

MESSAGE

No 277

**accompagnant le projet de loi
sur le personnel de l'Etat (LPers)**

Fribourg, le 28 novembre 2000

LE CONSEIL D'ETAT DU CANTON DE FRIBOURG

au

GRAND CONSEIL

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi sur le personnel de l'Etat (LPers).

Le Message accompagnant le projet de loi est structuré de la manière suivante :

<u>I. Une révision totale annoncée et attendue</u>	p. 4
<u>II. Grandes lignes du projet</u>	p. 5
1. Objectif général	p. 5
2. Caractéristiques formelles du projet	p. 5
3. Principes de politique du personnel	p. 5
3.1. Prise en compte et valorisation des diverses « cultures d'entreprise »	p. 6
3.2. Gestion dynamique et prévisionnelle du personnel	p. 6
3.3. Flexibilité et mobilité du personnel	p. 6
3.4. Participation et information du personnel	p. 7
3.5. Prise en compte des besoins de l'employeur et de sa capacité financière dans le domaine de la rémunération	p. 7
3.6. Respect de l'intégrité et épanouissement professionnel	p. 7
3.7. Egalité des chances entre hommes et femmes	p. 7
3.8. Prise en compte des aspects sociaux	p. 7
4. Nouveau statut du personnel	p. 8
4.1. Rappel de la situation actuelle	p. 8
4.2. Critique du système actuel	p. 8
4.3. Caractéristiques du nouveau statut	p. 9
4.4. Reconnaissance officielle de la qualité d'agent ou agente des services publics	p. 10
5. Simplification des règles de gestion	p. 10
6. Nouveau système de rémunération	p. 10
6.1. Présentation générale	p. 10
6.2. Maîtrise de l'évolution de la masse salariale	p. 11
6.2.1. Minima et maxima de l'échelle	p. 11
6. 2. 2. Durée d'octroi des augmentations annuelles	p. 11

6.3. Maintien de la compétitivité	p. 12
6.4. Prise en compte de la situation économique et sociale	p. 13
6.5. Lien entre rémunération et prestations du collaborateur ou de la collaboratrice	p. 13
6.6. Simplification des règles de gestion salariale	p. 14
6.7. Prise en compte de l'expérience personnelle dans la fixation du traitement initial	p. 14
6.8. Transformation de la prime de fidélité	p. 14
7. Autres propositions importantes contenues dans le projet	p. 15
7.1. Suppression de la procédure disciplinaire	p. 15
7.2. Modèles de temps de travail	p. 15
7.3. Rapport entre Etat-employeur et autorités pénales	p. 16
7.4. Assurance perte de gain pour une période de 720 jours	p. 16
7.5. Congé de maternité	p. 16
7.6. Encouragement à la prise de la retraite et fixation de l'âge de la retraite	p. 16
<u>III. Incidences financières</u>	p. 17
1. Analyse générale	p. 17
2. Dépenses supplémentaires	p. 17
3. Diminution des charges	p. 18
4. Estimation globale	p. 18
<u>IV. Conséquences en personnel</u>	p. 20
<u>V. Eurocompatibilité</u>	p. 20
<u>VI. Réponse aux interventions parlementaires</u>	p. 20
<u>VII. Répartition des tâches Etat-communes</u>	p. 21
<u>VIII. Commentaire par article</u>	p. 21

I. Une révision totale annoncée et attendue

La loi actuelle sur le statut du personnel de l'Etat date de 1975. La loi sur les traitements date de 1987. Bien que relativement récentes, ces deux lois ne permettent pas une prise en compte suffisante de l'évolution du rôle de l'Etat dans une société elle-même en pleine évolution. L'administré(e) attend des collaborateurs et des collaboratrices de l'Etat des prestations de qualité, une meilleure efficacité, une plus grande flexibilité. Il ou elle est en droit de compter toutefois sur le maintien du respect des principes de la légalité, d'égalité de traitement, de proportionnalité. Le ou la fonctionnaire, de son côté, recherche davantage son épanouissement professionnel et personnel dans et par son travail. Il ou elle vise à disposer de plus d'autonomie et d'une valorisation de ses compétences. Ces attentes aussi bien face à l'administration que du personnel lui-même se situent dans un contexte difficile : les tâches étatiques se multiplient, le marché du travail se tend, alors que la situation financière de l'Etat est difficile. Il s'agit pour l'Etat de produire davantage et de meilleures prestations, avec des moyens financiers qui n'augmentent pas ou même diminuent.

Or, la législation actuelle en matière de personnel n'est pas à même de répondre à ces nombreux défis. Elle souffre essentiellement d'une trop grande rigidité. Celle-ci est source d'une gestion complexe et lourde, d'un manque de motivation et de responsabilisation des collaborateurs et des collaboratrices à tous les niveaux, de la difficulté pour le Conseil d'Etat de suivre l'évolution du marché du travail et, en même temps, d'assurer la maîtrise de la masse salariale.

Pour ces motifs, en date du 20 novembre 1994, le Conseil d'Etat, sur proposition de la Direction des finances, constituait un groupe de réflexion chargé d'établir une liste de propositions et de modifications de la loi sur le statut du personnel de l'Etat et de la loi sur les traitements du personnel de l'Etat. Le rapport du groupe de réflexion a été transmis au Conseil d'Etat pour examen. Sur la base dudit rapport, a été élaboré un document dénommé thèmes de réflexion et thèses concernant la révision de la législation sur le personnel de l'Etat. Ce document a été mis en consultation générale auprès des Directions et établissements, ainsi qu'auprès des associations du personnel à fin 1996, début 1997. Le résultat de cette consultation a conforté le Conseil d'Etat dans sa décision d'entreprendre une révision totale de la législation sur le personnel de l'Etat .

A plusieurs reprises depuis 1995, notamment lors de réponses à des postulats ou questions écrites, la révision de la législation sur le personnel de l'Etat a été annoncée au Grand Conseil. Dans le cadre du programme gouvernemental et du plan financier 1997/2001, cette révision figure comme l'un des projets de réformes institutionnelles et administratives de l'Etat cantonal.

En automne 1997, le Conseil d'Etat adoptait un concept relatif à la révision de la législation sur le personnel de l'Etat. Il constituait un comité de pilotage composé de la Délégation du Conseil d'Etat pour les affaires du personnel, du chef de l'Office du personnel de l'Etat, d'un représentant ou d'une représentante de la Fédération des associations du personnel des services publics du canton de Fribourg, d'un représentant de l'association des magistrats et des cadres supérieurs et de la cheffe du projet. Celle-ci a été accompagnée dans l'élaboration des dispositions légales par un comité de projet composé de membres du personnel de l'Etat, ayant des compétences en matière de conduite du personnel et assurant une représentativité des divers domaines de l'administration et des établissements. Faisait également partie du comité de projet une personne externe à l'Etat qui apportait son expérience de chef de personnel d'une grande entreprise privée.

Le comité de projet a élaboré un avant-projet de loi qui a été examiné au fur et à mesure par le Comité de pilotage. Le Conseil d'Etat s'est à son tour prononcé sur cet avant-projet pour en autoriser la mise en consultation. Celle-ci a eu lieu de mars à juillet 1999. Un nouveau projet a ensuite été élaboré, projet qui a pris en compte, dans la mesure où le Conseil d'Etat les estimait justifiées, les observations recueillies dans le cadre de la procédure de consultation. Les associations de personnel ont ensuite fait part de leur prise de position. Ayant eu connaissance de celle-ci, le Conseil d'Etat adoptait le projet définitif tel qu'il vous l'est soumis.

II. Grandes lignes du projet

1. Objectif général

Le projet poursuit l'objectif général suivant :

la valorisation optimale des ressources humaines de l'Etat cantonal en tenant compte des besoins de l'employeur, de l'employé et du citoyen destinataire des prestations/actions de l'administration.

