



**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil**  
à l'appui  
**d'un projet de loi modifiant diverses lois (plateforme de**  
**lancement d'alerte)**  
et en réponse  
**à la motion 21.202 « Création d'une plateforme sécurisée**  
**pour les lanceurs d'alerte »**

(Du 29 avril 2025)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

## **RÉSUMÉ**

*Le Conseil d'État propose la mise en place d'une plateforme dédiée à l'enregistrement sécurisé de dénonciations concernant le fonctionnement de l'administration cantonale. Pour donner suite aux souhaits exprimés par les autorités législatives (motion 21.202 de la commission des finances), les associations du personnel et à l'évolution du contexte sociétal, le Conseil d'État a élaboré une solution assurant une prise en charge efficace des signalements émanant des titulaires de fonctions publiques cantonales. La protection des lanceuses et lanceurs d'alerte permet de faciliter la mise en évidence d'irrégularités, dysfonctionnements et autres actes contraires aux dispositions légales ou à l'éthique. Cette proposition complète les voies déjà existantes de signalement mises à disposition de la population.*

## **1. INTRODUCTION**

Dans le cadre du contre-projet direct à l'initiative « Pour la création d'une Cour des comptes », la commission des finances a déposé une motion demandant la mise en place d'une plateforme dédiée à l'enregistrement sécurisé de dénonciations concernant le fonctionnement de l'administration cantonale. Le contrôle cantonal des finances (CCFI) était pressenti comme organe compétent pour enregistrer et donner suite aux signalements.

En parallèle, les associations du personnel ont également manifesté leur souhait d'assurer la protection des titulaires de fonctions publiques lanceurs d'alertes afin d'éviter que des craintes de représailles ne freinent les signalements d'irrégularités.

Le Conseil d'État a examiné attentivement toutes les options envisageables pour la mise en œuvre d'une solution adéquate et efficace. Un inventaire des solutions mises en place dans les autres administrations cantonales latines a été établi à cet effet.

Le gouvernement est convaincu que le dispositif proposé permettra une gestion optimale des signalements, dans le respect à la fois des lanceuses et lanceurs d'alertes et des entités ou personnes visées.

Le texte de la motion est le suivant :

## **21.202**

### **Motion de la commission des finances**

#### **Création d'une plateforme sécurisée pour les lanceurs d'alerte**

*Le Conseil d'État est prié de mettre en place une plateforme sécurisée afin de recueillir et traiter les déclarations de particuliers ou d'employé-e-s de l'État portant sur des soupçons d'irrégularités au sein des autorités, de l'administration cantonale et des entités paraétatiques ou subventionnées par les pouvoirs publics.*

*Cette plateforme devra être gérée par une instance qui dispose de l'indépendance nécessaire vis-à-vis des autorités et de l'administration. L'accent sera mis sur la protection des informateurs. La législation devra être adaptée en conséquence, notamment la loi sur le statut de la fonction publique (LSt).*

Cette motion a été acceptée par 54 voix contre 38 le 28 septembre 2021.

## **2. CONTEXTE**

La problématique du « whistleblowing », telle que communément nommée dans la littérature, fait depuis quelques années l'objet d'une attention toute particulière auprès de divers organismes publics, nationaux comme internationaux ou hautes écoles.

Ainsi, une étude a été publiée en 2023 par la Haute école spécialisée des Grisons (FHGR), sur mandat du Contrôle fédéral des finances (CDF). Cette autorité a diffusé en janvier 2024 un communiqué de presse relevant que le nombre de cellules de lanceurs et lanceuses d'alerte avait presque doublé entre 2018 et 2022.

Parmi les conclusions de cette étude, plusieurs éléments méritent d'être mis en exergue :

- la plupart des collectivités interrogées comptent une cellule de lanceurs et lanceuses d'alerte indépendante de la hiérarchie (19 sur 34). Le plus souvent, les cellules 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 en charge du personnel ou d'autres entités ;
- les principaux canaux utilisés pour les signalements sont le courriel, le téléphone, le courrier ou le fax, ainsi que l'entretien dans les locaux de la cellule ; 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 et lanceuses 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 ; la plupart des cellules de lanceurs et lanceuses d'alerte reçoivent entre un et vingt signalements par an, avec une tendance à la hausse ;
- la moitié des signalements ont pour objet des comportements relevant du non-respect de dispositions du statut du personnel, alors qu'un huitième d'entre eux concernent des questions pénales. Le solde se répartit par ordre décroissant sur des questions du droit des marchés publics, du droit fiscal et enfin de celui relatif à la protection des données.

Les cantons latins et Berne disposent pour la plupart de dispositifs dédiés à la problématique.

- Genève dispose d'une loi sur la protection des lanceurs d'alerte au sein de l'État (LPLA) applicable au personnel du Canton, des communes et des institutions de droit public genevoises. Le Service d'audit interne du canton de Genève reçoit toutes les alertes de l'administration cantonale et les traite tout au long du processus, à l'aide d'un logiciel dédié.

