



Fachhochschule Graubünden
University of Applied Sciences

Cellules de lanceurs d'alerte dans l'administration publique

Étude réalisée sur mandat du Contrôle fédéral des finances (CDF)

Texte original en allemand

Auteurs

Christian Hauser
Jeanine Bretti Rainalter
Ramona Stampfli

Coire, 2023

Contact

Prof. Christian Hauser
PRME Business Integrity Action Center
Haute école spécialisée des Grisons
Comercialstrasse 22
CH-7000 Coire
Tél.: +41 (0)81 286 39 24
Courriel: christian.hauser@fhgr.ch

Table des matières

Partie 1 – Résumé.....	1
Partie 2 – Cellules de lanceurs d’alerte dans l’administration publique	4
Obligation de dénoncer.....	5
Droit de dénoncer	6
Partie 3 – Collectivités sans cellule de lanceurs d’alerte.....	7
Motifs expliquant l’absence de cellule de lanceurs d’alerte	7
Mise en place prévue.....	8
Analyse des abus signalés.....	9
Partie 4 – Collectivités avec cellule de lanceurs d’alerte.....	10
Échange ou coordination entre les cellules de lanceurs d’alerte	11
Rapports d’activité	12
Partie 5 – Cellules de lanceurs d’alerte et signalements.....	14
Année de création de la cellule de lanceurs d’alerte	14
Rattachement organisationnel	15
Effectifs de la cellule de lanceurs d’alerte	16
Motifs de création d’une cellule de lanceurs d’alerte	17
Bases légales des signalements	18
Rattachement de la cellule de lanceurs d’alerte et traitement des cas	19
Qui peut effectuer un signalement?	20
Canaux de signalement	21
Nombre de signalements	22
Qualité des signalements.....	24
Thématiques des signalements	25
Anonymat des personnes fournissant les renseignements	26
Échange direct avec les personnes fournissant les renseignements.....	27
Risques liés à la cellule de lanceurs d’alerte.....	29
Communication relative à l’ouverture et à l’issue d’une procédure pénale	30
Dommages	31
Bénéfice non financier procuré par la cellule de lanceurs d’alerte	32
Moyens de communication servant à faire connaître la cellule de lanceurs d’alerte	33
Fréquence de la communication	34
Contenus et messages de la communication	35

Liste des figures

Figure 1: Présence d'une cellule de lanceurs d'alerte.....	4
Figure 2: Obligation de dénoncer	5
Figure 3: Droit de dénoncer	6
Figure 4: Motifs expliquant l'absence de cellule de lanceurs d'alerte	7
Figure 5: Mise en place d'une cellule de lanceurs d'alerte	8
Figure 6: Analyse des abus signalés	9
Figure 7: Nombre de cellules de lanceurs d'alerte	10
Figure 8: Échange ou coordination entre les cellules de lanceurs d'alerte	11
Figure 9: Rapport d'activité (une cellule de lanceurs d'alerte).....	12
Figure 10: Rapport d'activité (plusieurs cellules de lanceurs d'alerte).....	13
Figure 11: Année de création de la cellule de lanceurs d'alerte	14
Figure 12: Rattachement organisationnel	15
Figure 13: Effectifs de la cellule de lanceurs d'alerte	16
Figure 14: Motifs de création d'une cellule de lanceurs d'alerte.....	17
Figure 15: Bases légales des signalements.....	18
Figure 16: Rattachement de la cellule de lanceurs d'alerte et traitement des cas	19
Figure 17: Personnes pouvant faire un signalement.....	20
Figure 18: Canaux de signalement.....	21
Figure 19: Nombre de signalements.....	22
Figure 20: Qualité des signalements	24
Figure 21: Thématiques des signalements	25
Figure 22: Anonymat des personnes fournissant les renseignements	26
Figure 23: Possibilité d'un échange direct	27
Figure 24: Difficultés et défis liés à l'échange direct.....	28
Figure 25: Risques liés à la cellule de lanceurs d'alerte.....	29
Figure 26: Communication relative à l'ouverture et à l'issue d'une procédure pénale	30
Figure 27: Dommage financier le plus élevé.....	31
Figure 28: Bénéfice non financier procuré par la cellule de lanceurs d'alerte.....	32
Figure 29: Moyens de communication servant à faire connaître la cellule	33
Figure 30: Fréquence de la communication.....	34
Figure 31: Contenus et messages de la communication.....	36

Liste des tableaux

Tableau 1: Nombre de signalements	23
-----------------------------------------	----

Partie 1 – Résumé

À l'image des enquêtes menées par un fournisseur de plateformes de lanceurs d'alerte (*whistleblowing*) et par la Haute école spécialisée des Grisons (FHGR) sur l'économie de quatre pays européens, la présente étude du Contrôle fédéral des finances (CDF), réalisée en collaboration avec la FHGR, vise à obtenir une vue d'ensemble des cellules de lanceurs d'alerte dans l'administration publique en Suisse. Elle tient compte de la situation au niveau fédéral (1) et cantonal (26) ainsi que dans les sept plus grandes villes du pays et entend montrer l'importance de ces cellules dans l'administration publique suisse. Les résultats serviront notamment à répondre aux questions des organisations internationales qui évaluent la lutte contre la corruption en Suisse (Organisation de coopération et de développement économiques, Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption et Groupe d'États contre la corruption). Premier rapport de ce type, ce document sera actualisé tous les trois à cinq ans pour évaluer les progrès accomplis dans la mise en œuvre.

La plupart des collectivités comptent une cellule de lanceurs d'alerte

La plupart des collectivités interrogées comptent une cellule de lanceurs d'alerte qui est indépendante de la hiérarchie (19 sur 34). Les quinze collectivités sans cellule de lanceurs d'alerte expliquent cette situation principalement par la possibilité de signaler directement les problèmes constatés, par le refus des milieux politiques de créer une telle cellule, par l'absence d'obligation d'établir une entité de ce type et par l'existence d'une solide culture de la conformité et de l'intégrité. Un tiers des collectivités sans cellule de lanceurs d'alerte prévoient ou discutent d'en créer une.

Parmi les collectivités qui sont dotées d'une cellule de lanceurs d'alerte, la plupart n'en ont qu'une, mais huit déclarent en avoir plusieurs. Dans cinq d'entre elles, les cellules coordonnent leur action. La grande majorité des collectivités établissent un rapport d'activité pour au moins une cellule de lanceurs d'alerte, qui est publié en intégralité ou en partie.

Douze collectivités indiquent que les comportements illégaux doivent obligatoirement être signalés dans leur administration, tandis que seize collectivités n'imposent aucune obligation de signaler les faits visés (p. ex. comportement non éthique). De plus, 18 collectivités précisent qu'il n'existe aucun droit légal de signaler certains cas. D'autres villes ou cantons connaissent néanmoins un droit de signaler d'autres irrégularités, en cas de comportement non éthique ou illégal et dans des cas particuliers.

Le plus souvent les cellules de lanceurs d’alerte sont rattachées au Contrôle des finances

Selon l’enquête, près de la moitié des cellules de lanceurs d’alerte ont été créées à partir de 2018, ce qui indique une prise de conscience accrue de leur importance. Le plus souvent, elles sont rattachées au Contrôle des finances ou à la Cour des comptes. Dans les autres cas, elles relèvent d’un organe de médiation, de la Chancellerie, du service du personnel ou d’autres services.

Profonde conviction de l’utilité des cellules de lanceurs d’alerte, fort ancrage juridique et risques constatés

En général, une cellule de lanceurs d’alerte est mise en place non pas à la suite d’un scandale, mais parce que la collectivité concernée est convaincue de son utilité et de son efficacité. Parmi les autres principaux motifs de création d’une telle entité figurent également l’établissement d’une culture du signalement (*speak-up*), l’amélioration du fonctionnement de l’administration et l’engagement pris envers le personnel. Dans la grande majorité des cas, les bases du signalement d’abus sont inscrites dans une loi (souvent la loi sur le personnel de la collectivité).

Dans toutes les cellules de lanceurs d’alerte, le personnel de l’administration publique concernée peut signaler des irrégularités ou des abus. Dans certaines de ces cellules, les signalements peuvent également provenir de collaborateurs d’autres institutions de droit public ou d’autres administrations publiques, de citoyens, d’entités subventionnées ou surveillées, de collaborateurs des fournisseurs ou mandataires, d’autres particuliers et de citoyens étrangers. Les principaux canaux utilisés pour prendre contact avec une cellule de lanceurs d’alerte sont le courriel, le téléphone aux heures de bureau, le courrier ou le fax et l’entretien en face à face dans les locaux de la cellule. Actuellement, seule la moitié des cellules disposent d’un système d’information basé sur le Web.

Les principaux risques liés à l’exploitation d’une cellule de lanceurs d’alerte sont l’instrumentalisation de cette dernière, la charge horaire élevée, le manque de ressources, l’absence de protection juridique du lanceur d’alerte et les difficultés à garantir l’anonymat.

Les signalements pertinents sont en hausse, mais seule une minorité entraîne des poursuites pénales

Il ressort de l’enquête que la plupart des cellules de lanceurs d’alerte reçoivent entre un et vingt signalements par an. Et la tendance est à la hausse depuis quelques années: en 2022, on a recensé au total 621 signalements, contre 471 en 2020. Dans trois cas sur cinq, les personnes interrogées ont considéré ces signalements comme pertinents, tandis que seuls 2 % étaient abusifs. Près de la moitié des signalements pertinents concernaient un comportement

relevant du règlement de service ou du droit du travail. Un peu plus d'un dixième portait sur un comportement relevant du droit pénal.

Seul un tiers environ des cellules de lanceurs d'alerte ont déjà identifié un dommage financier. Ces entités procurent toutefois aussi un bénéfice non financier qui réside dans le fait qu'elles contribuent à renforcer et à préserver la bonne réputation, à améliorer les processus et à favoriser les comportements intègres. De plus, elles peuvent concourir à une meilleure compréhension de la conformité et à une amélioration de la culture du signalement, de la conformité et de l'intégrité.

L'anonymat est privilégié, mais la protection de la confidentialité représente un défi

Les deux tiers environ des cellules de lanceurs d'alerte permettent d'effectuer un signalement de manière anonyme, tandis que six cellules n'acceptent aucun signalement de ce type. Dans les cellules qui les acceptent, 75 % des signalements initiaux sont anonymes. La grande majorité des cellules sont en mesure de communiquer avec les auteurs des signalements anonymes. L'évaluation objective des faits signalés constitue l'un des principaux défis qui se posent en l'espèce. En outre, la difficulté d'obtenir des informations supplémentaires et le traitement confidentiel des renseignements sont souvent perçus comme une complication.

Communication institutionnalisée qui doit être étendue et systématisée

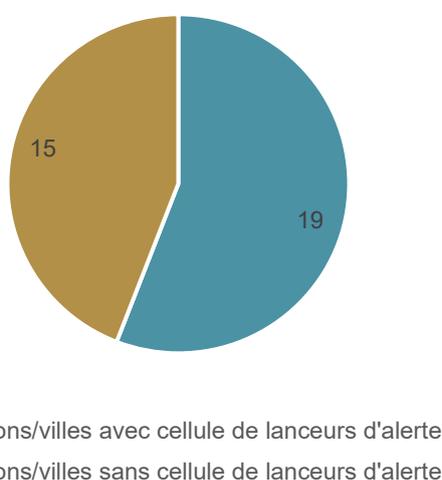
Pour se faire connaître, la plupart des cellules de lanceurs d'alerte communiquent sur Internet et sur l'intranet. Les nouveaux membres du personnel sont informés de leur existence et ces cellules sont mentionnées lors des manifestations.