On le constate d'emblée, cet objectif n'est pas étranger aux buts poursuivis par la nouvelle gestion publique, à savoir : mieux utiliser les moyens disponibles, mieux répondre aux attentes des destinataires externes ou internes des prestations étatiques, et améliorer la motivation des collaborateurs et des collaboratrices.

Cet objectif ne consiste donc pas à « faire des économies ». Toutefois, le contexte financier actuel ne permet pas d'envisager une hausse des charges salariales et nécessite au contraire que l'on donne les moyens à l'Etat de maîtriser l'évolution de la masse salariale. Cette nécessité est contenue dans l'objectif général précité qui se doit de prendre en compte les besoins de l'employeur, y compris dans le domaine financier.

Afin de parvenir à l'objectif posé, le projet de loi se distance de la législation actuelle dans les domaines suivants :

- élaboration de principes de politique du personnel
- unification et assouplissement du statut de la fonction publique
- simplification des règles de gestion
- refonte du système de rémunération pour permettre une meilleure maîtrise de l'évolution de la masse salariale, une adaptation à l'évolution du marché du travail et assurer une prise en compte de la valeur des prestations et des aptitudes du collaborateur ou de la collaboratrice.

2. Caractéristiques formelles du projet

Le projet se présente comme une loi unique réunissant les éléments strictement statutaires à ceux relatifs à la rémunération. La LStP actuelle et la loi sur les traitements sont donc réunies dans une seule loi. Celle-ci a les caractéristiques d'une loi-cadre dans les limites du principe de la légalité. Son champ d'application s'étend à l'ensemble du personnel de l'Etat et de ses établissements, créant ainsi un statut unique mais souple et adaptable aux diverses catégories de personnel.

3. Principes de politique du personnel

Le projet consacre un chapitre spécifique à la politique du personnel dans lequel figurent les grands principes de cette politique. Ceux-ci s'articulent, en se complétant, selon les axes suivants:

- prise en compte des intérêts de l'Etat à l'efficience, à la productivité et à la maîtrise des coûts;
- prise en compte des intérêts du collaborateur ou de la collaboratrice au respect de ses valeurs professionnelles et personnelles;

- prise en compte des besoins des destinataires de l'action étatique, relatifs à la qualité et à la quantité des services et prestations de l'administration;
- prise en compte des valeurs éthiques propres à l'Etat, aussi bien dans son attitude externe, à l'égard des administré(e)s, que dans la politique de gestion interne de son potentiel.

La loi apporte elle-même déjà une certaine concrétisation de ces principes:

3.1. Prise en compte et valorisation des diverses « cultures d'entreprise »

Il s'agit d'octroyer aux Directions et établissements, ainsi qu'aux services qui en dépendent, des compétences plus étendues en matière de gestion des ressources humaines. Cette option apparaît comme telle dans le chapitre consacré à la politique du personnel. Elle se retrouve dans les règles relatives à l'organisation. Le Conseil d'Etat se voit déchargé d'un certain nombre de tâches au profit des entités plus proches des collaborateurs et des collaboratrices. La responsabilisation accrue qui en découle pour ces entités valorise le personnel à tous les niveaux hiérarchiques. Elle permet en outre une identification du collaborateur ou de la collaboratrice avec son employeur. La décentralisation des compétences est toutefois limitée : la loi donne au Conseil d'Etat la tâche de maintenir une politique cohérente du personnel, garantissant notamment le respect de l'égalité de traitement. Ainsi, le Conseil d'Etat est-il chargé d'élaborer un concept général de politique du personnel. Les Directions, les établissements et, le cas échéant, les services, sont compétents pour élaborer des lignes directrices complémentaires. Celles-ci doivent être approuvées par le Conseil d'Etat. En matière de rémunération, le Conseil d'Etat reste seul compétent pour adopter les règles y relatives. L'Office du personnel, en tant qu'office central, reste garant d'une application conforme de la loi, de la réglementation d'exécution, et du concept de politique du personnel. Pour ce faire, il collabore avec les entités décentralisées, veillant au développement, à la coordination et au contrôle de la politique générale du personnel adoptée par le Conseil d'Etat, et des lignes directrices complémentaires.

3.2. Gestion dynamique et prévisionnelle du personnel

La loi ne se contente pas d'en fixer le principe. Elle impose l'introduction et le développement d'instruments de gestion. Ceux-ci doivent permettre une planification du personnel et des postes de travail, un suivi, un contrôle et un développement de la qualité des performances et des compétences des collaborateurs et des collaboratrices. Dans ce domaine, il y aura lieu d'intensifier de manière significative les mesures prises en faveur de la formation du personnel. Le développement de ces instruments ainsi que l'effort à consentir en faveur de la formation du personnel ne devrait pas entraîner la création de nouveaux postes de travail. En revanche, il s'agira de donner les moyens financiers permettant l'application de ces instruments. C'est par l'introduction du nouveau système salarial que l'on pourra dégager les disponibilités nécessaires.

3.3. Flexibilité et mobilité du personnel

La modernisation de l'administration et les mutations incessantes auxquelles est soumis le canton exigent des collaborateurs et des collaboratrices qu'ils adaptent constamment leur mode de travail à de nouvelles exigences. Dans ce contexte, mobilité professionnelle, flexibilité et polyvalence sont devenues des éléments clefs de la fonction publique. C'est pourquoi, la flexibilité et la mobilité du personnel sont des principes de politique du personnel, qui devront et pourront être concrétisés tant au niveau du statut du personnel (assouplissement) que par des instruments adéquats tels que bourse d'emploi, gestion des compétences, création de pool de postes de travail, réorientation professionnelle.

3.4. Participation et information du personnel

Les attentes des collaborateurs et des collaboratrices de l'Etat sont importantes dans ce domaine. Les fonctionnaires ne veulent pas, en règle générale, être des exécutants. Ce désir correspond d'ailleurs à un besoin de l'employeur de pouvoir compter sur du personnel responsable et participatif. Le Conseil d'Etat, les Directions et les établissements auront à développer des processus décisionnels intégrant davantage le personnel ; ils auront également à l'informer de manière suffisante et régulière.

3.5. Prise en compte des besoins de l'employeur et de sa capacité financière dans le domaine de la rémunération

L'Etat-employeur se doit de rester compétitif sur le marché du travail pour pouvoir engager et conserver du personnel de qualité. Il convient également de rapprocher la rémunération des prestations et des aptitudes pour agir sur la motivation du collaborateur ou de la collaboratrice. Par ailleurs, l'Etat employeur doit pouvoir maîtriser l'évolution de sa masse salariale. Or, la première méthode pour y parvenir consiste à limiter les effectifs; comme telle, elle ne dépend pas de la législation sur le personnel mais plutôt de réformes structurelles de l'Etat. La seconde méthode est liée au système de rémunération, régi par la législation sur le personnel : ce système ne doit pas en lui-même comporter de facteurs entraînant une augmentation constante des charges salariales sans lien avec l'augmentation de la productivité du travail ou avec une évolution du marché du travail.

3.6. Respect de l'intégrité et épanouissement professionnel

Respecter l'intégrité du collaborateur ou de la collaboratrice ainsi que favoriser son épanouissement professionnel comme composante de son développement personnel relèvent d'une gestion moderne des ressources humaines. L'interdiction du harcèlement psychologique ou du harcèlement sexuel, l'amélioration de la sécurité et de la santé au travail, trouvent leurs fondements dans le respect de l'intégrité du collaborateur ou de la collaboratrice.

3.7. Egalité des chances entre hommes et femmes

Ce principe est déjà contenu dans la loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes. Par sa politique du personnel, l'Etat-employeur est tenu de prendre les mesures tendant non seulement à garantir l'égalité constitutionnelle mais à promouvoir celle-ci.