- Le Valais, par le biais de l'Inspection des Finances, a mis en place un dispositif en 2022 et traite les alertes de manière autonome. En moyenne, entre 25 et 30 alertes sont reçues chaque année et aboutissent de diverses manières (réalisation d'un audit, dénonciation au Ministère public, investigations spécifiques ou transmission à d'autres autorités).
- Le Tessin, via son contrôle cantonal des finances, traite en moyenne 6 à 8 alertes par année depuis la mise en place du dispositif en 2022. Le traitement des alertes est effectué par un groupe de travail coordonné par le contrôle cantonal des finances.
- Vaud dispose d'une ancienne disposition traitant des dénonciations qui permet au contrôle cantonal des finances d'investiguer ou de transmettre au service concerné les alertes reçues. La cour des comptes vaudoise dispose de son propre système de lanceurs d'alerte. Un projet de loi sur les lanceurs d'alerte est actuellement en projet.
- Berne dispose d'un dispositif permettant au personnel de signaler anonymement ou non des irrégularités, des actes contraires aux consignes légales ou relevant d'un comportement non éthique. Le Contrôle des finances analyse et traite les dénonciations, au besoin en collaboration avec le concours d'autres services de l'administration, et surveille cas échéant la mise en application des mesures correctrices.

Les cantons de Fribourg et du Jura ne disposent actuellement pas de dispositifs similaires.

Au niveau neuchâtelois, la CCT Santé 21 mentionne à son article 7.4 le signalement de bonne foi de « soins dangereux, de cas de maltraitance, d'infractions pénales, d'autres actes illicites ou de violations répétées de directives institutionnelles », et évoque la protection contre les représailles. Aucun dispositif particulier n'est toutefois prévu et les dénonciations sont traitées par « l'employeur ».

Les Villes et les grandes communes du canton, ainsi que les cercles scolaires, ne disposent pour l'heure d'aucun dispositif spécifique.

### **3. PROPOSITION DU CONSEIL D'ÉTAT**

Le Conseil d'État a examiné dans un double objectif d'efficience et de respect du cadre institutionnel les différentes options à disposition pour la mise en place de la plateforme dédiée à cette thématique. Ainsi, les demandes des motionnaires ont été traitées de manière attentive, et si certaines d'entre elles ne prêtent pas à discussion, d'autres ne peuvent être satisfaites en l'état.

Dans un souci d'efficience, et au vu de la grande similitude structurelle entre certains autres cantons latins avec qui les services de l'administration cantonale entretiennent des contacts réguliers, il est rapidement apparu que les solutions appliquées à Berne et en Valais représentaient des modèles très intéressants.

Après une étude de faisabilité menée par les différents services concernés, soit le contrôle cantonal des finances (CCFI), le service des ressources humaines (SRHE) et le service juridique (SJEN), le Conseil d'État a choisi de reprendre le modèle bernois, tout en l'adaptant aux caractéristiques propres de l'organisation de l'administration cantonale neuchâteloise, et en s'appuyant sur la plateforme informatique choisie en Valais.

#### **3.1. Cercle des personnes habilitées à déposer des signalements**

Alors que le texte de la motion incluait les annonces d'un cercle un peu plus large, le Conseil d'État a pris l'option de prioriser celles provenant des titulaires de fonctions publiques (membres de la direction et du personnel administratif et enseignant des établissements cantonaux d'enseignement public compris) et des magistrat-e-s.

Une ouverture plus large du dispositif aurait posé à court terme des problèmes de ressources et, même si un élargissement ne peut pas être exclu à terme, il a été jugé plus pertinent, rapide et efficient de se concentrer, dans un premier temps à tout le moins, sur le personnel de l'administration cantonale, des autorités judiciaires et du secrétariat général du Grand Conseil. La question de la protection des lanceuses et lanceurs d'alerte y est en l'occurrence particulièrement sensible.

La population du canton dispose quant à elle déjà de canaux et de moyens auprès des trois pouvoirs pour des questions, dénonciations ou autres réclamations s'agissant du fonctionnement de l'administration ou de ses agent-e-s. Le Grand Conseil et ses commissions, les autorités judiciaires, le Conseil d'État et ses départements représentent autant de portes d'entrées pour le traitement des signalements. Le Contrôle fédéral des finances redistribue également auprès des cantons certains signalements les concernant.

### **3.2. Cercle des autorités et/ou entités concernées par de potentielles dénonciations**

Pour d'évidentes raisons de respect d'autonomie et de sphère de compétences, seules les irrégularités qui seraient commises par des magistrat-e-s, des titulaires de fonctions publiques cantonales, des entités ou autorités de l'État peuvent être signalées au travers du dispositif mis en place.

L'administration cantonale n'a en effet aucune légitimité pour investiguer et intervenir dans le cadre de problématiques en lien avec les actions de communes. En ce qui concerne les entités autonomes de droit public ou d'autres entités subventionnées par l'État, la situation est complexe d'un point de vue juridique. Il paraît pertinent d'aller de l'avant dans ce dossier, le point pouvant être repris ultérieurement, si nécessaire, sur la base des expériences faites.

Il revient en conséquence à ces structures indépendantes de l'État, cas échéant, de mettre à disposition de leur personnel ou des bénéficiaires de leurs prestations des canaux de signalement ou des espaces d'écoute propres.

