêt public visé⁶⁸. En l'espèce, les différents mécanismes de saisine actuels de la Cour des comptes (intervention d'office, sur demande des autorités ou dénonciation anonyme ou publique) sont des moyens incontestablement aptes à atteindre le but d'intérêt public d'un fonctionnement intègre, efficace et efficient des autorités.

La dénonciation anonyme, par simple lettre ou par l'intermédiaire d'une plateforme d'alerte anonyme sécurisée est plus apte à atteindre ces objectifs d'intérêt public qu'un type de dénonciation plus ouvert, car elle est de nature à mettre plus aisément en confiance des lanceurs-ceuses d'alerte qui - bien que de bonne foi et en présence d'une cause fondée - ont souvent à craindre des rétorsions et d'autres conséquences négatives résultant de leur démarche.

Le rapport de la commission indépendante sur le sexisme à l'Université de Genève publié le 9 avril 2018 illustre bien l'importance de l'anonymat pour garantir l'efficacité des mesures de lutte contre le harcèlement sexuel et sexiste et la souffrance au travail. La commission observe en effet que si l'université dispose de moyens suffisants pour atteindre le but, ceux-ci sont peu utilisés, « le plus souvent par peur du non-respect de l'anonymat, de représailles ou d'obstacles susceptibles d'interrompre une carrière »⁶⁹.

⁶⁷ TANQUEREL (2011), N. 550 ; DUBEY/ZUFFEREY (2014), N. 608 ; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET (2012), p. 809 s.

⁶⁸ TANQUEREL (2011), N. 552.

⁶⁹ Tel que cité in : Service de communication de l'Université de Genève, Communiqué de presse du 9 avril 2018, ch. 1

3.5.2 La nécessité

La maxime de la nécessité exige de choisir parmi plusieurs mesures aptes à atteindre l'intérêt public visé celle qui porte le moins atteinte aux intérêts privés ou publics opposés⁷⁰. La question consiste dès lors à comparer les différents types de saisines (intervention d'office, sur demande des autorités ou dénonciation anonyme ou publique) en termes d'atteinte aux intérêts des personnes éventuellement dénoncées ou des fonctionnaires assujettis au contrôle ainsi qu'à d'autres intérêts publics comme la bonne marche du service, susceptible d'être ralenti en cas de contrôles trop fréquents ou injustifiés, ou l'emploi efficient des ressources publiques qui s'impose à l'autorité de contrôle elle-même dans sa mission de surveillance.

De manière générale, on notera qu'un contrôle qu'opère la Cour des comptes sur dénonciation anonyme n'est, en soi, *pas plus incisif* qu'un contrôle initié sur la base d'une autre impulsion. Tout au plus pourrait-on faire valoir qu'en cas de dénonciation anonyme, les personnes dénoncées à tort ne pourraient pas poursuivre le dénonciateur ou la dénonciatrice anonyme en justice pour se défendre contre les fausses allégations. Cet inconvénient peut pourtant être compensé par l'application de *mesures préventives*, bien plus efficaces d'un point de vue de protection de l'honneur qu'un procès ultérieur à l'issue incertaine où le remède est parfois pire que le mal, tels que la définition de critères de sélection matériels et formels, la responsabilité des magistrat-e-s ainsi que l'usage d'une plateforme d'alerte anonyme sécurisée permettant d'instaurer un échange préalable avec les dénonciateurs et dénonciatrices anonymes afin de tester s'il est opportun d'examiner de manière plus approfondie le bien-fondé des griefs rapportés.

- *Définition de critères de sélection matériels et formels spécifiques permettant d'ouvrir une procédure de contrôle sur dénonciation anonyme* – La Cour des comptes a systématisé sa pratique en matière de signalements anonymes dans une directive modifiée pour la dernière fois au mois de novembre 2017. Dans le cas d'une communication anonyme, il est accusé réception de la communication et la présidence de la Cour en est informée. La collaboratrice ou le collaborateur désigné à cet effet échangera avec l'auteur afin d'obtenir suffisamment d'éléments probants quant au problème soulevé notamment. Après consultation des autres magistrat-e-s titulaires, la présidente ou le président décide de considérer ou non les informations reçues comme une communication formelle. Si aucun dossier de communication n'est ouvert, le signalement anonyme sera classé dans un dossier générique⁷¹.

⁷⁰ TANQUEREL (2011), N. 554 ; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET (2012), p. 818 s. ; DUBEY/ZUFFEREY (2014), N. 637.

⁷¹ Source : consultation de la directive pertinente et entretien des auteurs avec le mandant.

- *Responsabilité des magistrat-e-s* - Les magistrat-e-s de la Cour des comptes sont assimilés à celles et ceux du pouvoir judiciaire en matière d'immunité et de poursuite sur autorisation (art. 23 LSurv/GE).
- *Usage d'une plateforme d'alerte anonyme sécurisée* - La nouvelle plateforme d'alerte anonyme sécurisée aide à minimiser le risque d'intervention infondée. En effet, elle permet à la Cour des comptes d'établir un dialogue structuré avec les dénonciatrices et de tester ainsi de manière plus approfondie le bien-fondé de l'alerte. Lors de ce dialogue, la Cour peut également inciter la personne à révéler son identité. La procédure n'étant pas publique, le risque d'un dégât d'image est minimisé. Une dénonciation anonyme ayant passé par ce filtre (que l'on pourrait qualifier de *dénonciation anonyme filtrée*) ne doit dès lors plus être considérée au même titre qu'un coup de téléphone ou une simple lettre anonyme.

Si l'on compare la *dénonciation confidentielle* - où la Cour des comptes seule connaît l'identité de la personne - avec la dénonciation anonyme, on bute sur deux problèmes : la dénonciation confidentielle n'est ni aussi efficace, ni, en soi, moins incisive. Nous avons en effet montré lors de l'examen de l'aptitude que la dénonciation confidentielle était moins efficace dans la mesure où les lanceuses d'alerte étaient plus difficilement mis en confiance. Le spectre de la levée de leur confidentialité dans le cadre d'une éventuelle procédure pénale à leur rencontre rôde toujours. S'ajoutant aux conséquences négatives, le risque de s'abstenir de dénoncer des faits, pourtant bien fondés, est accru⁷².

Ainsi, si l'anonymat n'est pas garanti, rien n'interdit les lanceurs-ceuses d'alerte de s'adonner aux méthodes plus classiques de la *communication des faits litigieux à des journalistes* ou de la *dénonciation anonyme sur Internet*. Or les journalistes ne sont pas obligés de révéler leurs sources⁷³ et la difficulté de connaître l'origine d'une dénonciation sur Internet n'est pas négligeable, en particulier si le dénonciateur ou la dénonciatrice est informatiquement habile. Derechef, les chances de succès d'une poursuite pénale sont aléatoires et les dégâts d'image bien plus massifs en cas de griefs bien fondés qu'un dialogue préalable structuré dans l'enceinte confinée d'une plateforme de dénonciation anonyme sécurisée mise à disposition par la Cour des comptes. L'instauration d'une telle plateforme n'augmente donc pas le risque de délation. Elle le minimise au contraire, tout en étant conscient qu'un tel système présente aussi ses limites, en particulier dans de petites structures administratives où l'identité des lanceuses d'alerte - techniquement parfaitement impossible à découvrir - peut aisément être devinée et reconstruite par déduction logique.

En conclusion, la mise à disposition d'une plateforme d'alerte anonyme sécurisée est une mesure nécessaire.

⁷² Cf. p. ex. KÄLIN/KIRCHHOFF (2011), N 33.

⁷³ Cf. l'art. 28a du Code pénal suisse (RS 311.0).

3.5.3 La proportionnalité au sens étroit

Enfin, selon le principe de proportionnalité au sens étroit, la mesure doit être dans un rapport raisonnable avec le « sacrifice » imposé à l'administré⁷⁴. On se pose ici la question de savoir si la mesure est supportable⁷⁵.

En l'espèce, l'impact négatif imposé aux personnes dénoncées ou aux fonctionnaires assujettis à un contrôle se réalisera uniquement en présence de dénonciations anonymes *mal fondées*. Or, les mesures prévenant de tels dérapages (application de critères de sélection objectifs, responsabilité et utilisation d'une plateforme d'alerte anonyme sécurisée) minimisent au contraire le risque de telles dénonciations. Les avantages de l'instauration d'une telle plateforme l'emportent donc sur les inconvénients dans la balance.

⁷⁴ TANQUEREL (2011), N. 556 ; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET (2012), p. 819 ss.

⁷⁵ TANQUEREL (2011), N. 556 ; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET (2012), p. 819 ss.

4 CONCLUSION

En conclusion, la Cour des comptes a le droit d'opérer des contrôles en cas de dénonciation anonyme, en particulier au moyen d'une plateforme d'alerte anonyme sécurisée. Cette compétence repose sur une base légale, vise l'intérêt public et est proportionnée au but visé.

La Cour des comptes a même l'obligation d'intervenir si l'intérêt public l'exige : lui interdire de procéder à des contrôles en présence de soupçons sérieux et fondés pour le seul motif de la méconnaissance de l'identité des dénonciatrices serait contraire à l'intérêt public, voire arbitraire.

Alexandre Flückiger/ Dominique Hänni

5 BIBLIOGRAPHIE

CARRANZA CARLOS JAÏCO/MICOTTI SÉBASTIEN, *Whistleblowing. Perspectives en droit suisse*, Genève/Zurich/Bâle 2014.

CHAKSAD DAVID, *Die verwaltungsrechtliche Aufsichtsanzeige*, Zurich/Bâle/Genève 2015.

DUBEY JACQUES/ZUFFEREY JEAN-BAPTISTE, *Droit administratif général*, Bâle 2014.

GIACOMETTI ZACCARIA, *Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts*, Vol. I, Zurich 1960.

GRISEL ANDRE, *Traité de droit administratif*, Neuchâtel 1984.

GRODECKI STEPHANE/JORDAN ROMAIN, *Code annoté de procédure administrative genevoise LPA/GE et loi spéciales*, Berne 2017.

HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 7^e éd., Zurich/Saint-Gall 2016.

JUNOD VALERIE, Lancer l'alerte : quoi de neuf depuis Guja ? Cour eur. dr. h. Bucur et Toma c. Roumanie, 8 janvier 2013, *Revue trimestrielle des droits de l'homme* 2014, p. 459-482 ss.

KÄLIN THOMAS/KIRCHHOFF KERSTIN, Whistleblowing – Eine Anleitung, *jusletter* du 20 juin 2011.

KNAPP BLAISE, *Précis de droit administratif*, 4e éd., Bâle 1991.

LOCHAK DANIELE, Les lanceurs d'alerte et les droits de l'Homme : réflexions conclusives, *Revue des droits de l'homme* [en ligne] 10/2016.

MOOR PIERRE/FLÜCKIGER ALEXANDRE/MARTENET VINCENT, *Droit administratif*, Vol. I, 3^e éd., Berne 2012.

MOOR PIERRE/POLTIER ETIENNE, *Droit administratif*, Vol. II, 3^e éd., Berne 2011.

OCDE, *Committing to Effective Whistleblower Protection*, Paris 2016.

TANQUEREL THIERRY, *Manuel de droit administratif*, Genève/Zurich/Bâle 2011.

TANQUEREL THIERRY, *Les tiers dans les procédures disciplinaires*, in : Bellanger François/Tanquerel Thierry, *Les tiers dans la procédure administrative*, Genève/Zurich/Bâle 2004.



Audition Cartel - 18 mai 2018 – PL 12076 et PL 12261 relatifs à la protection des donneurs d'alertes

La protection des lanceurs/donneurs-euses d'alertes est un sujet sensible pour le personnel de l'administration cantonale et du secteur subventionné.

Nos organisations sont confrontées à ces questions de manières très concrètes et variées. De par l'art 20 du RPAC, *« en sus du secret de fonction, les fonctionnaires sont tenus au « respect de l'intérêt de l'Etat et doivent s'abstenir de tout ce qui peut lui porter préjudice ».*

Les deux projets de loi qui nous sont soumis offrent au personnel lanceur d'alerte une porte où frapper (autre que des dénonciations syndicales ou via la presse). En termes d'image de la République et du Canton de Genève, le Cartel comprend la volonté du législateur ou de l'employeur de canaliser le flux de l'information provenant d'un-e donneur-euse d'alerte via un cadre légal. Nous relevons que les PL proposés visent d'une part à instaurer un droit pour le personnel, et d'autre part à canaliser l'alerte hors presse voire hors dénonciations syndicales. Obtenir un vrai cadre légal sur les lanceurs-euses d'alerte et leur protection est nécessaire et urgent.

Lors de la phase de pré-consultation par le Conseil d'Etat (ci-après CdE) en vue de l'élaboration du PL 122261 en 2017, le Cartel s'est prononcé sur le fait que : *« le secret de fonction doit protéger deux notions. Les données que les administrés nous confient et que l'employé-e se doit de protéger, garant de la confiance primordiale du citoyen à l'endroit de l'administration ; les affaires de l'Etat et ses négociations en cours qui sont protégées, même après avoir été rendues publiques, jusqu'à l'extinction des délais de prescription. Les malversations ne peuvent être couvertes par le secret de fonction. ».*

Le PL 12261 propose la voie interne pour l'administration via la hiérarchie ou le Groupe de confiance, la voie par la Cour des Comptes (ci-après CdC) étant réservée. L'employeur vise à privilégier les canaux internes (afin d'éviter toute publicité). Le Cartel émet des doutes sur l'orientation de privilégier la « voie interne ». Il formule plusieurs remarques et demandes aux 2 PL, ci-dessous évoquées.

PL 12076 :

Ce PL est trop restrictif dans son champ d'application. Il modifie la LPAC par l'art. 9B, ce qui est tout à fait pertinent et souhaitable tant sur la définition, l'objectif que la démarche posée. Il est nécessaire néanmoins d'élargir le champ d'application à l'ensemble des secteurs subventionnés publics et privés (ce que le PL 12261 envisage mais encore insuffisamment).

Il est souhaitable également d'étayer les droits concernant la protection du personnel lanceur d'alerte. S'adresser à la CdC permet l'anonymisation mais ceci doit être d'emblée stipulé dans le PL, tout comme les mécanismes de protection.

PL 12261 :

Globalement, nous pensons que le champ d'application doit encore être amélioré. Le signalement et l'entité à laquelle les employé-e-s peuvent s'adresser questionnent. Si nous pouvons partiellement adhérer à l'objectif d'ouverture des compétences du Groupe de Confiance, la compétence de la CdC doit demeurer tout aussi importante et possible à tous les stades. A l'heure actuelle, cette dernière entité peut être saisie de manière anonyme. Pour les questions touchant les irrégularités constatées dans le champ d'institutions publiques ou

subventionnées, il est essentiel de protéger le-la lanceur-euse d'alerte, ce que permet le dispositif de la CdC (identification cryptée notamment). Nous ne croyons pas à une dénonciation dans le cadre hiérarchique. Nous pensons qu'en cas de dysfonctionnement susceptibles d'entrer dans le cadre de ce projet de loi, les institutions concernées auront trop intérêt à masquer les problèmes et ne mettront pas en œuvre les dispositions prévues de manière satisfaisantes.

Article 2. Champ d'application :

Lettre h) : Les institutions visées par la LOIDP sont assujetties à la loi. C'est positif, car cela élargi le champ aux institutions subventionnées publiques. Toutefois, cela reste insuffisant, car de nombreuses institutions subventionnées sont privées. Nous demandons l'élargissement du champ d'application aux institutions concernées par la loi sur la surveillance de l'Etat (D 1 09) citées à son article 35. Il s'agit du champ d'application du périmètre de compétence de la CdC. La logique veut qu'il s'agisse du même périmètre visé. En effet, il est nécessaire que les institutions subventionnées publiques et privées soient incluses dans le dispositif. En effet, elles dépendent pour une large part de subventions publiques, et il importe que des malversations puissent être dénoncées sans risque de rétorsion. De même, le risque de corruption doit pouvoir être combattu dans ces institutions qui délivrent des prestations par délégation de tâches publiques ou soutenues par les autorités publiques.

Il s'agit donc d'ajouter une lettre « i) les entités subventionnées »;

De même à la lettre g), ajouter à « des communes et des entités intercommunales, et des entités qui en dépendent »

Article 3 :

La définition est très légaliste et nous souhaitons que les constats d'irrégularités (plus souples) soient réintégrés.

Article 4. Signalement :

La voie hiérarchique s'avère souvent problématique pour un signalement. Il importe que le passage par la voie hiérarchique demeure réservé mais non obligé. Un règlement devra préciser cet élément et ne jamais rendre ce passage obligatoire. Nous préconisons la modification de l'al.1 en introduisant une notion de « en principe ».

Il est important de renforcer la compétence de la CdC et d'inverser la logique. Le signalement peut être adressé à la CdC et / ou à l'autre entité préconisée. (Groupe de confiance). L'Al. 6 doit être cité en priorité (devenir al.4 ou 5). Le recours à l'entité Groupe de confiance demeurerait possible.

Par ailleurs, l'entité (outre la CdC ou la police ou le Ministère public) prévue de recevoir les signalements est le Groupe de Confiance dont le champ de compétence serait élargi par un ajustement de la LPAC. Nous ne nous opposons pas à cette possibilité. Toutefois voici nos observations :

- Comme dit précédemment elle ne peut en aucun cas limiter l'accès à la CdC.
- Il faut prévoir les procédures à cet effet (comme en cas d'autres enquêtes, la personne lanceuse d'alerte est partie prenante). Le Groupe de confiance peut émettre des recommandations (et non condamner) tout comme la CdC. Toutefois la CdC émet des recommandations et des rapports qui sont en principe publics. Qu'en sera-t-il du Groupe de confiance ? A qui rendra-t-elle des rapports ? Le Groupe de confiance est utile, mais ses compétences sont limitées et le personnel s'en rend compte. Notre crainte est que les « affaires » dénoncées soient étouffées en interne.
- Concernant les institutions qui n'ont pas de lien avec le Groupe de confiance. Le PL prévoit que le personnel s'adresse à d'autres entités (al. 4). Celles-ci peuvent être

totale­ment privées et lorsqu'elles existent actuelle­ment, ne sont pas adaptées et n'ont pas d'expertise­ en la matière. Les entités externes privées qui sont accessibles aux employé­e-s (lorsqu'elles existent) sont spécialisées sur les risques psychosociaux. Leurs actions et compé­tences demeurent moindre que le Groupe de Confiance qui devra lui, être formé à cet effet, ce qui n'est à ce jour pas le cas. Si nous pouvons saluer l'objectif de créer une structure appropriée et externe (indépendante et autre que la CdC) nous émettons nos plus grands doutes quant à la qualité et au coût de cette entité.

Article 5. Traitement :

Al. 2 : Nous ne comprenons pas que ce soit l'employeur Etat (ou une institution subventionnée) qui traite et instruit le dossier tel que l'alinéa le formule. Si nous nous adressons à la CdC ou au Groupe de confiance, ces derniers doivent pouvoir instruire de manière indépendante. La modification de l'art. 9B de la LPAC le prévoit. L'instruction doit être externe sauf si le-la lanceur-euse d'alerte s'adresse à l'employeur.

Article 6 :

Ces éléments de protections sont indispensables. Ils doivent être étendus aux employeurs privés entrant dans le champ d'application. Par conséquent, il faut également préciser que le signalement d'un-e lanceur-euse d'alerte ne constitue pas une violation du devoir de fidélité, de diligence ou de discrétion dû à l'employeur (et adapter les bases légales à cet effet).

Article 7. Protection :

L'importance d'avoir intégré le droit à la protection est à souligner.

Concernant l'al. 3 nous saluons l'objectif que toutes les institutions subventionnées (dont le périmètre doit être élargi) aient un dispositif de protection. C'est essentiel. Toutefois nous avons des doutes quant aux compétences d'entités spécifiques inconnues et non spécialisées.

Les moyens de faire respecter ce devoir de protection par l'employeur manquent.

Article 8. Obligation de l'employeur :

Il manque dans cet article ou dans la loi en général, la garantie du traitement du signalement. Cela revient, cas échéant, à l'employeur et à l'entité désignée.

Cette garantie doit suivre les obligations notamment stipulées dans la D 1 09 (loi sur la surveillance de l'Etat), art. 39 (compétences notamment et suivi Cour des Comptes).

Article 10. Disposition transitoire : Nous soutenons cet article

Par ailleurs, toutes les questions de procédures et réglementaires font défaut. La modification prévue de la LPAC concernant le Groupe de confiance, précise au nouvel al. 4 que « le Groupe de confiance est également chargé de recevoir des signalements de lanceurs d'alertes, d'instruire les faits et de protéger les lanceurs d'alerte conformément à la LPLA »...: Nous rappelons que le Cartel a été impliqué dans le règlement et la mise en place du Groupe de confiance. Il importe que nous soyons toujours associés à ce sujet, cas échéant il sera facile de critiquer cette loi qui peut se vider de son sens et de ses buts.

En conclusion, nous soutenons l'adoption d'une loi de protection des lanceurs-euses d'alertes, pour le secteur public, parapublic et subventionné, avec les amendements nécessaires, seuls à même de garantir une protection et un traitement effectifs des dénonciations et de lutter efficacement contre les problèmes visés.

Lanceurs d'alerte – comparaison des droits cantonaux

I. Saint-Gall

A. Bases légales

La protection des lanceurs d'alerte est régie à Saint-Gall par la loi sur le personnel (Personalgesetz, RS 143.1) et l'ordonnance d'application sur le personnel (Personalverordnung, RS 143.11).

B. Principe

L'article 62 alinéa 1 de la loi sur le personnel prévoit que les collaborateurs ne contreviennent pas à leur devoir de loyauté lorsqu'ils annoncent, de bonne foi, des dysfonctionnements au bureau interne de déclaration.

L'alinéa 2 énonce quant à lui que le gouvernement édicte par ordonnance des prescriptions relatives à, d'une part, la protection des collaborateurs qui annoncent des dysfonctionnement au sens de l'alinéa 1 et, d'autre part, l'organisation et la procédure du bureau interne de déclaration.

C. Procédure

L'ordonnance d'application prévoit que l'annonce des dysfonctionnements peut se faire soit à un supérieur hiérarchique, soit au bureau interne de déclaration (art. 15 al. 1). Les collaborateurs contreviennent à leur devoir de loyauté lorsqu'ils font un usage manifestement abusif du droit à l'annonce de dysfonctionnements (art. 15 al. 2).

Le gouvernement désigne une personne extérieure à l'administration, qui a les fonctions de bureau interne de déclaration (art. 16 al. 1). Ses droits et obligations sont réglés dans une convention de prestations et le gouvernement règle également la représentation (art. 16 al. 2).

Le bureau interne de déclaration remet au gouvernement chaque année un rapport sur ses activités (art. 17).

La procédure est décrite à l'article 18 alinéa 1 : le bureau interne de déclaration :

- a) établit l'état de fait ;
- b) explique la procédure aux collaborateurs qui dénoncent ainsi que leurs droits et obligations dans le cadre de la procédure ;
- c) informe le département, la chancellerie, le tribunal ou l'organe compétent de l'institution de droit public de la dénonciation lorsqu'il considère que la prise d'une mesure est interdite ;
- d) accompagne le département, la chancellerie, le tribunal ou l'organe compétent de l'institution de droit public lors de l'établissement de l'état de fait et de l'application de mesures ;

- e) renseignent les collaborateurs qui dénoncent sur le règlement de l'affaire si aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose.

Le département, la chancellerie, le tribunal ou l'organe compétent de l'institution de droit public informe le bureau interne de déclaration des mesures qu'il entend prendre ou appliquées (art. 18 al. 2).

Enfin, l'article 19 régit la confidentialité : l'annonce est traitée de manière confidentielle (al. 1). Le nom des dénonciateurs n'est pas donné sans leur accord (al. 2). Le bureau des déclarations s'assure qu'on ne puisse pas déduire qui est la personne qui dénonce (al. 3).

II. Zurich

A. Bases légales

La protection des lanceurs d'alerte à Zurich est réglée par la loi sur la procédure administrative (Verwaltungsrechtspflegegesetz ; RS 175.2).

B. Principe

L'Ombudsman est compétent pour recueillir les annonces de dysfonctionnement.

L'Ombudsman vérifie si les autorités procèdent selon la justice et l'équité. (art. 89 al. 1 VRG)

Les autorités visées sont toutes les autorités et les offices du canton et des districts, y compris les institutions cantonales dépendantes et indépendantes, à l'exception de la Banque cantonale de Zurich et des centrales électriques du canton de Zurich (art. 89 al. 2 VRG).