3.8. Prise en compte des aspects sociaux

L'Etat-employeur en tant que collectivité publique ne peut faire abstraction de certaines situations sociales. Ainsi en est-il de l'intégration professionnelle des personnes handicapées, des personnes sans emploi et des personnes en formation. Cette préoccupation sociale devra inciter l'employeur à instaurer et à développer les mesures déjà existantes.

4. Nouveau statut du personnel

4.1. Rappel de la situation actuelle

Le personnel de l'Etat se divise en trois catégories :

les employés de droit public;

les fonctionnaires;

le personnel auxiliaire et temporaire.

Les deux premières catégories sont traitées par la LStP. La troisième est régie par le règlement du 23 avril 1991 fixant les rapports de service du personnel auxiliaire et temporaire (ci-après: RPAT). En vertu de lois spéciales et en particulier de la législation relative au personnel enseignant, des statuts mixtes peuvent également exister.

La soumission à la LStP est liée à des conditions de durabilité de l'activité exercée et du taux de celle-ci (50 % ou plus d'une activité complète). Si l'emploi peut être garanti et que les conditions relatives au comportement, aux aptitudes et à la formation du collaborateur ou de la collaboratrice sont remplies, celui-ci ou celle-ci fait l'objet d'une nomination après, au plus, trois ans d'activité. La nomination lui donne le statut de fonctionnaire et lui garantit une sécurité d'emploi jusqu'à la fin de la période administrative. Au cours de celle-ci, les rapports de service ne peuvent être résiliés que pour de justes motifs ou selon une procédure particulière de suppression de poste. A la fin de la période administrative, le collaborateur ou la collaboratrice qui continue à remplir les conditions de la nomination est confirmé(e) dans sa fonction. Dans le cas contraire, le collaborateur ou la collaboratrice fait l'objet d'une non-confirmation dont la procédure est relativement lourde.

Le collaborateur ou la collaboratrice exerçant une activité inférieure à 50 % ou exerçant une activité temporaire est soumis(e) au RPAT. Ce règlement s'inspire essentiellement des règles du CO, bien que, juridiquement, ces rapports de service appartiennent au droit public.

Le personnel enseignant dépendant de la Direction IPC peut être engagé sous statut de droit public pour une durée limitée ou illimitée. Les engagements de durée limitée sont appliqués lorsque le poste ne paraît pas assuré, ce qui est actuellement fréquent.

De la soumission à la LStP, découlent non seulement des droits liés à la sécurité d'emploi en cas de nomination mais également des prétentions pécuniaires: droit à l'allocation d'employeur pour enfant, droit à la prime de fidélité, à la gratification d'ancienneté, à la classe de sélection, droit au traitement prolongé en cas de maladie, d'accident, de service militaire, de maternité, et enfin droit à l'intégration dans le régime de pensions de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat.

4.2. Critique du système actuel

Le système de la nomination et de la confirmation comporte un certain nombre d'inconvénients: du côté de l'employeur, la possibilité de se séparer d'un collaborateur ou d'une collaboratrice ne donnant pas satisfaction est limitée tant par des délais (tous les quatre ans) que par des règles de procédure compliquées. Il faut constater que, dans de nombreux cas, les difficultés procédurales conduisent les autorités compétentes à renoncer à ouvrir les procédures adéquates. Du côté du collaborateur ou de la collaboratrice, la nomination ne lui confère pas de véritable sécurité d'emploi: en effet, selon le système actuel, lorsqu'un poste est supprimé, les rapports de service de son titulaire, fut-il nommé ou confirmé, peuvent être résiliés, même dans le courant de la période administrative. La garantie octroyée à cet égard par la nomination est donc relative. En revanche,

elle confère à l'administration une réputation (justifiée ou non) de rigidité qui, depuis quelques années, fait l'objet de critiques tant de l'extérieur que de l'intérieur même de l'appareil administratif. En outre, la multiplicité des catégories de collaborateurs et collaboratrices, la coexistence toujours plus fréquente de deux types d'engagement pour la même personne, le passage d'un statut à l'autre, la détermination des droits respectifs liés à chaque statut entraînent une gestion administrative toujours plus lourde et complexe. Enfin, le statut des collaborateurs et collaboratrices exerçant une activité durable mais inférieure à 50% fait l'objet de critiques tant des associations du personnel que du Bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille qui relèvent dans ce statut des "inégalités indirectes". Dans sa réponse à l'interpellation Solange Berset concernant le personnel auxiliaire de l'Etat, le Conseil d'Etat relevait que le statut précaire de cette catégorie de personnel serait revu à l'occasion de la refonte de la législation sur le personnel de l'Etat.

Une modification de ces divers statuts s'impose en conséquence.

4.3. Caractéristiques du nouveau statut

Le nouveau statut se caractérise comme un statut unique, de droit public, souple et adaptable aux multiples catégories de personnel et aux diversités des rapports de service. Le collaborateur ou la collaboratrice pourra être engagé(e) pour une période indéterminée ou limitée dans le temps, à plein temps ou à temps partiel. Les bases légales de son engagement se situeront dans le cadre de la future loi et de ses dispositions d'exécution. La qualification des rapports de service reste de droit public, non seulement d'un point de vue formel, mais également d'un point de vue matériel. En effet, un simple renvoi au Code des obligations ne serait pas satisfaisant : d'une part, le CO ne contient que des règles minimales, qu'il y aurait de toute manière lieu de compléter, comme le font d'ailleurs toutes les grandes entreprises. D'autre part, et c'est là une remarque fondamentale, le projet maintient une protection contre le licenciement du personnel engagé pour une durée indéterminée. Il ne suffira pas de respecter les délais de résiliation. Il faudra encore faire valoir des motifs justifiés par une insuffisance des prestations et des aptitudes. Il ne s'agit pas en effet de précariser la fonction publique. Le collaborateur ou la collaboratrice doit pouvoir garder une certaine indépendance face aussi bien à la hiérarchie de l'administration qu'aux administré(e)s. Il en va de la garantie d'une administration impartiale et de la continuité de l'action administrative. A l'instar du système actuel, une divergence d'opinion politique ne saurait suffire à justifier un licenciement.

En revanche, cette protection ne doit pas empêcher que l'on puisse se séparer des collaborateurs et des collaboratrices qui ne donnent pas satisfaction. Il convient dès lors de faciliter les procédures de licenciement actuelles par la suppression de la période administrative et de la nomination. Ce faisant, il sera possible de se séparer en tout temps d'un collaborateur ou d'une collaboratrice qui ne répond pas ou plus aux exigences de son poste de travail. Cette possibilité plus étendue de se séparer du personnel non satisfaisant implique un suivi plus attentif et plus régulier des collaborateurs et des collaboratrices. Les procédures ne pourront être menées rapidement et facilement que si un contrôle qualitatif et quantitatif de l'exécution des tâches est opéré. En effet, la décision de licenciement sera susceptible de recours. En raison de la protection contre le licenciement, elle devra être motivée. Le collaborateur ou la collaboratrice aura le droit d'être entendu(e). Enfin, la décision devra, sauf cas grave, être précédée d'un avertissement. Afin de respecter le principe de proportionnalité des mesures, l'avertissement pourra le cas échéant, et selon la gravité des reproches formulés, être renouvelé. Ces règles protègent le collaborateur ou la collaboratrice contre une résiliation arbitraire. Elles ne constituent pas pour autant des obstacles à une gestion rapide et efficace de l'employeur si celui-ci assume ses responsabilités dans le domaine de la conduite du personnel.

En cas de suppression de poste, le licenciement restera possible, moyennant l'établissement d'un plan social.