La FHGR et le CDF remercient les collectivités de leur précieuse collaboration et espèrent que les informations contenues dans le présent document contribueront au perfectionnement continu des cellules de lanceurs d'alerte dans les administrations publiques.

Partie 2 – Cellules de lanceurs d’alerte dans l’administration publique

En avril 2023, une équipe de chercheurs de l’Institut suisse d’entrepreneurship (SIFE) de la FHGR a mené, sur mandat du CDF, une enquête en ligne sur les cellules de lanceurs d’alerte (dans cette enquête, celles-ci sont appelées «entités dédiées aux lanceurs d’alerte») dans l’administration publique, à laquelle ont participé les 26 cantons, sept des plus grandes villes de Suisse et le CDF, qui abrite la principale cellule de lanceurs d’alerte de la Confédération. Quatre cantons et villes avaient plusieurs cellules de lanceurs d’alerte, de sorte que deux interlocuteurs différents ont chaque fois pris part à l’enquête, répondant aux questions pour la cellule concernée. Au total, 38 personnes se consacrant à cette thématique dans leur collectivité ont participé à l’enquête, réalisée en français et en allemand.

Les auteurs de l’étude ont demandé aux cantons et aux villes si leur collectivité disposait d’une cellule de lanceurs d’alerte à laquelle les personnes peuvent signaler des abus concrets ou supposés (comportements illégaux ou non éthiques) ou d’autres irrégularités. Outre la Confédération, 18 cantons et villes comptent une ou plusieurs cellules de lanceurs d’alerte, tandis que 15 autres n’en ont aucune dans leur collectivité.



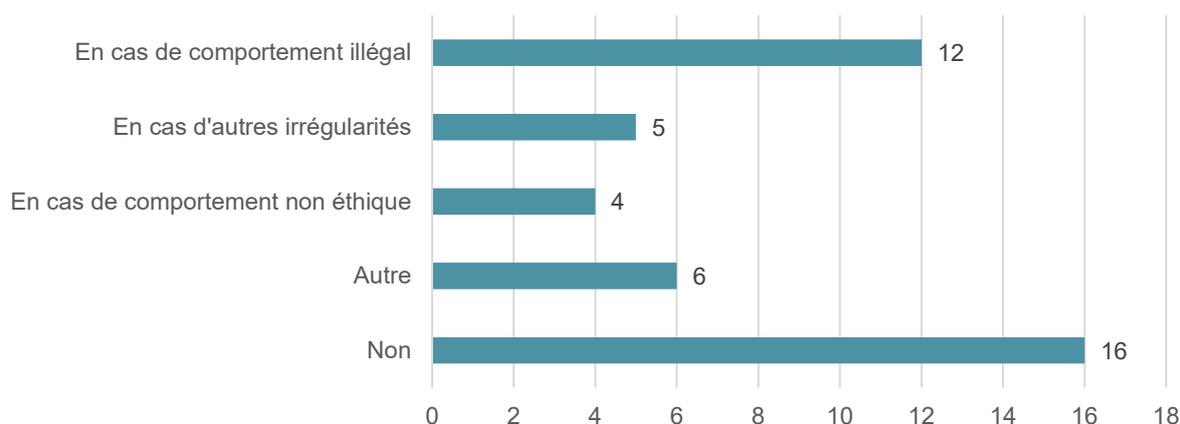
Q1: Existe-t-il dans votre ville/canton des entités dédiées auxquelles des personnes peuvent signaler des abus (comportements illégaux ou non éthiques) concrets ou supposés ainsi que d'autres irrégularités?

Base: toutes les collectivités

Figure 1: Présence d'une cellule de lanceurs d'alerte

Obligation de dénoncer

À la question de savoir si les employés de l'administration publique sont soumis, dans des cas précis, à une obligation légale de dénoncer, douze collectivités ont répondu qu'ils le sont en cas de soupçons de comportement illégal. En revanche, une obligation légale de dénoncer est beaucoup plus rare lorsque l'on soupçonne d'autres irrégularités (5) ou un comportement non éthique (4). De plus, selon les résultats de l'enquête, la plupart des villes et des cantons indiquent qu'il n'y a aucune obligation légale de dénoncer.



Q12: Dans votre ville/canton, les employés de la ville/du canton sont-ils soumis à une obligation légale de dénoncer dans les cas suivants?
Base: toutes les collectivités

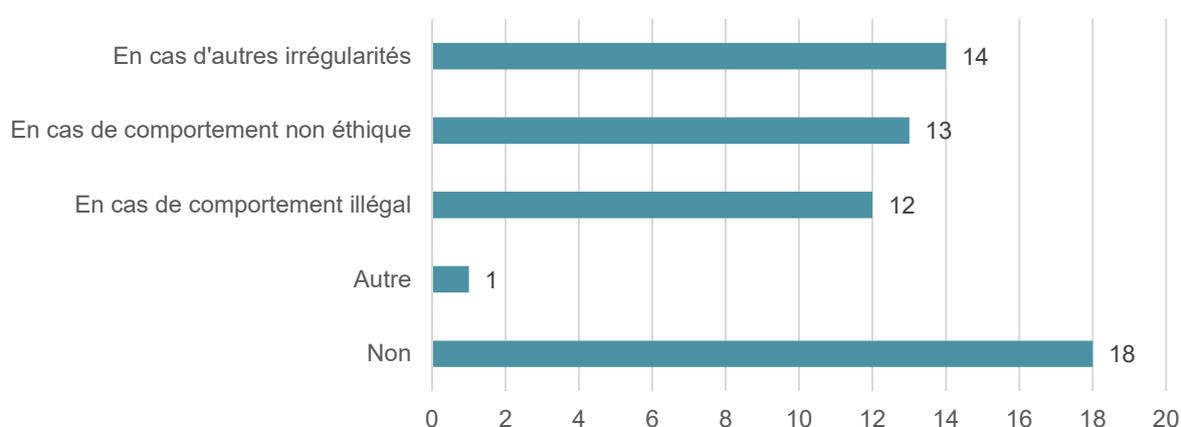
Figure 2: Obligation de dénoncer

Mentions «autre»:

- «Certains actes répréhensibles»
- «Certains fonctionnaires ont l'obligation de dénoncer (protection des mineurs)»
- «Comportement pénalement répréhensible»
- «Abus dans les marchés publics... Par abus, on entend notamment les accords affectant la concurrence ou la corruption lors de marchés publics (canton, communes, acteurs assumant des tâches publiques, etc.), ainsi que les conflits d'intérêts non divulgués ou d'autres opérations relevant du droit pénal dans les procédures d'appel d'offres.»
- «Les titulaires de fonctions publiques qui acquièrent, dans l'exercice de leurs fonctions, la connaissance d'une infraction se poursuivant d'office, sont tenus d'en aviser sans délai le ministère public.»
- «Lorsqu'ils ont connaissance, dans l'exercice de leurs fonctions, d'une infraction pénale poursuivie d'office.»
- «Toute autorité, tout membre d'une autorité, tout fonctionnaire au sens de l'article [...], et tout officier public acquérant, dans l'exercice de ses fonctions, connaissance d'un crime ou d'un délit poursuivi d'office est tenu d'en aviser sur-le-champ la police ou le Ministère public ([...]). ([...])»
- «Différentes infractions pénales au sens du droit fédéral et cantonal (p. ex. [...])»

Droit de dénoncer

En plus de l'obligation de dénoncer, le personnel communal et cantonal a été interrogé sur l'existence éventuelle d'un droit de dénoncer garanti par la loi. Parmi les villes et les cantons sondés, 18 déclarent ne connaître aucun droit explicite de dénoncer les faits visés. Treize collectivités indiquent que le personnel de l'administration publique jouit d'un droit de dénoncer garanti par la loi en cas de soupçons de comportement non éthique, tandis que douze autres signalent que ce droit existe en cas de comportement illégal. Dans quatorze villes et cantons, le droit de dénoncer concerne d'autres irrégularités.



Q13: Dans votre ville/canton, les employés de la ville/du canton disposent-ils d'un droit de dénoncer garanti par la loi dans les cas suivants?
Base: toutes les collectivités

Figure 3: Droit de dénoncer

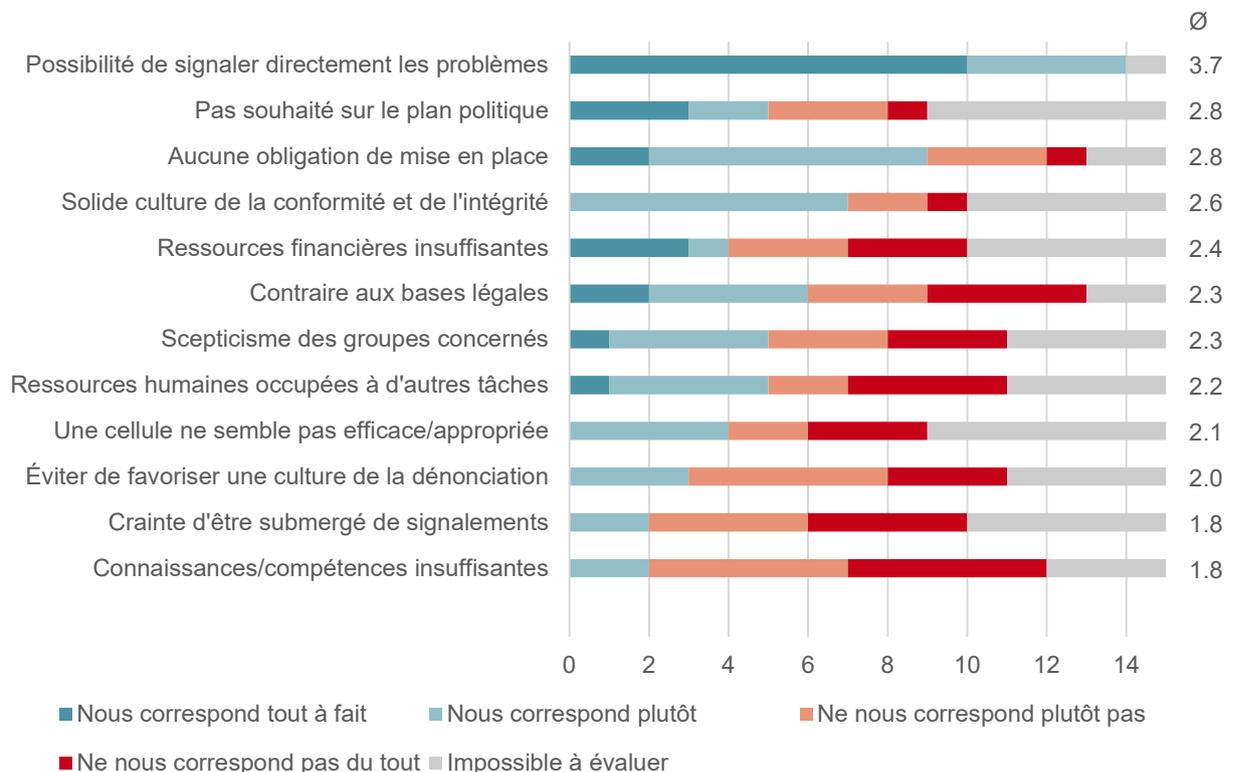
Mentions «autre»:

- «Droit de dénoncer différentes infractions pénales au sens du droit fédéral et cantonal (p. ex. [...])»
- «Abus dans les marchés publics... Par abus, on entend notamment les accords affectant la concurrence ou la corruption lors de marchés publics (canton, communes, acteurs assumant des tâches publiques, etc.), ainsi que les conflits d'intérêts non divulgués ou d'autres opérations relevant du droit pénal dans les procédures d'appel d'offres.»