### **3.3. Types d'actes ou de comportements pouvant être signalés**

Afin de ne pas décourager certains signalements non apparentés à la problématique en question, et même si d'autres portes d'entrée peuvent dans certaines situations être plus adéquates, le Conseil d'État a pris l'option de ne pas restreindre le champ des actes pouvant être signalés via la solution dédiée.

Ainsi, irrégularités, dysfonctionnements et actes contraires aux dispositions légales ou à l'éthique, peuvent sans limitation faire l'objet de signalements sur la plateforme dont le fonctionnement est décrit plus avant dans ce rapport.

Le CCFI est toutefois chargé, si les actes dénoncés ne relèvent pas de la compétence du dispositif, de rediriger les auteurs des annonces vers d'autres structures plus adaptées, telles le Groupe de confiance (pour le personnel de l'administration), le Centre d'accompagnement et de prévention pour les professionnel-le-s des établissements scolaires (CAPPEs, pour les enseignant-e-s du canton) ou encore les autorités de poursuites pénales, les communes ou autres structures.

### **3.4. Entité chargée du traitement des signalements**

Le CCFI a rapidement été identifié comme l'autorité idéale pour l'enregistrement et le traitement des annonces. En effet, l'autonomie qui lui est légalement conférée garantit l'indépendance du traitement des dossiers qui lui seront adressés. Aucune autre structure en place n'est à même d'assumer cette responsabilité, que ce soit pour des raisons d'indépendance, de connaissance de l'administration ou d'accès aux informations nécessaires à un traitement efficient et objectif.

Dans le cadre de cette nouvelle mission, le CCFI reçoit les signalements et conduit une analyse préliminaire identifiant tout d'abord si ces derniers entrent dans le champ d'action du dispositif. Cas échéant, il détermine la suite à donner, au besoin en complétant les éléments à sa disposition par des recherches complémentaires.

Il instruit les dossiers relevant de sa compétence, établit les faits, les signale aux entités concernées et/ou prend/propose cas échéant des mesures en collaboration avec ces dernières. En cas de besoin et de manière confidentielle, l'appui de certains services centraux ou services métier de l'administration peut être requis, tout comme celui de structures spécialisées telles les Groupes de confiance ou le CAPPES.

Le CCFI s'enquiert des suites et mesures adoptées et informe finalement sur l'accomplissement de cette mission dans son rapport d'activité. Il informe la lanceuse ou le lanceur d'alerte s'il a été donné suite ou non à son signalement, mais ne renseigne pas sur les mesures prises.

Le règlement d'exécution de la LCCFI précisera les modalités d'exécution des dispositions en lien avec cette problématique.

### **3.5. Plateforme informatique sécurisée dédiée aux signalements**

Afin de garantir aux personnes désireuses de déposer un signalement une parfaite confidentialité et un accès aisé, l'État souhaite faire l'acquisition d'une solution logicielle spécifiquement développée pour ce type de tâches. Cette plateforme cryptée garantira un dépôt anonyme des signalements tout en servant de plateforme sécurisée de communication avec les concerné-e-s.

Afin de garantir confidentialité et sécurité des informations, l'accès à la plateforme sera très restreint. Les signalements seront examinés en premier lieu par le directeur du CCFI, qui procédera à leur anonymisation manuelle autant que possible avant de les assigner à un-e collaborateur-trice pour traitement. Tout au long du processus, jusqu'à sa clôture ou à la transmission éventuelle du dossier à une autre autorité, l'alerte restera accessible exclusivement à un cercle limité de spécialistes du CCFI. De plus, une anonymisation systématique de toutes les alertes sera réalisée dès leur clôture.

Conformément aux bonnes pratiques du secteur, les données seront hébergées en Suisse sur un *cloud* privé fourni par l'éditeur de la solution. Une solution de stockage interne « *on premise* » sur un serveur du service informatique de l'entité neuchâteloise (SIEN) présenterait des risques liés à la gestion des accès et des métadonnées ; elle n'est donc pas envisagée.

La plateforme renseignera également sur qui peut déposer des signalements, sur les garanties offertes aux lanceuses et lanceurs d'alerte, sur le mode de traitement des signalements, sur les formes de dialogue prévues ainsi que sur la garantie d'anonymat. Elle prévoira un format standard de signalement autorisant une grande liberté rédactionnelle afin de ne pas décourager les annonces.

## **4. BASES LÉGALES ET RÉGLEMENTAIRES**

### **4.1. Statut du personnel et autres lois**

L'article 22 de la loi sur le statut de la fonction publique (LSt), du 28 juin 1995, mentionne que tout titulaire ayant pris connaissance dans l'exercice de ses fonctions d'une infraction se poursuivant d'office a l'obligation de la dénoncer par voie hiérarchique au ministère public. Cette notion ne rejoint pas les éléments en lien avec les signalements évoqués dans le présent rapport.

Il convient donc d'introduire dans la LSt un article évoquant la possibilité de signaler au CCFI toute irrégularité, et clarifiant la question de la protection des personnes ayant dénoncé les faits concernés.

Le personnel enseignant de l'école obligatoire, soumis aux mêmes dispositions légales et réglementaires par le biais de l'article 3, alinéa 1, lettre d LSt, ne bénéficiera toutefois pas de cette nouvelle disposition puisqu'engagé par les cercles scolaires et relevant des autorités communales, donc non inclus dans le champ d'application du nouvel article 22a LSt.