L'adoption du nouveau statut ne doit pas avoir comme conséquence une "fonctionnarisation" des engagements temporaires. Les engagements de durée déterminée prendront fin de plein droit au terme du contrat sans procédure particulière. En revanche, le personnel exerçant de manière durable une activité à temps partiel, même inférieure à 50 %, bénéficiera des mêmes avantages que le personnel à temps complet ou supérieur à 50%. Des exceptions sont prévues de manière ponctuelle lorsque le collaborateur ou la collaboratrice exerce une activité rémunérée à l'heure, en raison de sa nature, ou lorsque le taux d'activité est faible.

4.4. Reconnaissance officielle de la qualité d'agent ou agente des services publics

La nomination, constitutive d'une protection contre le licenciement et de la soumission au régime des périodes administratives, est supprimée. En revanche, dès le terme d'une période probatoire, le collaborateur ou la collaboratrice fait l'objet d'une reconnaissance officielle de sa qualité d'agent ou agente des services publics. Cette reconnaissance a pour but de souligner la mission spécifique de celui ou celle qui est engagé(e) et qui s'engage au service de l'Etat. Par cet acte constatatoire, l'Etat-employeur, plutôt que de conférer ce que d'aucun ont considéré comme un privilège, marque la responsabilité endossée par le collaborateur ou la collaboratrice. Il marque aussi le caractère particulier de la fonction publique qui, par les buts qu'elle doit servir, à savoir l'intérêt public, se distingue de l'activité déployée auprès d'un employeur privé.

5. Simplification des règles de gestion

Cette préoccupation est prise en compte dans l'élaboration du nouveau statut. Celui-ci plus simple et unique fait disparaître nombre de situations complexes génératrices d'une très lourde gestion du personnel, notamment dans les cas toujours plus nombreux de multi-fonctions ou de changement de taux d'activité en cours de carrière.

Le projet consacre un chapitre à l'organisation, chapitre qui répond également à cet impératif de simplification des procédures. La gestion et les décisions concernant le personnel sont confiées à des autorités proches du collaborateur ou de la collaboratrice. Les Directions et établissements doivent créer en leur sein des entités de gestion du personnel. Pour ce faire, elles dégageront dans le cadre de leur effectif les ressources nécessaires. Le Conseil d'Etat exerce sa haute surveillance et adopte toutes les réglementations générales ou touchant à la rémunération. L'Office du personnel reste le garant d'une application conforme de la loi et dans ce but, donne des préavis ainsi que des directives de gestion aux entités décentralisées. Le gouvernement ne se prononcera plus sur tous les cas de licenciement, de congés payés et non payés, de nomination, de confirmation et sur de nombreuses autres situations qui ne présentent aucun intérêt stratégique ni de politique générale du personnel. Les procédures décisionnelles en seront ainsi grandement simplifiées.

6. Nouveau système de rémunération

6.1. Présentation générale

La politique de rémunération déterminée par le projet s'articule autour des trois grands axes suivants :

- le maintien de la compétitivité de l'Etat et de ses établissements face aux autres employeurs;

- la prise en compte de la situation du marché du travail, de la situation financière de l'Etat et de la situation économique et sociale;
- l'établissement d'un lien entre la rémunération et les prestations du collaborateur ou de la collaboratrice.

6.2. Maîtrise de l'évolution de la masse salariale

Afin de permettre l'atteinte de cet objectif, le projet délègue au Conseil d'Etat de larges compétences en matière salariale.

Il donne la compétence au Conseil d'Etat de fixer les échelles de traitement, le minimum et le maximum de celles-ci restant de la compétence du Grand Conseil, afin de respecter le principe de la légalité. Le Conseil d'Etat devra lui-même fixer le nombre des classes, le minimum et le maximum de chacune, ainsi que la valeur des échelons et leur nombre. Le Conseil d'Etat sera également compétent pour adapter les échelles, non seulement au renchérissement (compétence qu'il exerce déjà) mais également à l'évolution des salaires réels, tout en prenant en compte la situation financière de l'Etat. Enfin, la valeur des prestations annexes (primes, gratifications, allocations) entre aussi dans la sphère de compétences du gouvernement. Ces nouvelles attributions confiées au Conseil d'Etat donnent la souplesse d'action nécessaire à la maîtrise souhaitée de l'évolution de la masse salariale. Le Grand Conseil garde bien sûr la maîtrise du budget et peut par ce biais approuver ou sanctionner l'action gouvernementale.

6.2.1. Minima et maxima de l'échelle

Le Conseil d'Etat devrait dans une première étape tout au moins, reprendre les échelles actuelles. En effet, pour répondre aux vœux réitérés du Grand Conseil, un nouveau système salarial devrait rapidement entrer en vigueur et remplacer le système actuel. En outre, l'expérience démontre que l'éventail de traitements disposé par les échelles actuelles (échelle dite des hors classe et échelle générale) permettent une juste attribution des salaires. Le projet prévoit toutefois que le maximum de l'échelle générale des traitements soit rehaussé jusqu'au niveau de la troisième classe de l'échelle des hors classe ce qui permettrait d'intégrer toutes les grandes catégories de fonctions du personnel de l'Etat dans l'échelle générale, notamment celle des professeurs d'université. Cette manière de procéder restreint l'échelle des hors classe à quelques fonctions très particulières : cette dernière échelle restreinte est intitulée échelle spéciale.

6.2.2. Durée d'octroi des augmentations annuelles

Selon le système actuel, on constate une augmentation annuelle de la masse salariale. Celle-ci est due au premier chef à l'augmentation des postes de travail. La nouvelle loi sera sans effet sur cette cause qui est de nature structurelle. L'augmentation des charges salariales est toutefois tributaire en second lieu du système actuel de l'annuité. En effet, l'augmentation annuelle salariale, due à l'expérience uniquement, varie entre 2,4 et 1,9% du salaire de base. En 11 années, si le collaborateur ou la collaboratrice a débuté à l'échelon 0 de la classe initiale, il ou elle atteint déjà le maximum de sa classe de fonction, maximum auquel il ou elle reste bloqué(e) durant cinq ans. Le passage en classe de sélection ne lui apporte qu'une ou deux annuités, avant que son traitement ne soit à nouveau définitivement bloqué. Il s'ensuit qu'un grand nombre de collaborateurs et collaboratrices sont au maximum de leurs classes. La fluctuation du personnel n'est pas suffisante pour établir l'équilibre entre personnel sortant (généralement au maximum de la classe) et nouveau personnel. C'est la raison pour laquelle, chaque année, la masse salariale augmente de manière significative sans que cela soit nécessairement justifié au regard de l'évolution du marché du travail. Il en résulte une augmentation réelle des traitements. Il convient

donc, pour freiner l'évolution des charges salariales et constituer un parallèle entre celle-ci et l'évolution des salaires réels dans les secteurs concurrentiels (cf. ad ch. 6.3.), d'agir sur le montant de cette annuité. En exécution de la nouvelle loi, le Conseil d'Etat pourra par voie réglementaire, prolonger la durée d'octroi, tout en maintenant les minima (minimum de la classe initiale) et maxima actuels (maximum de la classe de sélection). Ce faisant, le montant de l'annuité sera réduit. Seront supprimés en revanche les délais d'attente actuels qui sont source de frustration et de démotivation pour le personnel. Le traitement ne sera bloqué qu'après un nombre d'années plus élevé. La perte subie par le personnel du fait du ralentissement de la progression salariale sera compensée par d'autres avantages découlant de la nouvelle loi: augmentation des chances d'avancement d'une classe à l'autre pour les collaborateurs ou collaboratrices, qui en raison de leurs performances, de l'acquisition de compétences ou d'aptitudes complémentaires font l'objet d'avancement ou de promotion; octroi de primes individuelles ou d'équipe; renforcement des possibilités réelles de formation et de développement (cf. en outre ad art. 87), encouragement à la prise de la retraite. La perte subie sera en plus compensée par la possibilité et l'obligation d'adapter l'échelle à l'évolution des salaires réels (cf. ad ch. 6.3.). Enfin, les moyens dégagés par la diminution de l'augmentation annuelle permettront d'accélérer la mise en œuvre des revalorisations de traitement découlant du système d'évaluation des fonctions EVALFRI.