L'Ombudsman contrôle que les autorités agissent selon les règles de la justice et de l'équité, les normes éthiques ou déontologiques ne faisant pas partie du champ d'application. L'article 90 lettres a e b VRG prévoit que les actes du Conseil d'Etat ainsi que des autorités qui jouissent d'une indépendance judiciaire ne sont pas soumis à l'examen de l'Ombudsman.

C. Procédure

La procédure est déclenchée soit d'office, soit sur dénonciation d'une personne ayant un intérêt digne de protection, qu'il soit juridique ou factuel (art. 91 VRG).

L'Ombudsman vérifie les faits d'office et peut déléguer la situation au Parquet ou au contrôle des finances. Les autorités sont tenues de collaborer. Sur la base de ses vérifications, il peut soit donner des conseils, soit discuter de l'affaire avec les autorités, soit émettre une recommandation écrite. L'Ombudsman est tenu au secret vis-à-vis des tiers (art. 92).

Les décisions de l'Ombudsman peuvent faire l'objet d'un recours (art. 74 et 76).

III. Bâle-Ville

A. Bases légales

La protection des lanceurs d'alerte est régie à Bâle-Ville par la Loi sur le personnel du 17 novembre 1999 (Personalgesetz ; RS 162.100), article 19a Meldung von Missständen.

L'article 19a, a fait l'objet d'une réglementation dans la Verordnung betreffend Meldung von Missständen du 24 septembre 2013 (Whistleblowing-Verordnung).

B. Principe

Les employés du canton de Bâle-Ville ont le droit de signaler à l'Ombudsman les dysfonctionnements sur leur lieu de travail. Les signalements doivent être notamment conformes au principe de la bonne foi, c'est-à-dire que le lanceur d'alerte n'agit pas dans son propre intérêt (art. 19a al. 1 Personalgesetz).

Le Conseil d'Etat réglemente les détails (art. 19 al. 2).

Les signalements de bonne foi ne contreviennent pas à l'obligation de garder le secret conformément et ne constituent pas une violation du secret de fonction au sens de l'article 320 du Code pénal (art. 19 al. 3).

Une fois que l'alerte est lancée, l'ombudsman organise une réunion avec le lanceur d'alerte dans les 10 jours ouvrables et examinera les faits. Si le lanceur d'alerte n'a pas été informé du suivi donné à son signalement dans un délai de 10 jours ouvrables et qu'il y a un intérêt public à le faire il peut le signaler publiquement.

L'article 19 alinéa 4, prévoit la protection des lanceurs d'alerte dans le cadre de leurs rapports de travail.

C. Procédure

Selon l'article 1 de la *Whistleblowing-Verordnung*, le but du règlement est de protéger, dans l'intérêt public, les employés du canton qui signalent de bonne foi les dysfonctionnements.

L'article 2 définit les notions de

1. *Misstände* (trad.libre : dysfonctionnement)
2. Bonne foi : la dénonciation doit être objectivement définissable et ne doivent pas servir les intérêts personnels du lanceur d'alerte.
3. Intérêt public.

L'article 3, détaille la procédure. L'ombudsman cantonal dirige la procédure et examine la plainte. Il informe le lanceur d'alerte de ses droits et obligations dans le cadre de la procédure. Ce dernier est informé des détails de la procédure à moins que des intérêts prédominants, privés ou publics, ne s'y opposent.

L'article 4 traite de l'information au public. Le lanceur d'alerte a le droit d'informer le public s'il n'a pas reçu de confirmation de sa plainte dans les 10 jours ouvrables et que la plainte est faite de bonne foi et dans l'intérêt du public.

L'article 5 régleme la protection des lanceurs d'alerte contre les représailles dans le cadre de ses rapports de travail. Les sanctions concernent principalement les obstacles à la carrière, en particulier le licenciement, la régression dans la hiérarchie et toutes les formes de pression psychologiques exercées à l'encontre de l'employé (alinéa 2).

Il est également prévu que toute sanction prononcée à l'encontre du lanceur d'alerte peut être annulée par la *Anstellungsbehörde*.

Enfin, l'alinéa 5 prévoit que l'*Ombudstelle* prend en charge des frais à hauteur de CHF 800.- pour un conseil juridique externe.

IV. Conclusion

A l'heure actuelle, seuls trois cantons (Saint-Gall, Zurich et Bâle-Ville) ont adopté une législation en matière de lanceurs d'alerte. Les cantons d'Obwald et de Nidwald envisageraient de le faire. Il n'existe a priori pas de projets consultables disponibles dans les autres cantons.



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
Service d'audit interne de l'Etat de Genève

SAI
Case postale 3937
1211 Genève 3

Monsieur
Edouard Cuendet
Président
Commission législative

N/réf. : PIC
V/réf. :

Genève, le 14 août 2018

Projet de loi sur la protection des lanceurs d'alerte (LPLA) (B 5 07)

Monsieur le président,

Je me permets de vous approcher dans le cadre des travaux actuellement en cours à la Commission législative concernant le PL 12261 du 17 janvier 2018 portant sur la protection des lanceurs d'alerte (LPLA) (B 5 07).

A la lecture dudit projet de loi, je constate que les dispositions de protection des donneurs d'alerte prévues ne mentionnent pas le Service d'audit interne de l'Etat de Genève (SAI) ni aux articles 2 et 4 ni dans les autres modifications de loi prévues en lien avec ce sujet (notamment modification de la LPAC).

Le SAI est pourtant fortement concerné par cette problématique. En effet, de nombreux employés de l'Etat nous font part de leurs griefs (soit lors des missions d'audit, soit lors de prises de contact spontanées) que nous investiguons de manière neutre, indépendante et confidentielle en application de la Loi sur la surveillance de l'Etat (LSurv).

Au vu de ce qui précède et afin de pouvoir vous faire part de mes commentaires plus en détail je vous demande de bien vouloir m'accorder une audition dans le cadre de vos travaux.

Je vous remercie d'avance pour votre compréhension et vous prie de croire, Monsieur le président, à l'assurance de ma considération distinguée.

Charles Pict
directeur

**COUR DES COMPTES**

RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

Cour des comptes
54 rte de Chêne
1208 Genève
Tél. : +41 (0)22 388 77 90
<http://www.cdc-ge.ch>

Monsieur Edouard CUENDET
Président
Commission législative
Rue de l'Hôtel-de-Ville 2
Case postale 3970
1211 Genève 3

Genève, le 17 octobre 2018

PL 12261 sur la protection des lanceurs d'alerte (LPLA) (B 5 07)

<http://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL12261.pdf>

PL 12076 modifiant la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (LPAC) (B 5 05) (Protection des donneurs d'alerte)

<http://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL12076.pdf>

R 838 : Site internet de la Cour des comptes : NON à la délation anonyme !

<http://ge.ch/grandconseil/data/texte/R00838.pdf>

Monsieur le Président,

La Commission législative a reçu la Cour des comptes le 4 mai 2018 au sujet des objets parlementaires susmentionnés. Lors de cette audition, il avait été demandé un bilan du système d'alertes mis en place par la Cour, qui n'avait pu être établi étant donné le caractère trop récent de son introduction.

Dans son rapport annuel 2017/2018 publié le 28 septembre dernier, la Cour a réalisé un bilan du système d'alertes et souhaiterait pouvoir vous le présenter à votre meilleure convenance, dès lors que les objets parlementaires susmentionnés demeurent en suspens devant votre Commission. Par ailleurs, les alertes substantielles ayant été utilisées dans le rapport de la Cour publié le 16 octobre 2018 sur la Police du commerce et du travail au noir, de même que celles utilisées dans un rapport à paraître le 1^{er} novembre, pourront également vous être décrites.

En vous remerciant par avance de votre disponibilité, veuillez croire, Monsieur le Président, à l'assurance de notre considération distinguée.

Pour la Cour des comptes

Stanislas ZUIN, président



Service d'audit interne

Commission législative – 9 novembre 2018

Projets de loi 12076 et 12261

1 Présentation du Service d'audit interne

Cadre légal

L'activité du Service d'audit interne (ci-après : SAI) est régie par la Constitution et par la *Loi sur la surveillance de l'Etat* (LSurv).

Mission

Le SAI a pour mission de contrôler le respect des principes de gestion administrative et financière sous les angles de la conformité légale, de l'efficacité et de l'efficience. Dans ce cadre, le SAI organise souverainement son travail et possède tout pouvoir d'investigation dans les domaines suivants :

- audits financiers;
- audits de gestion;
- audits informatiques;
- audits de projets;
- **audits de fraude.**

Périmètre du SAI

Le SAI exerce son activité auprès :

- de l'administration centrale (départements et leurs services, ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance);
- des institutions cantonales de droit public, lorsqu'elles ne disposent pas de leur propre service d'audit interne ou lorsque le Conseil d'Etat le demande spécifiquement;
- des entités de droit public ou privé dans lesquelles l'Etat possède une participation majoritaire¹;
- du secrétariat général du Grand Conseil;
- du pouvoir judiciaire (pour sa gestion administrative et financière);
- des entités de droit privé bénéficiant d'une subvention du canton de Genève.

Autonomie et indépendance du SAI

En vertu de l'article 221 alinéa 2 de la Constitution qui précise que «Rattaché administrativement au Conseil d'Etat, l'audit interne (*ndlr, le SAI*) définit librement ses sujets d'investigation» et de l'article 9 alinéa 1 de la LSurv qui mentionne que «l'audit interne de l'Etat est assuré par une entité rattachée au Conseil d'Etat qui exerce ses tâches de contrôle de manière indépendante et autonome», le SAI est **autonome et indépendant**.

¹ A l'exception des entités cotées en bourse.



Obligation de renseigner et de collaborer

Les dispositions de la LSurv concernant l'obligation de renseigner et de collaborer et la protection des collaborateurs permettent au SAI de recevoir toutes les informations et posent les bases d'une protection des personnes qui l'informent.

Art. 8 Obligation de renseigner et de collaborer

- 1 *Les organes de surveillance sont en droit de demander en tout temps à chaque entité dont la surveillance leur incombe la communication de tout dossier, document, donnée ou renseignement propres à l'exercice de son activité, dans la limite des secrets institués par la loi.*
- 2 *La législation sur la protection des données personnelles est applicable.*
- 3 *Tout collaborateur d'une entité contrôlée qui ne respecte pas l'obligation de collaborer avec les organes de surveillance est réputé avoir failli à ses devoirs de fonction et s'expose à des sanctions en fonction des dispositions légales qui lui sont applicables.*
- 4 **La transmission d'informations aux organes de surveillance, de bonne foi, ne constitue pas une violation des devoirs de service du collaborateur.**

Elles sont complétées par les dispositions sur le secret de fonction.

Secret de fonction

L'article 223 Cst-GE prévoit que nul ne peut opposer le secret de fonction au SAI². Les dispositions de la LSurv relatives au secret et à la confidentialité sont identiques entre le SAI et la Cour des comptes :

- Nul ne peut opposer le secret de fonction au SAI.
- **La confidentialité de l'identité de la personne auditionnée lui est garantie.**
- Le SAI peut solliciter la levée des secrets prévus par la loi par une requête motivée qui fixe les limites et les finalités de l'investigation. Le Conseil d'Etat est l'autorité habilitée à lever le secret fiscal.
- Le SAI garantit la confidentialité de sa mission.
- Les collaborateurs du SAI sont soumis au secret de fonction.

Rapports

Les rapports du SAI ne sont pas publics; ils sont transmis, sous le sceau de la confidentialité, au Conseil d'Etat, à la commission de contrôle de gestion et à la commission des finances du Grand Conseil, au président de la Cour des comptes³. Le SAI présente, sur demande, ses rapports à la commission de contrôle de gestion ou à la commission des finances.

Comité d'audit

Le directeur du SAI assiste le Comité d'audit du Conseil d'Etat dans son travail de pilotage et de coordination de la surveillance de l'Etat (art. 47 LSurv.).

² A l'instar de ce qui est prévu pour la Cour des comptes.

³ Ainsi qu'à l'autorité cantonale de surveillance des fondations et des institutions de prévoyance (ASFIP) pour les entités qu'elle surveille.



2 Commentaires sur le rôle du SAI dans le processus de signalement par des lanceurs d'alerte prévu dans les PL 12261 et 12076

Les projets de lois 12261 et 12076 font totalement abstraction du rôle du SAI dans le processus de traitement, ce qui est préjudiciable d'une part à la réalisation de sa mission de surveillance conformément à la Constitution et à la LSurv et d'autre part à l'efficacité et à l'efficience du processus de traitement des informations obtenues par des lanceurs d'alerte d'une manière générale.

Entrave à l'efficacité de la mission de surveillance

Comme mentionné supra, le SAI est responsable de s'assurer que les risques liés à la conformité légale, à l'efficacité et à l'efficience des processus de l'Etat sont couverts par la mise en place d'activités de contrôle. Il a notamment dans sa mission les audits de fraude.

Dans ce cadre, le SAI obtient déjà des informations de tiers ou de collaborateurs portant sur des irrégularités qu'il investigate dans le cadre de ses audits. Ce processus de transmission d'informations existe depuis de nombreuses années avec succès.

Les dispositions actuelles de la LSurv permettent au SAI de recevoir les signalements et d'investiguer. Si le SAI ne fait pas partie des entités en charge du traitement des signalements selon cette nouvelle loi, cela aura un impact négatif sur sa mission de surveillance au sein de l'administration.

Efficience du processus de traitement

Le PL 12076 prévoit que seule la Cour des comptes traite les signalements. Or, au sein de son périmètre, les prérogatives du SAI en matière d'investigation sont similaires à celles de la Cour des comptes.

Conclusion

Au vu des missions du SAI découlant de la Constitution et de la LSurv et des arguments développés supra, il nous semble nécessaire que le SAI soit explicitement mentionné dans les projets de lois comme l'une des entités en charge de la réception et du traitement des signalements.



Service d'audit interne

Propositions d'amendements du Service d'audit interne de
l'Etat de Genève sur les projets de loi 12261 et 12076

1 Proposition d'amendement général

Dans l'optique d'une refonte des PL 12621 et 12076 dans un nouveau texte, nous vous proposons l'amendement suivant (texte surligné) :

Art. x Coordination avec le Service d'audit interne de l'Etat de Genève

L'entité chargée de recevoir les signalements en vertu de la présente loi communique systématiquement au Service d'audit interne de l'Etat de Genève tous les signalements qui entrent dans le champ d'application de ce dernier en application de la loi sur la surveillance de l'Etat.

2 PL 12261

Dans l'optique du retraitement du PL 12261 nous vous proposons les amendements suivants (texte surligné) :

Art. 4 Signalement

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

2 Il n'est pas anonyme.

3 L'identité du lanceur d'alerte est confidentielle.

4 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, les membres du personnel peuvent s'adresser à l'entité ou aux entités désignées par l'employeur à cet effet.

5 L'entité chargée de recevoir les signalements pour le personnel visé à l'article 2, lettres a, b et d, excepté celui du pouvoir judiciaire et le personnel administratif et technique de l'Université de Genève et de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale – Genève, est le groupe de confiance.

6 La compétence de la police, du Ministère public, de la Cour des comptes et du Service d'audit interne de l'Etat de Genève est réservée.

7. L'entité chargée de recevoir les signalements en vertu de la présente loi communique systématiquement au Service d'audit interne de l'Etat de Genève tous les signalements qui entrent dans le champ d'application de ce dernier en application de la loi sur la surveillance de l'Etat.

3 PL 12076

Dans l'optique du retraitement du PL 12261 nous vous proposons les amendements suivants (texte surligné) :

Art. 9B Droit de renseigner et de collaborer (nouveau)

1. Les membres du personnel de la fonction publique ont le droit de signaler à la Cour des comptes les irrégularités dont ils ont eu connaissance ou qui leur ont été signalées dans l'exercice de leur fonction, autres que celles visées par l'article 33 de la loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale, du 27 août 2009.



Service d'audit interne

Commission législative – 9 novembre 2018

Projets de loi 12076 et 12261

2. La Cour des Comptes communique systématiquement au Service d'audit interne de l'Etat de Genève tous les signalements qui entrent dans le champ d'application de ce dernier en application de la loi sur la surveillance de l'Etat.
3. La Cour des comptes ou le Service d'audit interne de l'Etat de Genève établissent les faits et recommandent les mesures nécessaires.
4. Nul ne doit subir un désavantage sur le plan professionnel et personnel pour avoir, de bonne foi, annoncé une irrégularité à la Cour des comptes ou au Service d'audit interne de l'Etat de Genève.



PL 12261 – Projet de loi sur la protection des lanceurs d’alerte (LPLA)

Audition devant la législative du Grand Conseil du 30 novembre 2018

Prise de position de l’ASSOCIATION DES JURISTES PROGRESSISTES

Genève, le 30 novembre 2018

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les députés,

Nous vous remercions vivement de nous recevoir pour le traitement de cet objet fort intéressant.

Nous avons pris connaissance des textes que vous nous avez adressés et les avons étudiés attentivement et avec grand intérêt.

Le point de départ est l’inscription dans la nouvelle Constitution cantonale du 14 octobre 2012 d’une disposition spécifique, comprise à l’alinéa 3 de l’article 26 consacré à la liberté d’opinion et d’expression. Selon cette disposition, 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.

Pour concrétiser cette obligation constitutionnelle imposant à l’Etat de protéger les lanceurs d’alerte, diverses propositions ont été émises. La première est celle résultant du projet de loi PL 12076 déposé par un groupe de députés issu d’un large éventail de l’échiquier politique, centré sur le droit pour les collaborateurs de la fonction publique de renseigner la Cour des comptes. La deuxième est le projet de loi présenté par le Conseil d’Etat au début de l’année (PL 12261), à la suite d’un avant-projet mis en consultation au mois de mai 2017. Enfin, vous nous avez aussi transmis une proposition de résolution, émanant d’autres députés, relative à l’anonymat des dénonciations à la Cour des comptes.

L’Association des juristes progressistes (ci-après : AJP) a souhaité prendre un peu de hauteur par rapport à ces projets divergents – qui relèvent peut-être une lutte de pouvoirs entre organes constitués – et s’est demandée selon quels critères analyser ces projets.

Elle s’est alors référée aux recommandations émises par le Conseil de l’Europe à l’attention de ses Etats membres pour la mise en œuvre d’un cadre national de protection des lanceurs d’alerte (cf. <https://rm.coe.int/16807096c8>)

ainsi qu'au petit guide qui accompagne cette recommandation (<https://rm.coe.int/16806ffbd>) (pour une documentation plus sommaire cf. un petit dépliant explicatif <https://rm.coe.int/16806ffbd2>).

La Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 30 avril 2014 (CM/Rec[2014]7 ; ci-après : la Recommandation) énonce une série de principes destinés à guider les Etats membres lorsqu'ils passent en revue leurs législations nationales ou lorsqu'ils adoptent ou modifient les mesures législatives et réglementaires qui peuvent être nécessaires et appropriées dans le cadre de leurs système juridique. Le Conseil de l'Europe qualifie ces principes comme des normes minimales à appliquer.

Ces principes sont au nombre de 29 et c'est à travers cette grille de lecture que nous avons analysé les projets de loi que vous avez actuellement sur la table.

Au regard de ces principes, nous avons relevé plusieurs points nous semblant lacunaires dans le projet de loi PL 12261.

1. Champ d'application personnel (art. 2 P-LPLA)

A teneur de la Recommandation susmentionnée, « Le champ d'application personnel du cadre national devrait couvrir toutes les personnes travaillant soit dans le secteur public, soit dans le secteur privé, **indépendamment de la nature de leur relation de travail et du fait qu'elles sont ou non rémunérées** (ch. 3) ; Le cadre national devrait également inclure les personnes **dont la relation de travail a pris fin** ou, éventuellement, **n'a pas encore commencé**, si les informations concernant une menace ou un préjudice pour l'intérêt général ont été obtenues durant le processus de recrutement ou à un autre stade de la négociation précontractuelle (ch. 4) ».

L'art. 2 P-LPLA fait référence de manière générale au personnel de l'Etat¹, à savoir aux personnes dont le contrat de travail est *actuellement en cours*.

Il sied de relever que le champ d'application personnel de la LPLA est sensiblement plus restreint que celui de la Recommandation. En effet, il ne prend en compte que les personnes dont les rapports de travail sont en cours, et non pas celles dont le contrat est fini ou qui se trouvent en processus d'engagement. Or, il peut arriver dans la pratique, que de telles personnes aient connaissance d'actes illicites et souhaitent pouvoir les dénoncer aux autorités compétentes. A titre d'exemple, nous pourrions songer à un fonctionnaire ayant démissionné qui souhaiterait signaler une activité illégale de son supérieur, mais n'aurait pas pu le faire au moment où il était en poste, par crainte de représailles. De même, il peut arriver qu'une personne apprenne dans le cadre de son processus d'engagement, que son futur collègue, voire employeur s'adonne à des activités illicites et souhaite en faire part. Ces personnes méritent également la protection donnée aux lanceurs d'alerte.

Ainsi il nous paraît judicieux d'**étendre le champ d'application du projet de loi aux personnes dont la relation de travail a pris fin ou, éventuellement, n'a pas encore commencé, si les informations concernant une menace ou un préjudice pour l'intérêt général ont été obtenues durant le processus de recrutement ou à un autre stade de la négociation précontractuelle.**

¹ La LPAC (art. 4 ss) comprend cinq catégories de membres du personnel, à savoir les fonctionnaires, les employés, les auxiliaires, les agents spécialisées ainsi que le personnel en formation (c'est-à-dire les apprentis et les stagiaires).

2. Champ d'application matériel (art. 3 P-LPLA)

A teneur de la Recommandation du Conseil de l'Europe, les Etats membres devraient préciser expressément le champ d'application du cadre national, qui devrait pour le moins inclure : **les violations de la loi et des droits de l'Homme, ainsi que les risques pour la santé, la sécurité publique et pour l'environnement** (Principe 2 Recommandation).

En l'occurrence, l'art. 3 P-LPLA, limite le champ d'application aux « (...) comportements illégaux constatés de manière licite dans l'exercice de ses fonctions en rapport avec les activités ou le personnel des autorités ou institutions soumises à la présente loi. ».

Il serait dès lors souhaitable que le législateur genevois s'aligne sur le texte de la Recommandation.

3. Les voies de signalement

3.1. Un système sur deux ou sur trois échelons

Selon la Recommandation du Comité des Ministres, les voies de signalement doivent intégrer un troisième échelon à savoir « la révélation publique d'information, à un journaliste ou à un parlementaire. » (Principe 14).

L'Exposé des motifs de la Recommandation, à son point 14, page 17, explique ainsi « Les lois de protection des lanceurs d'alerte visent aussi à faire en sorte (...) que les révélations sur une plus grande échelle, aux médias par exemple, soient protégées lorsque nécessaire ».

Dans le même sens, la Commission européenne, dans sa proposition de loi du 23 avril 2018, établit également un système de signalement à trois échelons dont le troisième est « le signalement au grand public ou aux médias – lorsqu'aucune mesure adéquate n'a été prise après le signalement par d'autres canaux, en cas de danger imminent ou manifeste pour l'intérêt public ou encore en cas de préjudice irréversible. »²

Le Projet de Loi genevois, quant à lui, crée un système de signalement sur deux échelons. Le signalement par un lanceur d'alerte doit tout d'abord être effectué auprès de sa hiérarchie (art. 4 al. 1 P-LPLA).

Mais lorsque cette dernière est notamment « mise en cause, ou lorsque les faits lui ont déjà été signalés sans suite ou pour tout autre motif fondé, les membres du personnel peuvent s'adresser à l'entité ou aux entités désignées par l'employeur à cet effet » (art. 4 al. 4 P-LPLA).

En cas d'inefficacité du signalement hiérarchique, le lanceur d'alerte peut s'adresser à une entité, qui sera soit le Groupe de confiance, soit une entité désignée par l'employeur (art. 4 al. 4 et 5 P-LPLA).

Le Groupe de confiance sera saisi lorsqu'un membre du personnel de l'une des trois catégories énumérées par l'art. 4 al. 5 du Projet de loi sera concernée :

- Le personnel couvert par le champ d'application de la LPAC, à l'exception du personnel du pouvoir judiciaire, du personnel administratif et technique de l'Université de Genève et de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale ;
- Le personnel du DIP ;

² COMMISSION EUROPEENNE, Communiqué de presse, Protection des lanceurs d'alerte : la Commission fixe de nouvelles règles applicables dans toute l'UE, Bruxelles, 23 avril 2018, disponible at : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3441_fr.htm consulté le jeudi 29 novembre 2018.

- Le personnel du Grand Conseil.

Les autres employés quant à eux pourront s'adresser à l'entité ou aux entités désignées par l'employeur à cet effet (art. 4 al. 4 in fine P-LPLA).