La même possibilité doit être offerte au personnel judiciaire, au personnel du secrétariat général des autorités judiciaires, et au personnel du secrétariat général du Grand Conseil. Cette mesure nécessite la modification de la loi d'organisation judiciaire neuchâteloise (OJN), du 27 janvier 2010, et de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 30 octobre 2012.

#### 4.2. Contrôle cantonal des finances

Afin que le CCFI soit légalement chargé de l'enregistrement des signalements ainsi que de leur traitement, la loi sur le contrôle cantonal des finances (LCCFI), du 3 octobre 2006, nécessite plusieurs adaptations, détaillées au chapitre suivant.

### 5. COMMENTAIRES ARTICLE PAR ARTICLE DES MODIFICATIONS LÉGALES PROPOSÉES

#### Loi sur le contrôle cantonal des finances (LCCFI), du 3 octobre 2006

<u>Loi en vigueur</u>	<u>Projet du Conseil d'État</u>
<p>Principes</p> <p><b>Art. 3</b> <sup>1</sup>Le CCFI exerce son activité selon les dispositions de la présente loi et dans le respect des principes reconnus de la révision.</p> <p><sup>2</sup>Il vérifie la régularité de la comptabilité et de la reddition des comptes, la légalité, l'emploi économe des moyens, ainsi que l'efficacité de la gestion financière.</p> <p><sup>3</sup>Le CCFI propose toutes les mesures qu'il juge utiles, telles que des mesures de rationalisation, ou attire l'attention sur des dépenses qui lui paraissent évitables ou sur la possibilité de proposer de nouvelles recettes.</p> <p><sup>4</sup>Il ne peut pas être chargé de tâches d'exécution.</p>	<p><i>Signalements</i></p> <p><i>Art.3, al. 4 (nouvelle teneur).</i></p> <p><sup>4</sup>Il ne peut pas être chargé de tâches d'exécution, sous réserve de celles prévues à l'article 13, let. g et h.</p>

Dans la mesure où les nouvelles tâches confiées au CCFI comprennent des tâches exécutives, il paraît nécessaire de faire une réserve en faveur de l'article 13, lettres g et h (voir ci-dessous).

<u>Loi en vigueur</u>	<u>Projet du Conseil d'État</u>
<p>Tâches essentielles</p> <p><b>Art. 13</b> <sup>1</sup>Le CCFI a pour tâches essentielles:</p> <p>a) de vérifier la conformité aux exigences légales de la comptabilité et des comptes annuels de l'Etat;</p> <p>b) de contrôler la gestion financière des comptes des unités administratives (révision des services et offices);</p> <p>c) de contrôler les activités d'investissement de l'Etat;</p> <p>d) de vérifier la fiabilité des systèmes de contrôle interne;</p> <p>e) de vérifier la fiabilité des applications informatiques de nature financière et comptable;</p> <p>f) de procéder à la révision des comptes annuels des entités pour lesquelles il est nommé organe de révision;</p> <p>g) de remplir les mandats de contrôle attribués par la Confédération.</p>	<p><i>Art. 13, let. h (nouvelle)</i></p> <p><i>h) l'enregistrement des signalements d'irrégularités.</i></p>

L'article 13 LCCFI énumère les tâches que le CCFI est tenu d'exercer. Il convient d'y ajouter celle d'enregistrer les signalements d'irrégularités.

<u>Loi en vigueur</u>	Projet du Conseil d'État
	<p><i>Enregistrement des signalements</i></p> <p><i>Art. 13a (nouveau)</i></p> <p><sup>1</sup>Le CCFI enregistre les irrégularités qui lui sont signalées en application de la législation cantonale et qui concernent les activités de l'administration cantonale ou la gestion des autorités judiciaires ou du Grand Conseil.</p> <p><sup>2</sup>Il examine les faits.</p> <p><sup>3</sup>Il classe sans suite les signalements manifestement abusifs.</p> <p><sup>4</sup>Il traite les signalements de manière confidentielle et ne révèle aucune information concernant la personne qui l'a avisé sans l'accord de celle-ci. L'obligation de dénoncer de l'article 22 de la loi sur le statut de la fonction publique (LSt), du 28 juin 1995 est réservée.</p> <p><sup>5</sup>Il détruit les données concernant un signalement au plus tard un an après la clôture de ses investigations s'il ne constate aucun fait étayant l'existence d'une irrégularité.</p>

Cette disposition décrit à la fois le périmètre des signalements traités par le CCFI (al. 1), ainsi que la procédure minimale à suivre. La volonté du Conseil d'État est de laisser le plus de latitude possible au CCFI dans le traitement de ces signalements. L'alinéa 4 garantit aux lanceuses et lanceurs d'alerte l'anonymat complet. Il est toutefois rappelé que si les faits qui parviennent à la connaissance du CCFI constituent une infraction qui se poursuit d'office, ceux-ci doivent, en application de l'article 22 de la loi sur le statut de la fonction publique, être communiqués au ministère public.

Pour le reste, la formulation de cette disposition est largement reprise de la législation bernoise.