6.3. Maintien de la compétitivité

Les échelles fixées par le Conseil d'Etat devront garantir que l'Etat-employeur reste concurrentiel sur le marché du travail. Les minima et maxima indiqués dans le projet correspondent au minimum de la classe 1 et au maximum de la classe située trois classes en dessus de la classe 34. Le maximum proposé de l'échelle spéciale correspond au maximum actuel. Ces fourchettes permettent au Conseil d'Etat de maintenir les échelles actuelles qui, selon l'expérience, sont à même d'assurer la compétitivité souhaitée.

Le projet oblige en outre la prise en compte du marché du travail par deux mécanismes distincts :

a) le premier s'attache à l'ensemble des traitements. Le Conseil d'Etat devra prendre en compte le critère de l'évolution des salaires réels, lors de sa décision annuelle d'adaptation des échelles. Il restera toutefois libre de procéder effectivement à cette adaptation. Toutefois, tous les trois ans, cette adaptation est rendue obligatoire, du moins partiellement. L'adaptation peut être positive ou négative. Cette mesure doit permettre de maintenir les échelles, y compris leurs minima et maxima respectifs, dans une adéquation avec les salaires versés par les concurrents de l'Etat employeur, soit dans le secteur privé soit dans le secteur public. De cette manière, les variations des salaires réels du personnel de l'Etat pourront être harmonisées avec les réalités économiques ; lorsque la variation sera positive, l'augmentation de salaire qui en découlera viendra ainsi s'ajouter à l'augmentation annuelle due en vertu de l'expérience et des prestations du collaborateur ou de la collaboratrice (cf. ad ch. 6.2.) ;

b) le second mécanisme touche le traitement, soit individuel soit d'une catégorie de personnel. Il permet soit d'octroyer un supplément de traitement pour engager ou éviter une hémorragie de collaborateurs ou collaboratrices, soit de stopper l'évolution salariale de personnel engagé à un niveau supérieur au marché du travail. La mesure préconisée est temporaire. Si l'inadéquation avec le marché du travail devait se maintenir, il y aurait lieu d'examiner si cette divergence ne serait pas due à des exigences de la fonction non prises en compte dans l'évaluation de celle-ci. Si tel devait être le cas, il faudra alors procéder à une modification de la classification.

Le financement des mécanismes d'adaptation positive au marché du travail sera assuré essentiellement par la diminution du montant de l'augmentation annuelle.

6.4. Prise en compte de la situation économique et sociale

Cette prise en compte se fait obligatoirement dans le cadre de l'adaptation de l'échelle. La décision annuelle que le Conseil d'Etat est appelé à rendre à ce sujet doit prendre en considération cet aspect. La base légale existe donc pour introduire une éventuelle adaptation différenciée au renchérissement. En outre en cas d'adaptation négative au marché du travail, l'obligation est faite au Conseil d'Etat de prendre en compte les aspects sociaux.

Les minima et maxima figurant dans le projet maintiennent les traitements fixés dans l'échelle normale dans une proportion restreinte (le maximum de l'échelle est égal à 4,5 x le minimum ; en outre il faut tenir compte du fait que les trois dernières classes de l'échelle ne seront occupées que par un nombre restreint de personnes).

6.5. Lien entre rémunération et prestations du collaborateur ou de la collaboratrice

La question de l'introduction d'un salaire variable en fonction de la performance a été examinée. Le résultat de cette analyse conduit à l'adoption d'une grande réserve face à cette nouvelle forme de rémunération. En effet, le lien entre une évaluation des prestations et des aptitudes et une part significative du salaire, comme le conçoit le véritable salaire au mérite, se heurte dans le secteur public, à des obstacles importants :

- l'évaluation des prestations et des aptitudes liée à une variation du salaire nécessite la mise en place d'une procédure lourde : formation des évaluateurs, fréquence de l'évaluation, fixation d'objectifs;
- la détermination des objectifs et de leur niveau d'atteinte est très difficile en raison de la spécificité des fonctions étatiques;
- la garantie du principe d'égalité de traitement entraîne la juridictionnalisation des décisions prises en la matière. Dans tous les cas, il y aura donc lieu de justifier le pourquoi de l'octroi d'un traitement différencié entre deux collaborateurs ou collaboratrices;
- le résultat escompté du salaire au mérite, à savoir une amélioration des prestations du personnel, n'est pas garanti alors que l'instauration du système implique une gestion importante et indirectement coûteuse;
- le salaire au mérite peut avoir des effets pervers sur le comportement au travail (harcèlement psychologique, excès de stress, absentéisme), particulièrement au sein de la fonction publique.

Ces objections à l'introduction d'un véritable salaire au mérite ont été notamment relevées dans le rapport 1997 de l'OCDE consacré à la rémunération liée à la performance pour les cadres du secteur public, évaluation de ses effets.

Pour ces motifs, le projet ne retient pas, comme base du système de rémunération, la variabilité du salaire en fonction des performances individuelles. En revanche, il est nécessaire de renforcer le lien entre le traitement et les prestations. Un certain automatisme actuel relatif à l'octroi de l'augmentation annuelle et découlant de la rigidité légale doit être supprimé ; la possibilité de récompenser le collaborateur ou la collaboratrice qui s'est investi(e) de manière remarquable doit être introduite. Enfin, le projet prend en compte de nouveaux types d'organisation du travail par équipe. De nouvelles dispositions prévoient en conséquence que l'octroi de l'augmentation annuelle est subordonné à la conformité des prestations et des aptitudes aux exigences du poste, posent une base légale formelle à l'introduction d'un système de prime individuelle récompensant les prestations dépassant ce qui peut être normalement exigé, introduisent une prime d'équipe

pour les groupes de collaborateurs ou collaboratrices qui, dans l'exercice d'un mandat, fournissent d'excellentes prestations.

6.6. Simplification des règles de gestion salariale

La loi actuelle a posé des mécanismes qui rendent la gestion de la rémunération du personnel de plus en plus complexe. Aussi bien pour l'autorité chargée d'appliquer ces règles que pour le personnel lui-même, le système manque de transparence. Ainsi en est-il des passages entre classe initiale, de fonction et de sélection et des délais d'attente relatifs à ces passages. En outre, force est de reconnaître que la classe de sélection n'a pas atteint le but pour lequel elle avait été instaurée. Elle constitue dans les faits un deuxième maximum, atteignable en règle générale par tous les collaborateurs et collaboratrices qui répondent aux exigences du poste.

Pour ces motifs, le projet ne prévoit plus, ni la classe initiale, ni la classe de sélection. Il ne reste que la classe de fonction qui engloberait aussi bien le traitement initial que le traitement de fin de carrière. Cela implique une différence plus grande entre le minimum et le maximum de chaque classe. En outre, le projet maintient la possibilité d'octroyer plusieurs classes à la même fonction, comme cela est déjà le cas actuellement pour la fonction d'employé(e) d'administration par exemple (classe 8, 10, et 12). Cette possibilité pourrait être davantage utilisée, notamment pour le personnel enseignant qui exerce des fonctions dites bloquées. On garantirait ainsi dans le nouveau système la classe de sélection non contiguë qui avait été attribuée précisément en raison du caractère spécifique des fonctions d'enseignement.