Il va bien évidemment sans dire que le principe de proportionnalité doit être respecté³, et que la dénonciation à un tiers doit rester une *ultima ratio*. Toutefois, il ressort clairement des actuels régimes juridiques de protection des lanceurs d'alerte que le recours aux médias ou au pouvoir politique doit être expressément prévu par une disposition légale. Sans quoi, un tel texte manquerait clairement sa cible.

3.2. Quid du second échelon ?

Quant au second échelon, soit l'employeur a désigné une entité lui convenant, soit la personne peut faire appel au Groupe de confiance.

Or, ce dernier est instauré par le Conseil d'Etat et est rattaché fonctionnellement au président du Conseil d'Etat et administrativement au département présidentiel (art. 2C nouveau P-LPAC).

Il semble légitime de relever que l'indépendance de ce Groupe de confiance peut laisser dubitatif.

Le système prévu par le législateur reste dans une structure hiérarchique traditionnelle, alors que l'esprit de la loi devrait avant tout viser à créer un recours externe et indépendant, doté d'une impartialité irréprochable.

De même, pour les employeurs non soumis au Groupe de confiance, le personnel se verra adressé à une entité désignée par l'employeur.

Dans les deux cas, le second échelon ne nous semble pas pourvu des qualités indispensables à la crédibilité d'un système de protection des lanceurs d'alerte.

4. Action découlant du signalement

4.1. Pouvoir d'instruction du second échelon

Selon le texte du Comité des Ministres, « les signalements et les révélations d'informations d'intérêts général (...) devraient donner rapidement lieu à une enquête et, le cas échéant, les résultats devraient donner lieu à une action effective et efficace de l'employeur et de l'organe réglementaire public, de l'autorité de répression ou de l'organe de contrôle approprié. ».

La loi prévoit que le pouvoir d'instruire le dossier ne revient à l'entité que, et seulement si, l'employeur lui en a donné la compétence (art. 5 al. 2 in fine P- LPLA). Faute de quoi, cette entité n'aurait que le pouvoir de conseiller, orienter et informer le lanceur d'alerte (art. 5 al. 2 ab initio P- LPLA).

Nous soulevons le caractère **facultatif** de la compétence d'instruction de l'entité. A cet égard, nous sommes d'avis que ce pouvoir d'instruction devrait se calquer à tout le moins sur celui de la Cour des comptes, tel que prévu par l'art. 27 de la Loi sur la Surveillance de l'Etat du 13 mars 2014 (D 1 09 ; dorénavant LSuv), à savoir :

« Art. 27 Moyens d'investigation

1 La Cour des comptes organise librement son travail et dispose de tous les moyens d'investigation nécessaires pour établir les faits. Elle peut notamment : a) requérir la production de tous documents utiles; b) procéder à des auditions; c) faire procéder à des expertises; d)

³ Cf. à cet égard ATF 94 IV 68.

procéder à des auditions de témoins; e) se rendre dans les locaux de l'entité contrôlée pour procéder à des investigations, en avisant celle-ci au préalable, sauf circonstance particulière. »

Quant à l'audition des témoins ou d'éventuels supérieurs hiérarchiques mis en cause, l'art. 28 LSurv dispose que « Nul ne peut opposer le secret de fonction à la Cour des comptes ».

Là encore, une telle garantie nous semble essentielle à pourvoir le second échelon de véritables pouvoirs.

De telles dispositions font actuellement défaut au présent projet. Il semble pourtant primordial que le second échelon soit automatiquement pourvu de moyens d'action à la hauteur du rôle que le législateur souhaite lui faire jouer. Cela indépendamment d'une autorisation préalable ou *ad hoc* de l'employeur.

En effet, que se passerait-il si l'employeur ne donnait pas la compétence d'instruire les faits à l'entité saisie ?

Si le second échelon n'est pas doté de compétences fortes, tout système de protection des lanceurs d'alerte repose alors uniquement sur le bon vouloir de l'employeur, ce qui n'est que peu satisfaisant.

Le régime juridique mis sur pied doit ainsi prévoir des moyens d'investigations à tout le moins égaux à ceux de la Cour des comptes. De même, il doit prévoir que personne ne pourra opposer son secret de fonction à l'entité chargée d'instruire.

4.2. Suite donnée au lanceur d'alerte sur les conséquences de sa dénonciation

Selon le Principe 20 de la Recommandation, un lanceur d'alerte faisant un signalement devrait être informé, par la personne à qui le signalement a été fait, de l'action entreprise pour y donner suite.

Une telle garantie de suivi fait actuellement défaut au projet de loi.

5. Protection contre les représailles

Le Principe 21 de la Recommandation, assure **la protection contre les représailles - directes ou indirectes - du lanceur d'alerte, telle que le licenciement, la suspension, la rétrogradation, la perte de possibilités de promotion, les mutations à titre de sanction, les diminutions ou retenues sur salaire, le harcèlement ainsi que toute forme de sanction ou de traitement discriminatoire.**

En revanche, la protection conférée par l'art. 6 al. 2 P-LPLA est bien plus restreinte, dans la mesure où il se contente de prévoir qu'un signalement ne constitue pas un motif de résiliation des rapports de service, de révocation ou de tout autre sanction disciplinaire. Il reste néanmoins muet quant aux sanctions indirectes telles que le *mobbing*, ou la rétrogradation de l'employé dénonciateur.

Or, on pourrait envisager que, dans la pratique, un supérieur hiérarchique mal intentionné ne recourra pas directement à une sanction disciplinaire à l'encontre du dénonciateur mais agirait d'une manière plus pernicieuse, par exemple en lui ôtant un certain nombre de responsabilités, en le poussant à la démission par des pressions d'ordre psychique ou en prétextant un autre motif fallacieux afin de mettre un terme aux relations de travail.

Dès lors, il serait selon nous opportun, à l'instar de la Recommandation, de dresser une liste exemplative des différents désavantages professionnels dont le lanceur d'alerte pourrait être victime et de mettre en place un système de protection efficace pour le protéger contre les répercussions tant directes qu'indirectes de son signalement.

Par ailleurs, en cas de péjoration des rapports de travail du lanceur d'alerte suite à une dénonciation, il nous paraîtrait opportun de laisser le **fardeau de la preuve** à la charge de l'employeur. Il appartiendra ainsi à de dernier de démontrer en cas de litige que la sanction n'a pas été prononcée *en raison* de la dénonciation.

Un système similaire est d'ailleurs prévu au Principe 25 de la Recommandation : « Dans les procédures juridiques ayant trait à un acte préjudiciable subi par un lanceur d'alerte, et sous réserve que celui-ci donne des motifs raisonnables de penser que l'acte préjudiciable constituait une forme de représailles à la suite de son signalement ou de sa révélation d'informations, il incombe à l'employeur d'établir que telle n'était pas la motivation de l'acte préjudiciable. »

En vous remerciant par avance de de l'attention portée à la présente, nous vous prions de recevoir, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les députés, nos respectueuses salutations.

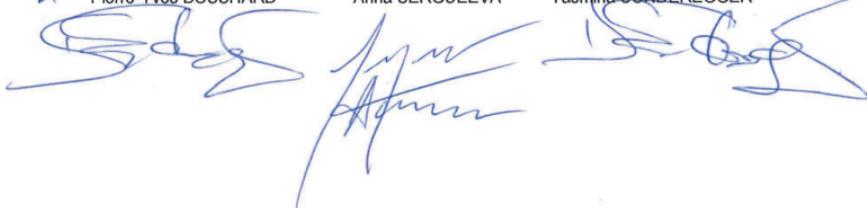
Pour l'AJP :

Est

Pierre-Yves BOSSHARD

Anna SERGUEEVA

Yasmina SONDEREGGER





Commission européenne - Communiqué de presse

Protection des lanceurs d'alerte: la Commission fixe de nouvelles règles applicables dans toute l'UE

Bruxelles, le 23 avril 2018

La Commission européenne propose une nouvelle loi afin de renforcer la protection des lanceurs d'alerte à travers l'UE.

 [U protection for whistleblowers: Commission proposes new rules](#)

Les scandales récents – «Dieselgate», «Luxleaks», «Panama Papers» – ou les révélations qui se succèdent à propos de Cambridge Analytica montrent que les lanceurs d'alerte peuvent jouer un rôle important dans la mise au jour d'activités illicites qui portent préjudice à l'intérêt général et au bien-être des citoyens et de la société.

La proposition déposée aujourd'hui garantira un niveau élevé de protection des lanceurs d'alerte qui signalent des violations du droit de l'Union européenne (UE), en fixant de nouvelles normes applicables à l'échelle de l'Union. Cette nouvelle loi verra l'instauration de canaux sûrs permettant les signalements tant au sein d'une organisation qu'après des pouvoirs publics. Elle protégera aussi les lanceurs d'alerte contre le licenciement, la rétrogradation et d'autres formes de représailles et obligera les autorités nationales à informer les citoyens et à former les pouvoirs publics à l'accompagnement des lanceurs d'alerte.

Selon le premier vice-président de la Commission, M. Frans **Timmermans**, «de nombreux scandales récents n'auraient peut-être jamais été mis au jour si, de l'intérieur, des voix courageuses ne s'étaient élevées. Dès lors, mieux protéger les lanceurs d'alerte nous permettra de mieux détecter et prévenir tout préjudice porté à l'intérêt général en cas de fraude, de corruption ou d'évitement fiscal par les entreprises ou encore à la santé humaine ou à l'environnement. Il ne devrait pas y avoir de punition quand on a fait ce qui est juste. En outre, les propositions déposées aujourd'hui protègent aussi ceux qui interviennent en tant que source pour des journalistes d'investigation, contribuant ainsi à garantir la défense de la liberté d'expression et de la liberté des médias en Europe.»

Mme Věra **Jourková**, commissaire pour la justice, les consommateurs et l'égalité des genres, a ajouté pour sa part: «les nouvelles règles de protection des lanceurs d'alerte seront un catalyseur du changement. Avec la mondialisation et la tentation réelle de maximiser le profit, parfois aux dépens de la loi, il faut soutenir ceux qui sont prêts à prendre le risque de dénoncer des violations graves du droit de l'UE. Nous le devons aux honnêtes gens d'Europe.»

Les lanceurs d'alerte peuvent aider à détecter, à instruire et à sanctionner des violations du droit de l'UE. Ils jouent également un rôle important quand ils permettent aux journalistes et à la presse libre de tenir la place fondamentale qui est la leur dans nos démocraties. C'est pourquoi les lanceurs d'alerte ont besoin d'une protection adéquate contre l'intimidation ou les représailles. Les citoyens qui mettent au jour des activités illégales ne devraient pas être punis du fait de leurs actes. Mais en réalité, bon nombre d'entre eux le paient de leur emploi, de leur réputation voire de leur santé: 36 % des travailleurs qui ont signalé des fautes ont été victimes de mesures de représailles (*Enquête Global Business Ethics*, 2016). La protection des lanceurs d'alerte contribuera aussi à la sauvegarde de la liberté d'expression et de la liberté des médias, et elle est essentielle à la protection de l'État de droit et de la démocratie en Europe.

Protection pour toute une série de violations du droit de l'Union

La proposition déposée aujourd'hui garantit une protection dans toute l'UE en cas de lancement d'une alerte portant sur une violation de la législation de l'UE concernant les marchés publics, les services financiers, le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, la sécurité des produits, la sécurité des transports, la protection de l'environnement, la sûreté nucléaire, la sécurité des denrées alimentaires et aliments pour animaux, la santé et le bien-être des animaux, la santé publique, la protection des consommateurs, le respect de la vie privée, la protection des données et la sécurité des réseaux et systèmes d'information. Elle s'applique également aux atteintes aux règles de l'UE en matière de concurrence, aux violations et abus de la réglementation applicable à la fiscalité des entreprises et aux préjudices portés aux intérêts financiers de l'UE. La Commission encourage les États membres à aller au-delà de cette norme minimale et à mettre en place des cadres globaux de protection des lanceurs d'alerte fondés sur les mêmes principes.

Des mécanismes et obligations clairs pour les employeurs

Toutes les entreprises de plus de 50 salariés ou dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 10 millions d'euros seront tenues de mettre en place une procédure interne pour traiter les signalements des lanceurs d'alerte. Toutes les administrations nationales ou régionales et les municipalités (le village) de plus de 10 000 habitants seront également concernées par la nouvelle loi.

Les mécanismes de protection à mettre en place devront comprendre notamment:

- des **canaux de communication clairs**, à l'intérieur et à l'extérieur de l'organisation, garantissant la confidentialité;
- un **système de signalement à trois échelons comprenant**:
 - des canaux de signalement internes;
 - une voie de signalement aux autorités compétentes – dès lors que les canaux internes ne fonctionnent pas ou qu'il peut raisonnablement être supposé qu'ils ne fonctionneront pas (par exemple lorsque le recours à des canaux internes pourrait mettre en péril l'efficacité de mesures d'enquête menées par les autorités compétentes);
 - le signalement au grand public ou aux médias – lorsqu'aucune mesure adéquate n'a été prise après un signalement par d'autres canaux, en cas de danger imminent ou manifeste pour l'intérêt public ou encore en cas de préjudice irréversible;
- des **obligations de retour d'information pour les autorités et les entreprises**, qui devront réagir aux signalements et y assurer un suivi dans un délai de trois mois dans le cas d'un signalement par les canaux de communication internes;
- des **mesures de prévention des représailles et une protection effective**: toute forme de représailles est interdite et doit faire l'objet de sanctions. Si le lanceur d'alerte subit des mesures de représailles, il doit avoir accès à des conseils gratuits et à des voies de recours appropriées (par exemple, des mesures permettant de mettre fin au harcèlement sur le lieu de travail ou d'éviter un licenciement). La charge de la preuve sera inversée en pareil cas, la personne ou l'organisation impliquée devant établir qu'elle n'a pas de représailles à l'encontre du lanceur d'alerte. Les lanceurs d'alerte seront également protégés dans les procédures judiciaires, en particulier par une exonération de la responsabilité liée à la divulgation des informations concernées.

Des mesures de sauvegarde effective

La proposition protège le lancement d'alerte responsable, mû par l'intention sincère de préserver l'intérêt public. Elle comprend dès lors des mesures de sauvegarde destinées à décourager les signalements malveillants ou abusifs et à prévenir des atteintes injustifiées à la réputation. Les personnes impliquées dans les faits signalés par un lanceur d'alerte bénéficieront pleinement de la présomption d'innocence, du droit à un recours effectif et à un procès équitable et du droit de la défense.

Contexte

La protection accordée aux lanceurs d'alerte au sein de l'Union est actuellement fragmentée et inégale. À l'heure actuelle, seuls dix États membres de l'UE assurent une pleine protection des lanceurs d'alerte. Dans les autres États, la protection accordée est partielle et ne s'applique qu'à des secteurs ou catégories de travailleurs spécifiques.

La proposition de la Commission s'appuie sur la [recommandation](#) sur la protection des lanceurs d'alerte de 2014 du Conseil de l'Europe, dans laquelle il recommande que «les États membres disposent d'un cadre normatif, institutionnel et judiciaire pour protéger les personnes qui, dans le cadre de leurs relations de travail, font des signalements ou révèlent des informations concernant des menaces ou un préjudice pour l'intérêt général», et elle énonce des principes qui pourront guider les États lors de l'adoption ou du réexamen de ce type de cadres.

Dans ses [conclusions sur la transparence fiscale](#) du 11 octobre 2016, le Conseil a invité la Commission à envisager la possibilité d'une future action de l'UE. Les organisations de la société civile et les syndicats ont régulièrement plaidé pour la mise en place d'un dispositif législatif à l'échelle de l'UE qui protège les lanceurs d'alerte agissant au nom de l'intérêt public.

La Commission s'est engagée à prendre des mesures pour protéger les lanceurs d'alerte, notamment les sources journalistiques, lors du deuxième [colloque annuel](#) sur les droits fondamentaux de novembre 2016, dont le thème était «Pluralisme des médias et démocratie».

Renforcer la protection des lanceurs d'alerte permet aussi de concrétiser l'engagement pris par la Commission de mettre davantage l'accent sur l'application du droit de l'Union, comme elle l'a exposé dans sa communication de 2016 intitulée «[Le droit de l'UE: une meilleure application pour de meilleurs](#)

COMMISSION LÉGISLATIVE

AUDITION AU SUJET DES OBJETS PL12076, PL12261 ET R838

30 NOVEMBRE 2018



COUR DES COMPTES
RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

SOMMAIRE

- Survol du contenu de l'audition du 4 mai 2018, avec mise à jour
 - Description et historique du système d'alerte de la Cour
 - Bilan du système d'alerte après une année d'activité
 - Prise de position sur les objets R 838, PL 12261 et PL 12076

Système d'alerte



3

HISTORIQUE CDC

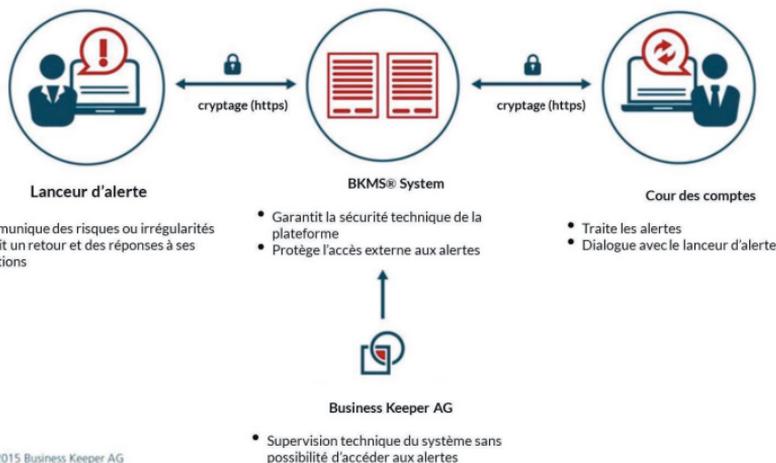
Origine du système de gestion des alertes

- La mise en place d'un dispositif de gestion des alertes par la Cour des comptes n'a rien de nouveau, cette dernière s'en souciant depuis sa création, en 2007 (création d'une adresse courriel hors du réseau État).
- La Cour des comptes avait ensuite participé, dès 2008, aux travaux de la délégation suisse du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe invitant les cantons à encourager le signalement de possibles cas de corruption.
- En février 2009, la Cour avait proposé au Conseil d'État une démarche conjointe novatrice et exemplaire au niveau cantonal, fondée sur l'exemple de la Confédération et les recommandations du GRECO.
- Le Conseil d'État n'a pas donné suite à cette proposition, la Cour des comptes en a pris acte et a alors développé, dans le respect de son autonomie et des lois, ses relations avec les lanceurs d'alerte en créant les outils suivants :
 - Site internet et formulaire de contact hors du réseau État (2011)
 - Plateforme sécurisée (2017)



4

PLATEFORME SÉCURISÉE



© 2015 Business Keeper AG



5



Vous êtes actuellement connecté sur la plateforme externe et sécurisée dédiée aux lanceurs d'alerte. Votre anonymat est garanti.

Français

Si vous voulez soumettre votre **première** alerte, cliquez ici :

Si vous avez déjà installé une boîte de dialogue, vous pouvez vous identifier ici :

• **Qui peut soumettre une alerte ?**

Aidez-nous à lutter contre les irrégularités au sein des entités publiques !

Depuis sa création, la Cour des comptes a reçu plusieurs centaines de communications de tiers, actuellement au rythme de plus d'une par semaine.

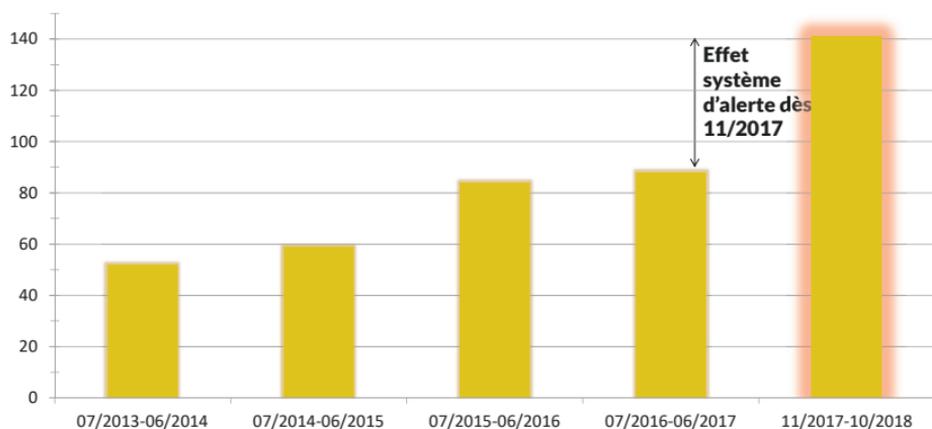
En tant que citoyen ou employé de l'État, des communes et autres institutions financées par la collectivité, vous pouvez utiliser cette plateforme externe sécurisée pour communiquer vos soupçons. Vous n'avez pas besoin de joindre à votre communication des moyens de preuve, tels des documents ou des témoignages. La Cour des comptes traite votre signalement de façon confidentielle. Vous pouvez aussi vous adresser à nous de façon anonyme.



6 / 27

CHIFFRES-CLÉS

Sollicitations totales reçues



7

PÉRIODE 11/2017 - 10/2018

Activité du 01.11.2017 au 31.10.2018:

141 sollicitations reçues pour lesquelles la Cour est compétente



43

Courrier postal ou entretien individuel

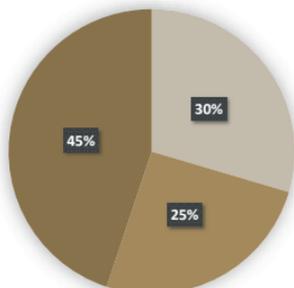


98

Système d'alerte

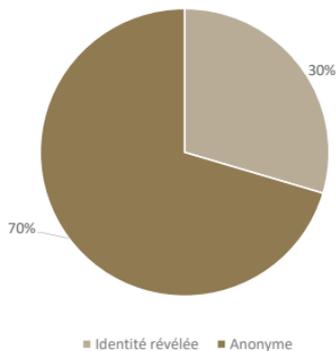


Traitement des alertes reçues (N= 98)



- Utilisées dans le cadre d'examen sommaires
- Utilisées dans le cadre d'un examen préliminaire ou d'un audit
- Inscrites à l'analyse des risques

Statut des lanceurs d'alerte (N=98)



- Identité révélée
- Anonyme

8

POINTS-CLÉS

Pour le lanceur d'alerte

- L'anonymat est une option, pas une obligation
- Retour d'information quant à son signalement
- Niveau de sécurité amélioré
- Un point unique d'entrée couvrant toute la sphère publique genevoise, respectant le principe de subsidiarité (si la hiérarchie n'a pas pris de mesures suffisantes ou est directement concernée par le problème)

Pour la Cour des comptes

- Meilleure prise en compte des préoccupations des citoyens / usagers
- Indépendamment de l'origine anonyme ou non de la communication, la Cour des comptes vérifie systématiquement les allégations avant de décider de la suite à donner (examen sommaire, audit/évaluation, non-entrée en matière).
- Le système concerne les tâches d'investigation de la Cour; la Cour n'est pas chargée de la protection du lanceur d'alerte.



11

BONNES PRATIQUES

NORME ISSAI 5700 - LIGNES DIRECTRICES POUR L' AUDIT DE LA PRÉVENTION DE LA CORRUPTION , P. 17 (2016)

système de réception des plaintes. Des lignes téléphoniques réservées et Internet sont des exemples d'outils de dénonciation couramment utilisés. Tout système de dénonciation sera efficace non seulement si une solution est à la disposition des citoyens, mais aussi s'il assure l'anonymat des dénonciateurs et les convainc que les autorités publiques utilisent bien l'information sur les irrégularités commises dans le secteur public qu'ils leur communiquent. Toute l'information ainsi recueillie par le truchement du système de plaintes des ISC doit être transmise par une connexion sécurisée, et les ISC doivent protéger toute l'information fournie par les dénonciateurs ou autres personnes contre toute divulgation non autorisée³⁴.



12

ASSOCIATION OF FRAUD EXAMINERS - REPORT TO THE NATIONS, 2018 (P. 17)

Tip Sources

Since tips are the most common detection method, it is important to understand where those tips come from. Figure 10 shows that slightly more than half of all tips (53%) were provided by employees of the victim organizations. Meanwhile, nearly one-third (32%) of the tips that led to fraud detection came from people outside the organization: customers, vendors, and competitors. Active cultivation of tips and complaints, such as the promotion of fraud hotlines, is often geared primarily toward employees,

but this data suggests organizations should also consider promoting reporting mechanisms to outside parties, especially customers and vendors. Additionally, 14% of tips came from an anonymous source, demonstrating that a significant portion of those who reported fraud did not want their identities known. Whistleblowers often have a fear of being identified or retaliated against, which is why it is important that they be able to make reports anonymously where such practice is legally permissible.

