



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2026-GC-153

La direction d'un établissement de droit public comme l'HFR dispose-t-elle de la liberté d'expression ?

Auteur :	Bortoluzzi Flavio
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	09.06.2026
Développement :	---
Transmission au Conseil d'Etat :	09.06.2026
Réponse du Conseil d'Etat :	22.09.2026

I. Question

Dans un courrier de lecteur publié le 8 juin 2026 par le journal « La Liberté », le directeur de l'hôpital fribourgeois (HFR) a tenu des propos strictement négatifs au sujet de l'« initiative pour la durabilité » (Pas de Suisse à 10 millions) de l'UDC, qui a fait l'objet d'une votation fédérale le 14 juin 2026.

Il a signé ce courrier en sa qualité de directeur de l'HFR. Dans ses explications, il donne l'impression que l'acceptation de l'initiative compromettrait le recrutement du personnel soignant étranger nécessaire au fonctionnement de l'hôpital, allongerait sensiblement les temps d'attente pour les patients et patientes, et ferait peser un risque de prise en charge insuffisante en matière de soins pour la population fribourgeoise.

Ces déclarations méritent au moins d'être examinées de plus près, et soulèvent la question des bases concrètes et analyses sur lesquelles le directeur de l'HFR fonde sa position.

Il convient de rappeler que l'HFR est un établissement de droit public. Il relève, sur les plans organisationnels comme financier, de la surveillance du canton. A titre de comparaison, Groupe E est une société anonyme de droit privé.

Dans ce contexte, les déclarations du directeur de cet établissement de droit public m'amènent à poser les questions suivantes :

1. Sur quelles bases objectives le directeur de l'HFR fonde-t-il ses déclarations ?
2. Le Conseil d'Etat estime-t-il compatible avec les devoirs de la direction d'un établissement de droit public de s'exprimer sur des votations populaires, voire de mener une campagne de votation ?
Dans la négative, quelles conséquences sont prévues ?
Dans l'affirmative, comment parvient-il à cette conclusion ?
3. Sur quelles bases le Conseil d'Etat évalue-t-il la portée des déclarations du directeur de l'HFR ?
4. Comment le Conseil d'Etat évalue-t-il la dépendance de l'HFR au personnel soignant étranger ?

5. Les déclarations ont-elles été coordonnées, avant leur publication, avec le conseil d'administration et/ou le Conseil d'Etat ?
6. Quelles directives encadrent les prises de position publiques des directeurs et directrices ainsi que, de manière générale, des cadres et membres de la direction des établissements cantonaux de droit public ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Sur quelles bases objectives le directeur de l'HFR fonde-t-il ses déclarations ?

Les déclarations du directeur général de l'HFR reposent sur des données objectives relatives à la composition du personnel de l'établissement ainsi qu'à la situation du marché du travail dans le domaine de la santé en Suisse.

Ainsi, en juin 2026, environ 33 % du personnel médical employé par l'HFR ainsi que 34 % du personnel soignant étaient de nationalité étrangère ou titulaires d'un diplôme étranger. Ces chiffres illustrent une réalité : le système sanitaire dépend largement du recrutement de personnel qualifié provenant de l'étranger pour répondre aux besoins en soins de la population. La pénurie de médecins et de personnel soignant dans certaines spécialités relève d'une problématique qui dépasse l'HFR et le seul cadre cantonal. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs pris depuis quelques années plusieurs mesures pour lutter contre cette pénurie, notamment dans les domaines de la formation des médecins et de la concrétisation de l'initiative fédérale « Pour des soins infirmiers forts ».

Au niveau cantonal, le manque de médecins de premier recours notamment est connu, de même que les projections découlant de la planification des soins de longue durée. Celle-ci démontre en effet que le vieillissement attendu de la population posera dès 2030 un problème accru de pénurie de personnel dans les soins et exigera une redéfinition de la prise en charge des personnes âgées.

2. Le Conseil d'Etat estime-t-il compatible avec les devoirs de la direction d'un établissement de droit public de s'exprimer sur des votations populaires, voire de mener une campagne de votation ?

Dans la négative, quelles conséquences sont prévues ?

Dans l'affirmative, comment parvient-il à cette conclusion ?

Le Conseil d'Etat rappelle que les titulaires de fonctions dirigeantes au sein des établissements autonomes de droit public bénéficient, comme toute personne, des droits fondamentaux garantis par la Constitution fédérale, notamment de la liberté d'expression.