6.7. Prise en compte de l'expérience personnelle dans la fixation du traitement initial

Selon les règles actuelles, la fixation du traitement initial se fait en tenant compte, en principe exclusivement, de l'expérience professionnelle antérieure du collaborateur ou de la collaboratrice. Cette règle mérite d'être modifiée. Son application peut en effet être source d'inégalité indirecte entre hommes et femmes, celles-ci ayant souvent une expérience professionnelle moins étendue que les hommes en raison de contraintes familiales. La prise en compte de l'expérience personnelle, sans lien direct avec la fonction, devrait permettre de valoriser davantage le vécu d'une mère de famille, un engagement à l'étranger pour l'accomplissement d'une tâche humanitaire ou toute autre activité qui a permis au collaborateur ou à la collaboratrice de développer des qualités utiles à l'exercice de sa future fonction.

6.8. Transformation de la prime de fidélité

La prime de fidélité est versée actuellement dès la dixième année révolue de fonction. Elle est égale à 1'200 francs par année, augmentée, chaque année supplémentaire de service, de 100 francs jusqu'au maximum de 4'000 francs par année. Le projet propose une transformation de la prime en l'octroi de congés payés. En effet, comme cela a été constaté par d'autres employeurs publics et privés, la nécessité de permettre au personnel de se ressourcer après de nombreuses années d'activité se fait jour. L'octroi de congés payés ou de vacances supplémentaires a tendance à supplanter la récompense financière traditionnelle d'un attachement durable au même employeur. Il permet un retour d'investissement par le fait que le collaborateur ou la collaboratrice reposé(e) ou ayant réalisé un projet personnel fait profiter son employeur de son nouveau souffle, voire de ses nouvelles expériences professionnelles ou personnelles. Le projet prévoit en conséquence que la prime ne soit plus versée sous forme pécuniaire mais sous forme de jours de congés. Le nombre de ceux-ci pourrait correspondre à un certain nombre de jours ouvrables dès la dixième année révolue de service, pris selon un rythme à fixer par le Conseil d'Etat. Les congés pourront être pris dès leur échéance, ou sur la base d'une convention de remboursement avant, ou encore en fin de carrière pour permettre une retraite anticipée. Ce système, très souple, permet de tenir compte de toutes les catégories socio-professionnelles, certaines d'entre elles se prêtant mieux que d'autres à une prise périodique de congés. En outre, dans des cas particuliers et pour

des motifs justifiés, les congés pourraient être remplacés par le versement d'un montant. Pourraient être considérés comme motifs justifiés la situation financière du collaborateur ou de la collaboratrice, un rachat à la Caisse de prévoyance en cas de pension prévisible peu élevée, ou encore une impossibilité non imputable au collaborateur ou à la collaboratrice mais due à une surcharge extraordinaire du service. Le paiement sera effectué en lieu et place du congé et soumis à l'accord du collaborateur ou de la collaboratrice. Le montant devrait être égal au salaire correspondant aux jours de congé.

Une disposition transitoire règle la situation des collaborateurs et des collaboratrices qui touchent actuellement déjà la prime. Le projet prévoit de maintenir à son niveau actuel le versement de la prime au personnel qui la touchera lors de l'entrée en vigueur de la loi. Le collaborateur ou la collaboratrice aura un délai d'un an pour opter de manière définitive pour le nouveau système qui dans ce cas supplantera le versement de la prime.

7. Autres propositions importantes contenues dans le projet

Outre sur les grands thèmes précédemment évoqués, le projet se distingue de la législation actuelle sur de nombreux autres objets. Ces modifications seront commentées article par article. Il convient au préalable d'en relever quelques unes.

7.1. Suppression de la procédure disciplinaire

Le droit disciplinaire est relativement mal perçu par le personnel qui y voit une mainmise autoritaire et paternaliste de l'Etat-employeur, notamment lorsque la sanction a un caractère pécuniaire. Du côté de l'employeur, force est d'admettre que les expériences consécutives à l'application des procédures disciplinaires n'ont pas été souvent concluantes. L'Etat-employeur est confronté au choix difficile, sur le plan juridique, entre les procédures administratives et disciplinaires. Par ailleurs, le nouveau statut proposé est plus souple. La résiliation des rapports de service de collaborateurs ou de collaboratrices ne donnant pas satisfaction est facilitée. Le nouveau système de rémunération permet une prise en compte des mauvaises prestations. Les droits procéduraux liés aux modifications des rapports de service sont équivalents à ceux existant actuellement dans le cadre disciplinaire. La procédure d'avertissement précédant une résiliation des rapports de service permet également de prendre en compte le principe de proportionnalité : selon la gravité des manquements constatés, l'avertissement pourra être réitéré. Par ailleurs, le projet réserve les lois spéciales. La question se posera, dans le cadre de l'adaptation de la législation spéciale à la loi générale sur le personnel, du maintien du droit disciplinaire pour les agents de la force publique et les fonctionnaires de l'ordre judiciaire.

7.2. Modèles de temps de travail

Le projet pose les bases légales permettant d'introduire divers modèles de temps de travail: ce faisant, il favorise une plus grande flexibilité du personnel et des mesures en faveur de l'emploi. Le Conseil d'Etat, les Directions et les établissements sont chargés de développer ces modèles. Par le biais de la prime de fidélité et de la gratification d'ancienneté, le collaborateur ou la collaboratrice pourra financer des aménagements de son temps de travail en coordination avec les besoins du service. Ces mesures, bienvenues pour le personnel, doivent servir également les intérêts de l'Etat-employeur, permettant une optimisation et une meilleure répartition de ses ressources humaines.

7.3. Rapport entre Etat-employeur et autorités pénales

Certaines affaires ont démontré que les rapports entre l'Etat-employeur et les autorités pénales méritaient d'être clarifiés. Le problème se situe au niveau de la transmission mutuelle d'informations entre ces autorités. Le projet profitant de l'entrée en vigueur du nouveau code de procédure pénale inscrit des règles plus claires qui assurent à l'Etat-employeur une mise au courant suffisante en cas de poursuite pénale introduite contre un collaborateur ou une collaboratrice.

7.4. Assurance perte de gain pour une période de 720 jours

Le personnel soumis à la LStP actuelle bénéficie d'un droit au traitement variant entre trois mois et douze mois en cas de maladie et accident. Le personnel auxiliaire et temporaire est soumis à l'échelle bernoise. Dans les deux cas, l'Etat agit comme son propre assureur. La pratique démontre que ces durées ne sont pas suffisantes en cas de maladie grave. De plus, en cas de cessation des rapports de service, le collaborateur ou la collaboratrice malade n'est pas couvert(e) au-delà de la date de fin du contrat. Il ou elle ne peut pas non plus se faire accepter par une assurance en étant malade. Actuellement déjà, l'Etat-employeur conseille vivement à son personnel de procéder à des assurances perte de gain complémentaires. Certains établissements ont conclu des assurances collectives, totalement à la charge des collaborateurs et des collaboratrices.

Les autres grandes entreprises ont très généralement recours à des assurances perte de gain sur une durée de 720 jours. A leur instar, le projet préconise une pareille assurance, laissant toutefois le choix au Conseil d'Etat d'agir soit, comme son propre assureur, soit en recourant à une assurance externe. Le personnel sera appelé à participer aux frais de cette assurance en contrepartie de son extension sur deux ans.

7.5. Congé de maternité

En conséquence du statut unifié que soutient le projet, l'ensemble des collaboratrices, y compris celles qui exercent une activité inférieure à 50%, pourront bénéficier du congé payé de seize semaines. Cette disposition fait ainsi disparaître une pénalisation critiquée des femmes souvent tenues, pour des motifs familiaux, de travailler à temps partiel.