FIG. 9 How is occupational fraud initially detected?

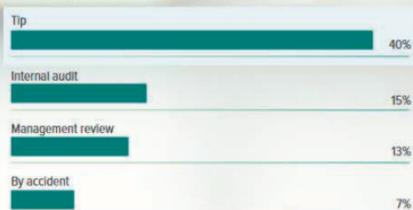


FIG. 10 Who reports occupational fraud?



13

“COMMITTING TO EFFECTIVE WHISTLEBLOWER PROTECTION IN THE PUBLIC AND PRIVATE SECTORS”, OECD, 2016

- 59% des pays de l’OCDE connaissent des dispositifs garantissant l’anonymat aux lanceurs d’alerte du secteur public

Figure 3. OECD countries guaranteeing anonymity to public sector whistleblowers



14

BONNES PRATIQUES

“PROTECTION DES LANCEURS D’ALERTE : PETIT GUIDE POUR LA MISE EN ŒUVRE D’UN CADRE NATIONAL”, CONSEIL DE L’EUROPE, 2016

- « [...] Les révélations anonymes d’informations et les dispositifs établis à cette fin sont reconnus comme étant des outils précieux pour faire passer ou recevoir des informations d’intérêt général [...] »

“WHISTLEBLOWING IN THE AUSTRALIAN PUBLIC SECTOR”, AUSTRALIAN NATIONAL UNIVERSITY, 2008

- « [...] Reporting pathways : [...] Commitment that anonymous reports will be acted on [...] »

PARTOUT OÙ LES DÉNONCIATIONS ANONYMES SONT ACCEPTÉES...

- L’anonymat est une option, pas une obligation

15

POSSIBILITÉS DE DÉNONCIATIONS ANONYMES : EXEMPLES



16

Die Volkswirtschaft

Plattform für Wirtschaftspolitik

START | SCHWERPUNKTE | THEMEN ≡ | MEINUNGEN ≡ | ZAHLEN ≡ | Suchen...

DE | FR | SERVICE ≡

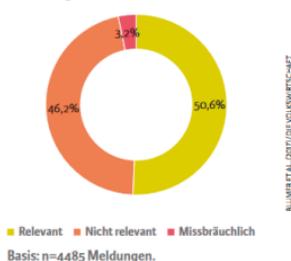
Helene Blumer, Christian Hauser | 22.03.2018

Artikel als PDF laden

Unternehmen profitieren von Whistleblowern

Bei vielen Grossunternehmen in der Schweiz gehören Meldestellen für Whistleblower mittlerweile zum Standard. Das Instrument leistet einen effektiven Beitrag zur Missstandsbekämpfung, wie ein Faktencheck zeigt.

Abb. 2: Relevante und missbräuchliche Meldungen



gegen der weitverbreiteten Befürchtung führt die Zusicherung von Anonymität zu keinem Anstieg an missbräuchlichen Meldungen: Mehr als die Hälfte der Grossunternehmen bietet ihren Hinweisgebenden die Möglichkeit, ihre Meldungen anonym einzureichen; bei den KMU ist dies bei gut einem Drittel der Fall.

46 Die Volkswirtschaft 4/2018

17

FIPOI



LE-CONSEIL-DE-FONDATION, ¶

Vu-les-articles-7-lettre-c-et-9-lettre-a-des-statuts-de-la-Fondation-des-immeubles-pour-les-organisations-internationales-(FIPOI), ¶

[adopte](#) ce-qui-suit-¶

¶

Art.-16-Gestion-des-conflits-et-des-dysfonctionnements ¶

En-cas-de-conflit-au-travail-ou-de-toute-autre-atteinte-à-la-personnalité-(discrimination, harcèlement-sexuel, mobbing, violence)-ou-encore-en-cas-de-dysfonctionnement-au-sein-de-la-FIPOI, les-collaborateurs-qui-sont-dans-l'impossibilité-de-se-référer-à-leur-responsable-hiérarchique, au-responsable-des-ressources-humaines-ou-au-Directeur, du-fait-leur-implication-directe-ou-indirecte, peuvent-dénoncer-les-faits-directement-au-Comité-d'audit. ¶

Le-Comité-d'audit-peut-être-saisi-de-façon-anonyme. ¶

Règlement-du-Comité-d'audit ¶



NB Règlement adopté par le Conseil de fondation le 29 mars 2018

18

Prise de position sur les objets en suspens

- **R 838:** rejet, entrave au travail CdC
- **PL 12261:** amendements indispensables, sinon entrave au travail CdC
- **PL 12076 :** acceptation, souhait de modification similaire à d'autres lois



R 838 / 22 NOVEMBRE 2017

Secrétariat du Grand Conseil

R 838

Proposition présentée par les députés :

M^{mes} et MM. Lionel Halpérin, Murat Julian Alder, Nathalie Fontanet, Jean Romain, Nathalie Schneuwly, Beatriz de Candolle, Yvan Zweifel, Patrick Saudan, Michel Ducret, Alexandre de Senarciens, Charles Sellegger, Jacques Béné, Georges Vuillod, Raymond Wicky, Edouard Cuendet, Serge Hiltpold, Nathalie Hardy, Jean-Luc Forn, Vincent Maître, Bénédicte Montant, Philippe Morel, Céline Zuber-Roy, Simone de Montmollin

Date de dépôt : 22 novembre 2017

Proposition de résolution

Site internet de la Cour des comptes : NON à la délation anonyme !

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant :

- que l'art 10A de la loi sur la procédure administrative (LPA) fait interdiction à l'administration de donner suite à une dénonciation anonyme ;
- que la question peut se poser de savoir si cette disposition trouve application directement, s'agissant de la Cour des comptes, mais qu'il ne fait aucun doute que la volonté du législateur était de dissuader les éventuels dénonciateurs d'agir de manière anonyme ;
- que la délation anonyme ouvre la porte à toutes les dérives, faisant appel aux instincts les plus vils de l'être humain, en encourageant la dénonciation de faits dont la véracité est souvent douteuse, tout en permettant au délateur de n'encourir aucune responsabilité ;
- que l'histoire enseigne que la délation anonyme n'a jamais fait progresser la cause de la Justice, mais qu'elle a été au contraire à l'origine de nombreuses injustices et qu'elle a d'autre part contribué au colportage de rumeurs infondées ;

- que, s'il est important de protéger le dénonciateur en assurant une confidentialité absolue s'il agit de bonne foi et dans l'intérêt général, lui permettre d'agir dans l'anonymat le plus total n'aura pour conséquence que de voir se multiplier les dénonciations infondées ;
- que, alors que la volonté claire du législateur genevois est de ne donner aucune suite aux dénonciations anonymes, il apparaît très problématique de constater que la Cour des comptes encouragerait, en assurant l'anonymat aux dénonciateurs sur son site internet, la délation anonyme ;
- que, selon l'art 19 al. 2 du règlement interne de fonctionnement de la Cour des comptes, les dénonciations anonymes sont traitées de la même manière que celles manifestement sans fondement, parce qu'à juste titre la Cour des comptes a considéré qu'une dénonciation anonyme n'avait aucune valeur probante,

invite la Cour des comptes

à désactiver immédiatement sur son site internet la possibilité offerte aux dénonciateurs de se voir garantir l'anonymat.



PL 12261/ 17 JANVIER 2018

Secrétariat du Grand Conseil

PL 12261

*Projet présenté par le Conseil d'Etat**Date de dépôt : 17 janvier 2018***Projet de loi
sur la protection des lanceurs d'alerte (LPLA) (B 5 07)**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève,
vu l'article 26, alinéa 3, de la constitution de la République et canton de
Genève, du 14 octobre 2012,
décrète ce qui suit :

Art. 1 But

¹ La présente loi a pour but de mettre en œuvre les mécanismes de protection
des lanceurs d'alerte au sens de l'article 26, alinéa 3, de la constitution de la
République et canton de Genève, du 14 octobre 2012.

² Dans ce cadre, elle vise à garantir le traitement des signalements de
comportements illégaux et la protection des lanceurs d'alerte de bonne foi.

Art. 2 Champ d'application

La présente loi s'applique au personnel :

- a) visé par la loi générale relative au personnel de l'administration
cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux,
du 4 décembre 1997;
- b) du département chargé de l'instruction publique;
- c) d'enseignement et de recherche de l'Université de Genève et de la Haute
école spécialisée de Suisse occidentale – Genève;
- d) du Grand Conseil;
- e) du pouvoir judiciaire;
- f) de la Cour des comptes;
- g) des communes et des entités qui en dépendent;
- h) des institutions visées par la loi sur l'organisation des institutions de
droit public, du 22 septembre 2017.

21



PL 12261/ 17 JANVIER 2018



POUR QUE LA COUR DES COMPTES PUISSE CONTINUER À TRAVAILLER COMME ELLE LE FAIT DEPUIS DOUZE ANS, DES AMENDEMENTS AU PL 12261 SONT INDISPENSABLES :

➤ Art. 2 (nouvelle teneur)

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) des institutions cantonales de droit public;
- c) des entités de droit public ou privé dans lesquelles l'Etat possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse;
- d) du Grand Conseil;
- e) du pouvoir judiciaire;
- f) de la Cour des comptes;
- g) des autorités communales, des services et institutions qui en dépendent, ainsi que des entités intercommunales.

22



PL 12261/ 17 JANVIER 2018

AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR LA CDC

➤ Art. 4 al. 2 (à supprimer)

² Il n'est pas anonyme

➤ Art. 4 al. 4 et al. 5 (nouvelle teneur)

⁴ 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 organe de direction interne à son employeur ou à la Cour des comptes.

⁵ 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 4.



23

PL 12261/ 17 JANVIER 2018

AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR LA CDC

➤ Art. 5 al. 2 (nouvelle teneur)

² L'entité saisie d'un signalement instruit le dossier afin d'établir les faits. Elle transmet ses conclusions à l'employeur.

➤ Art. 7 al. 2 et 3 (nouvelle teneur)

² Le lanceur d'alerte et les témoins membres du personnel de l'administration cantonale peuvent faire appel au groupe de confiance pour leur protection.

³ Les autres autorités ou institutions auxquelles la loi s'applique se dotent d'un dispositif offrant un niveau de protection équivalent. Elles peuvent adhérer conventionnellement au dispositif du groupe de confiance.

➤ Art. 11 al. 1 : art. 2C al. 4 (nouvelle teneur)

⁴ Le groupe de confiance est également chargé de protéger les lanceurs d'alerte conformément à la loi sur la protection des lanceurs d'alerte, du ... (à compléter)



24

PL 12261/ 17 JANVIER 2018

AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR LA CDC

➤ Art. 11 al. 1 : art. 2C al. 4 LPAC (nouvelle teneur)

⁴ Le groupe de confiance est également chargé de protéger les lanceurs d'alerte conformément à la loi sur la protection des lanceurs d'alerte, du ... (à compléter)

➤ Art. 11 al. 2 : art. 33 al. 3 LaCP (nouvelle teneur)

³ Un fonctionnaire est réputé avoir respecté l'obligation de l'alinéa 1 du présent article lorsqu'il a signalé les faits à sa hiérarchie, à la Cour des comptes ou à l'entité prévue à cet effet en application de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte, du ... (à compléter)



25

PL 12076/ 17 MARS 2017

Secrétariat du Grand Conseil

PL 12076

Projet présenté par les députés :
M^{mes} et MM. Thomas Blasi, Cyril Mizrahi, Bernhard Riedweg, Michel Baud, Christo Ivanov, Stéphane Florey, André Pfejffer, Patrick Lussi, Magali Orsini, Pierre Gauthier, Eric Stauffer, Jean Batou, François Lefort, Boris Calame, Pierre Vanek

Date de dépôt : 17 mars 2017

Projet de loi

modifiant la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (LPAC) (B 5 05) (Protection des donneurs d'alerte)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

Art. 1 Modification

La loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997, est modifiée comme suit :

Art. 9B Droit de renseigner et de collaborer (nouveau)

¹ Les membres du personnel de la fonction publique ont le droit de signaler à la Cour des comptes les irrégularités dont ils ont eu connaissance ou qui leur ont été signalées dans l'exercice de leur fonction, autres que celles visées par l'article 33 de la loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale, du 27 août 2009. La Cour des comptes établit les faits et prend les mesures nécessaires.

² Nul ne doit subir un désavantage sur le plan professionnel et personnel pour avoir, de bonne foi, annoncé une irrégularité à la Cour des comptes.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.



26

PL 12076 / 17 MARS 2017

APPRÉCIATION

- Analogie avec l'art. 22a LPers de la Confédération, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011 (cf. travaux du GRECO – 2008 mentionnés ci-avant)
- Signal important du fait de l'inscription de cette disposition dans une loi spécifique aux droits et devoirs du personnel
- Appréciation favorable de la Cour des comptes, toutefois avec une proposition d'amendements (modifications à d'autres lois) dès lors qu'en l'état le PL 12076 ne concerne que le personnel soumis à la LPAC.

AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR LA CDC

- Une disposition similaire à l'art. 9B LPAC du PL 12076 devrait être introduite dans les lois régissant l'ensemble du personnel concerné par le champ d'application de la LSurv (LAC pour les communes, LOIDP pour les institutions de droit public, LIP pour le personnel enseignant, LPol pour le personnel policier, etc.).



27

ANNEXE

Éléments d'analyse justifiant:

- le rejet de la R 838
- les amendements proposés concernant le PL 12261



28

ASSEMBLÉE CONSTITUANTE

ART. 26 AL. 3 CST-GE

- 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.

MATÉRIEL UTILISÉ POUR L'ANALYSE

- Procès-verbaux des commissions 1 (principes généraux et droits fondamentaux) et 3 (institutions : les trois pouvoirs)
- Bulletin officiel de l'Assemblée constituante
- Michel Hottelier et Thierry Tanquerel, La Constitution genevoise du 14 octobre 2012, Semaine judiciaire, 2014, pp. 341-385.



ASSEMBLÉE CONSTITUANTE

RÉSULTATS

- Aucune discussion sur les moyens de protéger le lanceur d'alerte.
- Ni la question de la confidentialité ni celle de l'anonymat ne sont abordées.
- La notion de « protection adéquate » peut s'entendre de l'anonymat, ni l'interprétation textuelle ni l'interprétation de la volonté du constituant (historique) ne permettant de soutenir le contraire.
- La protection suppose la réalisation de cinq conditions cumulatives (bonne foi ; sauvegarde de l'intérêt général ; organe compétent ; comportements illégaux ; [...] constatés de manière licite).
- La notion de l'organe compétent peut être définie de manière large.
- L'assemblée constituante ne s'est pas prononcée sur le ou les ordres juridiques de référence pour constater l'illégalité et la condition de la licéité porte à son sens sur le constat proprement dit.



R 838 / 22 NOVEMBRE 2017

APPRÉCIATION

- La volonté du législateur lors de l'introduction de l'art. 10A LPA a été «d'empêcher le recours à la dénonciation anonyme dans le cadre de la procédure administrative. Le droit pénal reste évidemment réservé. Il ne s'agit pas de remettre en cause le fait que la police et la justice pénale peuvent avoir besoin de la dénonciation anonyme». (Conclusion du rapport de la Commission des droits politiques et du règlement, PL 9365-A, 30 août 2005)
- La LPA n'est pas applicable au Ministère public, ni aux actes de la police judiciaire. Elle n'est pas non plus applicable à la Cour des comptes, cette dernière n'étant pas mentionnée à l'art. 5 LPA puisqu'elle ne produit pas de décisions au sens de l'art. 4 LPA, mais des recommandations non contraignantes.
- Le Tribunal fédéral a de plus confirmé que la Cour des comptes n'était pas soumise à la LPA (arrêt 1C_471/2012 du 23 mai 2013).



R 838 / 22 NOVEMBRE 2017

APPRÉCIATION

- Même si une telle disposition devait être appliquée à la Cour, cette dernière serait tenue de lancer un contrôle si un intérêt public prépondérant l'exige, peu importe l'origine anonyme ou non de la dénonciation (voir Tanquerel, *Manuel de droit administratif, Genève/Zurich/Bâle, 2011*; Grodecki/Jordan, *Code annoté de procédure administrative genevoise LPA/GE et lois spéciales, Berne, 2017*; Chaksad, *Die verwaltungsrechtliche Aufsichtsanzeige, Zurich/Bâle/Genève, 2015*; *Chambre administrative de la Cour de justice genevoise ATA/240/2017*; *Tribunal cantonal neuchâtois, arrêt du 30 septembre 2015*).
- Il existe tant une base constitutionnelle que légale justifiant aussi bien l'intervention d'office que sur dénonciation, anonyme ou non, de la Cour des comptes pour opérer des contrôles.



R 838 ET PL 12261 - ANONYMAT – AVIS DE DROIT

LA SAISINE DE LA COUR DES COMPTES SUR DÉNONCIATION ANONYME

En conclusion, la Cour des comptes a le droit d'opérer des contrôles en cas de dénonciation anonyme, en particulier au moyen d'une plateforme d'alerte anonyme sécurisée. Cette compétence repose sur une base légale, vise l'intérêt public et est proportionnée au but visé.

La Cour des comptes a même l'obligation d'intervenir si l'intérêt public l'exige : lui interdire de procéder à des contrôles en présence de soupçons sérieux et fondés pour le seul motif de la méconnaissance de l'identité des dénonciatrices serait contraire à l'intérêt public, voire arbitraire.

Alexandre Flückiger / Dominique Hänni
Faculté de droit de l'UNIGE
2 mai 2018

33

PL 12261/ 17 JANVIER 2018

APPRÉCIATION

- Ad art. 2 : le champ d'application de la loi n'est pas cohérent (personnel concerné) car il ne garantit pas la correspondance entre le champ de protection des lanceurs d'alerte et le champ d'intervention en matière de traitement des alertes. Il convient de reprendre le champ de la LSsurv.
- Ad art. 4 al. 4 et 5, et art. 5 al. 2 : le rôle dévolu au groupe de confiance comprend d'une part des missions de vérification et d'investigation quant aux signalements reçus et d'autre part une mission de protection des lanceurs d'alerte répondant aux conditions cumulatives rappelées ci-avant (bonne foi ; sauvegarde de l'intérêt général ; organe compétent ; comportements illégaux ; [...] constatés de manière licite). Ce double rôle est inapproprié du point de vue des compétences requises, est inefficace du point de vue de l'usage des fonds publics et est inadéquat en termes d'indépendance formelle et de fait.

La Confédération a d'ailleurs choisi de ne pas mélanger ces rôles, ainsi que le prévoit l'art. 22a LPers de la Confédération, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011 (cf. travaux du GRECO – 2008 mentionnés ci-avant) :

34

PL 12261/ 17 JANVIER 2018

-  **Art. 22a¹** Obligation de dénoncer, droit de dénoncer et protection

¹ Les employés sont tenus de dénoncer aux autorités de poursuite pénale, à leurs supérieurs ou au **Contrôle fédéral des finances** tous les crimes et délits poursuivis d'office dont ils ont eu connaissance ou qui leur ont été signalés dans l'exercice de leur fonction.

² Les obligations de dénoncer prévues par d'autres lois fédérales sont réservées.

³ Les personnes qui ont le droit de refuser de déposer ou de témoigner selon les art. 113, al. 1, 168 et 169 du code de procédure pénale du 5 octobre 2007² ne sont pas soumises à l'obligation de dénoncer.

⁴ Les employés ont le droit de signaler au **Contrôle fédéral des finances** les autres irrégularités dont ils ont eu connaissance ou qui leur ont été signalées dans l'exercice de leur fonction. Le **Contrôle fédéral des finances** établit les faits et prend les mesures nécessaires.

⁵ Nul ne doit subir un désavantage sur le plan professionnel pour avoir, de bonne foi, dénoncé une infraction ou annoncé une irrégularité ou pour avoir déposé comme témoin.

35



PL 12261/ 17 JANVIER 2018

APPRÉCIATION

- Ad art. 7 al. 2 et 3 : la rédaction est à revoir et à simplifier compte tenu des modifications à apporter au champ d'application (voir supra ad art. 2)
- Ad art. 11 al. 1 : art. 2C al. 4 LPAC : la rédaction est à revoir compte tenu du rôle du groupe de confiance qui devrait être limité aux tâches de protection.
- Ad art. 11 al. 2 : art. 33 al. 3 LaCP : la rédaction est à revoir compte tenu qu'il n'y a pas à exclure la CDC comme entité récipiendaire possible. Analogie avec LPers.



36

Pour mémoire

PRENDRE CONTACT AVEC LA COUR

Si vous avez connaissance de soupçons de corruption, de dysfonctionnements de gestion ne pouvant être réglés par la hiérarchie, d'indices d'irrégularité, etc., prenez contact spontanément avec la Cour des comptes.

COUR DES COMPTES

54 route de Chêne

1208 Genève

Tél. : +4122 388 77 90

E-mail confidentiel (hors réseau Etat): info@cdc-ge.chSite Internet: <http://www.cdc-ge.ch>

La Cour des comptes garantit votre confidentialité. Elle vérifie les faits et prend les mesures qu'elle juge appropriées.