<u>Loi en vigueur</u>	Projet du Conseil d'État
<p>Découverte d'irrégularités</p> <p><b>Art. 22</b> <sup>1</sup>S'il découvre des irrégularités dans le cadre de ses travaux, le CCFI prend immédiatement toutes les mesures nécessaires et avise sans tarder le chef ou la cheffe du département intéressé, le Conseil d'Etat et les bureaux de la commission des finances et de la commission de gestion du Grand Conseil.</p> <p><sup>2</sup>Le CCFI signale au ministère public les infractions qui se poursuivent d'office et dont il a connaissance dans le cadre de ses activités.</p>	<p><i>Art. 22 (nouvelle teneur)</i></p> <p><sup>1</sup>Si le CCFI découvre des irrégularités, il informe le département et les services concernés, la commission administrative des autorités judiciaires ou le bureau du Grand Conseil. Il prend toutes les mesures nécessaires peut émettre des recommandations et est informé des suites données.</p> <p><sup>2</sup>S'il l'estime nécessaire, le CCFI peut en sus aviser le Conseil d'État et les bureaux de la commission des finances et de la commission de gestion et d'évaluation du Grand Conseil.</p>

Le CCFI doit pouvoir se saisir des irrégularités signalées et utiliser ces informations lors de ses autres activités, essentielles ou non. Les modifications apportées à cet article précisent les mesures que peut prendre le CCFI en présence d'irrégularités. Il devra en particulier signaler au ministère public les infractions qui se poursuivent d'office et dont il a connaissance dans le cadre de ses activités conformément à l'article 22 LSt.

<u>Loi en vigueur</u>	<u>Projet du Conseil d'État</u>
<p>Rapport d'activité</p> <p><b>Art. 23</b> 1Le CCFI rédige chaque année un rapport sur ses activités. Le rapport est public.</p> <p><sup>2</sup>Ce rapport doit contenir:</p> <p>a) une liste intégrale des rapports émis par le CCFI durant l'exercice concerné;</p> <p>b) des informations statistiques relatives aux observations formulées par le CCFI dans ses rapports et au suivi des recommandations et demandes formulées lors des exercices précédents;</p> <p>c) des commentaires relatifs aux rapports significatifs émis durant l'exercice concerné et aux demandes et recommandations formulées lors des exercices précédents dont la mise en œuvre est tardive; le rapport ne peut contenir des commentaires portant sur un mandat spécial que si le rapport y relatif est public.</p> <p><sup>3</sup>Lorsqu'il existe un intérêt privé ou public prépondérant, le comité d'audit peut s'opposer à la publication de la partie concernée des commentaires au sens de l'alinéa 2, lettre c, ou en différer la publication.</p>	<p><i>Art. 23, al.1, let. d (nouvelle)</i></p> <p>d) une statistique des signalements enregistrés en application de l'article 13a.</p>

Le rapport annuel du CCFI mentionnera une statistique des signalements et des suites données.

### Loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 30 octobre 2012

<u>Loi en vigueur</u>	<u>Projet du Conseil d'État</u>
	<p>Signalements</p> <p><i>Art. 109a (nouveau)</i></p> <p><sup>1</sup>La ou le secrétaire général-e ainsi que le personnel du secrétariat général peuvent signaler au Contrôle cantonal des finances (CCFI) les irrégularités dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leur fonction.</p> <p><sup>2</sup>Nul ne doit subir un désavantage dans ses rapports de service pour avoir, de bonne foi, procédé à un signalement au sens de l'alinéa 1.</p>

Cette disposition prévoit, pour le personnel du secrétariat général du Grand Conseil la possibilité de signaler les irrégularités dont il a eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions. Il peut les avoir constatées directement ou en avoir eu connaissance de manière indirecte.

L'alinéa 2 protège la lanceuse ou le lanceur d'alerte d'éventuelles représailles. On entend par désavantage dans ses rapports de service, un changement du cahier des charges, de bureau, un refus de promotion, de congé, et évidemment un avertissement ou une résiliation des rapports de travail. La personne qui a signalé des faits pour nuire à autrui ou pour colporter de fausses rumeurs, pour obtenir un avantage, n'est pas protégée.

## Loi d'organisation judiciaire neuchâteloise (OJN), du 27 janvier 2010

<u>Loi en vigueur</u>	<u>Projet du Conseil d'État</u>
	Signalements <i>Art. 59b (nouveau)</i> <sup>1</sup> Les membres du personnel judiciaire peuvent signaler au Contrôle cantonal des finances (CCFI) les irrégularités dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leur fonction. <sup>2</sup> Nul ne doit subir un désavantage dans ses rapports de service pour avoir, de bonne foi, procédé à un signalement au sens de l'alinéa 1.  Signalements <i>Art. 79a (nouveau)</i> <sup>1</sup> La ou le secrétaire général-e ainsi que le personnel du secrétariat général peuvent signaler au Contrôle cantonal des finances (CCFI) les irrégularités dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leur fonction. <sup>2</sup> Nul ne doit subir un désavantage dans ses rapports de service pour avoir, de bonne foi, procédé à un signalement au sens de l'alinéa 1.