Partie 3 – Collectivités sans cellule de lanceurs d’alerte

Motifs expliquant l’absence de cellule de lanceurs d’alerte

Le fait que les fonctionnaires ou les citoyens peuvent signaler directement les problèmes aux services compétents de l’administration est le principal motif avancé par les villes et les cantons qui n’ont pas mis en place de cellule de lanceurs d’alerte. Autres motifs cités, l’absence de volonté politique ou d’obligation de créer une cellule. De plus, les villes et les cantons sans cellule de lanceurs d’alerte qui ont été interrogés précisent qu’ils pratiquent déjà une solide culture de la conformité et de l’intégrité. En revanche, ils ne pensent pas que les connaissances et compétences nécessaires pour mettre en place une cellule fassent défaut. En outre, la plupart des villes et des cantons interrogés ne craignent pas d’être submergés de signalements. De même, la crainte qu’une cellule de lanceurs d’alerte favorise une culture de la dénonciation n’est pas déterminante pour expliquer l’absence de cellule.



Q2: Dans notre ville/canton, il n'existe aucune entité dédiée aux lanceurs d'alerte, car...

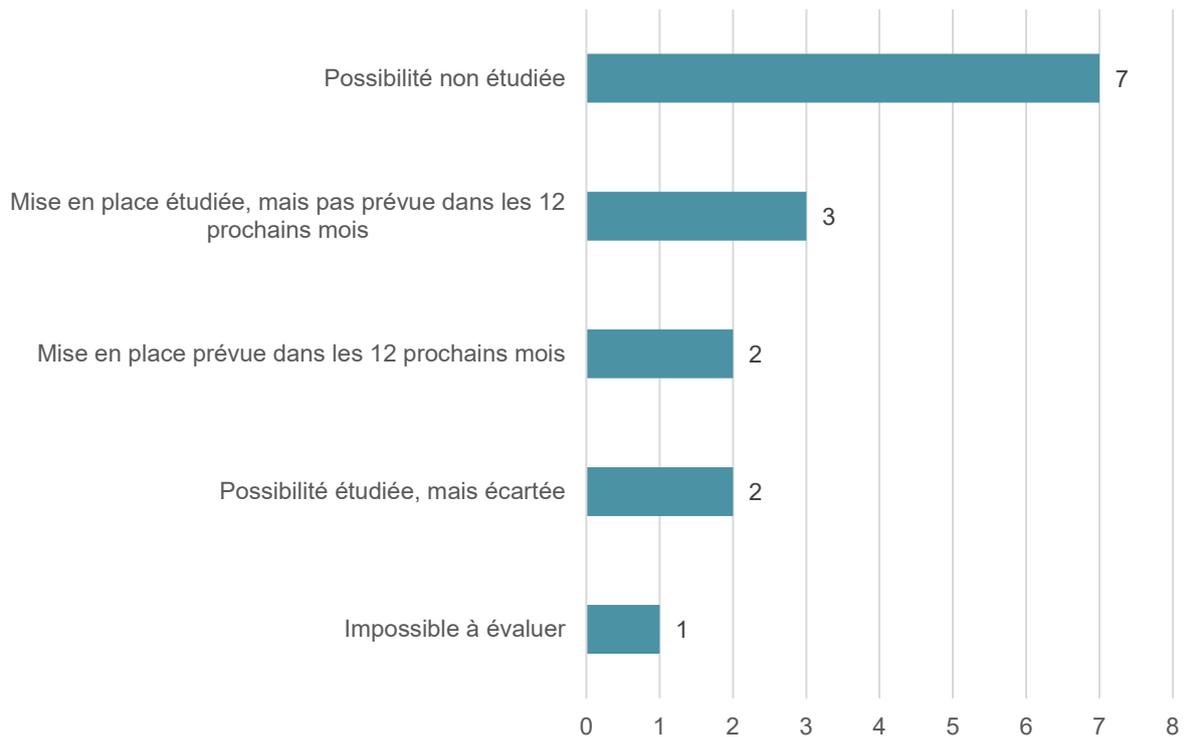
Base: collectivités sans cellule de lanceurs d'alerte

Remarque sur le calcul de la moyenne (Ø): «nous correspond tout à fait» = 4, «nous correspond plutôt» = 3, «ne nous correspond plutôt pas» = 2, «ne nous correspond pas du tout» = 1, «impossible à évaluer» = 0

Figure 4: Motifs expliquant l’absence de cellule de lanceurs d’alerte

Mise en place prévue

Selon l'enquête, deux des quinze cantons et villes sans cellule de lanceurs d'alerte prévoient d'en créer une dans les douze prochains mois. Trois collectivités qui n'ont pas encore de cellule de lanceurs d'alerte indiquent étudier la possibilité d'en créer une, mais pas dans les douze prochains mois. En revanche, sept cantons et villes sans cellule de lanceurs d'alerte n'examinent pas cette possibilité, et deux autres l'ont fait mais l'ont écartée.

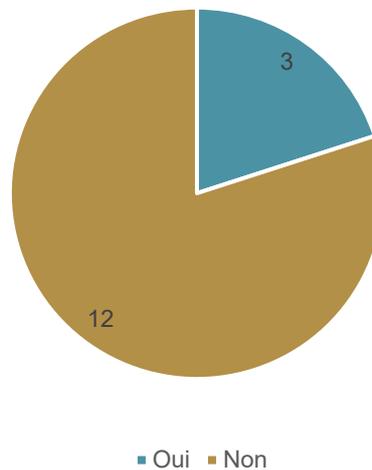


Q3: Étudiez-vous la possibilité de mettre en place une entité dédiée aux lanceurs d'alerte dans votre ville/canton ou avez-vous prévu d'en mettre une en place dans les douze prochains mois?
Base: collectivités sans cellule de lanceurs d'alerte

Figure 5: Mise en place d'une cellule de lanceurs d'alerte

Analyse des abus signalés

Seul un cinquième des villes et des cantons sans cellule de lanceurs d'alerte indiquent analyser les abus (comportements illégaux ou non éthiques) et autres irrégularités signalés.

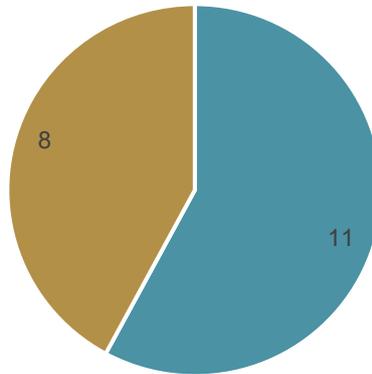


Q4: Dans votre ville/canton, réalisez-vous une analyse au sujet des abus (comportements illégaux ou non éthiques) et des autres irrégularités signalés?
Base: collectivités sans cellule de lanceurs d'alerte

Figure 6: Analyse des abus signalés

Partie 4 – Collectivités avec cellule de lanceurs d’alerte

Onze villes et cantons avec cellule de lanceurs d’alerte indiquent n’en compter qu’une, tandis que sept collectivités et la Confédération déclarent en avoir plusieurs.



■ Une cellule de lanceurs d'alerte ■ Plusieurs cellules de lanceurs d'alerte

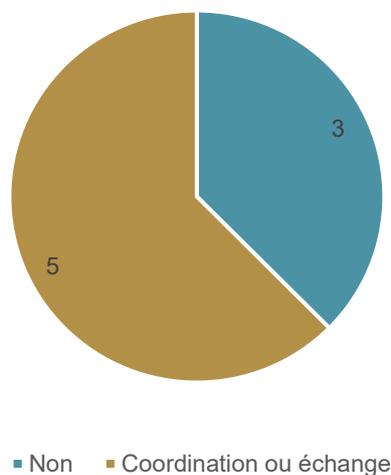
Q5: Existe-t-il une ou plusieurs entités dédiées aux lanceurs d'alerte dans votre ville/canton?
Base: collectivités avec cellule de lanceurs d'alerte

Figure 7: Nombre de cellules de lanceurs d’alerte

Échange ou coordination entre les cellules de lanceurs d'alerte

Les cantons et les villes ayant plusieurs cellules de lanceurs d'alerte ont été interrogés sur l'existence d'une éventuelle coordination ou d'un éventuel échange entre celles-ci. Les résultats montrent clairement qu'il y a coordination ou échange dans la plupart des cas. Dans trois collectivités toutefois, il n'y a ni coordination ni échange.

Selon les résultats obtenus, il tendrait à n'y avoir aucun organe de coordination à proprement parler, mais la thématique est considérée comme importante, et il existe un certain échange entre les cellules de lanceurs d'alerte.



Q6: Ces entités échangent-elles/sont-elles coordonnées?
Base: collectivités avec plusieurs cellules de lanceurs d'alerte

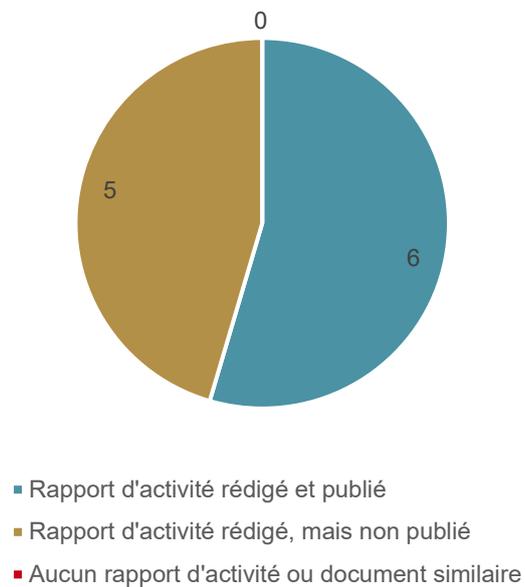
Figure 8: Échange ou coordination entre les cellules de lanceurs d'alerte

Précisions apportées à la réponse «Oui, un échange a lieu»:

- «Des rencontres annuelles ont lieu bilatéralement entre le CDF et les trois cellules secondaires»
- «Les cellules utilisent le même outil de signalement»
- «Contrôle des finances – organe de médiation»
- «La coordination et le tri des signalements constituent également des questions importantes dans le cadre de la mise en place actuelle des deux cellules externes de lanceurs d'alerte.»
- «L'échange est prévu»
- «La mise en place de l'un a servi à la mise en place de l'autre. Les objectifs sont différents. La transmission des dossiers se fera au besoin (la situation ne s'est pas encore présentée => le portail d'entrée est suffisamment clair).»
- «Tri des signalements reçus sur la plateforme commune (en fonction des catégories de signalement). Ceux-ci sont traités de manière indépendante.»

Rapports d'activité

L'ensemble des cantons et des villes qui ont une cellule de lanceurs d'alerte déclarent rédiger un rapport d'activité ou un document similaire. La moitié d'entre eux le publie tandis qu'un peu moins de la moitié ne le divulgue pas.