PL 12261 du CE	Propositions PJ	Propositions CdC	Propositions Cartel	Propositions SAI	Propositions AJP
<p>Projet de loi sur la protection des lanceurs d'alerte (LPLA) (B 5 07)</p> <p>Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève,</p> <p>vu l'article 26, alinéa 3, de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012,</p> <p>décède ce qui suit :</p> <p>Art. 1 But</p> <p>1 La présente loi a pour but de mettre en œuvre les mécanismes de protection des lanceurs d'alerte au sens de l'article 26, alinéa 3, de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012.</p> <p>2 Dans ce cadre, elle vise à garantir le traitement des signalements de comportements illégaux et la protection des lanceurs d'alerte de bonne foi.</p>	<p>Art. 2 Champ d'application</p> <p>La présente loi s'applique au personnel :</p> <p>a) personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997;</p> <p>b) du département chargé de l'instruction publique;</p> <p>c) d'enseignement et de recherche de l'Université de Genève et de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale – Genève;</p> <p>d) du Grand Conseil;</p> <p>e) du pouvoir judiciaire;</p> <p>f) de la Cour des comptes;</p> <p>g) des communes et des entités qui en dépendent;</p> <p>h) des institutions visées par la loi sur l'organisation des institutions de droit public, du 22 septembre</p>	<p>Art. 2 Champ d'application</p> <p>La présente loi s'applique au personnel :</p> <p>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;</p> <p>b) des institutions cantonales de droit public;</p> <p>c) des entités de droit public ou privé dans lesquelles l'Etat possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse;</p> <p>d) du Grand Conseil;</p> <p>e) du pouvoir judiciaire;</p> <p>f) des autorités communales, des services et institutions qui en dépendent, ainsi que des entités intercommunales.</p>	<p>Art. 2 Champ d'application</p>	<p>Art. 2 Champ d'application</p>	<p>Art. 2 Champ d'application</p> <p>Pour info : l'AJP propose d'étendre le champ aux personnes dont la relation de travail a pris fin et aux personnes en processus de recrutement.</p>

PL 12261 du CE	Propositions PJ	Propositions CdC	Propositions Cartel	Propositions SAI	Propositions AJP
2017.	<p>g) des communes et des entités qui en dépendent;</p> <p>h) des institutions visées par la loi sur l'organisation des institutions de droit public, du 22 septembre 2017.</p> <p>(suppression des lettres g et h).</p>	<p>g) des communes et des entités qui en dépendent;</p> <p>h) des institutions visées par la loi sur l'organisation des institutions de droit public, du 22 septembre 2017.</p> <p>(suppression des lettres g et h).</p>	<p>g) des communes, des entités intercommunales et des entités qui en dépendent.</p> <p>i) des entités subventionnées.</p>		
Art. 3	Définition	Définition	Définition	Définition	Définition
Est un lanceur d'alerte au sens de la présente loi le membre du personnel qui, de bonne foi et pour la sauvegarde de l'intérêt général, sur la base de soupçons raisonnables, a signalé à sa hiérarchie ou à toute autre entité compétente en la matière des comportements illicites constatés de manière licite dans l'exercice de ses fonctions en rapport avec les activités ou le personnel des autorités ou institutions soumises à la présente loi.	<p><i>Pour info : le PJ pense qu'il convient de reprendre le champ d'application de la loi sur la surveillance de l'Etat (art. 35 LSurs).</i></p> <p><i>Pour info : la notion de comportement illicite (PL 12261) a été comparée à celle d'irrégularité (PL 12076) et M. Jorvat donnait la préférence à l'irrégularité.</i></p>	<p><i>Pour info : la CdC pense également qu'il convient de reprendre le champ d'application de l'art. 35 LSurs.</i></p>	<p><i>Pour info : le Cartel intersyndical pense également qu'il convient de reprendre le champ d'application de l'art. 35 LSurs.</i></p>		<p><i>Pour info : l'AJP propose d'étendre le champ d'application matériel en mentionnant notamment les violations de la loi et des droits de l'Homme, les risques pour la santé, la sécurité publique et l'environnement.</i></p>
Art. 4	Signalement	Signalement	Signalement	Signalement	Signalement
Le signalement par un lanceur d'alerte est effectué auprès de la hiérarchie.	<p>¹ Le signalement du comportement illicite par un lanceur d'alerte est adressé à sa hiérarchie.</p> <p>² Il n'est pas anonyme.</p> <p>³ L'identité du lanceur d'alerte est confidentielle.</p> <p>⁴ 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 une autre entité, soit un organe de direction ou de surveillance interne à son employeur ou encore à la Cour des comptes.</p> <p>⁵ Le lanceur d'alerte peut dénoncer directement un comportement pénalmente répréhensible à la police ou au Ministère de l'intérieur.</p>	<p>Art. 4</p> <p>Signalement</p> <p>¹ Le signalement par un lanceur d'alerte est effectué auprès de la hiérarchie.</p> <p>² Il n'est pas anonyme.</p> <p>(suppression de l'art. 2)</p> <p>⁴ 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 son organe de direction interne à son employeur ou à la Cour des comptes.</p> <p>⁵ Le lanceur d'alerte peut dénoncer directement un comportement pénalmente répréhensible à la police ou au Ministère de l'intérieur.</p>	<p>Art. 4</p> <p>Signalement</p> <p>¹ Le signalement par un lanceur d'alerte est effectué auprès de la hiérarchie.</p> <p>² La compétence de la police, du Ministère public et de la Cour des comptes est réservée.</p> <p>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, les membres du personnel peuvent s'adresser à l'entité ou aux entités désignées par l'employeur à cet effet.</p>	Art. 4	Art. 4

PL 12261 du CE	Propositions PJ	Propositions CdC	Propositions Cartel	Propositions SAI	Propositions AJP
<p>administratif et technique de l'Université de Genève et de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale – Genève, est le groupe de confiance.</p> <p>La compétence de la police, du Ministère public et de la Cour des comptes est réservée.</p>	<p>public. Il est réparti 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 4.</p> <p>La compétence de la police, du Ministère public et de la Cour des comptes est réservée.</p> <p>(suppression de l'alinéa 6).</p>	<p>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 4.</p> <p>La compétence de la police, du Ministère public et de la Cour des comptes est réservée.</p> <p>(suppression de l'alinéa 6).</p>	<p>L'entité chargée de recevoir les signalements pour le personnel visé à l'article 2, lettres a, b et d, excepté celui du pouvoir judiciaire et le personnel administratif et technique de l'Université de Genève et de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale – Genève, est le groupe de confiance.</p>	<p>La compétence de la police, du Ministère public, de la Cour des comptes et du Service d'audit interne de l'Etat de Genève est réservée.</p> <p>L'entité chargée de recevoir les signalements en vertu de la présente loi communiqué systématiquement au Service d'audit interne de l'Etat de Genève tous les signalements qui entrent dans le champ d'application de ce dernier en application de la loi sur la surveillance de l'Etat.</p>	<p>Art. 5 Traitement du signalement</p>
<p>Art. 5 Traitement du signalement</p> <p>L'employeur instruit le dossier afin d'établir les faits et prend les mesures nécessaires à la cessation des comportements illégaux. Il prend également des mesures à l'encontre de l'auteur de ces derniers.</p> <p>L'entité saisie d'un signalement informe, conseille et oriente le lanceur d'alerte. Elle peut, si cette compétence lui est donnée par l'employeur, instruire le dossier afin d'établir les faits.</p>	<p>Art. 5 Traitement du signalement</p> <p>L'entité saisie d'un signalement instruit le dossier afin d'établir les faits. Elle transmet ses conclusions à l'employeur.</p> <p>Pour info : Selon le PJ, c'est plutôt la CdC qui devrait recevoir les signalements pour instruire et le GDC protéger (la protection de la personnalité relevant de sa compétence).</p>	<p>Art. 5 Traitement du signalement</p> <p>Pour info : la CdC considère que le GDC ne doit pas avoir le double rôle (investigation+protection) en raison des compétences requises, de l'efficacité du point de vue de l'usage des fonds publics et de l'exigence d'indépendance formelle et de fait.</p> <p>Art. 5 Traitement du signalement</p> <p>L'entité saisie d'un signalement instruit le dossier afin d'établir les faits. Elle transmet ses conclusions à l'employeur.</p>	<p>Art. 5 Traitement du signalement</p> <p>Pour info : le Cartel souhaite que la voie hiérarchique ne soit pas obligatoire. Le signalement à la CdC devrait être prioritaire, mais en maintenant la possibilité de le faire au GDC.</p> <p>Art. 5 Traitement du signalement</p> <p>Pour info : le Cartel pense que c'est l'entité saisie (CdC ou GDC) qui devrait pouvoir instruire de manière indépendante et non pas l'employeur Etat (ou l'institution subventionnée), sauf si le lanceur d'alerte s'adresse directement à l'employeur.</p>	<p>Art. 5 Traitement du signalement</p> <p>Pour info : le SAI souhaite que la coordination actuelle avec la CdC (instaurée par la LSJ) ne soit pas mise à mal et que les signalements entrant dans son champ de compétence lui soient transmis.</p>	<p>Art. 5 Traitement du signalement</p> <p>Pour info : le caractère facultatif de la compétence d'instruction est problématique car cela dépend du bon vouloir de l'employeur. Le pouvoir d'instruction devrait être équivalent à celui de la CdC au sens de l'art. 27 et 28 LSJ.</p>

PL 12261 du CE	Propositions PJ	Propositions CdC	Propositions Cartel	Propositions SAI	Propositions AJP
<p>Art. 6 Conséquences du signalement</p> <p>¹ Le signalement d'un lanceur d'alerte n'entraîne pour lui aucun désavantage professionnel ni ne constitue une violation de son secret de fonction.</p> <p>² Il ne constitue pas un motif de résiliation des rapports de service, de révocation ou de toute autre sanction disciplinaire.</p>	<p>Art. 6 Conséquences du signalement</p> <p>¹ Le signalement d'un lanceur d'alerte conforme à l'article 3 n'entraîne pour lui aucun désavantage professionnel ni ne constitue une violation de son secret de fonction.</p>	<p>Art. 6 Conséquences du signalement</p> <p>¹ Le signalement d'un lanceur d'alerte n'entraîne pour lui aucun désavantage professionnel ni ne constitue une violation de son secret de fonction, de son devoir de fidélité, de diligence ou de discrétion dû à l'employeur.</p> <p><i>Pour info : le Cartel considère que ces éléments de protection doivent être étendus aux employeurs privés entrant dans le champ d'application (en adaptant les bases légales à cet effet).</i></p>	<p>Art. 6 Conséquences du signalement</p> <p>¹ Le signalement d'un lanceur d'alerte n'entraîne pour lui aucun désavantage professionnel ni ne constitue une violation de son secret de fonction, de son devoir de fidélité, de diligence ou de discrétion dû à l'employeur.</p> <p><i>Pour info : le Cartel considère que ces éléments de protection doivent être étendus aux employeurs privés entrant dans le champ d'application (en adaptant les bases légales à cet effet).</i></p>		<p>Art. 6 Conséquences du signalement</p> <p><i>Pour info : l'AJP propose de dresser une liste exemplative des désavantages professionnels dont le lanceur d'alerte pourrait être victime et de mettre en place un système de protection contre les représailles directes et indirectes. Selon l'AJP, le fardeau de la preuve devrait être à l'employeur pour qu'il démontre, en cas de litige, que la sanction n'a pas été prononcée en raison de la dénonciation.</i></p>
<p>Art. 7 Protection</p> <p>¹ La protection des lanceurs d'alerte et des témoins de comportements illicéaux (ci-après : témoins) est assurée par l'employeur.</p> <p>² Le lanceur d'alerte et les témoins membres du personnel visé à l'article 2, lettres a, b et d, excepté celui du pouvoir judiciaire et le personnel administratif et technique de l'Université de Genève et de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale - Genève ou dont l'employeur a adhéré au dispositif de protection de la personnalité de l'Etat de Genève peuvent faire appel au groupe de confiance pour leur protection, notamment dans le cadre de l'article 4, alinéa 5.</p> <p>³ Les autres autorités ou institutions auxquelles la présente loi s'applique doivent avoir un dispositif de protection. A cette fin, elles adhèrent conventionnellement au dispositif du groupe de confiance, recourant à un autre dispositif ou mettant sur pied leur propre dispositif de protection de la personnalité, les deux dernières options devant garantir un niveau de protection équivalent à celui du groupe de confiance.</p>	<p>Art. 7 Protection</p> <p>¹ Le lanceur d'alerte et les témoins membres du personnel de l'administration cantonale peuvent faire appel au groupe de confiance pour leur protection.</p> <p>² Le lanceur d'alerte et les témoins membres du personnel de l'administration cantonale peuvent faire appel au groupe de confiance pour leur protection.</p>	<p>Art. 7 Protection</p> <p>¹ Les autres autorités ou institutions auxquelles la loi s'applique se dotent d'un dispositif offrant un niveau de protection équivalent. Elles peuvent adhérer conventionnellement au dispositif du groupe de confiance.</p> <p><i>Pour info : cette simplification de la rédaction de l'art. 7, al. 2 et 3 découle de la proposition de simplifier la rédaction de l'art. 2 (champ d'application).</i></p>	<p>Art. 7 Protection</p> <p><i>Pour info : le Cartel émet des doutes quant aux compétences d'entités spécialisées inconnues et non spécialisées.</i></p>		

PL 12261 du CE	Propositions PJ	Propositions CdC	Propositions Cartel	Propositions SAI	Propositions AJP
<p>Art. 8 Obligations de l'employeur</p> <p>¹ L'employeur met sur pied des procédures pour le signalement de comportements illégaux et pour la protection des lanceurs d'alerte ainsi que des témoins.</p> <p>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.</p> <p>³ Il forme les responsables hiérarchiques en matière de procédures liées au signalement et à la protection des lanceurs d'alerte et des témoins.</p> <p>⁴ Il informe son personnel des procédures de signalement et de protection des lanceurs d'alerte et des témoins.</p> <p>Art. 9 Entrée en vigueur</p> <p>Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.</p> <p>Art. 10 Disposition transitoire</p> <p>Un signalement peut être effectué par un lanceur d'alerte pour des faits antérieurs à l'entrée en vigueur de la présente loi.</p> <p>Art. 11 Modifications à d'autres lois</p> <p>¹ La loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997 (B 5 05), est modifiée comme suit :</p> <p>Art. 2C Groupe de confiance (nouveau)</p> <p>¹ Le Conseil d'Etat instaure un groupe de confiance. Après consultation des organisations représentatives du personnel, le Conseil d'Etat désigne son responsable.</p> <p>² Le groupe de confiance s'acquie de ses tâches en toute indépendance. Il est rattaché fonctionnellement au président du Conseil d'Etat et administrativement au département présidentiel.</p>			<p>Art. 8 Obligations de l'employeur</p> <p><i>Pour info : Le Cartel remarque qu'il manque la garantie du traitement du signalement (à l'instar de ce qui est prévu à l'art. 39 LStar pour la CdC).</i></p>		<p>Art. 8 Obligations de l'employeur</p> <p><i>Pour info : L'AJP considère qu'il manque la garantie de suivi du signalement.</i></p>

PL 12261 du CE	Propositions PJ	Propositions CdC	Propositions Cartel	Propositions SAI	Propositions AJP
<p>¹ Le groupe de confiance est chargé de la mise sur pied et de l'application d'un dispositif de protection de la personnalité en application de l'article 2B. Il l'applique d'office pour le personnel visé à l'article 1, alinéa 1, lettres a à c, f et g, et alinéa 2, lettre a et peut également le faire pour le personnel d'autres autorités ou institutions qui ont adhéré conventionnellement à son dispositif.</p> <p>⁴ Le groupe de confiance est également chargé de recevoir des signalements de lanceurs d'alerte, d'instruire les faits et de protéger les lanceurs d'alerte, conformément à la loi sur la protection des lanceurs d'alerte, du ... (à compléter).</p> <p style="text-align: center;">* * *</p> <p>² La loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale, du 27 août 2009 (E 4 10), est modifiée comme suit :</p> <p>Art. 33, al. 3 (nouveau)</p> <p>³ Un fonctionnaire est réputé avoir respecté l'obligation de l'alinéa 1 du présent article lorsqu'il a signalé les faits à sa hiérarchie ou à l'entité prévue à cet effet en application de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte, du ... (à compléter).</p>	<p>⁴ Le groupe de confiance est également chargé de protéger les lanceurs d'alerte conformément à la loi sur la protection des lanceurs d'alerte, du ... (à compléter).</p> <p><i>Pour info : le PJ pense qu'il convient de bien distinguer instruction et protection.</i></p>	<p>⁴ Le groupe de confiance est également chargé de protéger les lanceurs d'alerte conformément à la loi sur la protection des lanceurs d'alerte, du ... (à compléter).</p> <p><i>Pour info : la CdC considère que le GDC doit se limiter aux tâches de protection.</i></p> <p>Art. 33, al. 3 (nouveau)</p> <p>³ Un fonctionnaire est réputé avoir respecté l'obligation de l'alinéa 1 du présent article lorsqu'il a signalé les faits à sa hiérarchie, à la Cour des comptes ou à l'entité prévue à cet effet en application de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte, du ... (à compléter).</p> <p><i>Pour info : la CdC ne doit pas être exclue comme entité receptrice possible (analogie avec la LPer).</i></p>			

PL 12076 de M. Bläsi	Propositions PJ	Propositions CdC	Propositions Cartel	Propositions SAI
<p>Projet de loi modifiant la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (LPAC) (B 5 05) (Protection des données d'attente)</p> <p>Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève</p> <p>décède ce qui suit :</p> <p>Art.1 Modification</p> <p>La loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997, est modifiée comme suit :</p> <p>Art.9B Droit de renseigner et de collaborer (nouveau)</p> <p>¹ Les membres du personnel de la fonction publique ont le droit de signaler à la Cour des comptes les irrégularités dont ils ont eu connaissance ou qui leur ont été signalées dans l'exercice de leur fonction, autres que celles visées par l'article 33 de la loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale, du 27 août 2009. La Cour des comptes établit les faits et prend les mesures nécessaires.</p> <p>² Nul ne doit subir un désavantage sur le plan professionnel et personnel pour avoir, de bonne foi, annoncé une irrégularité à la Cour des comptes.</p> <p>Art.2 Entrée en vigueur</p> <p>La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.</p>	<p>Art. 9B Droit de renseigner et de collaborer (nouveau)</p> <p><i>Pour info : le PJ préfère la notion d'irrégularité de ce PL à celle de comportement illégal qu'il juge trop restrictive. Il précise que le Grand Conseil peut élargir cette définition constitutionnelle dans cette loi.</i></p>	<p>Art. 9B Droit de renseigner et de collaborer (nouveau)</p> <p><i>Pour info : la CdC est favorable à ce PL et propose d'intégrer une disposition similaire dans les lois régissant l'ensemble du personnel du champ d'application de la LSJ et pas seulement le personnel LPAC, en insérant et modifiant à d'autres lois (LAC pour les communes, LOIP pour les institutions de droit public, LIP pour le personnel enseignant, LPol pour la police etc.).</i></p>	<p>Art. 9B Droit de renseigner et de collaborer (nouveau)</p> <p><i>Pour info : le Cartel souhaite que le champ d'application personnel soit élargi (aux secteurs subventionnés publics et privés, ce que le PL 12261 envisage mais encore insuffisamment selon le Cartel). Il serait souhaitable d'évoquer les droits et mécanismes de protection et de mentionner le fait que s'adresser à la Cour des comptes permet l'anonymisation.</i></p>	<p>Art. 9B Droit de renseigner et de collaborer (nouveau)</p> <p>² La Cour des comptes communique systématiquement au Service d'audit interne de l'Etat de Genève tous les signalements qui entrent dans le champ d'application de ce dernier en application de la loi sur la surveillance de l'Etat.</p> <p>³ La Cour des comptes ou le Service d'audit interne de l'Etat de Genève établissent les faits et recommandent les mesures nécessaires.</p> <p>⁴ Nul ne doit subir un désavantage sur le plan professionnel et personnel pour avoir, de bonne foi, annoncé une irrégularité à la Cour des comptes au Service d'audit interne de l'Etat de Genève.</p>



PRE
Case postale 3964
1211 Genève 3

Aux membres de la commission
législative

Genève, le 29 mars 2019

Projet de loi 12261 sur la protection des lanceurs d'alerte (LPLA)

Proposition d'amendements

Art. 3 Définitions (nouvelle teneur de la note)

Explication : Il convient de mettre le titre de l'article au pluriel, dès lors qu'une nouvelle définition est proposée dans un nouvel alinéa 2 (cf. infra).

Art. 3, al. 2 (nouveau)

² Est un témoin au sens de la présente loi le membre du personnel qui apporte son témoignage dans le cadre du traitement d'un signalement d'irrégularités au sens de l'alinéa 1.

Explication : La définition du témoin a sa place dans l'article qui comprend déjà la définition du lanceur d'alertes.

Art 4 Information et orientation préalable (nouveau, les art. 4 et ss devenant 5 et ss)

Le Groupe de confiance informe, conseille et oriente de manière confidentielle les potentiels lanceurs d'alerte.

Explication : Il s'agit d'avoir un guichet unique permettant d'informer et d'orienter les personnes qui seraient désireuses de lancer une alerte.

Art. 5, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Le signalement n'est pas anonyme et l'identité du lanceur d'alerte est confidentielle.

Explication : Le Conseil d'Etat tient à ce que l'identité du lanceur d'alerte ne soit pas anonyme afin d'éviter toute délation et de pouvoir s'assurer que le lanceur d'alerte est de bonne foi.

Art. 5, al. 3 et 5 (nouvelle teneur)

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.

⁵ L'organisme chargé de recevoir les signalements pour le personnel visé à l'article 2, lettres a, b et d, excepté celui du pouvoir judiciaire et le personnel administratif et technique de l'Université et de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale – Genève, est le groupe de confiance.

Explication : Le mot « entité » a été remplacé par « organisme » afin de ne pas confondre cette notion avec celle que recouvre la notion d'entité des articles 3 alinéa 1 et 6 alinéa 1 (dans sa nouvelle numérotation), qui comprend l'organisme, le SAI et la Cour des comptes.

Art. 5, al. 6 (nouveau)

⁶ L'entité chargée de recevoir le signalement informe celle chargée de la protection de toute nouvelle alerte.

Explication : Il convient de coordonner les informations entre l'entité chargée de recevoir le signalement et celle chargée de la protection, cette dernière ne pouvant exercer sa tâche que si elle est au courant de l'alerte.

Art. 6 al. 1 (nouvelle teneur, les al. 1 et 2 anciens devenant 2 et 3)

¹ L'employeur instruit le dossier afin d'établir les faits.

Explication : Lors de la reformulation de l'article 6 (dans sa nouvelle numérotation) est seulement resté le fait que l'entité choisie parmi celles proposées à l'article 5 pour recevoir le signalement allait instruire le dossier. Or, la première entité qui est censée recevoir l'alerte est l'employeur. Dès lors, ce dernier doit se voir attribuer également une compétence d'instruction

Art. 7 al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Le signalement d'un lanceur d'alerte ne doit entraîner pour lui aucun désavantage professionnel ni ne constitue une violation de son secret de fonction, de son devoir de fidélité, de diligence ou de discrétion dû à l'employeur.

Explication : Les termes « conforme à l'article 3 » sont supprimés, dès lors que chaque fois que les termes « lanceurs d'alerte » sont utilisés, ils font forcément référence aux lanceurs d'alertes tels que définis à l'article 3 alinéa 1.

Art. 8, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ La protection des lanceurs d'alerte et des témoins est assurée par l'employeur.

Explication : La définition du témoin ayant été déplacée à l'article 3 alinéa 2, il n'est plus nécessaire qu'elle figure à l'article 8 alinéa 1.

Art. 8, al. 2 (nouvelle teneur)

² Le lanceur d'alerte et les témoins peuvent également faire appel au groupe de confiance pour leur protection, pour autant que leur employeur ait adhéré au dispositif de protection de la personnalité de l'Etat de Genève.

Explication : Pour que le lanceur d'alerte et les témoins puissent faire appel au groupe de confiance pour leur protection, cela implique que les institutions adhèrent également au groupe de confiance pour la protection de la personnalité de leurs employés, ce qui est rajouté à l'alinéa 2 (cette proposition existait d'ailleurs dans la version initiale du PL). Par ailleurs, un « également » est rajouté afin d'indiquer clairement que les lanceurs d'alerte peuvent aussi s'adresser, en sus de leur employeur, au groupe de confiance.

Art. 8, al. 3 (nouvelle teneur de la première phrase)

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.

Explication : Le mot « autre » est rajouté afin que l'on comprenne bien qu'il s'agit d'une possibilité permettant de ne pas ouvrir l'option du groupe de confiance.

Art. 8, al. 3 (nouvelle teneur de la seconde phrase)

³ Le Conseil d'Etat définit les critères d'équivalence par voie réglementaire.

Explication : Le Conseil d'Etat estime qu'il serait délicat qu'il valide les dispositifs des différentes institutions qui rempliraient les critères d'équivalence de protection avec le groupe de confiance, notamment au regard de l'autonomie du Pouvoir judiciaire. Il propose dès lors de supprimer cette compétence de validation.

Art. 10 (nouvelle teneur)

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Explication : La clause d'entrée en vigueur votée lors du deuxième débat n'est pas prévue par la loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels (B 2 05 ; LFPP). En effet, les articles 14 et 14A de la LFPP ne prévoient que les trois possibilités suivantes : la loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle, la loi entre en vigueur à une date fixe ou c'est le Conseil d'Etat qui fixe la date d'entrée en vigueur de la loi. Il est proposé ici que ce soit le Conseil d'Etat qui fixe la date d'entrée en vigueur de la loi afin de lui permettre de rédiger le règlement d'application de la loi qui devra entrer en vigueur en même temps que cette dernière.

Art. 11 Dispositions transitoires (nouvelle teneur de la note)

Explication : Le titre de l'article 11 est mis au pluriel afin de tenir compte du nouvel alinéa 2 (cf. infra).

Art. 11, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Un signalement peut être effectué par un lanceur d'alerte pour des faits datant de maximum 2 ans avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

Explication : Au vu de l'effet rétroactif de cette disposition transitoire, cette dernière doit être limitée dans le temps. Il est proposé une durée de deux ans, qui est similaire à celle pendant laquelle une personne peut demander une investigation sur la base du règlement relatif à la protection de la personnalité à l'Etat de Genève (art. 20 al. 2 lit. c RPPers, B 5 05.10)

Art. 11, al. 2 (nouveau)

² Les autorités ou institutions ont un délai de 6 mois dès l'entrée en vigueur de la présente loi pour faire appel au groupe de confiance ou désigner un organisme autre pour recevoir les signalements d'alertes et se doter d'un dispositif de protection.

Explication : Il s'agit de laisser un peu de temps aux autorités ou institutions pour opter soit pour le groupe de confiance soit pour un autre organisme ou dispositif, tant pour le signalement que pour la protection. Un délai de 6 mois après l'entrée en vigueur de la loi semble raisonnable, afin notamment également que le groupe de confiance puisse organiser ses effectifs en fonction des entités qui souhaitent y adhérer.

Art.12 Modifications à d'autres lois

¹ La loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997 (B 5 05), est modifiée comme suit :

Art. 2C, al. 2 (nouvelle teneur de la seconde phrase)

² Il est rattaché fonctionnellement au président du Conseil d'Etat et administrativement au département présidentiel.

Explication : Il est important que le groupe de confiance soit rattaché fonctionnellement au président du Conseil d'Etat afin de garantir son indépendance. En effet, ce rattachement permet d'éviter certains conflits d'intérêts (par exemple avec de hauts fonctionnaires, voire avec d'autres conseillers d'Etat) dès lors que le groupe de confiance est détaché de tout département pour ce qui est de son fonctionnement.

Art. 2C, al. 4 (nouvelle teneur)

⁴ Le groupe de confiance est également chargé de recevoir des signalements de lanceurs d'alerte, d'instruire les faits et de protéger les lanceurs d'alerte et les témoins, conformément à la loi sur la protection des lanceurs d'alerte au sein de l'Etat, du ... (*à compléter*).