Les mêmes dispositions valent pour le personnel judiciaire (59b), et le personnel du secrétariat général des autorités judiciaires. La structure de l'OJN justifie la séparation en deux articles distincts.

## Loi sur le statut du personnel (LSt), du 28 juin 1995

La LSt ne prévoit aucune disposition en lien avec la problématique en question. La dénonciation obligatoire par voie hiérarchique au ministère public d'infractions se poursuivant d'office est en revanche prévue à l'article 22 de ladite loi.

En conséquence, l'introduction d'un nouvel article 22a, dédié au signalement des irrégularités et dysfonctionnements, est nécessaire, ce d'autant plus que son champ d'application est plus restreint que celui de la LSt.

<u>Loi en vigueur</u>	<u>Projet du Conseil d'État</u>
	Signalements <i>Art. 22a (nouveau)</i> <sup>1</sup> Les membres du personnel des entités visées à l'article 3, let. a et c peuvent signaler au Contrôle cantonal des finances (CCFI) les irrégularités dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leur fonction. <sup>2</sup> Nul ne doit subir un désavantage dans ses rapports de service pour avoir, de bonne foi, procédé à un signalement au sens de l'alinéa 1.

Le premier alinéa proposé évoque la possibilité de signalements (au contraire de la dénonciation obligatoire stipulée à l'article 22) de faits découverts par les titulaires, ou rapportés par des tiers. Seuls les membres du personnel (quel que soit son statut) des entités visées à l'article 3, let. a et c sont visés. Ceci exclut les membres de la direction et du personnel des établissements de l'État qui ne sont pas dotés de la personnalité juridique (let. b) ainsi que les membres de la direction et du personnel enseignant des établissements d'enseignement public créés par une ou plusieurs communes ou par d'autres personnes morales et reconnus par l'État (let. d).

Ainsi, ne font pas partie du périmètre de la mesure aujourd'hui, les EADP tels que le RHNE, le CNP, le SCAN et NEVIA, ainsi que le CCFI et le PPDT.

On relève à cet égard que cette protection ne libère par les titulaires des devoirs liés à l'exercice de leur fonction (art. 15 ss LSt).

### **Loi sur les contributions directes (LCDir), du 21 mars 2000**

<b>Loi en vigueur</b>	<b>Projet du Conseil d'État</b>
<p>Secret fiscal</p> <p><b>Art. 176</b> <sup>1</sup>Toutes les personnes chargées de l'application de la présente loi ou qui y collaborent, ainsi que les experts auxquels il est fait appel le cas échéant, doivent garder le secret sur les faits dont ils ont connaissance dans l'exercice de leur fonction, ainsi que sur les délibérations des autorités et refuser aux tiers la consultation des dossiers fiscaux.</p> <p><sup>2</sup>Des renseignements peuvent être communiqués dans la mesure où une base légale fédérale ou cantonale le prévoit expressément.</p> <p><sup>3</sup>Au surplus, les articles 20 à 23 de la loi sur le statut de la fonction publique, du 28 juin 1995, sont applicables, notamment en ce qui concerne la levée du secret imposé aux personnes visées à l'alinéa 1.</p> <p><sup>4</sup>Les montants de la fortune et du revenu imposables ressortant d'une taxation ayant force exécutoire ne sont pas couverts par le secret fiscal; leur communication est autorisée aux conditions fixées par le Conseil d'Etat.</p> <p><sup>5</sup>Au surplus, le département désigné par le Conseil d'Etat est compétent pour établir à quelles conditions la consultation par informatique de données fiscales peut être autorisée.</p>	<p>Art. 176, al. 3 (nouvelle teneur)</p> <p><sup>3</sup>Au surplus, les articles 20 à 22 et 23 de la loi sur le statut de la fonction publique (LSt), du 28 juin 1995, sont applicables, notamment en ce qui concerne la levée du secret imposé aux personnes visées à l'alinéa 1.</p>

L'introduction d'un nouvel article 22a LSt sans rapport avec la levée du secret fiscal implique de revoir le renvoi fait à l'article 176, al. 3 LCDir.

## **6. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES**

Dans un premier temps, et notamment en raison de l'absence de recul quant au volume de travail supplémentaire généré par la mise en place du dispositif, seuls les coûts en lien avec la plateforme informatique de signalement peuvent être estimés de manière assez claire.

Un investissement initial d'environ 15'000 francs à 20'000 francs devrait permettre d'installer une solution adéquate et de bénéficier d'un appui juridique indispensable, auxquels s'ajoutent des frais de licence / entretien annuels représentant également une somme de 15'000 francs selon les expériences menées notamment en Valais.

Même si la charge de travail générée en matière d'information, de conseil et de traitements des cas ne peut pas précisément être estimée à ce stade, un renforcement initial de 0.2 EPT des effectifs du CCFI est nécessaire pour le lancement du dispositif. Un bilan intermédiaire de la charge de travail supplémentaire réelle devra être réalisée après une période d'observation initiale de deux ans ; une adaptation de la dotation spécifique pourra alors être octroyée au CCFI en cas de besoin.