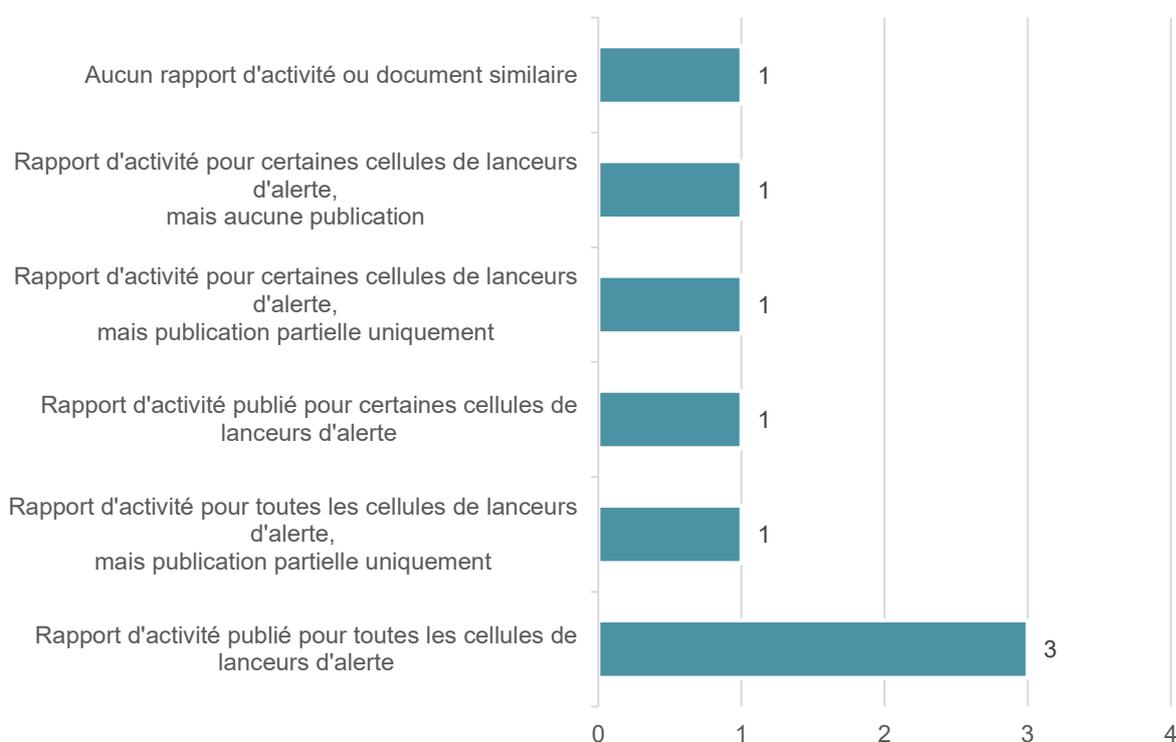


Q7a: Ces entités dédiées aux lanceurs d'alerte rédigent-elles un rapport d'activité ou un document similaire et, si oui, est-il publié?

Base: collectivités avec une cellule de lanceurs d'alerte

Figure 9: Rapport d'activité (une cellule de lanceurs d'alerte)

Les cantons et les villes qui comptent plusieurs cellules de lanceurs d’alerte ont également été interrogés sur l’établissement et la publication d’un rapport d’activité ou d’un document similaire. Selon les résultats obtenus, la moitié de ces collectivités établissent un rapport d’activité pour l’ensemble de leurs cellules de lanceurs d’alerte. Trois le publient; une ne le fait pas. De plus, deux cantons et villes ayant plusieurs cellules de lanceurs d’alerte rédigent un rapport pour certaines d’entre elles; un le publie en partie, tandis que l’autre ne le rend pas public. Au niveau fédéral, des rapports d’activité sont également établis et publiés pour certaines cellules de lanceurs d’alerte. Seule une collectivité comptant plusieurs cellules n’élabore aucun rapport d’activité ou document similaire.



Q7b: Ces entités dédiées aux lanceurs d’alerte rédigent-elles un rapport d’activité ou un document similaire et, si oui, est-il publié?

Base: collectivités avec plusieurs cellules de lanceurs d’alerte

Figure 10: Rapport d’activité (plusieurs cellules de lanceurs d’alerte)

Organes supérieurs auxquels les rapports sont transmis lorsqu’ils ne sont pas publiés:

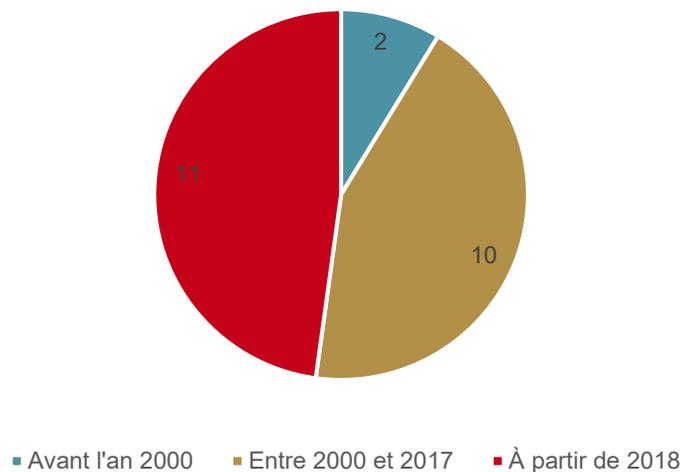
- «Commission de gestion, Commission de vérification des comptes, Conseil municipal»

Partie 5 – Cellules de lanceurs d’alerte et signalements

Les réponses ci-après concernent l’ensemble des 23 cellules de lanceurs d’alerte de l’administration publique¹.

Année de création de la cellule de lanceurs d’alerte

Comme le montre la figure 11, seules deux cellules de lanceurs d’alerte ont été créées avant l’an 2000, plus précisément en 1971 et en 1993. Dix cellules ont vu le jour entre 2000 et 2017, tandis que 11 des 23 cellules ont été mises en place ces cinq dernières années, ce qui souligne l’importance croissante de la thématique.



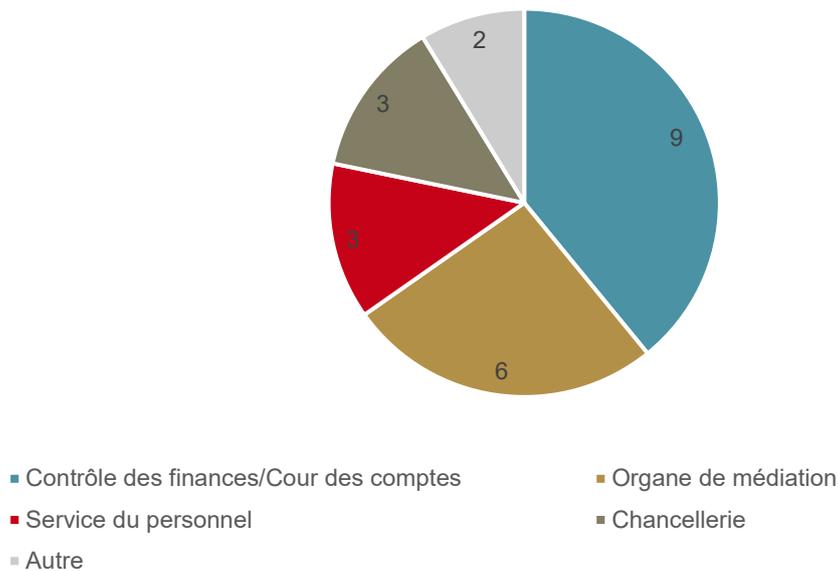
Q8: En quelle année l’entité dédiée aux lanceurs d’alerte a-t-elle été créée dans votre ville/canton?
Base: toutes les cellules de lanceurs d’alerte

Figure 11: Année de création de la cellule de lanceurs d’alerte

¹ En plus de la Confédération, 18 cantons et villes indiquent compter une ou plusieurs cellules de lanceurs d’alerte, tandis que 15 collectivités ont répondu ne pas en avoir.

Rattachement organisationnel

Concernant le rattachement organisationnel des cellules de lanceurs d’alerte, les résultats de l’enquête montrent que celles-ci dépendent le plus souvent du Contrôle des finances ou de la Cour des comptes. Près d’un quart des cellules sont rattachées à un organe de médiation. En outre, trois cellules font partie du service du personnel ou de la Chancellerie. Dans la catégorie «Autre», les sondés ont précisé que la cellule est externalisée ou rattachée à plusieurs services pour des raisons administratives.



Q9: De quelle unité organisationnelle l'entité dédiée aux lanceurs d'alerte dépend-elle?
Base: toutes les cellules de lanceurs d'alerte

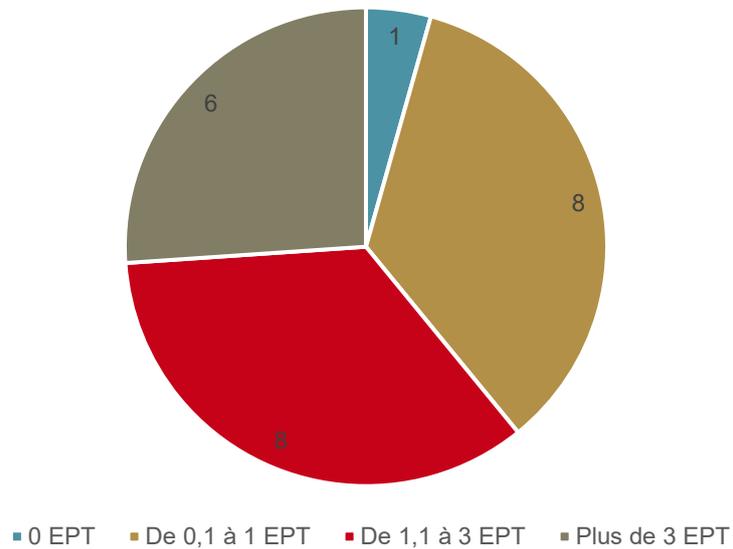
Figure 12: Rattachement organisationnel

Mentions «autre»:

- «Cellule externe de lanceurs d’alerte»
- «Les hiérarchies dépendent de chaque département, le Groupe de confiance est rattaché administrativement à la chancellerie d’État, le service d’audit interne est rattaché administrativement au département des finances et des ressources humaines»

Effectifs de la cellule de lanceurs d'alerte

Dans 8 des 23 cellules de lanceurs d'alerte, le nombre d'équivalents plein temps (EPT) se situe entre 0,1 et 1. Dans huit autres, il est compris entre 1,1 et 3, tandis qu'il est supérieur ou égal à 3 dans six cellules. La cellule qui présente 0 EPT ne fait pas partie de l'administration.

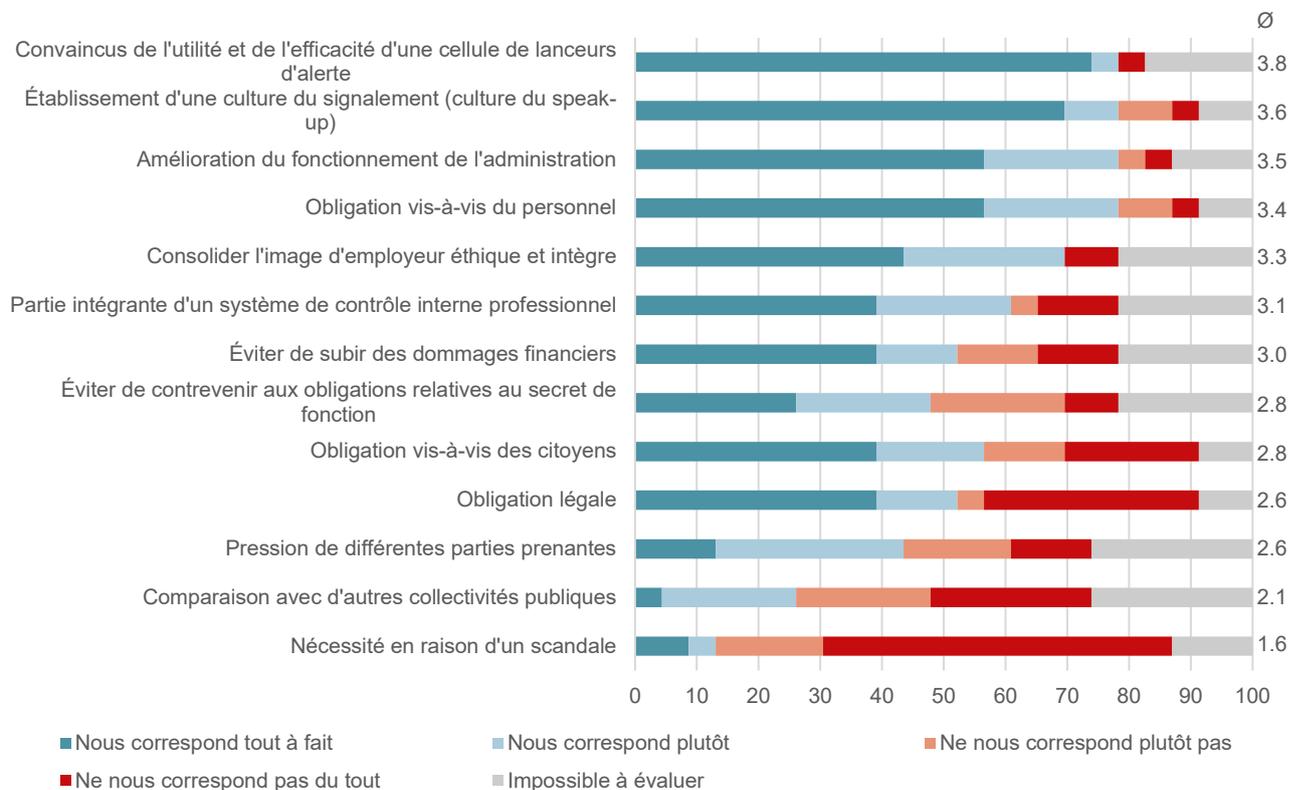


Q16: Combien de personnes travaillent au sein de l'entité dédiée aux lanceurs d'alerte?
Base: toutes les cellules de lanceurs d'alerte