La législation actuelle prévoit une réduction du congé payé de maternité à huit semaines lorsque la collaboratrice a commencé à travailler depuis moins de neuf mois avant l'accouchement. Cette règle ne donne pas satisfaction. En effet, lorsque la collaboratrice reprend son activité de manière durable (un an au moins) après l'accouchement, cette pénalisation paraît injustifiée. En revanche, lorsque la durée totale d'activité, avant et après l'accouchement, est brève (deux ans par exemple) l'octroi de seize semaines de congé de maternité est très généreux. Le risque en est de discréditer les jeunes femmes lors de leur engagement. Pour ces motifs, le projet prévoit de réduire le congé payé de maternité à douze semaines lorsque la collaboratrice est au service de l'Etat depuis moins d'un an et ne reprend pas son activité au terme du congé.

7.6. Encouragement à la prise de la retraite et fixation de l'âge de la retraite

L'Etat-employeur a adopté depuis 1994 des mesures visant à encourager la prise de la retraite dès 60 ans. Ces mesures (octroi d'un pont pré-AVS) ont rencontré un accueil très favorable du personnel. Elles répondent, en tout cas pour certaines fonctions, à un véritable besoin. Le projet prévoit que le Conseil d'Etat puisse, de manière définitive ou temporaire, instaurer des mesures analogues. En outre, il laisse la compétence au Conseil d'Etat de fixer les âges minimum et limite de la retraite. Afin de donner toute la souplesse nécessaire en la matière, il introduit une modification de la loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat, donnant droit à une

pension de retraite avant 60 ans, moyennant une réduction actuarielle. La prise volontaire de la retraite avant l'âge de 60 ans sera donc possible. En outre, le Conseil d'Etat pourra fixer l'âge limite de la retraite également avant 60 ans, comme le souhaitent certaines catégories de personnel, en raison de la spécificité de leurs fonctions. A l'instar du système actuel, il pourra continuer à fixer l'âge-limite de la retraite au delà de 65 ans pour des catégories de personnel dont les spécificités de la fonction l'exigent.

III. Incidences financières

1. Analyse générale

Certaines dispositions du projet sont porteuses de coûts supplémentaires. D'autres en revanche entraînent des économies. De manière globale, le projet répartit la masse salariale actuelle de manière plus équitable tout en garantissant une meilleure maîtrise de son évolution. L'estimation des coûts s'est faite sur la base de l'échelle 1999, avec l'effectif 1999. Il s'ensuit que lors de l'entrée en vigueur de la loi, les montants effectifs, aussi bien sur le plan des dépenses supplémentaires que sur le plan de la diminution des charges, seront plus élevés proportionnellement que ceux indiqués dans ce message, en raison d'une part de l'adaptation au renchérissement et d'autre part surtout de l'augmentation du nombre de postes. Ce dernier facteur sera porteur d'une moins forte augmentation de la masse salariale dans le cadre de la nouvelle échelle que si l'on maintenait l'échelle actuelle, en raison de la diminution proposée de l'augmentation annuelle.

2. Dépenses supplémentaires

Les dépenses supplémentaires sont liées aux objets suivants :

- octroi de l'allocation d'employeur pour enfant aux collaborateurs et aux collaboratrices ayant une activité inférieure à 50% ou limitée dans le temps. Le coût peut être estimé à **300'000** francs.
- octroi du régime de pension aux collaborateurs et aux collaboratrices ayant une activité inférieure à 50% ou limitée dans le temps ainsi qu'aux collaborateurs et collaboratrices âgés de moins de 22 ans et demi. Le coût est estimé à **2'700'000 francs** lors d'une entrée en vigueur hypothétique au 1^{er} janvier 2001 ; ce coût va en diminuant jusqu'à se stabiliser après quelques années autour du montant de **2'000'000** de francs.
- déblocage du personnel dont le traitement est fixé au maximum de la classe de fonction sans délai d'attente : ce coût supplémentaire peut être estimé, lors de l'entrée en vigueur du nouveau système salarial à **600'000** francs (selon l'hypothèse d'une durée d'octroi de l'augmentation sur 20 ans);
- octroi de primes individuelles et de primes d'équipe. Dans une première étape qui ne sera de toute manière pas effective dès l'entrée en vigueur de la loi, le coût peut être estimé à **250'000** francs. Ce coût pourrait augmenter selon les résultats positifs de son introduction;
- extension du congé de maternité de seize semaines à l'ensemble du personnel. Ce coût est difficile à chiffrer. Il dépend du nombre de collaboratrices en congé de maternité, et des cas où ces absences nécessitent l'engagement de remplaçant(e)s. Ce coût supplémentaire peut être estimé au plus à **180'000** francs;

- extension de la gratification d'ancienneté. Ce coût peut être estimé à **50'000** francs;
- renforcement de la formation et du développement. Le projet préconise un effort supplémentaire important dans le domaine de la formation et du développement. Il impose la mise sur pied d'instruments de gestion. Dans un premier temps, des concepts devront être élaborés. Leur concrétisation devrait entraîner un accroissement des charges qui se monteront jusqu'à **1'000'000** pour permettre l'instauration d'un instrument de gestion des compétences, d'un instrument permettant une relève des cadres, d'un système récompensant les inventions et les suggestions, de la formation indispensable des cadres dans le domaine de la conduite du personnel, et de la formation du personnel en général, en fonction des besoins. Ces charges iront en diminuant lorsque les instruments auront été mis en place.

3. Diminution des charges

Les diminutions des charges salariales sont liées aux objets suivants :

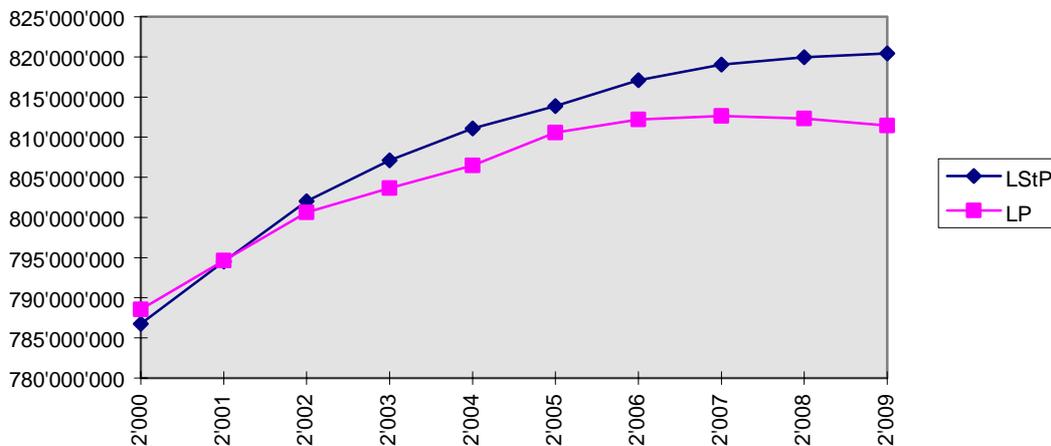
- paiement du 13^{ème} salaire en une seule fois. L'économie peut être estimée à **300'000** francs;
- blocage de l'augmentation annuelle en période probatoire et en classe inférieure. L'économie peut être estimée à **400'000 francs au moment de son entrée en vigueur**, si l'on prend comme base le montant actuel de l'annuité;
- prolongation de la durée d'octroi de l'augmentation annuelle. L'économie engendrée variera selon cette prolongation. Une durée d'octroi s'étalant sur 20 ans, au lieu de 17 pour la situation actuelle, provoquera une diminution du coût de l'annuité de l'ordre de **1'220'000 francs** lors de l'entrée en vigueur de la loi par hypothèse au 1^{er} janvier 2001. Cette économie se répétant chaque année, elle a un effet cumulatif;
- prime de fidélité. Lors d'une entrée en vigueur hypothétique de la loi au 1^{er} janvier 2001, le montant afférent à la prime de fidélité sera égal à un montant de l'ordre de **9'600'000 francs**. Ce montant ira en diminuant chaque année puisque d'une part, il ne sera pas versé au personnel n'ayant pas encore atteint dix années révolues de service lors de l'entrée en vigueur de la loi, et que d'autre part, le montant de la prime ne sera plus augmenté de 100 francs par année de service. En revanche, les congés payés qui seront octroyés en lieu et place de la prime seront porteurs d'un coût qui variera selon que l'absence du collaborateur ou de la collaboratrice donnera lieu à un remplacement. De manière générale, il y aura lieu d'éviter que les congés payés n'obligent les collègues du ou de la bénéficiaire à l'exécution d'heures supplémentaires. Le cas échéant, l'engagement de personnel pourra se révéler nécessaire. Dans sa globalité, la prime de fidélité reconvertie ne devrait pas atteindre son coût actuel.