## **7. CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL**

Le personnel ne subit de manière générale aucune conséquence directe avec la mise en place de ce dispositif ; les conditions d'engagement ne sont en effet pas modifiées. En revanche, celles et ceux qui signaleront des faits bénéficieront d'une protection contre les représailles, pour autant bien entendu que l'instruction de la déclaration n'aboutisse pas à la conclusion que ces personnes ont

commis des actes allant à l'encontre de leurs droits et devoirs de titulaires de fonctions publiques (art. 15 ss LSt).

## **8. CONSÉQUENCES SUR LES COMMUNES AINSI QUE SUR LES ENTITÉS PARAÉTATIQUES**

Aucune incidence directe n'est identifiée pour les communes ou les entités paraétatiques ou subventionnées, et aucune influence sur la répartition des tâches entre l'État et les communes n'en découlera.

Toutefois, l'exemplarité de l'État joue un rôle indirect sur ces administrations et institutions et la publicité qui sera faite à ce dispositif favorisera la mise en place de plateformes similaires au bénéfice de leur personnel.

## **9. PROCÉDURE DE CONSULTATION**

Un projet de rapport a été mis en consultation auprès des associations de personnel, du préposé à la protection des données et de la transparence (PPDT-JUNE), du groupe de confiance et des secrétariats généraux des AUJU et AULE.

De manière générale, les entités consultées accueillent de manière positive la solution proposée par le Conseil d'État. Certaines remarques ou propositions ont toutefois été formulées à l'occasion de cette consultation.

Différentes associations du personnel, dont le SSP-RN en particulier, regrettent que le périmètre des personnes autorisées à déposer des signalements ne soit pas étendu aux enseignants de l'école obligatoire ainsi qu'aux entités parapubliques et subventionnées.

Cette remarque se comprend mais comme expliqué au chapitre 3.2., la large autonomie de gestion légalement garantie à ces employeurs tiers rend complexe une extension du dispositif. Le Conseil d'État n'exclut toutefois pas qu'à l'issue d'une première période de mise en œuvre de quelques années, un élargissement puisse être envisagé en collaboration avec les entités concernées. Cette démarche nécessitera cas échéant de nombreuses discussions ou négociations et il a été préféré par souci d'efficacité de se concentrer dans un premier temps sur le périmètre de compétence exclusif du Conseil d'État. Ces explications ont été données aux associations du personnel qui ont pu ainsi, dans une très large majorité, soutenir la démarche progressive proposée par le Conseil d'État. À l'exception, toujours, du SSP. Et comme dit au chapitre 6, le Conseil d'État propose de faire un bilan de la mise en place du dispositif après une période de 2 ans. Cas échéant, il aura l'opportunité de revoir le cercle des personnes habilitées à déposer des signalements et celui des entités concernées par des dénonciations.

Certaines craintes ont également été formulées s'agissant des compétences du CCFI à prendre en charge des signalements concernant des problématiques humaines ou relationnelles.

Toutefois, même si la dénomination de l'autorité concernée peut laisser croire que son domaine d'intervention se limite à des aspects financiers ou techniques, la réalité de ses interventions dépasse largement ce spectre. Par ailleurs, la collaboration de structures spécialisées en relations humaines est prévue en cas de nécessité sous les mêmes contraintes de confidentialité.

Par ailleurs, suite à une demande des autorités judiciaires, le rapport a été adapté afin de préciser que le cercle des personnes habilitées à déposer un signalement ne se limitait pas aux titulaires de fonctions publiques, mais également aux membres des autorités judiciaires.

Suite à différentes remarques touchant au respect de la confidentialité ou à la sécurité du traitement des données sensibles concernées par cette problématique, des adaptations ou précisions ont été apportées au projet initial, avec notamment le recours à une solution informatique et de communication offrant toutes les garanties requises (chapitre 3.5.).

Enfin, aux interrogations concernant les ressources dédiées au traitement des signalements, le Conseil d'État rappelle qu'il est très difficile d'estimer à ce jour la quantité de travail qui sera générée par la mise en œuvre de ce dispositif, mais qu'un renforcement des moyens pourrait être accordé en cas de nécessité.

## **10. CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR**

Aucune disposition de droit supérieur n'entre en conflit avec les modifications proposées.

## **11. CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES, AINSI QUE POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES**

Aucune conséquence directe ne peut être identifiée à ce stade, mais la mise en place du dispositif évitera potentiellement que certaines actions de l'État ou de ses agents aient un impact négatif sous cet angle.

## **12. CONSÉQUENCES SUR LA PRISE EN COMPTE DE L'INCLUSION DES PERSONNES VIVANT AVEC UN HANDICAP**

Afin de leur garantir un accès aisé au dispositif, l'élaboration de la solution technique de signalement des irrégularités prendra en compte les besoins particuliers des collaboratrices et collaborateurs de l'État vivant avec un handicap.

## **13. RÉFÉRENDUM**

Le présent projet est soumis au référendum facultatif.

## **14. VOTE DU GRAND CONSEIL**

En application de l'article 309 OGC, le présent rapport doit être voté à la majorité simple.

## **15. CONCLUSION**

Par sa proposition, le Conseil d'État estime avoir répondu à la demande de la motion 21.202 de manière simple et proportionnée. En cas d'accord du Grand Conseil sur la mise en place du dispositif, l'exécutif cantonal s'engagera sans tarder pour la mise en place pratique et technique de la solution, et en informera les titulaires de fonctions publiques.