Figure 13: Effectifs de la cellule de lanceurs d'alerte

Motifs de création d'une cellule de lanceurs d'alerte

Selon les résultats de l'enquête, l'un des principaux motifs de création d'une cellule de lanceurs d'alerte est que les collectivités sont convaincues de son utilité et de son efficacité. Autre motif important: cette entité a vocation à favoriser une culture du signalement (*speak-up*), c'est-à-dire à inciter les intéressés à soulever les sujets sensibles sans crainte de conséquences négatives. En outre, les signalements reçus doivent concourir à améliorer le fonctionnement de l'administration. Certaines collectivités se sont également senties obligées vis-à-vis de leur personnel de créer une cellule de lanceurs d'alerte. Pour la plupart des sondés, la création d'une telle entité n'était pas devenue nécessaire en raison d'un scandale. De même, le fait de vouloir afficher un bon bilan par rapport à d'autres collectivités publiques (cantons, villes) semble peu pertinent.



Q10: Dans notre ville/canton, l'entité dédiée aux lanceurs d'alerte a été créée, car...

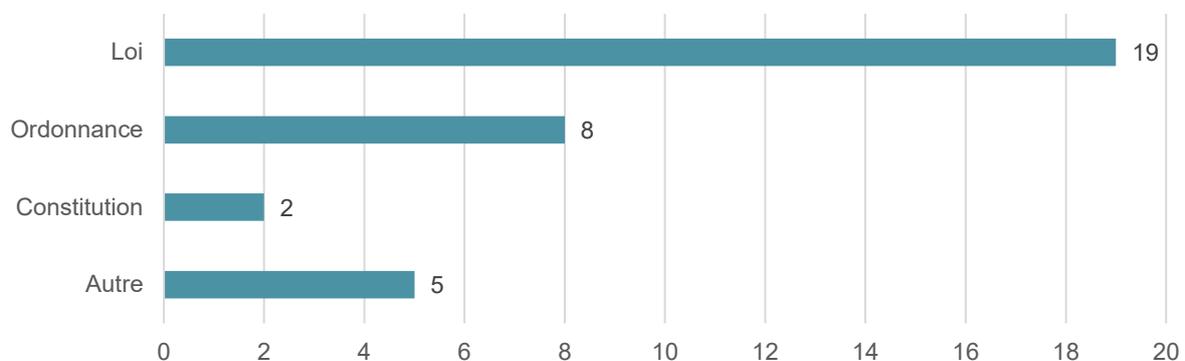
Base: toutes les cellules de lanceurs d'alerte

Remarque sur le calcul de la moyenne (Ø): «nous correspond tout à fait» = 4, «nous correspond plutôt» = 3, «ne nous correspond plutôt pas» = 2, «ne nous correspond pas du tout» = 1, «impossible à évaluer» = 0

Figure 14: Motifs de création d'une cellule de lanceurs d'alerte

Bases légales des signalements

En ce qui concerne les bases légales qui régissent la façon dont les lanceurs d'alerte peuvent signaler des abus concrets ou supposés (comportements illégaux ou non éthiques) ou d'autres irrégularités, c'est la loi qui a été le plus souvent mentionnée. Deux cellules de lanceurs d'alerte sont toutefois directement prévues dans la Constitution. Concrètement, la loi sur le personnel constitue fréquemment la base légale des signalements. Les sondés ont également indiqué que la réglementation applicable figure dans une loi sur les lanceurs d'alerte. La voie d'ordonnance a elle aussi été mentionnée à plusieurs reprises comme base légale, les ordonnances sur le personnel, par exemple, étant déterminantes. Enfin, certains sondés ont signalé l'existence d'une ordonnance spécifique aux lanceurs d'alerte ou relative à l'organe de médiation.

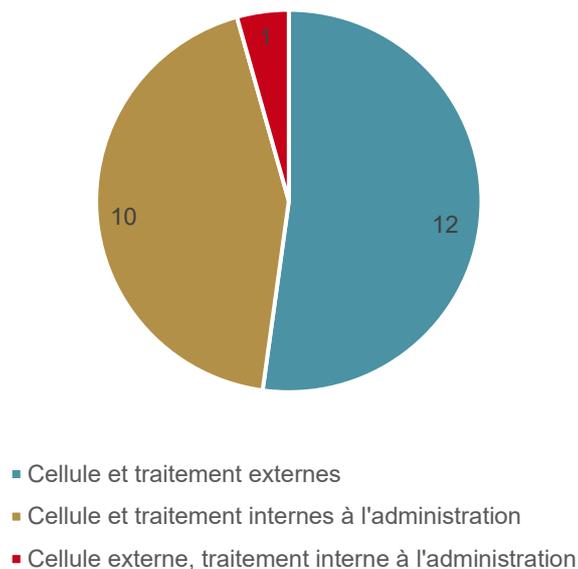


Q11: Quelle base juridique règle la façon dont les lanceurs d'alerte peuvent signaler des abus (comportements illégaux ou non éthiques) concrets ou supposés ainsi que d'autres irrégularités?
Base: toutes les cellules de lanceurs d'alerte

Figure 15: Bases légales des signalements

Rattachement de la cellule de lanceurs d'alerte et traitement des cas

Plus de la moitié des sondés indiquent que la cellule de lanceurs d'alerte est rattachée à un prestataire externe indépendant et que le traitement des cas s'effectue lui aussi à l'externe. En revanche, dix cellules sont internes à l'administration, tout comme le traitement des cas. Seule une cellule est extérieure à l'administration, mais les cas sont traités au sein de cette dernière.



Q14: L'entité dédiée aux lanceurs d'alerte et le traitement des cas reçus sont-ils gérés au sein ou en dehors de l'administration?
Base: toutes les cellules de lanceurs d'alerte

Figure 16: Rattachement de la cellule de lanceurs d'alerte et traitement des cas

Qui peut effectuer un signalement?

Toutes les cellules de lanceurs d'alerte indiquent que les collaborateurs de leur propre administration (Confédération, canton, ville) peuvent signaler des abus concrets ou supposés (comportements illégaux ou non éthiques) et d'autres irrégularités. Le personnel d'autres institutions de droit public telles que des hautes écoles ou des hôpitaux peuvent signaler un abus auprès de 14 de ces cellules. Près de la moitié des cellules acceptent les signalements provenant de collaborateurs d'une autre administration publique et de citoyens de leur ville ou canton. Il est plus rare que d'autres particuliers (p. ex. touristes, réfugiés) et des citoyens non résidents de la ville ou du canton puissent faire un signalement auprès des cellules interrogées.

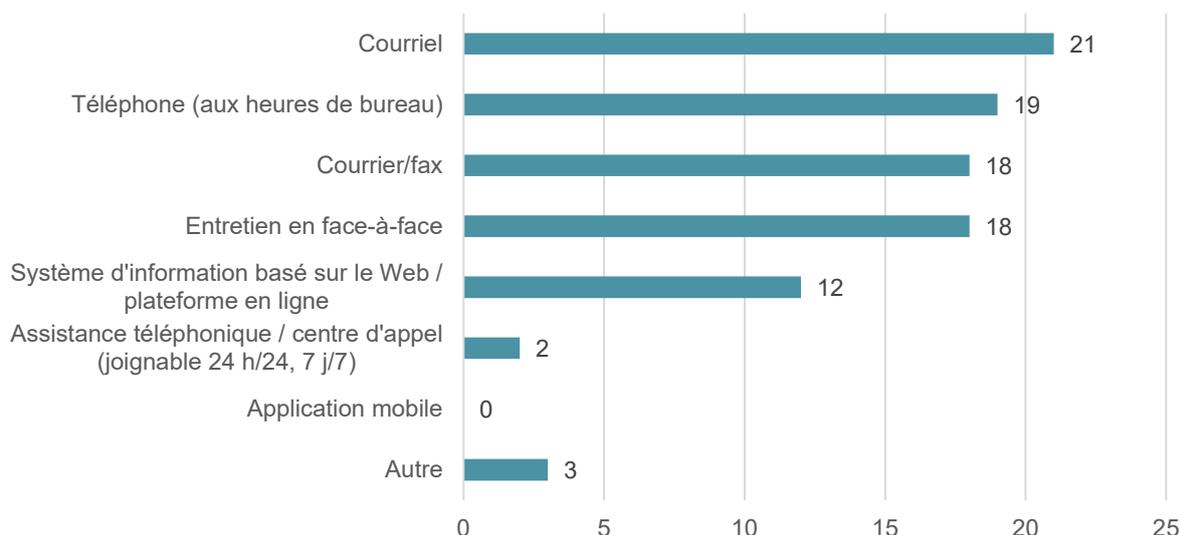


Q15: Qui peut fournir des informations sur des abus (comportements illégaux ou non éthiques) concrets ou supposés ainsi que sur d'autres irrégularités?
Base: toutes les cellules de lanceurs d'alerte

Figure 17: Personnes pouvant effectuer un signalement

Canaux de signalement

En ce qui concerne les canaux de signalement, les résultats indiquent clairement que les lanceurs d'alerte peuvent prendre contact par courriel avec presque toutes les cellules pour signaler des abus concrets ou supposés (comportements illégaux ou non éthiques) ou d'autres irrégularités. Souvent, les signalements sont également reçus par téléphone (aux heures de bureau), par courrier ou fax ou encore en face-à-face par les collaborateurs de la cellule. Un peu plus de la moitié des cellules interrogées utilisent un système d'information basé sur le Web ou une plateforme en ligne (p. ex. BKMS [Business Keeper Monitoring System] ou Integrity Line de la société EQS). Ce type de système ou de plateforme est le plus répandu parmi les canaux spécialisés. Aucune des cellules interrogées ne recourt à une application mobile. De même, elles proposent rarement des services d'assistance téléphonique ou de centre d'appel (joignable 24 heures sur 24, 7 jours sur 7).