Un établissement de droit public autonome est en principe soumis à un devoir de neutralité politique. Toutefois, une prise de position est admissible si un établissement est particulièrement concerné par une votation, notamment en rapport avec sa mission et qu'il est touché dans ses intérêts économiques. La direction de l'établissement est soumise à des exigences particulières de retenue, d'objectivité et de proportionnalité découlant de sa position institutionnelle. Elle doit veiller à ce que ses interventions soient en lien avec la mission légale de l'établissement qu'elle dirige.

3. Sur quelles bases le Conseil d'Etat évalue-t-il la portée des déclarations du directeur de l'HFR ?

Dans le cas présent, les déclarations objectives et factuelles du directeur général de l'HFR concernaient directement la capacité de l'établissement à assurer sa mission de prise en charge sanitaire de la population fribourgeoise. Elles s'appuyaient sur des données relatives aux ressources humaines de l'hôpital et sur des enjeux reconnus de politique sanitaire. Le Conseil d'Etat considère dès lors qu'elles relèvent d'une communication institutionnelle portant sur les conséquences potentielles d'un objet politique pour l'exercice des missions de l'établissement.

4. Comment le Conseil d'Etat évalue-t-il la dépendance de l'HFR au personnel soignant étranger ?

La problématique de la dépendance des institutions de santé au personnel soignant étranger est une réalité au niveau national et risque de s'intensifier avec le vieillissement de la population (voir aussi réponse à la question 1). Le Conseil d'Etat est conscient de cette situation. Il a mis en place et prévoit des mesures esquissées dans le cadre de sa planification des soins de longue durée et de la concrétisation de l'initiative fédérale « Pour des soins infirmiers forts », dans l'objectif de lutter contre la pénurie persistante de professionnel-le-s formés dans les soins.

La Confédération et les cantons poursuivent depuis plusieurs années des politiques visant à augmenter les capacités de formation des professionnel-le-s de la santé en Suisse. Ces efforts sont toutefois appelés à produire leurs effets sur le moyen et le long terme. D'ici là, le recrutement de personnel qualifié provenant de l'étranger demeure indispensable au bon fonctionnement des établissements hospitaliers et plus largement des institutions de santé pour garantir une prise en charge adéquate de la population.

5. Les déclarations ont-elles été coordonnées, avant leur publication, avec le conseil d'administration et/ou le Conseil d'Etat ?

Le directeur général a évoqué les conditions de sa prise de parole en sa qualité de directeur général de l'HFR mais sans engager l'institution dans son ensemble avec la présidente du Conseil d'administration qui a validé cette démarche. Le directeur général a dès lors eu recours à un courrier des lecteurs.

6. Quelles directives encadrent les prises de position publiques des directeurs et directrices ainsi que, de manière générale, des cadres et membres de la direction des établissements cantonaux de droit public ?

En matière d'information du public, si on laisse de côté le domaine de l'information lors des votations, les établissements de l'Etat, y compris les établissements personnalisés, sont soumis de manière générale aux dispositions de la loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (LInf) et de l'ordonnance du 14 décembre 2010 relative à l'information sur les activités du Conseil d'Etat et de l'administration (OInf). Cela ressort expressément des articles 2 al. 1 let. a LInf et 1 al. 2 OInf.

Ce sont surtout les règles de l'OInf qui sont pertinentes dans le cadre de la présente question. Outre des dispositions générales sur l'organisation des activités d'information du public au sein de l'Etat et sur l'organisation des relations avec les médias, ces règles fixent de manière claire la répartition de la compétence d'informer les médias sur les activités de l'administration :

- > A l'échelon des unités administratives, dont font partie les établissements personnalisés, ce sont les chef-fe-s de service et leurs éventuels correspondants ou correspondantes en matière d'information qui sont compétents pour fournir aux médias des informations sur les activités de leur unité (art. 26 al. 1 let. c OInf).
- > Par ailleurs, l'article 27 OInf précise cette répartition des compétences en fonction de la nature des informations, principalement sur la base d'une distinction entre informations de nature politique et informations de type technique/administratif :
 - > les collaborateurs et collaboratrices de l'administration, catégorie à laquelle appartiennent les directeurs et directrices d'établissements, doivent limiter leurs interventions aux questions d'ordre technique ou administratif ainsi qu'aux questions qui relèvent de leurs compétences décisionnelles ;
 - > la faculté de donner aux médias des informations de nature politique est en revanche réservée à leur conseiller d'Etat-Directeur ou à leur conseillère d'Etat-Directrice.

L'article 30 al. 2 OInf offre en outre aux établissements personnalisés la faculté de régler de manière autonome leurs relations avec les médias par des directives soumises à l'approbation du Conseil d'Etat. Mais ces directives ne sont pas susceptibles de faire obstacle aux règles posées par l'article 27 OInf.