Explication : La notion de protection des témoins est rajoutée, dès lors qu'elle est prévue également dans le cadre de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte. Par ailleurs, le titre de la loi est modifié pour tenir compte de sa nouvelle teneur.

² La loi sur la surveillance de l'Etat, du 13 mars 2014 (D 1 09), est modifiée comme suit :

Art. 11, let. e (nouvelle)

Le service d'audit interne a notamment les compétences suivantes :

e) recevoir des signalements des lanceurs d'alerte et instruire les faits au sens de la loi sur la protection des lanceurs d'alertes au sein de l'Etat, du... (*à compléter*).

Explication : L'article 5 alinéa 3 de la loi permet au lanceur d'alerte de s'adresser à un organe de surveillance interne. Il s'agit au sein de l'Etat du service d'audit interne (SAI). L'article de la loi sur la surveillance de l'Etat sur les compétences du SAI est dès lors complété par les nouvelles tâches prévues par la loi sur les lanceurs d'alerte.

³ La loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale, du 27 août 2009 (E 4 10), est modifiée comme suit :

Art. 33, al. 3 (nouvelle teneur)

³ Un fonctionnaire est réputé avoir respecté l'obligation de l'alinéa 1 du présent article lorsqu'il a signalé les faits à sa hiérarchie ou à l'entité prévue à cet effet en application de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte au sein de l'Etat du ... (*à compléter*).

Explication : Le titre de la loi sur les lanceurs d'alerte est modifié pour tenir compte de sa nouvelle teneur.

Antonio Hodgers

Tableau synoptique du PL 12261 : projet de loi sur la protection des lanceurs d'alertes au sein de l'Etat

PL 12261	Texte voté en 2ème débat	Proposition d'amendements
<p>Art. 3 Définition</p> <p>Est un lanceur d'alerte au sens de la présente loi le membre du personnel qui, de bonne foi et pour la sauvegarde de l'intérêt général, sur la base de soupçons raisonnables, a signalé à sa hiérarchie ou à toute autre entité compétente en la matière des comportements illégaux constatés de manière licite dans l'exercice de ses fonctions en rapport avec les activités ou le personnel des autorités ou institutions soumises à la présente loi.</p>	<p>Art. 3 Définition</p> <p>Est un lanceur d'alerte au sens de la présente loi le membre du personnel qui, de bonne foi et pour la sauvegarde de l'intérêt général, sur la base de soupçons raisonnables, a signalé à sa hiérarchie ou à toute autre entité compétente en la matière des irrégularités constatées de manière licite dans l'exercice de ses fonctions en rapport avec les activités, ou le personnel des autorités ou institutions soumises à la présente loi.</p>	<p>Art. 3 Définitions (nouvelle teneur de la note)</p> <p>Art. 3, al. 2 (nouveau)</p> <p>² Est un témoin au sens de la présente loi le membre du personnel qui apporte son témoignage dans le cadre du traitement d'un signalement d'irrégularités au sens de l'alinéa 1.</p>
<p>Art. 4 Signalement</p> <p>¹ Le signalement par un lanceur d'alerte est effectué auprès de la</p>	<p>Art. 4 Signalement</p> <p>¹ L'identité du lanceur d'alerte est confidentielle.</p>	<p>Art 4 Information et orientation préalable (nouveau, les art. 4 et ss devenant 5 et ss)</p> <p>Le Groupe de confiance informe, conseille et oriente de manière confidentielle les potentiels lanceurs d'alerte.</p> <p>Art. 5, al. 1, 3 et 5 (nouvelle teneur) et al. 6 (nouveau)</p> <p>¹ Le signalement n'est pas anonyme et</p>

PL 12261	Texte voté en 2ème débat	Proposition d'amendements
<p>hiérarchie.</p> <p>² Il n'est pas anonyme.</p> <p>³ L'identité du lanceur d'alerte est confidentielle.</p> <p>⁴ 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, les membres du personnel peuvent s'adresser à l'entité ou aux entités désignées par l'employeur à cet effet.</p> <p>⁵ L'entité chargée de recevoir les signalements pour le personnel visé à l'article 2, lettres a, b et d, excepté celui du pouvoir judiciaire et le personnel administratif et technique de l'Université de Genève et de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale – Genève, est le groupe de confiance.</p> <p>⁶ La compétence de la police, du Ministère public et de la Cour des comptes est réservée.</p>	<p>² Le signalement par un lanceur d'alerte est effectué auprès de la hiérarchie.</p> <p>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 l'entité ou aux entités désignées par l'employeur à cet effet, à un organe de surveillance interne à son employeur, ou encore à la Cour des comptes.</p> <p>⁴ Le lanceur d'alerte peut dénoncer directement un comportement pénalmente 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.</p> <p>⁵ L'entité chargée de recevoir les signalements pour le personnel visé à l'article 2, lettres a, b et d, excepté celui du pouvoir judiciaire et le personnel administratif et technique de l'Université de Genève et de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale – Genève, est le groupe de confiance.</p>	<p>l'identité du lanceur d'alerte est confidentielle.</p> <p>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 son organe de surveillance interne à son employeur ou encore à la Cour des comptes.</p> <p>⁵ L'organisme chargé de recevoir les signalements pour le personnel visé à l'article 2, lettres a, b et d, excepté celui du pouvoir judiciaire et le personnel administratif et technique de l'Université et de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale – Genève, est le groupe de confiance.</p>

PL 12261	Texte voté en 2ème débat	Proposition d'amendements
<p>Art. 5 Traitement du signalement</p> <p>¹ L'employeur instruit le dossier afin d'établir les faits et prend les mesures nécessaires à la cessation des comportements illégaux. Il prend également des mesures à l'encontre de l'auteur de ces derniers.</p> <p>² L'entité saisie d'un signalement informe, conseille et oriente le lanceur d'alerte. Elle peut, si cette compétence lui est donnée par l'employeur, instruire le dossier afin d'établir les faits.</p>	<p>Art. 5 Traitement du signalement</p> <p>¹ L'entité saisie d'un signalement instruit le dossier afin d'établir les faits. Elle transmet ses conclusions à l'employeur.</p> <p>² L'employeur prend les mesures nécessaires à la cessation des irrégularités. Il prend également, le cas échéant, des mesures à l'encontre de l'auteur de ces dernières.</p>	<p>Art. 6 al. 1 (nouveau teneur, les al. 1 et 2 anciens devenant 2 et 3)</p> <p>¹ L'employeur instruit le dossier afin d'établir les faits.</p>
<p>Art. 6 Conséquences du signalement</p> <p>¹ Le signalement d'un lanceur d'alerte n'entraîne pour lui aucun désavantage professionnel ni ne constitue une violation de son secret de fonction.</p> <p>² Il ne constitue pas un motif de résiliation des rapports de service, de révocation ou de toute autre sanction disciplinaire.</p>	<p>Art. 6 Conséquences du signalement</p> <p>¹ Le signalement d'un lanceur d'alerte conforme à l'article 3 ne doit entraîner pour lui aucun désavantage professionnel ni ne constitue une violation de son secret de fonction, de son devoir de fidélité, de diligence ou de discrétion dû à l'employeur.</p> <p>² Il ne constitue pas un motif de résiliation des rapports de service, de révocation ou de toute autre sanction disciplinaire.</p>	<p>Art. 7 al. 1 (nouveau teneur)</p> <p>¹ Le signalement d'un lanceur d'alerte ne doit entraîner pour lui aucun désavantage professionnel ni ne constitue une violation de son secret de fonction, de son devoir de fidélité, de diligence ou de discrétion dû à l'employeur.</p>

PL 12261	Texte voté en 2ème débat	Proposition d'amendements
<p>Art. 7 Protection</p> <p>¹ La protection des lanceurs d'alerte et des témoins de comportements illégaux (ci-après : témoins) est assurée par l'employeur.</p> <p>² Le lanceur d'alerte et les témoins membres du personnel visé à l'article 2, lettres a, b et d, excepté celui du pouvoir judiciaire et le personnel administratif et technique de l'Université de Genève et de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale – Genève ou dont l'employeur a adhéré au dispositif de protection de la personnalité de l'Etat de Genève peuvent faire appel au groupe de confiance pour leur protection, notamment dans le cadre de l'article 4, alinéa 5.</p> <p>³ Les autres autorités ou institutions auxquelles la présente loi s'applique doivent avoir un dispositif de protection. A cette fin, elles adhèrent conventionnellement au dispositif du groupe de confiance, recourent à un autre organisme ou mettent sur pied leur propre dispositif de protection de la personnalité, les deux dernières options devant garantir un niveau de protection équivalent à celui du groupe de confiance.</p>	<p>Art. 7 Protection</p> <p>¹ La protection des lanceurs d'alerte et des témoins d'irrégularités membres du personnel visé à l'article 2 (ci-après : témoins) est assurée par l'employeur.</p> <p>² Le lanceur d'alerte et les témoins peuvent faire appel au groupe de confiance pour leur protection.</p> <p>³ Les autorités ou institutions auxquelles la présente loi s'applique peuvent cependant se doter d'un dispositif offrant un niveau de protection équivalent. Le Conseil d'Etat définit les critères d'équivalence par voie réglementaire et valide les dispositifs remplissant ces conditions.</p>	<p>Art. 8 (nouvelle teneur)</p> <p>¹ La protection des lanceurs d'alerte et des témoins est assurée par l'employeur.</p> <p>² Le lanceur d'alerte et les témoins peuvent également faire appel au groupe de confiance pour leur protection, pour autant que leur employeur ait adhéré au dispositif de protection de la personnalité de l'Etat de Genève.</p> <p>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. Le Conseil d'Etat définit les critères d'équivalence par voie réglementaire.</p>
<p>Art. 9 Entrée en vigueur</p> <p>Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.</p>	<p>Art. 9 Entrée en vigueur</p> <p>Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi, dans</p>	<p>Art. 10 (nouvelle teneur)</p> <p>Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.</p>

PL 12261	<p>Art. 10 Disposition transitoire</p> <p>Un signalement peut être effectué par un lanceur d'alerte pour des faits antérieurs à l'entrée en vigueur de la présente loi.</p>	<p>Texte voté en 2ème débat <u>l'année qui suit sa promulgation. Ce délai est suspendu en cas de recours avec effet suspensif.</u></p> <p>Art. 10 Disposition transitoire</p> <p>Un signalement peut être effectué par un lanceur d'alerte pour des faits antérieurs à l'entrée en vigueur de la présente loi.</p>	<p>Proposition d'amendements</p> <p>Art. 11 Dispositions transitoires (nouvelle teneur de la note), al. 1 (nouvelle teneur) et al. 2 (nouveau)</p> <p>¹ Un signalement peut être effectué par un lanceur d'alerte pour des faits datant de maximum 2 ans avant l'entrée en vigueur de la présente loi.</p> <p>² Les autorités ou institutions ont un délai de 6 mois dès l'entrée en vigueur de la présente loi pour faire appel au groupe de confiance ou désigner un organisme autre pour recevoir les signalement d'alertes et se doter d'un dispositif de protection.</p>
<p>Art. 11 Modifications à d'autres lois</p> <p>La loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997 (B 5 05), est modifiée comme suit :</p> <p>Art. 2C Groupe de confiance (nouveau)</p> <p>Le Conseil d'Elat instaure un groupe de confiance. Après consultation des organisations représentatives du personnel, le Conseil d'Elat désigne</p>	<p>Art. 11 Modifications à d'autres lois</p> <p>La loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997 (B 5 05), est modifiée comme suit :</p> <p>Art. 2C Groupe de confiance (nouveau)</p> <p>Le Conseil d'Elat instaure un groupe de confiance. Après consultation des organisations représentatives du personnel, le Conseil d'Elat désigne son responsable.</p>	<p>Art. 12 Modifications à d'autres lois</p> <p>La loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997 (B 5 05), est modifiée comme suit :</p> <p>Art. 2C, al. 2 (nouvelle teneur de la seconde phrase)</p>	

PL 12261	Texte voté en 2ème débat	Proposition d'amendements
<p>son responsable.</p> <p>² Le groupe de confiance s'acquitte de ses tâches en toute indépendance. Il est rattaché fonctionnellement au président du Conseil d'Etat et administrativement au département présidentiel.</p> <p>³ Le groupe de confiance est chargé de la mise sur pied et de l'application d'un dispositif de protection de la personnalité en application de l'article 2B. Il l'applique d'office pour le personnel visé à l'article 1, alinéa 1, lettres a à c, f et g, et alinéa 2, lettre a et peut également le faire pour le personnel d'autres autorités ou institutions qui ont adhéré conventionnellement à son dispositif.</p> <p>⁴ Le groupe de confiance est également chargé de recevoir des signalements de lanceurs d'alerte, d'instruire les faits et de protéger les lanceurs d'alerte, conformément à la loi sur la protection des lanceurs d'alerte, du ... (à compléter).</p> <p style="text-align: center;">***</p>	<p>² Le groupe de confiance s'acquitte de ses tâches en toute indépendance. Il est rattaché fonctionnellement au président du Conseil d'Etat et administrativement au département présidentiel.</p> <p>³ Le groupe de confiance est chargé de la mise sur pied et de l'application d'un dispositif de protection de la personnalité en application de l'article 2B. Il l'applique d'office pour le personnel visé à l'article 1, alinéa 1, lettres a à c, f et g, et alinéa 2, lettre a et peut également le faire pour le personnel d'autres autorités ou institutions qui ont adhéré conventionnellement à son dispositif.</p> <p>⁴ Le groupe de confiance est également chargé de recevoir des signalements de lanceurs d'alerte, d'instruire les faits et de protéger les lanceurs d'alerte, conformément à la loi sur la protection des lanceurs d'alerte, du ... (à compléter).</p>	<p>² Il est rattaché fonctionnellement au président du Conseil d'Etat et administrativement au département présidentiel.</p> <p>Art. 2C, al. 4 (nouveau teneur)</p> <p>⁴ Le groupe de confiance est également chargé de recevoir des signalements de lanceurs d'alerte, d'instruire les faits et de protéger les lanceurs d'alerte et les témoins, conformément à la loi sur la protection des lanceurs d'alerte au sein de l'Etat, du ... (à compléter).</p> <p>² La loi sur la surveillance de l'Etat, du 13 mars 2014 (D 1 09), est modifiée comme suit :</p> <p>Art. 11, let. e (nouvelle)</p> <p>Le service d'audit interne a notamment les compétences</p>

PL 12261	Texte voté en 2ème débat	Proposition d'amendements suivantes : e) recevoir des signalements des lanceurs d'alerte et instruire les faits au sens de la loi sur la protection des lanceurs d'alertes au sein de l'Etat, du... (à compléter).
	<p>² La loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale, du 27 août 2009 (E.4 10), est modifiée comme suit :</p> <p>Art. 33, al. 3 (nouveau)</p> <p>³ Un fonctionnaire est réputé avoir respecté l'obligation de l'alinéa 1 du présent article lorsqu'il a signalé les faits à sa hiérarchie ou à l'entité prévue à cet effet en application de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte, du ... (à compléter).</p>	<p>***</p> <p>³ La loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale, du 27 août 2009 (E.4 10), est modifiée comme suit :</p> <p>Art. 33, al. 3 (nouveau teneur)</p> <p>³ Un fonctionnaire est réputé avoir respecté l'obligation de l'alinéa 1 du présent article lorsqu'il a signalé les faits à sa hiérarchie ou à l'entité prévue à cet effet en application de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte au sein de l'Etat du ... (à compléter).</p>



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE
Département présidentiel
Le Président

PRE
Case postale 3964
1211 Genève 3

Aux membres de la commission
législative

Genève, le 29 avril 2019

Projet de loi 12261 sur la protection des lanceurs d'alerte (LPLA9)

Proposition d'amendement

Art. 4, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Le signalement n'est pas anonyme et l'identité du lanceur d'alerte est confidentielle.

Explication : Le Conseil d'Etat estime qu'il est fondamental que l'identité du lanceur d'alerte ne soit pas anonyme afin d'éviter la délation et de pouvoir s'assurer que le lanceur d'alerte est de bonne foi. Cette solution permet également de garantir la confidentialité de sa personne. Dès lors, il n'est pas envisageable de prévoir un système qui comprenne à la fois la possibilité de dénoncer de manière anonyme lorsqu'on s'adresse à la Cour des comptes et l'interdise lorsque le lancement d'alerte est effectué auprès d'une autre entité.



Antonio Hodgers

Annexe : tableau synoptique

Tableau synoptique du PL 12261 : projet de loi sur la protection des lanceurs d'alerte au sein de l'Etat

PL 12261	Texte voté en 2 ^{ème} débat	Texte voté en début de 3 ^{ème} débat	Proposition d'amendement
<p>Art. 4 Signalement</p> <p>¹ Le signalement par un lanceur d'alerte est effectué auprès de la hiérarchie.</p> <p>² Il n'est pas anonyme.</p> <p>³ L'identité du lanceur d'alerte est confidentielle.</p>	<p>Art. 4 Signalement</p> <p>¹ L'identité du lanceur d'alerte est confidentielle.</p>	<p>Art. 4 Signalement</p> <p>¹ Le signalement n'est pas anonyme, excepté en ce qui concerne la Cour des comptes, et l'identité du lanceur d'alerte est confidentielle.</p>	<p>Art. 4, al. 1 (nouveau teneur)</p> <p>¹ Le signalement n'est pas anonyme et l'identité du lanceur d'alerte est confidentielle.</p>

PL 12261 du Conseil d'Etat	Version finale du 2 ^{ème} débat	Version finale du 3 ^{ème} débat
<p>Projet de loi sur la protection des lanceurs d'alerte (LPLA) (B 5 07)</p> <p>Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève, vu l'article 26, alinéa 3, de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012, décrète ce qui suit :</p> <p>Art. 1 But</p> <p>¹ La présente loi a pour but de mettre en œuvre les mécanismes de protection des lanceurs d'alerte au sens de l'article 26, alinéa 3, de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012.</p> <p>² Dans ce cadre, elle vise à garantir le traitement des signalements de comportements illégaux et la protection des lanceurs d'alerte de bonne foi.</p> <p>Art. 2 Champ d'application</p> <p>La présente loi s'applique au personnel :</p> <p>a) visé par la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997;</p> <p>b) du département chargé de l'instruction publique;</p> <p>c) d'enseignement et de recherche de l'Université de Genève et de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale – Genève;</p> <p>d) du Grand Conseil;</p> <p>e) du Pouvoir judiciaire;</p> <p>f) de la Cour des comptes;</p> <p>g) des communes et des entités qui en dépendent;</p> <p>h) des institutions visées par la loi sur l'organisation des institutions de droit public, du 22 septembre 2017.</p> <p>Art. 3 Définition</p> <p>Est un lanceur d'alerte au sens de la présente loi le membre du personnel qui, de bonne foi et pour la sauvegarde de l'intérêt</p>	<p>Projet de loi sur la protection des lanceurs d'alerte au sein de l'Etat (LPLA) (B 5 07)</p> <p>Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève, vu l'article 26, alinéa 3, de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012, décrète ce qui suit :</p> <p>Art. 1 But</p> <p>¹ La présente loi a pour but de mettre en œuvre au sein de l'Etat les mécanismes de protection des lanceurs d'alerte au sens de l'article 26, alinéa 3, de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012.</p> <p>² Dans ce cadre, elle vise à garantir le traitement des signalements d'<u>irrégularités</u> et la protection des lanceurs d'alerte de bonne foi.</p> <p>Art. 2 Champ d'application</p> <p>La présente loi s'applique au personnel :</p> <p>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;</p> <p>b) du Grand Conseil;</p> <p>c) du Pouvoir judiciaire;</p> <p>d) de la Cour des comptes</p> <p>e) des institutions visées par la loi sur l'organisation des institutions de droit public, du 22 septembre 2017;</p> <p>f) de l'Université de Genève et de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale – Genève;</p> <p>g) <u>des autorités communales, des services et institutions de droit public qui en dépendent, ainsi que des entités intercommunales.</u></p> <p>Art. 3 Définition</p> <p>Est un lanceur d'alerte au sens de la présente loi le membre du personnel qui, de bonne foi et pour la sauvegarde de l'intérêt</p>	<p>Projet de loi sur la protection des lanceurs d'alerte au sein de l'Etat (LPLA) (B 5 07)</p> <p>Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève, vu l'article 26, alinéa 3, de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012, décrète ce qui suit :</p> <p>Art. 1 But</p> <p>¹ La présente loi a pour but de mettre en œuvre au sein de l'Etat les mécanismes de protection des lanceurs d'alerte au sens de l'article 26, alinéa 3, de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012.</p> <p>² Dans ce cadre, elle vise à garantir le traitement des signalements d'irrégularités et la protection des lanceurs d'alerte de bonne foi.</p> <p>Art. 2 Champ d'application</p> <p>La présente loi s'applique au personnel :</p> <p>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;</p> <p>b) du Grand Conseil;</p> <p>c) du Pouvoir judiciaire;</p> <p>d) de la Cour des comptes</p> <p>e) des institutions visées par la loi sur l'organisation des institutions de droit public, du 22 septembre 2017;</p> <p>f) de l'Université de Genève et de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale – Genève;</p> <p>g) des autorités communales, des services et institutions de droit public qui en dépendent, ainsi que des entités intercommunales.</p> <p>Art. 3 Définition</p> <p>Est un lanceur d'alerte au sens de la présente loi le membre du personnel qui, de bonne foi et pour la sauvegarde de l'intérêt</p>

PL 12261 du Conseil d'Etat	Version finale du 2 ^{ème} débat	Version finale du 3 ^{ème} débat
<p>général, sur la base de soupçons raisonnables, a signalé à sa hiérarchie ou à toute autre entité compétente en la matière des comportements illicéaux constatés de manière licite dans l'exercice de ses fonctions en rapport avec les activités ou le personnel des autorités ou institutions soumises à la présente loi.</p> <p>–</p> <p>Art. 4 Signalement</p> <p>¹ Le signalement par un lanceur d'alerte est effectué auprès de la hiérarchie.</p> <p>² Il n'est pas anonyme.</p> <p>³ L'identité du lanceur d'alerte est confidentielle.</p> <p>⁴ 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, les membres du personnel peuvent s'adresser à l'entité ou aux entités désignées par l'employeur à cet effet.</p> <p>⁵ L'entité chargée de recevoir les signalements pour le personnel visé à l'article 2, lettres a, b et d, excepté celui du pouvoir judiciaire et le personnel administratif et technique de l'Université de Genève et de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale – Genève, est le groupe de confiance.</p> <p>⁶ La compétence de la police, du Ministère public et de la Cour des comptes est réservée.</p>	<p>général, sur la base de soupçons raisonnables, a signalé à sa hiérarchie ou à toute autre entité compétente en la matière des irrégularités constatées de manière licite dans l'exercice de ses fonctions en rapport avec les activités ou le personnel des autorités ou institutions soumises à la présente loi.</p> <p>–</p> <p>Art. 4 Signalement</p> <p>¹ L'identité du lanceur d'alerte est confidentielle.</p> <p>² Le signalement par un lanceur d'alerte est effectué auprès de la hiérarchie.</p> <p>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 l'entité ou aux entités désignées par l'employeur à cet effet, à un organe de surveillance interne à son employeur, ou encore à la Cour des comptes.</p> <p>⁴ Le lanceur d'alerte peut dénoncer directement un comportement pénalmente 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.</p> <p>⁵ L'entité chargée de recevoir les signalements pour le personnel visé à l'article 2, lettres a et b, excepté celui du pouvoir judiciaire et le personnel administratif et technique de l'Université de Genève et de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale – Genève, est le groupe de confiance.</p>	<p>général, sur la base de soupçons raisonnables, a signalé à sa hiérarchie ou à toute autre entité compétente en la matière des irrégularités constatées de manière licite dans l'exercice de ses fonctions en rapport avec les activités ou le personnel des autorités ou institutions soumises à la présente loi.</p> <p>Art. 3A Information et orientation préalable (sera numéroté art. 4 dans la version finale de la loi) Le Groupe de confiance informe, conseille et oriente de manière confidentielle les potentiels lanceurs d'alerte.</p> <p>Art. 4 Signalement</p> <p>¹ Le signalement n'est pas anonyme, excepté en ce qui concerne la Cour des comptes, et l'identité du lanceur d'alerte est confidentielle.</p> <p>² Le signalement par un lanceur d'alerte est effectué auprès de la hiérarchie.</p> <p>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.</p> <p>⁴ Le lanceur d'alerte peut dénoncer directement un comportement pénalmente 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.</p> <p>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.</p>