Q17: Comment les personnes fournissant les renseignements peuvent-elles prendre contact avec l'entité dédiée aux lanceurs d'alerte pour signaler des abus (comportements illégaux ou non éthiques) concrets ou supposés ainsi que d'autres irrégularités?
Base: toutes les cellules de lanceurs d'alerte

Figure 18: Canaux de signalement

Mentions «autre»:

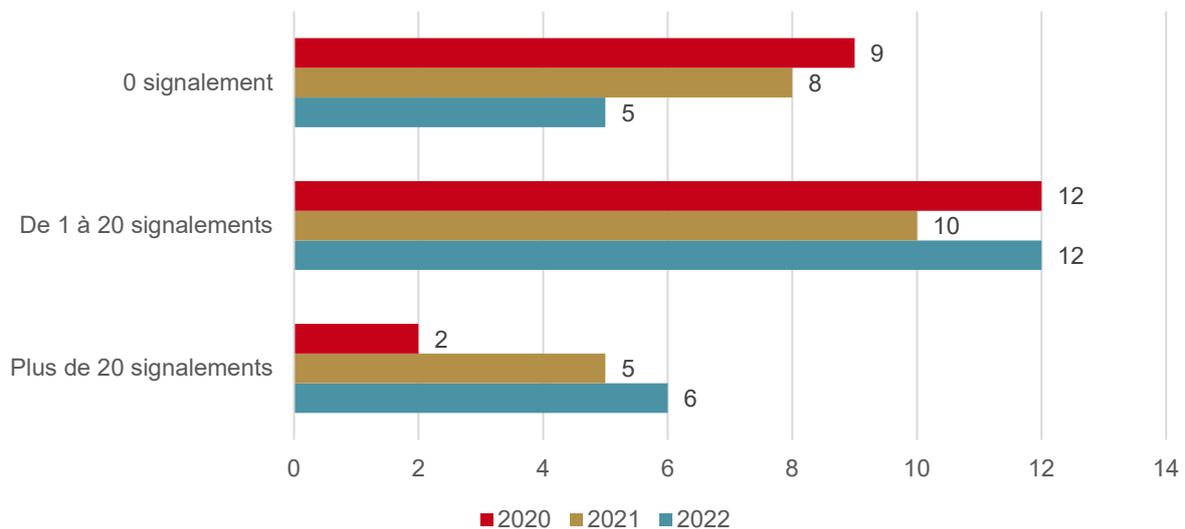
- «Boîte aux lettres [...]»
- «En cours introduction d'un logiciel dédié»
- «En principe, chaque prise de contact est possible»

Outils et plateformes mentionnés au sujet des canaux spécialisés (assistance téléphonique / centre d'appel, applications mobiles ou systèmes d'information basés sur le Web):

- 6 mentions de BKMS
- 2 mentions de l'Integrity Line
- 2 mentions de Movis
- «C'est une plateforme standard fournie par un prestataire de service et que nous avons adaptée à nos besoins.»
- «Propre site Internet»

Nombre de signalements

Selon les résultats obtenus concernant le nombre de signalements recensés ces trois dernières années, 18 cellules de lanceurs d’alerte ont reçu des signalements en 2022, 15 en 2021 et 14 en 2020. En 2022, cinq cellules n’en ont reçu aucun, contre neuf en 2020. La plupart des cellules reçoivent entre 1 et 20 signalements par an. Les résultats indiquent que ce nombre a tendance à augmenter au fil des ans. Ainsi, le nombre de cellules ayant recensé plus de 20 signalements était sensiblement plus élevé en 2022 qu’en 2020: environ un quart des cellules étaient concernées en 2022, contre deux en 2020. Selon les responsables des cellules, cette hausse tient à la mise en place de plateformes électroniques, à la notoriété et la visibilité accrues des cellules et à la sensibilisation renforcée des supérieurs hiérarchiques. Le COVID-19 et l’insatisfaction générale croissante pourraient également être à l’origine de cette hausse.



Q18: Combien de signalements ont été reçus au cours des trois dernières années par l’entité dédiée aux lanceurs d’alerte?

Base: toutes les cellules de lanceurs d’alerte

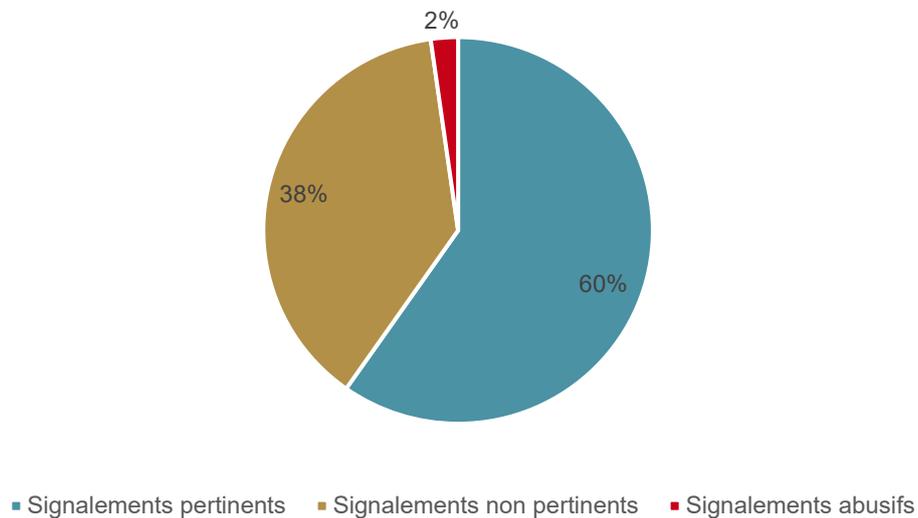
Figure 19: Nombre de signalements

	2020	2021	2022
Moyenne	20	22	27
Médiane	4	2	8
Minimum	0	0	0
Maximum	178	207	232
Total	471	509	621

Tableau 1: Nombre de signalements

Qualité des signalements

Selon les résultats de l'enquête, en 2022, les cellules de lanceurs d'alerte ont reçu au total 621 signalements, dont 60 % étaient pertinents et 38 % ne l'étaient pas. La part des signalements abusifs était faible (2 %).



Q20: Concernant 2022, sur le nombre de signalements reçus, combien étaient pertinents ou utiles et ont effectivement attiré l'attention sur un abus (comportement illégal ou non éthique) ou d'autres irrégularités?

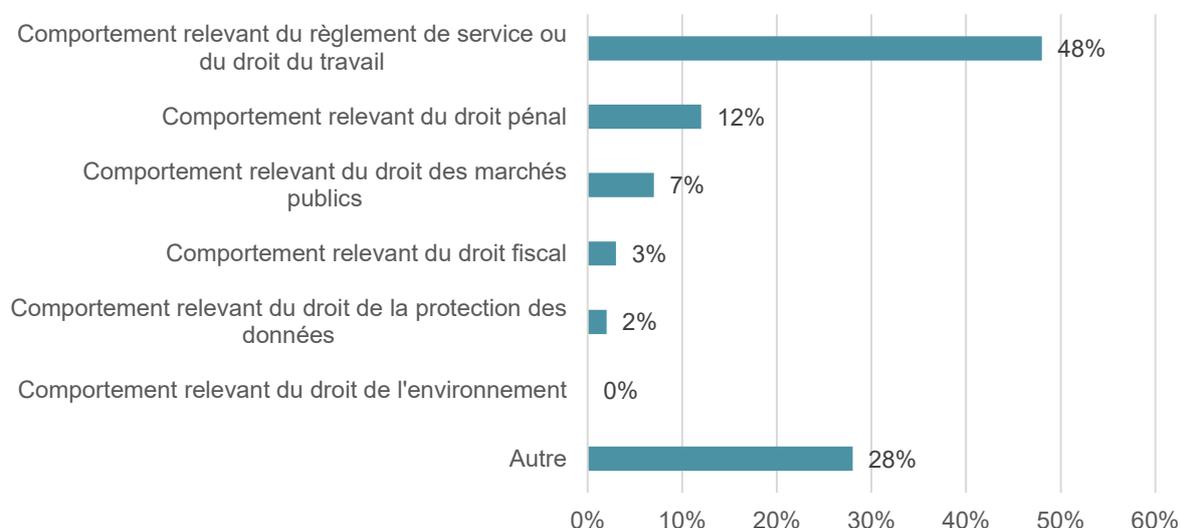
Q22: Concernant 2022, combien de signalements non pertinents ou inutiles étaient (probablement) des signalements abusifs de nature purement opportuniste dont l'objectif était de discréditer quelqu'un ou une organisation?

Base: toutes les cellules de lanceurs d'alerte ayant reçu au moins un signalement en 2022

Figure 20: Qualité des signalements

Thématiques des signalements

Les cellules de lanceurs d'alerte ont été interrogées sur les thématiques des signalements pertinents ou utiles reçus en 2022. Ceux-ci portaient pour la plupart sur un comportement relevant du règlement de service ou du droit du travail (48 %); 12 % d'entre eux concernaient un comportement relevant du droit pénal (p. ex. corruption, fraude, etc.). Dans une moindre proportion, les signalements avaient pour objet un comportement relevant du droit des marchés publics, du droit fiscal ou du droit de la protection des données. Les autres comportements, qui n'ont pas été détaillés plus avant dans le cadre de l'enquête, représentaient 28 % des signalements reçus. En 2022, aucun signalement ne visait un comportement relevant du droit de l'environnement.



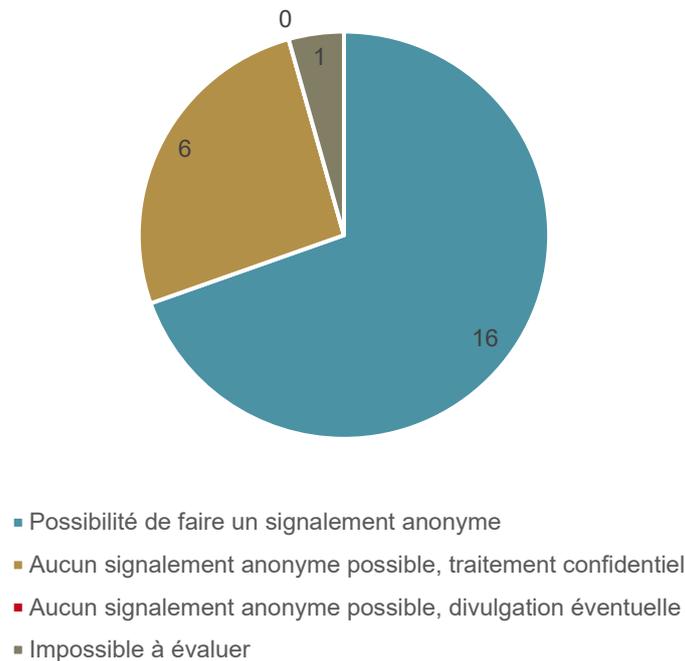
Q21: Concernant 2022, quelle part des signalements pertinents ou utiles concernait...

Base: toutes les cellules de lanceurs d'alerte ayant reçu au moins un signalement pertinent ou utile en 2022

Figure 21: Thématiques des signalements

Anonymat des personnes fournissant les renseignements

Plus des deux tiers des cellules de lanceurs d'alerte indiquent que les personnes fournissant les renseignements ont la possibilité de faire un signalement anonyme. Les responsables des cellules ne connaissent donc pas leur identité. Pour un quart des cellules, les personnes fournissant les renseignements doivent donner leur nom. Cette information est toutefois traitée de manière confidentielle par les responsables des cellules et n'est pas communiquée. Aucune des cellules de lanceurs d'alerte qui requièrent le nom des personnes fournissant les renseignements ne le divulgue par la suite.



Q23: Comment le système garantit-il l'anonymat et la confidentialité des personnes fournissant les renseignements?