Nous recommandons ainsi au Grand Conseil d'adopter les projets de modifications proposés, et de classer la motion 21.202.

Veillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 29 avril 2025

Au nom du Conseil d'État :

*La présidente,*  
F. NATER

*La chancelière,*  
S. DESPLAND

---

## Loi modifiant diverses lois (plateforme de lancement d'alerte)

---

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*  
vu le rapport du Conseil d'État, du 29 avril 2025,  
*décède :*

**Article premier** La loi sur le contrôle cantonal des finances (LCCFI), du 3 octobre 2006, est modifiée comme suit :

Art. 3, al. 4 (nouvelle teneur)

<sup>4</sup>Il ne peut pas être chargé de tâches d'exécution, sous réserve de celles prévues à l'article 13, let. g et h.

Art. 13, let. h (nouvelle)

*h)* l'enregistrement des signalements d'irrégularités.

Enregistrement  
des signalements

Art. 13a (nouveau)

<sup>1</sup>Le CCFI enregistre les irrégularités qui lui sont signalées en application de la législation cantonale et qui concernent les activités de l'administration cantonale ou la gestion des autorités judiciaires ou du Grand Conseil.

<sup>2</sup>Il examine les faits.

<sup>3</sup>Il classe sans suite les signalements manifestement abusifs.

<sup>4</sup>Il traite les signalements de manière confidentielle et ne révèle aucune information concernant la personne qui l'a avisé sans l'accord de celle-ci. L'obligation de dénoncer de l'article 22 de la loi sur le statut de la fonction publique (LSt), du 28 juin 1995 est réservée.

<sup>5</sup>Il détruit les données concernant un signalement au plus tard un an après la clôture de ses investigations s'il ne constate aucun fait étayant l'existence d'une irrégularité.

*Art. 22 (nouvelle teneur)*

<sup>1</sup>Si le CCFI découvre des irrégularités, il informe le département et les services concernés, la commission administrative des autorités judiciaires ou le bureau du Grand Conseil. Il prend toutes les mesures nécessaires, peut émettre des recommandations et est informé des suites données.

<sup>2</sup>S'il l'estime nécessaire, le CCFI peut en sus aviser le Conseil d'État et les bureaux de la commission des finances et de la commission de gestion et d'évaluation du Grand Conseil.

*Art. 23, al.1, let. d (nouvelle)*

*d)* une statistique des signalements enregistrés en application de l'article 13a.

**Art. 2** La loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 30 octobre 2012 est modifiée comme suit :

Signalements *Art. 109a (nouveau)*

<sup>1</sup>La ou le secrétaire général-e ainsi que le personnel du secrétariat général peuvent signaler au Contrôle cantonal des finances (CCFI) les irrégularités dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leur fonction.

<sup>2</sup>Nul ne doit subir un désavantage dans ses rapports de service pour avoir, de bonne foi, procédé à un signalement au sens de l'alinéa 1.

**Art. 3** La loi d'organisation judiciaire neuchâteloise (OJN), du 27 janvier 2010, est modifiée comme suit :

Signalements *Art. 59b (nouveau)*

<sup>1</sup>Les membres du personnel judiciaire peuvent signaler au Contrôle cantonal des finances (CCFI) les irrégularités dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leur fonction.

<sup>2</sup>Nul ne doit subir un désavantage dans ses rapports de service pour avoir, de bonne foi, procédé à un signalement au sens de l'alinéa 1.

Signalements *Art. 79a (nouveau)*

<sup>1</sup>La ou le secrétaire général-e ainsi que le personnel du secrétariat général peuvent signaler au Contrôle cantonal des finances (CCFI) les irrégularités dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leur fonction.

<sup>2</sup>Nul ne doit subir un désavantage dans ses rapports de service pour avoir, de bonne foi, procédé à un signalement au sens de l'alinéa 1.

**Art. 4** La loi sur le statut de la fonction publique (LSt), du 28 juin 1995, est modifiée comme suit :

Signalements *Art. 22a (nouveau)*

<sup>1</sup>Les membres du personnel des entités visées à l'article 3, let. a et c peuvent signaler au Contrôle cantonal des finances (CCFI) les irrégularités dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leur fonction.

<sup>2</sup>Nul ne doit subir un désavantage dans ses rapports de service pour avoir, de bonne foi, procédé à un signalement au sens de l'alinéa 1.

**Art. 5** La loi sur les contributions directes (LCdir), du 21 mars 2000, est modifiée comme suit :

*Art. 176, al. 3 (nouvelle teneur)*

<sup>3</sup>Au surplus, les articles 20 à 22 et 23 de la loi sur le statut de la fonction publique (LSt), du 28 juin 1995, sont applicables, notamment en ce qui concerne la levée du secret imposé aux personnes visées à l'alinéa 1.

**Art. 6** La présente loi est soumise au référendum facultatif.

**Art. 7** <sup>1</sup>Le Conseil d'État fixe l'entrée en vigueur de la présente loi.

<sup>2</sup>Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le *DATE*

Au nom du Grand Conseil :

*Le président,*                      *Le/la secrétaire général-e,*