Version finale du 2 ^{ème} débat	Version finale du 3 ^{ème} débat
<p>Art. 5 Traitement du signalement</p> <p>¹ L'employeur instruit le dossier afin d'établir les faits et prend les mesures nécessaires à la cessation des comportements illicéges. Il prend également des mesures à l'encontre de l'auteur de ces derniers.</p> <p>² L'entité saisie d'un signalement informe, conseille et oriente le lanceur d'alerte. Elle peut, si cette compétence lui est dévolue par l'employeur, instruire le dossier afin d'établir les faits.</p>	<p>Art. 5 Traitement du signalement</p> <p>¹ L'entité saisie d'un signalement instruit le dossier afin d'établir les faits. Elle transmet ses conclusions à l'employeur.</p> <p>² L'employeur prend les mesures nécessaires à la cessation des irrégularités. Il prend également, le cas échéant, des mesures à l'encontre de l'auteur de ces dernières.</p>
<p>Art. 6 Conséquences du signalement</p> <p>¹ Le signalement d'un lanceur d'alerte n'entraîne pour lui aucun désavantage professionnel ni ne constitue une violation de son secret de fonction.</p> <p>² Il ne constitue pas un motif de résiliation des rapports de service, de révocation ou de toute autre sanction disciplinaire.</p>	<p>Art. 6 Conséquences du signalement</p> <p>¹ Le signalement d'un lanceur d'alerte conforme à l'article 3 ne doit entraîner pour lui aucun désavantage professionnel ni ne constitue une violation de son secret de fonction, de son devoir de fidélité, de diligence ou de discrétion dû à l'employeur.</p> <p>² Il ne constitue pas un motif de résiliation des rapports de service, de révocation ou de toute autre sanction disciplinaire.</p>
<p>Art. 7 Protection</p> <p>¹ La protection des lanceurs d'alerte et des témoins de comportements illicéges (ci-après : témoins) est assurée par l'employeur.</p> <p>² Le lanceur d'alerte et les témoins membres du personnel visé à l'article 2, lettres a, b et d, excepté celui du pouvoir judiciaire et le personnel administratif et technique de l'Université de Genève et de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale – Genève ou dont l'employeur a adhéré au dispositif de protection de la personnalité de l'Etat de Genève peuvent faire appel au groupe de confiance pour leur protection, notamment dans le cadre de l'article 4, alinéa 5.</p> <p>³ Les autres autorités ou institutions auxquelles la présente loi s'applique doivent avoir un dispositif de protection. A cette fin, elles adhèrent conventionnellement au dispositif du groupe de confiance, recourent à un autre organisme ou mettent sur pied leur propre dispositif de protection de la personnalité, les deux dernières options devant garantir un niveau de protection équivalent à celui du groupe de confiance.</p>	<p>Art. 7 Protection</p> <p>¹ La protection des lanceurs d'alerte et des témoins d'irrégularités membres du personnel visé à l'article 2 (ci-après : témoins) est assurée par l'employeur.</p> <p>² Le lanceur d'alerte et les témoins peuvent faire appel au groupe de confiance pour leur protection.</p> <p>³ Les autorités ou institutions auxquelles la présente loi s'applique peuvent cependant se doter d'un dispositif offrant un niveau de protection équivalent. Le Conseil d'Etat définit les critères d'équivalence par voie réglementaire et valide les dispositifs remplissant ces conditions.</p>

PL 12261 du Conseil d'Etat	Version finale du 2 ^{ème} débat	Version finale du 3 ^{ème} débat
<p>Art. 8 Obligations de l'employeur</p> <p>¹ L'employeur met sur pied des procédures pour le signalement de comportements illicéaux et pour la protection des lanceurs d'alerte ainsi que des témoins.</p> <p>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.</p> <p>³ Il forme les responsables hiérarchiques en matière de procédures liées au signalement et à la protection des lanceurs d'alerte et des témoins.</p> <p>⁴ Il informe son personnel des procédures de signalement et de protection des lanceurs d'alerte et des témoins.</p> <p>Art. 9 Entrée en vigueur</p> <p>Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.</p> <p>Art. 10 Disposition transitoire</p> <p>Un signalement peut être effectué par un lanceur d'alerte pour des faits antérieurs à l'entrée en vigueur de la présente loi.</p>	<p>Art. 8 Obligations de l'employeur</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>³ Il forme les responsables hiérarchiques en matière de procédures liées au signalement et à la protection des lanceurs d'alerte et des témoins.</p> <p>⁴ Il informe son personnel des procédures de signalement et de protection des lanceurs d'alerte et des témoins.</p> <p>Art. 9 Entrée en vigueur</p> <p>Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi, dans l'année qui suit sa promulgation. Ce délai est suspendu en cas de recours avec effet suspensif.</p> <p>Art. 10 Disposition transitoire</p> <p>Un signalement peut être effectué par un lanceur d'alerte pour des faits antérieurs à l'entrée en vigueur de la présente loi.</p>	<p>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.</p> <p>Art. 8 Obligations de l'employeur</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>³ Il forme les responsables hiérarchiques en matière de procédures liées au signalement et à la protection des lanceurs d'alerte et des témoins.</p> <p>⁴ Il informe son personnel des procédures de signalement et de protection des lanceurs d'alerte et des témoins.</p> <p>Art. 9 Entrée en vigueur</p> <p>Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi, dans l'année qui suit sa promulgation. Ce délai est suspendu en cas de recours avec effet suspensif.</p> <p>Art. 10 Disposition transitoire</p> <p>Les autorités ou institutions ont un délai de 6 mois dès l'entrée en vigueur de la présente loi pour faire appel au groupe de confiance ou désigner un organisme autre au sens de l'article 4 alinéa 3 de la présente loi pour recevoir les signalements d'alerte.</p> <p>Art. 11 Modifications à d'autres lois</p> <p>¹ La loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997 (B 5 05), est modifiée comme suit :</p> <p>Art. 2C Groupe de confiance (nouveau)</p> <p>¹ Le Conseil d'Etat instaure un groupe de confiance. Après consultation des organisations représentatives du personnel, le Conseil d'Etat désigne son responsable.</p>

PL 12261 du Conseil d'Etat	Version finale du 2 ^{ème} débat	Version finale du 3 ^{ème} débat
<p>² Le groupe de confiance s'acquiesce de ses tâches en toute indépendance. Il est rattaché fonctionnellement au président du Conseil d'Etat et administrativement au département présidentiel.</p> <p>³ Le groupe de confiance est chargé de la mise sur pied et de l'application d'un dispositif de protection de la personnalité en application de l'article 2B. Il l'applique d'office pour le personnel visé à l'article 1, alinéa 1, lettres a à c, f et g, et alinéa 2, lettre a et peut également le faire pour le personnel d'autres autorités ou institutions qui ont adhéré conventionnellement à son dispositif.</p> <p>⁴ Le groupe de confiance est également chargé de recevoir des signalements de lanceurs d'alerte, d'instruire les faits et de protéger les lanceurs d'alerte, conformément à la loi sur la protection des lanceurs d'alerte, du ... (à compléter).</p> <p style="text-align: center;">***</p>	<p>² Le groupe de confiance s'acquiesce de ses tâches en toute indépendance. Il est rattaché fonctionnellement au président du Conseil d'Etat et administrativement au département présidentiel.</p> <p>³ Le groupe de confiance est chargé de la mise sur pied et de l'application d'un dispositif de protection de la personnalité en application de l'article 2B. Il l'applique d'office pour le personnel visé à l'article 1, alinéa 1, lettres a à c, f et g, et alinéa 2, lettre a et peut également le faire pour le personnel d'autres autorités ou institutions qui ont adhéré conventionnellement à son dispositif.</p> <p>⁴ Le groupe de confiance est également chargé de recevoir des signalements de lanceurs d'alerte, d'instruire les faits et de protéger les lanceurs d'alerte, conformément à la loi sur la protection des lanceurs d'alerte, du ... (à compléter).</p> <p style="text-align: center;">***</p>	<p>² Le groupe de confiance s'acquiesce de ses tâches en toute indépendance. Il est rattaché administrativement au département présidentiel.</p> <p>³ Le groupe de confiance est chargé de la mise sur pied et de l'application d'un dispositif de protection de la personnalité en application de l'article 2B. Il l'applique d'office pour le personnel visé à l'article 1, alinéa 1, lettres a à c, f et g, et alinéa 2, lettre a et peut également le faire pour le personnel d'autres autorités ou institutions qui ont adhéré conventionnellement à son dispositif.</p> <p>⁴ Le groupe de confiance est également chargé de recevoir des signalements de lanceurs d'alerte, d'instruire les faits et de protéger les lanceurs d'alerte et les témoins, conformément à la loi sur la protection des lanceurs d'alerte au sein de l'Etat, du ... (à compléter).</p> <p style="text-align: center;">***</p> <p>² La loi sur la surveillance de l'Etat, du 13 mars 2014 (D 1 09), est modifiée comme suit :</p> <p>Art. 11, let. e (nouvelle) Le service d'audit interne a notamment les compétences suivantes :</p> <p>e) recevoir des signalements des lanceurs d'alerte et instruire les faits au sens de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte au sein de l'Etat, du... (à compléter).</p> <p style="text-align: center;">***</p>
<p>² La loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale, du 27 août 2009 (E 4 10), est modifiée comme suit :</p> <p>Art. 33, al. 3 (nouveau)</p> <p>³ Un fonctionnaire est réputé avoir respecté l'obligation de l'alinéa 1 du présent article lorsqu'il a signalé les faits à sa hiérarchie ou à l'entité prévue à cet effet en application de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte, du ... (à compléter).</p>	<p>² La loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale, du 27 août 2009 (E 4 10), est modifiée comme suit :</p> <p>Art. 33, al. 3 (nouveau)</p> <p>³ Un fonctionnaire est réputé avoir respecté l'obligation de l'alinéa 1 du présent article lorsqu'il a signalé les faits à sa hiérarchie ou à l'entité prévue à cet effet en application de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte, du ... (à compléter).</p>	<p>³ La loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale, du 27 août 2009 (E 4 10), est modifiée comme suit :</p> <p>Art. 33, al. 3 (nouveau)</p> <p>³ Un fonctionnaire est réputé avoir respecté l'obligation de l'alinéa 1 du présent article lorsqu'il a signalé les faits à sa hiérarchie ou à l'entité prévue à cet effet en application de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte au sein de l'Etat, du ... (à compléter).</p>

Date de dépôt : 2 octobre 2019

RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ SUR LE PL 12261

Rapport de M. Pierre Vanek

Mesdames les députées,
Messieurs les députés,

Le périmètre du présent rapport de minorité ne vise pas à embrasser l'ensemble des travaux de la commission législative sur cette problématique et/ou à en contester la pertinence.

Ce rapport porte cependant sur une question *centrale* qui a été au cœur du débat : celle de l'anonymat possible ou non, nécessaire ou non, acceptable ou non, du/de la lanceurs·euses d'alerte.

Afin de mettre sur la table immédiatement les options, en la matière, du présent rapport, voici six bonnes raisons de permettre à des lanceurs·euses d'alerte de rester anonymes, s'ils·elles le désirent :

1. Pour des lanceurs·euses d'alerte en position subordonnée, soit en position de faiblesse structurelle par rapport à des responsables, représentant leur employeur, dont elles·ils peuvent être amenés à dénoncer des activités ou actions irrégulières voire illicites, la *protection* offerte par l'anonymat garanti, contre les représailles ou les mesures de rétorsion éventuelles au plan professionnel, peut être un élément déterminant le lancement de telle ou telle alerte importante du point de vue du bien commun.
2. La dénonciation anonyme – ou non d'ailleurs – suscite une réprobation légitime et est inacceptable au plan moral ou éthique quand elle s'adresse à une autorité illégitime et arbitraire, quand elle encourage ou permet à une telle autorité d'agir dans un sens contraire au droit des gens ou aux libertés privées ou publiques. C'est donc bien la *nature* même de l'autorité destinataire de la dénonciation qui est, de ce point de vue, déterminante.
3. La dénonciation par un·e *whistleblower* ne fait évidemment, comme son nom l'indique, que *lancer* une alerte, ouvrant ainsi au mieux, potentiellement mais non pas obligatoirement, un processus d'investigation ou d'enquête qui doit aboutir à des conclusions sur la base

d'éléments confirmatoires (ou non) indépendants obtenus également par d'autres voies.

4. L'expérience de la Cour des comptes genevoise, qui a mis en place un système de signalement avec possibilité d'anonymat, fonctionne de manière tout à fait satisfaisante et s'appuie sur des références internationales reconnues et diverses en matière d'audit et de lutte contre la corruption.
5. Il faut signaler aussi que la FIPOI, qui a été confrontée aux graves problèmes que l'on sait qui ont fait l'objet de la R 810 dont le premier signataire est le député EAG Jean Batou et qui a été débattue et votée par une majorité de notre Grand Conseil le 3 juin 2016, a adopté le 29 mars 2018 dans un règlement de son conseil de fondation (art. 16 Gestion des conflits et des dysfonctionnements) une disposition selon laquelle « *Le comité d'audit peut être saisi de manière anonyme* ».
6. Le Contrôle fédéral des finances, qui n'est en principe pas le bras armé d'un Etat totalitaire ou antilibéral, confirme considérer que l'anonymat possible des lanceurs·euses d'alerte qu'il met en œuvre est une condition indispensable de l'accomplissement dans de bonnes conditions de la mission qui lui a été confiée par la Confédération en la matière. La LPERS fédérale en son art. 22A al. 4 prévoit d'ailleurs que des signalements anonymes peuvent être effectués. A signaler que le chef du Ministère public genevois, Olivier Jornot, est intervenu en commission pour donner cette institution et ses règles en exemple.

Bref, en visant à interdire l'anonymat aux lanceurs·euses d'alerte comme l'a fait le Conseil d'Etat dans son projet, le gouvernement s'engage dans un combat d'arrière-garde manifestement discutable.

Le PLR en guerre contre les lanceurs·euses d'alerte ?

Mais cette question est si centrale pour lui que le PLR y a consacré une résolution en tant que telle (R 838) déposée en novembre 2017 avec une abondance de signataires et visant à remettre en cause le système d'information de la Cour des comptes qui permet des communications anonymes à celle-ci. Deux mois plus tard, le Conseil d'Etat déposait le PL 12261 dont nous débattons sur la protection des lanceurs d'alerte (LPLA) dont l'art. 4 « Signalement » stipulait de manière assez surprenante que :

« ¹ *Le signalement par un lanceur d'alerte est effectué auprès de la hiérarchie.*

² *Il n'est pas anonyme...* »

Si le signalement *via* la hiérarchie de l'alinéa 1 souffrait des exceptions, prévues dans le projet de loi quand ladite hiérarchie était mise en cause, la *protection* essentielle représentée par l'anonymat possible du/de la lanceur·euse d'alerte en position de faiblesse était explicitement et absolument *proscrite* par le projet du Conseil d'Etat.

Le gouvernement s'engageait ainsi, très ouvertement, dans un bras de fer sur la question avec la Cour des comptes, se fondant, soit dit en passant, sur un point de vue analogue à celui ayant inspiré la résolution PLR.

En effet, la dénonciation anonyme est donnée unilatéralement dans l'exposé des motifs du PL du Conseil d'Etat comme relevant nécessairement d'une « délation » condamnable qu'il s'agirait indiscutablement d'interdire.

Nous avons eu le loisir d'entendre sur le sujet deux présidents, successifs sinon consécutifs, du Conseil d'Etat : François Longchamp d'abord et Antonio Hodgers ensuite. Mais le discours gouvernemental en la matière est resté continuellement fidèle à la *doxa* PLR en la matière.

Ainsi, au printemps 2018, soit le vendredi 13 avril, François Longchamp est venu dire à la commission législative que :

« La confidentialité du lanceur d'alerte doit être garantie, mais ce dernier ne bénéficie pas d'une protection de son anonymat, car cela pose des difficultés. Tout d'abord, l'article 10 LPA/Ge prévoit qu'une dénonciation anonyme ne doit pas être suivie d'effet. L'Etat de Genève doit appliquer cette disposition. »

Cette évocation de la LPA, la loi sur la procédure administrative, apparaîtra régulièrement, comme référence en la matière, nous y reviendrons.

Dans la foulée, François Longchamp **« affirme que le Conseil d'Etat doit protéger un lanceur d'alerte mais ne pas célébrer [sic] la délation comme mode de fonctionnement dans un Etat moderne. Le gouvernement insiste – dit-il – sur le fait que l'article 10 LPA/GE doit être appliqué non seulement dans son aspect juridique mais comme un principe général... »**

En outre : **« Il répète que le Conseil d'Etat réfute l'anonymat car cela ouvre la voie à l'intraçabilité totale pour remonter vers une source. »**

Ce sont en gros les mêmes éléments, explicités et exposés avec un supplément de lyrisme parano, qu'on trouve dans l'exposé des motifs de la résolution PLR, où l'on peut lire ce qui suit :

« Bien que la question peut se poser de savoir si l'art. 10A LPA interdisant à l'administration de donner suite à une dénonciation anonyme s'applique à la Cour des comptes, il n'en demeure pas moins que notre ordre juridique écarte cette possibilité pour une raison bien

spécifique. La volonté du législateur est claire : il faut dissuader les dénonciateurs anonymes et, ce, afin de garantir la présomption d'innocence et de faciliter l'administration des preuves par les différentes autorités. La délation anonyme ouvre la porte à toutes les dérives et fait appel aux instincts les plus vils de l'être humain. »

A retenir, dans cette diatribe, la reconnaissance, certes, de l'inapplicabilité *directe* de l'art. 10 LPA en la matière, mais aussi la mise en avant de cette même disposition, comme élément fondateur plus général d'une position sur les lanceurs·euses d'alerte dont l'anonymat serait un reflet du mal absolu. Une position qui entre en matière à reculons, tant sur leur protection, que sur la légitimité même de leur intervention.

Notons au passage que l'idée que la « présomption d'innocence » ait besoin pour être confortée comme principe que certaines dénonciations (anonymes ou non) soient empêchées est une vision bien faible de ladite présomption d'innocence.

Quoi qu'il en soit, l'attitude que reflète la déclaration ci-dessus peut être certainement éclairée par la position surprenante défendue par un député PLR, ce même 13 avril, qui déclarait alors en commission qu'il « ***reste convaincu qu'il faut abroger l'article 26 al. 3 Cst-GE car la notion du lanceur d'alerte est une mode et menace la société. Selon lui, il faut prévoir des garde-fous, notamment l'interdiction de toute forme d'anonymat.*** »

Ainsi, quant à ce député PLR X – qui demeurera *anonyme* selon les usages de nos rapports parlementaires, à moins qu'il ne veuille s'auto-dénoncer spontanément pour lever cet anonymat coupable qu'il condamne –, il doit d'abord être remercié d'avoir dit, comme il le fait parfois, voire souvent, le fond *réel* de sa pensée, qui reflète sans doute celle de son parti ou d'un secteur de celui-ci.

Il faut ensuite prendre note du fait que – comme il l'explique dans son cri du cœur – l'interdiction de l'anonymat ne serait à ses yeux qu'un « garde-fou » ad hoc, un pis-aller en attendant cette *abrogation*, qu'il appelle de ses vœux, de l'art. 26 de notre nouvelle constitution genevoise qui dit, notamment, au titre de la « ***Liberté d'opinion et d'expression*** », dans un al. 3, que :

« 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. »

Cette disposition serait non seulement une simple « mode »... mais encore une « *menace pour la société* » ! Cela rappelle les propos d'un autre

PLR notable, Christian Lüscher, qui voyait aussi dans la transparence exigée des comptes des partis un « effet de mode » malsain.

Le Conseil d'Etat prolonge un combat douteux

On comprend donc que cette question centrale, celle de l'anonymat proscrit ou non, ait justifié le présent rapport de minorité. Elle a en effet été débattue tout au long des travaux : on est parti d'un PL du Conseil d'Etat interdisant les dénonciations anonymes, on a supprimé cette interdiction en 2^e débat, mais refusé d'aller jusqu'à l'explicitation quant au fait que les dénonciations « peuvent » être anonymes laissant la chose non dite. En début de 3^e débat, la disposition suivante a été adoptée à l'art. 5 « Signalement » du fait d'un basculement de sensibilité au sein de la commission lié à une fluctuation de la représentation PDC :

« Le signalement n'est pas anonyme, excepté en ce qui concerne la Cour des comptes, et l'identité du lanceur d'alerte est confidentielle. »

On a rétabli le refus de l'anonymat, mais on « laisse aller » – pour le moment – la chose au niveau de la Cour des comptes – pour combien de temps ? C'est un compromis nous dira-t-on, mais un compromis dont le PLR annonce *de facto* d'emblée qu'il n'entend pas l'accepter tel quel, puisqu'il maintient sa résolution R 838 au titre explicite : **« Site internet de la Cour des comptes : NON à la délation anonyme ! »**

A signaler que François Longchamp avait également informé notre commission, lors de son audition susmentionnée, du fait que le gouvernement **« discute de ce point avec la Cour des comptes »** dont les pratiques en la matière selon lui **« relèvent de la délation »**.

Certain·e·s pourraient objecter que François Longchamp c'est du passé, que Pierre Maudet a eu la sagesse bienvenue de ne pas se mêler de cette affaire, mais qu'Antonio Hodggers a repris le flambeau de la présidence du Conseil d'Etat et qu'il aurait pu/dû infléchir le propos pour s'écarter, ne serait-ce qu'un peu, de l'orthodoxie libérale.

Hélas, cette idée optimiste est malheureusement infondée... Ainsi, en fin de travaux, sous le « règne » du nouveau président, le Conseil d'Etat a même déposé une proposition d'amendement visant à exclure l'« exception » maintenue pour la Cour des comptes en matière d'anonymat dans la loi telle que sortie de commission.

Et en effet, entendu en commission le 18 janvier 2019, le conseiller d'Etat Antonio Hodggers s'est appuyé sur **« le principe de la LPA qui veut que l'autorité ne donne aucune suite aux dénonciations anonymes (art. 10A) »**.

Il a affirmé en outre que « *Ce régime est applicable dans la République depuis plus de 15 ans. Il s'agit d'une question de principe selon lequel, en démocratie, un citoyen doit assumer une certaine exposition en cas de dénonciation.* », érigeant la proscription de l'anonymat en « question de principe » pour un régime démocratique.

Allant plus loin et en réponse au présent rapporteur, Antonio Hodggers s'il concède que « *l'anonymat est un principe valable au niveau fédéral* », est intervenu encore vivement pour « *attirer toutefois l'attention sur le fait que dans de nombreux pays européens ayant connu des dérives autoritaires durant la Seconde Guerre mondiale, l'anonymat prend une autre signification et se trouve proscrit du fonctionnement de l'Etat* ».

Cette réponse, largement inexacte au demeurant sur le plan factuel, ressert cette sempiternelle ritournelle PLR, qu'on a entendue depuis le débat en 2005-2006, il y a une quinzaine d'années, sur la modification de la LPA proscrivant l'anonymat.

Elle est attristante, parce qu'il fut un temps où un (relativement) jeune député Vert du nom d'Antonio Hodggers, assis sur les bancs de la gauche dans notre parlement, s'est précisément battu avec énergie *contre* ces idées et a refusé la disposition de la LPA en son art. 10A qu'il donne aujourd'hui pour allant de soi et émanant d'un consensus évident. Il a la mémoire qui flanche.

Donnons-lui donc la parole : il s'agit de quelques extraits du Mémorial de nos débats du 6 octobre 2005 et du 26 janvier 2006 sur le PL 9365-A de feu le député libéral Michel Halpérin et consorts ; combattu par la gauche et les Verts, comme aussi d'ailleurs dans son état final par le Conseil d'Etat.

M. Antonio Hodggers (Ve). Il n'empêche que vous ne pouvez pas affirmer, comme vous le faites ce soir, que l'anonymat c'est mal et c'est honteux. L'anonymat est l'acte de faibles. Quand j'entends M. Halpérin nous faire, avec la voix vibrante, un discours pour nous dire qu'il défend les « petits » de cette République contre « ces corbeaux qui méprisent les institutions »... Mais qui méprise les institutions, Monsieur Halpérin ? Ceux qui fraudent le fisc, ceux qui laissent s'échapper en millions ce qu'ils doivent à l'Etat ? Ou ceux qui les dénoncent, mais qui, par faiblesse – pas par honneur mais par faiblesse ! – n'osent pas signer leur dénonciation ? Qui, de ces deux groupes de personnes, ne respecte pas les institutions ?! Alors, de quoi avons-nous peur ? De rien du tout ! Nous assumons pleinement nos convictions, nous assumons pleinement que l'Etat fonctionne comme cela. Ce n'est pas une situation idéale, cela a été dit, mais c'est une réalité. [...]