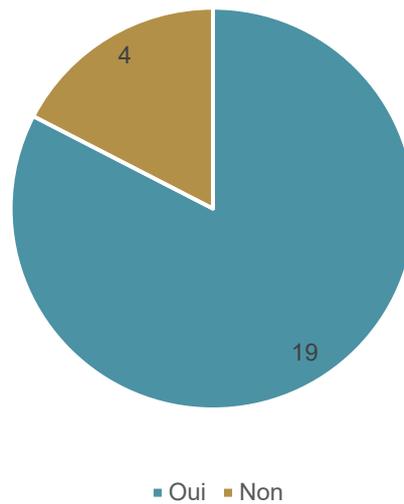
Base: toutes les cellules de lanceurs d'alerte

Figure 22: Anonymat des personnes fournissant les renseignements

De plus, les résultats de l'enquête indiquent que 75 % des signalements initiaux ont été transmis de manière anonyme aux cellules qui autorisent ce type de signalements. Dans 15 % des signalements anonymes reçus, l'identité de la personne fournissant les renseignements a fini par être connue au cours du processus. Dans la plupart de ces cas, la personne a révélé elle-même son identité, tandis que deux cellules n'ont pas pu préserver son anonymat. Dans ces deux cas, la cellule a divulgué l'identité à la demande de la personne concernée, ou l'on ignore pourquoi cette identité a été communiquée.

Échange direct avec les personnes fournissant les renseignements

La plupart des cellules de lanceurs d'alerte indiquent qu'elles ont la possibilité d'avoir un échange direct avec la personne fournissant les renseignements, même en cas de signalement anonyme, par exemple pour lui demander des précisions. Seules quatre cellules n'ont pas cette possibilité.

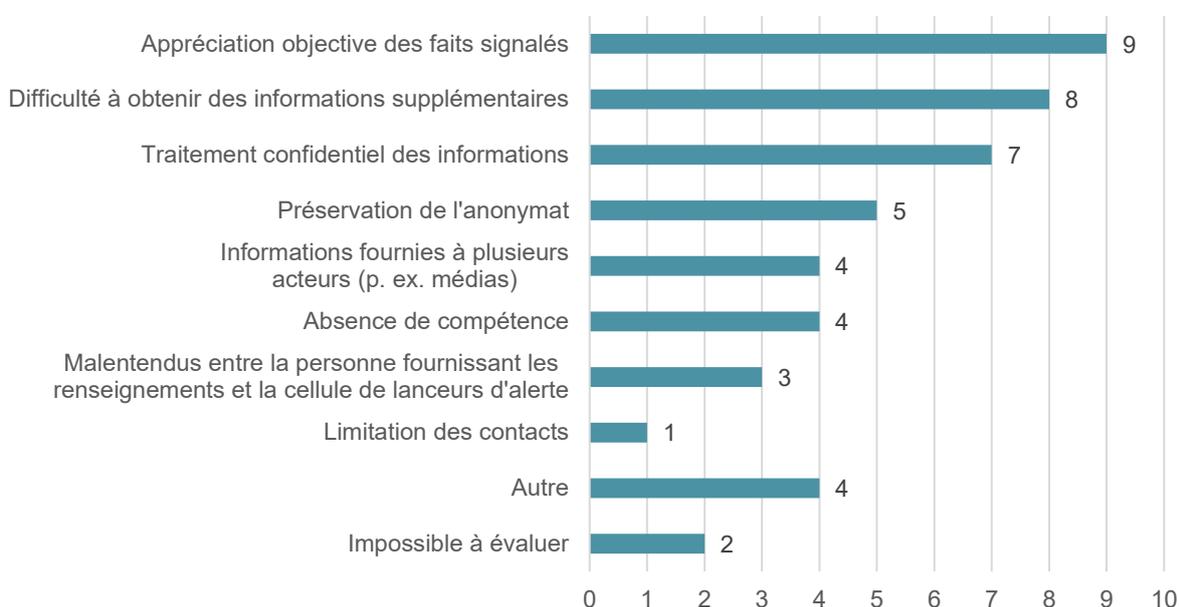


Q27: Peut-il y avoir un échange direct entre l'entité dédiée aux lanceurs d'alerte et la personne fournissant les renseignements même si le signalement est anonyme, par exemple pour demander des précisions sur le signalement?

Base: toutes les cellules de lanceurs d'alerte

Figure 23: Possibilité d'un échange direct

Selon les cellules de lanceurs d’alerte qui peuvent échanger directement avec la personne fournissant les renseignements, les défis ou difficultés les plus fréquents lors de cet échange sont l’appréciation objective des faits signalés et l’obtention d’informations supplémentaires ou de précisions auprès de la personne. Le traitement confidentiel des informations et la préservation de l’anonymat de la personne fournissant les renseignements représentent également un défi. Quatre cellules déclarent que la fourniture d’informations à plusieurs acteurs (p. ex. médias) et l’absence de compétence de la cellule sont des défis ou difficultés à prendre au sérieux. Des attentes trop élevées ou de faux espoirs de la personne fournissant les renseignements vis-à-vis de la cellule et l’inexpérience de cette dernière sont notamment cités parmi les autres défis ou difficultés qui se posent.



Q28: À quels difficultés et défis êtes-vous confrontés dans le cadre de l'échange direct entre l'entité dédiée aux lanceurs d'alerte et la personne fournissant les renseignements?
 Base: toutes les cellules de lanceurs d'alerte qui peuvent échanger directement avec la personne fournissant les renseignements, même en cas de signalement anonyme

Figure 24: Difficultés et défis liés à l'échange direct

Mentions «autre»:

- «Nous n'avons pas encore d'expérience en la matière.»
- «Faux espoirs ou attentes excessives de la personne fournissant les renseignements»
- «Peu d'expérience pour l'instant»
- «Parfois nous aimerions approfondir mais le lanceur d'alerte n'a pas ouvert de boîte postale.»

Risques liés à la cellule de lanceurs d’alerte

Les responsables des cellules de lanceurs d’alerte ont été interrogés sur les risques liés à la gestion d’une telle entité. Les risques les plus fréquemment cités sont l’instrumentalisation éventuelle de la cellule (p. ex. pour se venger ou calomnier) et le traitement chronophage des signalements. Près d’un quart des cellules citent également parmi les risques le manque de ressources et l’absence de protection légale de la personne fournissant les renseignements. Par ailleurs, cinq cellules considèrent que la difficulté à préserver l’anonymat de la personne représente un risque. Parmi les autres risques mentionnés, on peut citer le nombre décroissant de cas pertinents par rapport au nombre de cas traités, la difficulté d’approfondir les cas, les doublons engendrés par les signalements multiples et l’absence d’outil qui permettrait de faire des signalements anonymes.



Q26: À quels risques liés à la gestion d’une entité dédiée aux lanceurs d’alerte êtes-vous confrontés?
Base: toutes les cellules de lanceurs d’alerte

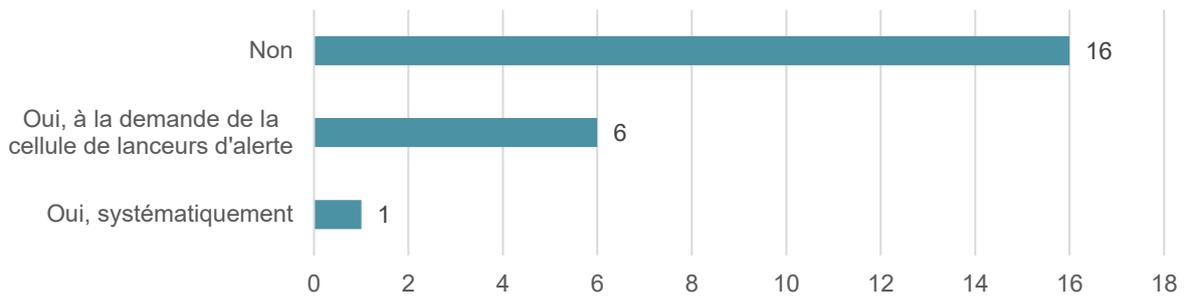
Figure 25: Risques liés à la cellule de lanceurs d’alerte

Mentions «autre»:

- «De moins en moins de cas sont importants par rapport à la quantité des cas traités.»
- «Manque d’expérience pour pouvoir fournir une réponse avec compétence»
- «Difficulté à approfondir l’alerte»
- «Absence d’outil qui permettrait de faire des signalements anonymes»
- «signalements multiples et travail redondant»

Communication relative à l'ouverture et à l'issue d'une procédure pénale

La plupart des cellules de lanceurs d'alerte indiquent que l'autorité de poursuite pénale compétente ne les informe pas de l'ouverture d'une procédure après que des signalements lui ont été transmis, ni du résultat de cette dernière. Six cellules sont toutefois informées à ce sujet, à leur demande, par l'autorité de poursuite pénale. Seule une cellule est informée systématiquement.

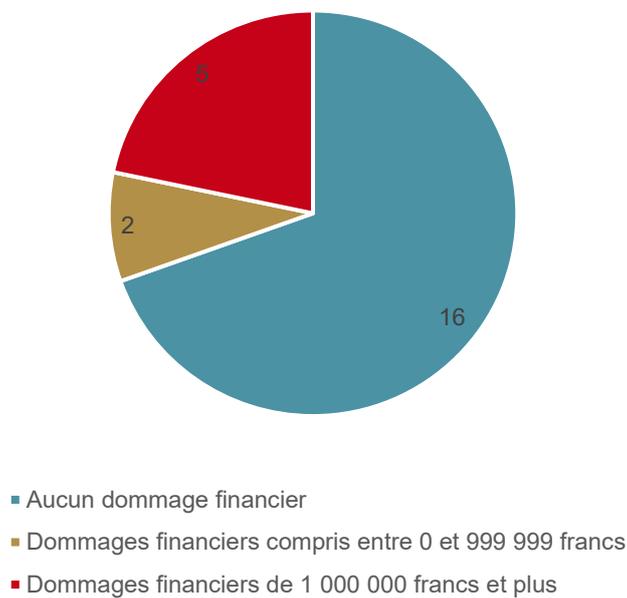


Q29: Si une procédure pénale est ouverte à la suite d'un signalement reçu par l'entité dédiée aux lanceurs d'alerte et transmis à l'autorité de poursuite pénale compétente, l'entité est-elle informée par l'autorité de poursuite pénale de l'ouverture de la procédure et du résultat de cette dernière?
Base: toutes les cellules de lanceurs d'alerte

Figure 26: Communication relative à l'ouverture et à l'issue d'une procédure pénale

Dommmages

À la question portant sur le dommage financier le plus élevé jamais identifié depuis la création de la cellule de lanceurs d'alerte, la plupart des cellules ont répondu qu'aucun dommage de ce type ne leur a pas encore été signalé. En revanche, cinq cellules ont déjà contribué à la mise au jour de dommages financiers se chiffrant en millions, le plus élevé atteignant 50 millions de francs. Parmi les cellules interrogées, deux ont découvert des dommages financiers de respectivement 1000 et 1500 francs.

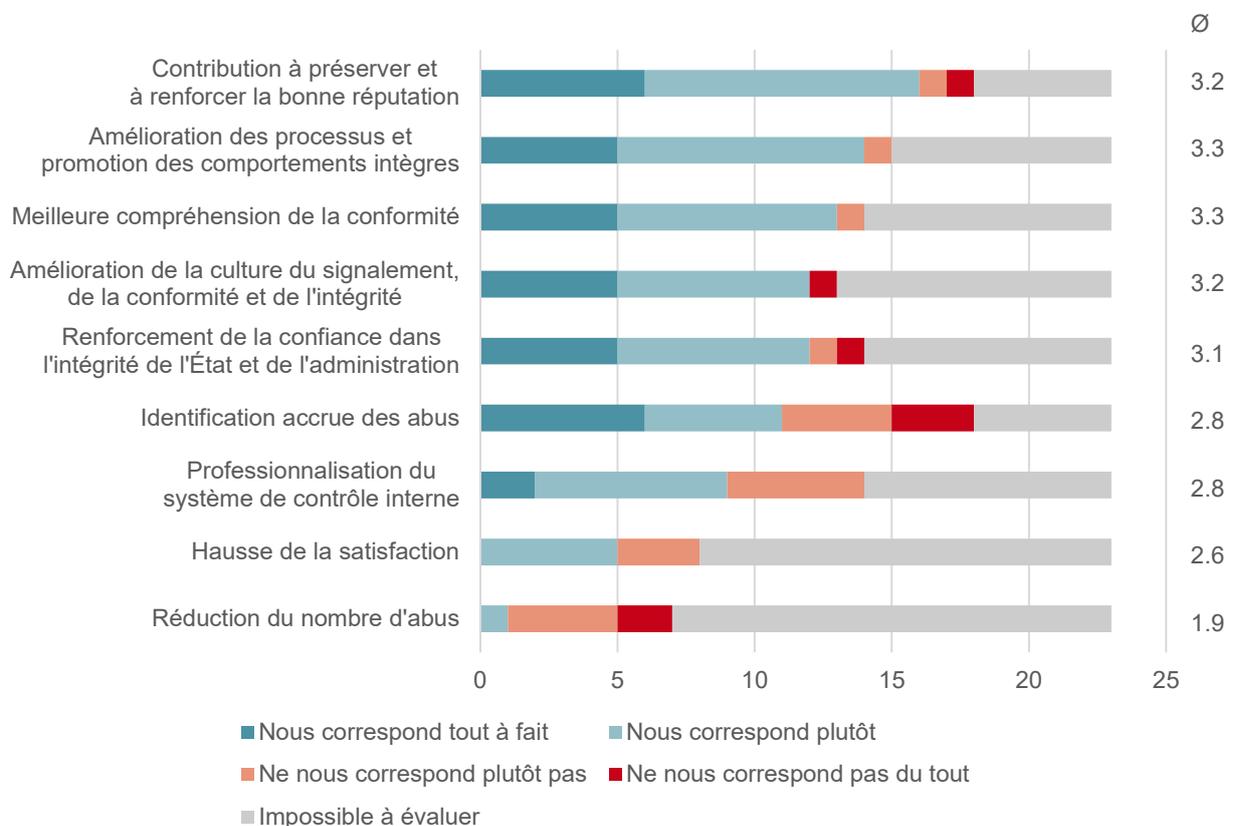


Q30: Quel est le montant du dommage financier le plus élevé jamais identifié grâce à l'entité dédiée aux lanceurs d'alerte depuis sa création dans votre ville/canton?
Base: toutes les cellules de lanceurs d'alerte

Figure 27: Dommages financiers le plus élevé

Bénéfice non financier procuré par la cellule de lanceurs d'alerte

À côté de l'incidence pécuniaire, l'enquête s'est intéressée au bénéfice non financier procuré par la cellule de lanceurs d'alerte. Le plus souvent, celle-ci a contribué à préserver et à renforcer la bonne réputation, la crédibilité et l'image de la collectivité (Confédération, canton ou ville). De plus, la cellule a permis d'améliorer les processus et de promouvoir un comportement intègre. La moitié des cellules de lanceurs d'alerte estiment avoir concouru à renforcer la compréhension qu'ont les employés de la conformité dans leur collectivité et à améliorer la culture du signalement, de la conformité et de l'intégrité. Le renforcement de la confiance dans l'intégrité de l'État et de l'administration est cité dans une même proportion. En revanche, la mise en place d'une cellule de lanceurs d'alerte ne semble pas avoir augmenté le niveau de satisfaction des employés ni réduit le nombre d'abus.



Q31: Outre l'incidence pécuniaire, nous sommes aussi intéressés par le bénéfice non financier procuré par l'entité dédiée aux lanceurs d'alerte depuis sa création. Dans quelle mesure les propositions suivantes vous correspondent-elles?

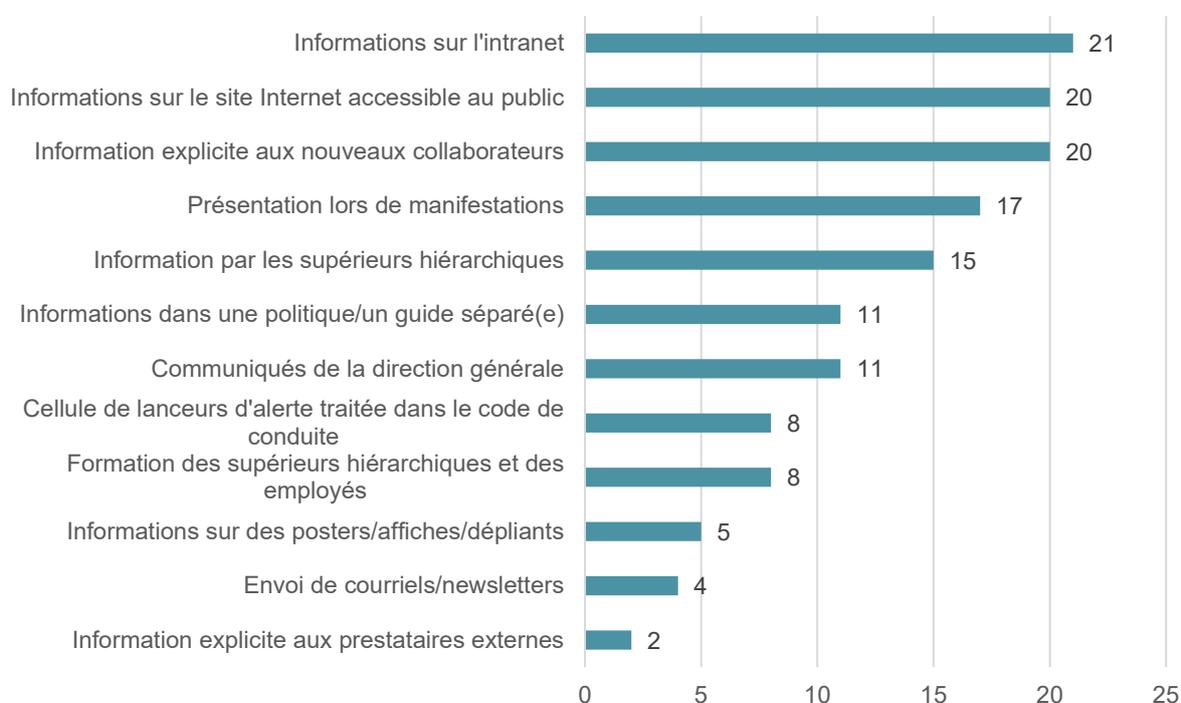
Base: toutes les cellules de lanceurs d'alerte

Remarque sur le calcul de la moyenne (Ø): «nous correspond tout à fait» = 4, «nous correspond plutôt» = 3, «ne nous correspond plutôt pas» = 2, «ne nous correspond pas du tout» = 1, «impossible à évaluer» = 0

Figure 28: Bénéfice non financier procuré par la cellule de lanceurs d'alerte

Moyens de communication servant à faire connaître la cellule de lanceurs d'alerte

Presque toutes les cellules de lanceurs d'alerte communiquent des informations à leur sujet sur l'intranet accessible en interne et sur le site Internet de la collectivité concernée (Confédération, canton ou ville). De plus, les nouveaux membres du personnel sont généralement informés explicitement sur la cellule de lanceurs d'alerte. Il est également fréquent que les responsables d'une cellule en fassent mention lors de différents événements et que les supérieurs hiérarchiques informent leur personnel à cet égard. En revanche, les prestataires externes sont rarement informés explicitement sur la cellule de lanceurs d'alerte. De même, il est rare que les responsables de la cellule envoient des courriels ou des newsletters et que des informations sur la cellule soient publiées sous forme d'affiches ou de dépliants.

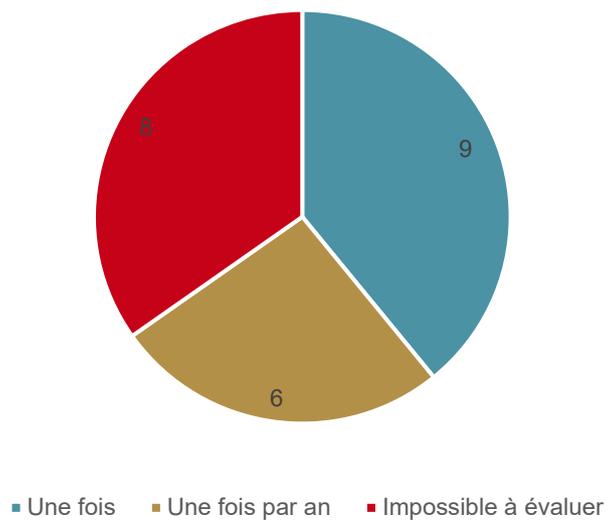


Q32: Il existe différents moyens de communication pour attirer l'attention sur l'entité dédiée aux lanceurs d'alerte. Auxquels avez-vous recours dans votre ville/canton?
Base: toutes les cellules de lanceurs d'alerte

Figure 29: Moyens de communication servant à faire connaître la cellule

Fréquence de la communication

Concernant la fréquence de la communication, neuf cellules de lanceurs d'alerte déclarent que le personnel de leur collectivité (Confédération, canton ou ville) est informé une fois sur la cellule, par exemple lors de l'intégration des nouveaux collaborateurs. Six cellules attirent une fois par an l'attention sur leurs activités. Aucune cellule n'informe à son sujet à une fréquence plus régulière (semestrielle, trimestrielle, mensuelle ou hebdomadaire).



Q33: À quelle fréquence l'attention des employés est-elle attirée sur l'entité dédiée aux lanceurs d'alerte dans votre ville/canton?

Base: toutes les cellules de lanceurs d'alerte

Figure 30: Fréquence de la communication

Contenus et messages de la communication

Pour ce qui est des contenus et des messages de la communication autour d'une cellule de lanceurs d'alerte, 22 des 23 cellules mettent en avant les canaux permettant de fournir des informations et en expliquent le fonctionnement. La communication porte aussi fréquemment sur le type d'abus qui peut ou qui devrait être signalé (à l'aide de catégories ou d'exemples, notamment) et sur la possibilité de faire des signalements anonymes, de sorte que les responsables de cellule ne connaissent pas l'identité des personnes qui fournissent les renseignements. Souvent, ces responsables informent sur le déroulement du processus après réception d'un signalement et sur la manière dont les personnes fournissant les renseignements sont protégées contre les représailles. Dans leur communication, les cellules de lanceurs d'alerte jugent important d'expliquer pourquoi le signalement des abus est nécessaire et quelles conséquences négatives les comportements illégaux et non éthiques ont sur la ville ou le canton. Six cellules indiquent que les personnes fournissant les renseignements doivent donner leur nom, mais que cette information est traitée de manière confidentielle par les responsables de cellule et n'est pas divulguée. Même si cela est plus rare, la communication met également l'accent sur le fait que les signalements de nature purement opportuniste dont l'objectif est de discréditer quelqu'un seront sanctionnés.



Q34: Nous aimerions maintenant en savoir encore davantage sur les contenus et messages de votre communication autour de l'entité dédiée aux lanceurs d'alerte. Concernant celle-ci, il est indiqué dans notre communication...

Base: toutes les cellules de lanceurs d'alerte

Figure 31: Contenus et messages de la communication