M. Antonio Hodgers (Ve). Effectivement, au sujet de cet article unique, sans vouloir reprendre tous nos débats, nos premier et deuxième débats sur la question, il nous est apparu à réflexion que ce qui pose problème, dans cette délation anonyme, c'est avant tout à quelle autorité elle est adressée et quel risque la personne qui est dénoncée encourt. Le rapport parle de Vichy. Je trouve que de comparer notre gouvernement démocratiquement élu au gouvernement de Vichy est peu respectueux à son égard. [...]

M. Antonio Hodgers (Ve). Je vais revenir sur deux points qui ont été évoqués. Le premier, M. Deneys vient d'y répondre. M. Luscher dit que c'est un débat très sérieux, il nous parle de dictature, de la Gestapo, des dictateurs un peu partout dans le monde, y compris en Amérique latine... J'aimerais lui dire comme M. Deneys que la plupart des gens n'ont pas été tués suite à des dénonciations anonymes. Il y a eu des dénonciations complètement ouvertes ; une chasse politique basée sur des listes s'est faite et a abouti aux massacres que l'on sait.

Ce n'est pas un problème de dénonciation anonyme et je peux vous dire qu'au niveau des dictatures latino-américaines – M. Schifferli¹, en tant que président de la fondation pro-Pinochet, peut également en parler (*Commentaires.*) – les tracts concernaient des militants inscrits dans des listes ouvertes.

De nouveau, ce n'est pas un problème de dénonciation, anonyme ou non, c'est un problème d'Etat. Finalement, on a l'Etat qu'on mérite et je trouve que le nôtre n'est pas si mal. Peut-être que vous êtes insatisfait du Conseil d'Etat actuel, mais ce n'est pas le cas de tout le monde dans ce parlement, Monsieur Luscher. [...]

Finalement, vous achetez à travers ce projet de loi des principes bon marché qui n'auront heureusement pas trop d'impact [...] Par conséquent, si cela vous fait plaisir, si vous voulez continuer à vous masturber et à vous donner bonne conscience avec ce projet de loi... (*Brouhaha.*) ...eh bien, faites-le ! Pour notre part, nous réaffirmons que l'Etat fonctionne correctement dans ce domaine et que l'administration, qui est la garante de la légitimité, lutte contre l'arbitraire. Ce type de disposition ne permettra pas de faire avancer la société.

¹ A signaler que l'ancien député UDC Pierre Schifferli – partisan connu de régimes dictatoriaux et antidémocratiques comme le Chili de Pinochet ou le régime militaire birman – était l'un des premiers signataires du PL 9365 qui a modifié la LPA pour proscrire l'anonymat. On s'accordera à dire que sa motivation n'était sans doute pas la pure détestation des régimes autoritaires.

Relevons au passage que la distance entre les propos ci-dessus de mon excellent ami le député Antonio Hodgers et ceux du président du Conseil d'Etat actuel doivent servir de mise en garde à celles ou ceux de nos jeunes député·e·s qui seraient tentés de gravir les sommets de l'Etat. On court le risque d'y perdre ses idées et son âme et de passer du côté obscur... pour vous la faire à la Walt Disney.

Mais surtout, sur une note moins *triste*, ces propos démontrent la *supercherie* qu'il y a à présenter l'art. 10 de la LPA comme une source de règles éthiques non controversée. C'est une disposition imposée d'ailleurs à la hussarde par la droite en plénum, contre l'avis du gouvernement, de la commission et de toute la gauche et des Verts... à une époque où la défense intransigeante du caractère sacré du secret bancaire, entre autres, était toujours par exemple à l'ordre du jour à droite.

Conclusions : l'anonymat possible s'impose

Heureusement, les choses bougent. Vous trouverez en annexe de ce rapport une interview de Michel Huissoud, aujourd'hui directeur du Contrôle fédéral des finances qui affirme explicitement qu'il « *attache une grande importance à la confidentialité et à l'anonymat des lanceurs d'alerte* ». Ce texte mérite d'être lu pour lui-même, je ne le paraphraserai donc pas.

Enfin, le père spirituel de l'art. 10 LPA – notre ancien collègue Michel Halpérin – affirmait ceci dans les débats susmentionnés : « *...nous vivons dans une République dans laquelle les délateurs anonymes, parce qu'ils sont anonymes, c'est-à-dire, lâches, qu'ils règlent des comptes et qu'ils commettent des actes de vindicte personnelle pour des motifs égoïstes et pas du tout dans l'intérêt public, ne sont pas les bienvenus. Il s'agit d'un message d'éthique concernant le fonctionnement des institutions.* »

C'est un message d'un autre temps, qui présente avec une rare violence tous les lanceurs·euses d'alerte se protégeant par l'anonymat comme étant des individus méprisables, voire criminels².

² Un message repris aujourd'hui par le député PLR susmentionné qui a qualifié en commission Edouard Snowden de « criminel ». Certes, les activités de Snowden pour la CIA, à Genève notamment, ont été délictueuses et criminelles au regard du droit helvétique. Mais sa dénonciation ultérieure notamment des programmes de surveillance planétaire de la NSA n'est-elle pas exemplaire de l'utilité des lanceurs·euses d'alerte ?

C'est à cette hargne et à ce mépris, que je vous invite à tourner le dos pour vous rallier... non pas à un quelconque programme révolutionnaire... mais à l'avis autorisé du directeur du Contrôle fédéral des finances.

Dans le but de protéger le faible contre le fort et de défendre au mieux le bien commun, nous vous invitons donc, Mesdames et Messieurs les député·e·s, à adopter la proposition d'amendement suivante à l'art. 5 « Signalement » du PL 12261 du Conseil d'Etat qui fait l'objet de ce rapport :

Art. 5, al. 1 (nouvelle teneur)

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

Pour le surplus, mais c'est une évidence, nous vous invitons également à rejeter fermement la R 838 du PLR qui vise à imposer à la Cour des comptes de modifier son site internet en contradiction avec une disposition légale explicite que le PLR a votée en commission législative.

Annexe mentionnée

ENTRETIEN AVEC MICHEL HUISSOUD
DIRECTEUR SUPPLÉANT DU CONTRÔLE FÉDÉRAL
DES FINANCES (CDF)

«J'attache une grande importance à la confidentialité et à l'anonymat des lanceurs d'alerte.»

TI Suisse: M. Huissoud, en votre qualité de directeur suppléant du Contrôle fédéral des finances (CDF), vous êtes aussi la personne à laquelle peuvent s'adresser les lanceurs d'alerte, soit les employés qui veulent signaler une irrégularité constatée au sein de l'administration fédérale.

M. Huissoud, qui peut s'adresser à votre service ?

Michel Huissoud: Toute personne concernée par l'art. 22a de la loi sur le personnel de la Confédération (LPers), c'est-à-dire tous les employés de la Confédération. En outre, la loi sur les produits thérapeutiques (LPh) prévoit elle aussi que les employés de Swissmedic, une unité décentralisée de la Confédération, sont soumis à l'obligation de dénoncer et bénéficient du droit de signaler des irrégularités au CDF. Nous prévoyons d'étendre ce régime au personnel d'autres unités décentralisées comme la FINMA, l'autorité de surveillance des marchés financiers, ou l'ASR, l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision.

Il va de soi que nous portons aussi un intérêt aux informations qui nous sont communiquées par des tiers, les fournisseurs par exemple. En effet, un quart à un tiers de tous les signalements proviennent de milieux extérieurs à la Confédération, des fournisseurs en situation de concurrence, par exemple.

De quels canaux disposent les lanceurs d'alerte ?

Ils sont actuellement au nombre de trois : le courriel, à l'adresse verdacht@efk.admin.ch, le courrier postal et le téléphone.

Mon numéro de téléphone figure d'ailleurs sur le dépliant distribué au personnel et c'est moi-même qui prends l'appel. Je tiens à ce que mon interlocuteur sache qu'il est pris au sérieux et qu'il n'échoue pas dans un service administratif anonyme.

Dans quels cas le CDF est-il compétent et quelles irrégularités peut-on lui signaler ?

Nous entrons en matière non seulement sur des cas relevant du droit pénal ou du domaine financier, mais aussi sur toutes sortes d'irrégularités. La loi confère au CDF la compétence d'examiner aussi bien le caractère économique d'un acte que son caractère licite. Le terme de « licéité » englobe tout ce que nous entendons par « conformité ».

Un exemple : si quelqu'un nous signalait que des soldats avaient déversé du mazout dans une rivière, nous serions en présence d'une pollution, dont les conséquences financières sont peut-être minimes. Néanmoins, nous interviendrions. Il en irait de même si quelqu'un vendait des adresses de l'Administration fédérale des contributions, enfreignant ainsi les dispositions en matière de protection des données. Si c'est un cas de harcèlement sexuel qui nous est signalé, nous recommanderions toutefois à notre interlocuteur de s'adresser aux spécialistes de l'Office du personnel.

Lorsque nous transmettons un cas à l'autorité compétente pour qu'elle l'examine, nous lui demandons de nous adresser une confirmation d'exécution.

«Lorsque nous recevons un signalement, nous commençons par l'instruire dans le but de nous assurer que les faits rapportés sont plausibles.»

Concrètement, comment se déroule un signalement ? Pouvez-vous nous décrire une procédure type ?

Lorsque nous recevons un signalement, nous commençons par l'instruire dans le but de nous assurer que les faits rapportés sont plausibles. Supposons qu'un employé nous signale que la société Fisc SA a remporté un contrat pour un prix surfait à l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL). Nous pouvons alors commencer par vérifier sur le système de comptabilité si Fisc SA est effectivement un fournisseur de l'OFCL. Autre exemple : si deux employés sont accusés de harcèlement psychologique, nous vérifierons en premier lieu où ils se trouvent sur l'organigramme, afin de constater si un cas de harcèlement est possible en l'espèce.

Dans certains cas, le soupçon ne se confirme pas et nous classons le dossier. Parfois, nous pouvons intervenir personnellement. Il m'est ainsi arrivé d'appeler le chef ou la cheffe d'un office et de l'informer de la réception d'un signalement. Je lui demande s'il est au courant des faits et s'il peut éclaircir certains aspects. Souvent, nous réglons rapidement le problème et certains cas aboutissent à une solution simple.

|||||
«Si nous nourrissons un grave soupçon, nous transmettons le dossier au Ministère public de la Confédération en introduisant une plainte pénale.»
 |||||

En règle générale, nous poursuivons cependant notre enquête à l'occasion d'une vérification. Ainsi, lors de la prochaine révision ordinaire, nous pouvons intégrer en toute discrétion une question à résoudre à un aspect précis. Dans l'office audité, personne ne remarquera que nous avons consulté en particulier le dossier de la société Fisc SA, pour reprendre notre exemple. Si nous nourrissons un grave soupçon, nous transmettons le dossier au Ministère public de la Confédération en introduisant une plainte pénale.

Lorsqu'un lanceur d'alerte nous contacte, nous accusons simplement réception. Nous le remercions de s'être adressé à nos services et l'assurons que les informations qu'il nous fournit sont utiles à notre travail. Toutefois, nous ne donnons pas d'information sur les démarches que nous entreprenons, même pas à la personne qui a signalé le cas, afin d'éviter d'être utilisés, un principe important surtout pour les conflits interpersonnels.

Nous pouvons donc supposer que les lanceurs d'alerte sont dans leur grande majorité des personnes intègres qui agissent de bonne foi. Sont-ils suffisamment protégés contre les représailles de leurs supérieurs ?

J'attache une grande importance à la confidentialité et à l'anonymat des lanceurs d'alerte. Lorsque nous avons l'impression qu'il est possible de remonter jusqu'à la source, nous filtrons les informations au lieu de les diffuser dans leur intégralité. Le risque réside plutôt dans la personne qui signale les faits, surtout lorsqu'elle en a déjà abondamment parlé dans son service. Le CDF dispose de systèmes sécurisés et seules trois personnes ont accès à ces informations.

Comment doit procéder la personne qui veut signaler une irrégularité conformément à la loi ?

L'art. 22a LPers protège les lanceurs d'alerte qui y sont soumis. Toutefois, cette protection ne s'applique que si ceux-ci s'adressent en premier lieu au CDF. Ainsi, le lanceur d'alerte qui contacte d'abord la presse – le Sonntagszeitung, par exemple – ou un externe, comme un avocat, perd sa protection contre le licenciement et d'autres discriminations d'ordre professionnel.

Pourquoi le dispositif d'alerte est-il rattaché au CDF ?

Cet organe de révision interne a toutes les qualités pour faire office de dispositif d'alerte : indépendance, compétence de mener l'enquête et acceptation. En revanche, les médiateurs et les bureaux de médiation ne sont pas réellement indépendants et ne peuvent pas instruire les dossiers. Autre argument, on tire profit d'une structure déjà existante et il n'est pas nécessaire de créer un nouvel organe.

CRAINTES ET RECOURS AU DISPOSITIF D'ALERTE

Quelle est la part d'informations utiles ? Les frais engagés sont-ils compensés par l'importance des dommages évités ?

Parfois, les journalistes ont du mal à dissimuler leur étonnement : «Seulement 86 cas signalés, et pourquoi pas 2000?». Quant à moi, j'attache beaucoup d'importance à la qualité des informations qui nous sont fournies, car une seule d'entre elles peut être capitale. On nous a ainsi signalé qu'une société holding avait commis dans un canton une infraction fiscale grave dans le domaine de l'impôt anticipé. Nous avons transmis ce dossier à l'Administration fédérale des contributions. À mes yeux, un seul cas de cette envergure par année suffit. Plusieurs cas, que je ne peux citer nommément, ont commencé de cette façon. Il en va de même de l'affaire Belasi, qui a coûté six millions de francs au Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports. Si quelqu'un nous signale ce cas en temps utile et si nous pouvons « sauver » six millions de francs, le jeu en vaut alors la chandelle.

|||||
«Lorsque nous avons l'impression qu'il est possible de remonter jusqu'à la source, nous filtrons les informations au lieu de les diffuser dans leur intégralité.»
 |||||

TRANSPARENCY INTERNATIONAL SCHWEIZ
 SCHANZENECKSTRASSE 25
 CASE POSTALE 8509
 3001 BERN
 031 382 35 50
 INFO@TRANSPARENCY.CH
 WWW.TRANSPARENCY.CH



Que répondez-vous aux personnes qui craignent que la mise sur pied de dispositifs d'alerte aboutisse à une avalanche de cas de peu d'importance et de signalements injustifiés, qui prennent beaucoup de temps et coûtent très cher ?

Nous identifions relativement vite les cas qui ne reposent sur rien de concret et nous les classons.

De nombreuses personnes craignent aussi que la possibilité de signaler des cas sous le couvert de l'anonymat encourage l'esprit de délation et incite à la vengeance. Quelles sont vos expériences à ce sujet ? Comment vous assurez-vous qu'une personne n'est pas accusée à tort ? Pouvez-vous dresser un portrait type du lanceur d'alerte ?

Nous nous apercevons assez rapidement lorsque la vengeance est le motif du signalement. Dans ce cas, le dénonciateur est très curieux de savoir ce que nous ferons de ses informations et quelles en seront les conséquences pour la personne dénoncée. Une sonnette d'alarme retentit alors dans mon cerveau. C'est pourquoi nous vérifions tout avant d'adopter une quelconque mesure et nous n'accusons jamais personne sur la seule et unique base des faits qui nous sont rapportés.

Dans la majorité des cas, les employés qui s'adressent à nous sont soucieux. Les irrégularités qu'ils ont constatées leur pèsent et ils sont soulagés de pouvoir nous transmettre ce qu'ils ont observé, dans l'espoir que tout rentre dans l'ordre. Ils ont en commun d'être des employés consciencieux qui ont des principes et des

valeurs morales et qui ne veulent pas détourner le regard. Ils méritent notre respect.

«Nous vérifions tout avant d'adopter une quelconque mesure et nous n'accusons jamais personne sur la seule et unique base des faits qui nous sont rapportés.»

Date de dépôt : 26 août 2019

RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ SUR LE PL 12261 ET DE LA PREMIÈRE MINORITÉ SUR LE PL 12076

Rapport de M. André Pfeffer

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission a débattu durant 19 séances sur deux projets de lois et une résolution (PL 12076 + PL 12261 du CE, tous deux appelés protection des lanceurs d'alerte, et R 838 Non à la délation anonyme).

Malgré que les commissaires soient unanimement favorables au besoin de garantir une protection accrue des lanceurs d'alerte et de remplir le mandat constitutionnel qui existe depuis 6 ans, il n'a pas été possible de trouver une entente pour un texte.

La possibilité d'anonymat pour les lanceurs d'alerte divise. Certains jugent cette possibilité inacceptable. Ils parlent d'une opposition « viscérale » qui caractérise les pires dictatures. M. Hodgers, président du CE, parle de valeurs et de principes.

D'autres estiment que l'anonymat est une protection essentielle pour les plus faibles. Sans l'anonymat, une dénonciation d'un agissement ou d'une infraction du supérieur ou de l'Etat créerait un risque excessif.

Pour le signataire de ce rapport, les deux positions précitées devraient être nuancées.

Il est compréhensible que l'anonymat crée l'inquiétude. Personne ne désire le favoriser ou l'encourager ! Mais la pratique montre qu'une part substantielle des dénonciations actuelles sont « anonymes ». Cette pratique, certes pas souhaitable, correspond à un réel besoin.

La Cour des comptes tout comme le procureur général soutiennent l'anonymat.

La Cour des comptes précise qu'elle a l'obligation de répondre à tous les appels et, si l'anonymat était supprimé, elle ne serait plus apte à remplir l'ensemble de sa mission.

La Confédération, les organisations internationales et d'autres institutions octroient à leurs collaborateurs, si souhaité ou nécessaire, d'établir des dénonciations anonymes.

Evidemment, l'anonymat doit être cadré et réglementé. Les dénonciations anonymes devraient être limitées et autorisées uniquement à la Cour des comptes. Les magistrats de la Cour des comptes sont assermentés et appliquent « déjà » une procédure stricte pour ce type d'appels ou demandes.

Position sur les différents projets :

A. PL 12076 modifiant la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux :

Ce texte correspond à la pratique actuelle et est soutenu par la Cour des comptes.

La Confédération a un texte similaire.

La Cour des comptes souhaiterait que l'application de cette loi concerne également le personnel des communes et des institutions de droit public (un amendement demandant ce changement sera déposé).

B. PL 12261 du CE sur la protection des lanceurs d'alerte :

Le texte d'origine exclut l'anonymat. Il hiérarchise les organes auxquels les lanceurs d'alerte peuvent s'adresser (supérieurs, groupe de confiance, Cour des comptes, réviseurs, etc.) et sur-réglemente les comportements, les obligations, etc.

Un amendement amène une légère amélioration et autorise les dénonciations anonymes adressées à la Cour des comptes.

Tous les commissaires qui ont voté ce PL ont émis des réticences !

C. R 838 Non à la délation anonyme :

Ce projet part d'un bon sentiment, mais il ne correspond pas à la réalité et est inacceptable, notamment pour la Cour des comptes.

Evènement étonnant : les PLR + PDC acceptent cette résolution qui refuse l'anonymat pour les dénonciations faites à la Cour des comptes et... ont voté l'un des amendements du PL 12261 qui demande l'exact contraire !

Pour les raisons évoquées, je vous recommande :

- d'approuver le PL 12076 et
- de refuser le PL 12261 et la R 838.

Date de dépôt : 4 février 2020

RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ SUR LE PL 12076
RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ SUR LA R 838

Rapport de M^{me} Danièle Magnin

Mesdames et
Messieurs les députés,

L'actualité le démontre, les personnalités qui ont publiquement excité le plus de colère, de haine et de menaces en raison des alertes qu'elles ont lancées sont Edward Snowden et Julian Assange.

Edward Snowden a dévoilé la politique de surveillance de masse américaine et britannique en rendant publiques des informations classées Top Secret par leur publication dans de grands journaux, The Guardian et The Washington Post. Il l'a fait de façon ouverte et publique, informant le grand public des méthodes intrusives et abusives de l'Etat dans la vie des citoyens.

Julian Assange, lui, a mis sur pied les Wikileaks, leaks signifiant fuites en anglais. Son objectif avoué était d'équilibrer le niveau d'information entre celui, immense, des Etats, versus celui, minime, du citoyen, par deux moyens : diffuser les informations que les Etats veulent garder secrètes et rendre moins accessibles aux Etats les informations concernant les citoyens. Il l'a fait, lui aussi, de façon ouverte et publique.

Tous deux ont eu le courage de dénoncer ce qui leur semblait abusif, non pas anonymement, parce que leur conscience le leur dictait.

Leurs cas, que toute la planète connaît, nous démontrent que l'anonymat n'est pas nécessaire pour apporter les vérités qui dérangent les puissants qui ne respectent pas les principes démocratiques.

Chacun sait que les Etats concernés par ces dénonciations entendent les punir de la plus douloureuse façon. C'est donc ces punitions qu'il faut empêcher et non pas l'anonymat qu'il faut permettre.

Il nous appartient donc d'interdire à la hiérarchie de punir le lanceur d'alerte, quelle que soit la sanction envisagée, et non de permettre de lancer des alertes anonymement.

Bien que le PL 12076 concerne le personnel des administrations cantonales, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux, les principes énoncés devraient être les mêmes pour tous les citoyens, qu'ils soient au service de l'Etat de Genève, grand ou petit, ou d'entreprises privées, quelle que soit leur taille.

Le MCG entend ainsi démontrer que permettre de lancer des alertes de façon totalement anonyme n'est pas tolérable dans un Etat démocratique. En effet, lancer une alerte peut très vite s'apparenter ou s'identifier à la dénonciation et à la délation.

De funeste mémoire, la dénonciation et la délation anonymes ont été pratiquées et le sont toujours dans les pires dictatures, et pas seulement chez les nazis.

De longue date, la pratique, éthique et digne de respect, de l'Etat de Genève a été de classer verticalement les dénonciations anonymes. Il n'y était simplement pas donné suite.

Cependant, le PL 12076 veut permettre cet anonymat, ce qui est intolérable.

Jusqu'à il y a peu, la Cour des comptes invitait aux dénonciations anonymes sur la page d'accueil de son site internet. Apparemment, la saisine du problème par le Grand Conseil a conduit la Cour des comptes à s'aligner sur les principes en vigueur à Genève, et on peut maintenant lire sur son site internet : « **Les examens qui présentent un intérêt public sont publiés en intégralité sur son site internet après avoir été rendus anonymes** ».

Le MCG vous invite néanmoins à accepter la R 838 et à refuser le PL 12076.

Date de dépôt : 28 août 2019

RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ SUR LA R 838

Rapport de M^{me} Céline Zuber-Roy

Mesdames et
Messieurs les députés,

Les lanceurs d’alerte permettent de révéler des dysfonctionnements, voire des comportements illégaux, au sein des entités publiques. Ces signalements sont donc utiles à la collectivité et leurs auteurs doivent être protégés d’éventuelles représailles.

Dans ce cadre, la confidentialité de l’identité des lanceurs d’alerte est un élément essentiel du dispositif de protection. Cette confidentialité permet de s’assurer que l’identité d’un lanceur d’alerte n’est accessible qu’à ceux dont l’accès est autorisé, par exemple la Cour des comptes ou le groupe de confiance, mais en aucun cas à la personne mise en cause par le signalement. La garantie de la confidentialité des lanceurs d’alerte est ainsi nécessaire, mais elle est également suffisante.

La Cour des comptes a franchi une étape supplémentaire en autorisant des dénonciations anonymes via son site internet. L’anonymat n’améliore pas la protection des lanceurs d’alerte par rapport à la confidentialité. Eventuellement, elle rassure un peu plus des lanceurs d’alerte hésitants et peu confiants dans le fonctionnement de la Cour des comptes. Toutefois, en contrepartie, elle ouvre la porte à des dénonciations fausses et à la délation. En effet, les auteurs bénéficiant de l’anonymat se savent à l’abri de toute sanction pour leur comportement, même si ce dernier devait être pénalement répréhensible. Ainsi, une personne qui souhaiterait porter préjudice à un de ses collègues, par vengeance ou jalousie par exemple, pourrait effectuer un faux signalement sans risquer la moindre conséquence. De même, un subordonné qui aspirait à prendre la place son chef pourrait tenter d’affaiblir ce dernier au moyen de fausses déclarations anonymes.

Il est intéressant de noter que l’Association des juristes progressistes (AJP) partage également ces craintes, puisque sa représentante, M^e Anna Sergueeva, a déclaré lors de son audition du 30 novembre 2018 que « [l]’anonymat pourrait induire des signalements abusifs ou diffamatoires ».

La minorité pense que l'intérêt public à éviter la délation et les éventuels dommages qu'elle peut entraîner doit l'emporter sur l'intérêt privé du lanceur d'alerte qui bénéficie déjà de la protection de son identité grâce à la confidentialité. Ainsi, elle vous invite, Mesdames, Messieurs les députés, à soutenir la résolution 838.