4. Estimation globale

Le tableau suivant permet d'établir la comparaison entre l'évolution de la masse salariale selon l'échelle figurant dans la loi du 26 février 1987 sur les traitements du personnel de l'Etat, et l'échelle que se propose d'adopter le Conseil d'Etat en exécution du présent projet. Ce tableau comprend les montants globaux des coûts du personnel selon les deux législations (traitements y.c. 13^{ème} salaire, indemnités permanentes et charges). Il prend pour base l'échelle 1999 avec l'effectif existant au 1.1.1999, maintenu de façon constante durant dix ans. Le tableau fait apparaître la différence entre les résultats des deux législations. Le signe «-» (« moins »), dans la quatrième colonne, signifie donc que l'on a déduit du résultat LStP, le résultat **LPers** :

ANNEE	LStP	LPers	Diff. (LStP - LPers)	%
2'000	786'761'091.85	788'554'898.50	-1'793'806.65	0.23
2'001	794'504'631.90	794'646'996.85	-142'364.95	0.02
2'002	802'012'236.75	800'639'254.60	1'372'982.15	-0.17
2'003	807'119'501.65	803'653'961.40	3'465'540.25	-0.43
2'004	811'093'018.95	806'483'331.55	4'609'687.40	-0.57
2'005	813'870'510.95	810'585'212.80	3'285'298.15	-0.40
2'006	817'106'920.45	812'180'491.75	4'926'428.70	-0.60
2'007	819'051'668.95	812'636'193.00	6'415'475.95	-0.78
2'008	819'966'021.05	812'301'254.55	7'664'766.50	-0.93
2'009	820'430'353.65	811'427'427.10	9'002'926.55	-1.10

Evolution des frais de personnel



Le montant total de la diminution des charges salariales sera fonction de la fixation de la durée d'octroi de l'annuité. En retenant l'hypothèse d'une durée d'octroi sur 20 ans et selon la simulation salariale réalisée, la nouvelle loi aurait entraîné un coût supplémentaire lors de son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2000 de l'ordre de **1'800'000 francs**. Ce montant ne tient pas compte des dépenses liées à la formation et aux primes. **Dès la troisième année suivant** l'entrée en vigueur du nouveau système salarial, celui-ci entraîne une **diminution de la masse salariale** par rapport à la masse salariale actuelle. Après dix ans d'application, la diminution avoisine **9 mio** par année. Dans la réalité, cette différence sera certainement plus grande encore, en raison de l'accroissement des effectifs qui pèse davantage sur la masse salariale dans le système actuel que dans le nouveau système. Cette nouvelle échelle permet dès lors de dégager les ressources nécessaires à la mise en place et à la mise en œuvre des instruments de gestion et de développement du personnel ainsi qu'à l'adaptation positive des échelles à l'évolution des salaires réels.

Le nouveau système ne se présente toutefois pas comme un moyen de faire des économies au sens strictement financier. Les charges pour le personnel ne vont pas diminuer mais elles seront réparties de façon différente : l'assurance pourra être donnée que les instruments permettant un développement et une formation adéquate et indispensable du personnel seront mis à disposition ; avec les mêmes ressources financières, l'Etat-employeur pourra ainsi veiller à un accroissement des compétences et de l'efficacité de son personnel. Il pourra en outre maintenir, par des moyens flexibles et rapides, sa compétitivité face aux autres employeurs privés ou publics.

IV. Conséquences en personnel

Le projet n'est pas constitutif directement de la création de nouveaux postes. Toutefois, l'accent mis sur de nouveaux modèles de temps de travail, sur la formation et le développement du personnel, la transformation de la prime de fidélité en congés payés, peuvent entraîner une diminution individualisée du temps de travail ayant pour conséquence obligatoire la création de nouveaux postes. Ceux-ci s'inscriront toutefois dans le cadre des disponibilités financières dégagées par le nouveau système salarial et n'entraîneront pas, de ce fait, un accroissement de la masse salariale par rapport à la masse actuelle.

V. Eurocompatibilité

Le projet ne contient aucune disposition qui heurte le droit européen applicable, notamment celui résultant des récents accords bilatéraux. A l'instar de la loi actuelle, la nationalité suisse n'est pas une condition d'engagement, sous réserve de lois spéciales (loi sur la police cantonale par exemple). En revanche, l'obligation actuelle de domicile est abandonnée. Le projet prévoit que le Conseil d'Etat pourra la maintenir pour certaines fonctions spécifiques lorsque l'exercice de l'activité nécessite une proximité entre le lieu de travail et le domicile (pour les surveillants de la faune par exemple), ou selon la nature de la fonction. Dans cette dernière hypothèse, le droit européen n'autorise l'imposition d'un domicile que pour les titulaires de fonctions qui exercent ou partagent pleinement le pouvoir de décision ou de coercition. Le Conseil d'Etat se tiendra dans la conformité du droit européen.

VI. Réponse aux interventions parlementaires

Comme annoncé dans les réponses et rapports respectifs du Conseil d'Etat, le projet de loi ainsi que le présent message viennent répondre de manière complémentaire aux interventions parlementaires suivantes :

- l'interpellation Solange Berset No 478.00 concernant le personnel auxiliaire;
- le postulat Josephine Schmutz-Siffert No 231.99 concernant le maintien et la création de places de travail pour des personnes présentant un léger handicap physique ou psychique au régies de l'Etat et au sein des administrations;
- la motion Beat Vonlanthen/Claude Schwab-Bertelleto No 048.98 concernant la protection de la propriété intellectuelle aux Hautes Ecoles fribourgeoises;
- le postulat Maxime Fragnière No 222.98 concernant une meilleure répartition du travail;
- le postulat Laurence Terrin/Richard Ballaman No 251.96 concernant l'octroi de congés sabbatiques au personnel de l'Etat dans le but d'engager des chômeurs.

VII. Répartition des tâches Etat-communes

Le projet ne modifie pas la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Celles-ci sont toutefois concernées à deux titres :

- étant appelées à participer à l'application de la nouvelle loi aux enseignants, ainsi qu'à subventionner les traitements du personnel enseignant, elles sont directement intéressées par ce projet et en particulier au nouveau système salarial;
- en vertu de la loi sur les communes, la législation cantonale sur le personnel est applicable au personnel communal en l'absence de règles communales.

Les communes ont été consultées et ont pu faire valoir leurs remarques. Les observations recueillies dans cette consultation étaient favorables.

VIII. Commentaire par article

CHAPITRE PREMIER

Champ d'application

Article premier. Objet de la loi

Contrairement à la loi actuelle, le projet ne se limite pas à fixer les droits et obligations des collaborateurs et collaboratrices, mais s'étend aux principes de politique du personnel et de gestion de celui-ci.

Article 2. Personnel soumis à la loi a) Principe

Le champ d'application personnel de la loi couvre les mêmes secteurs de l'administration et les mêmes établissements que dans la loi actuelle. La liste des établissements personnalisés visés ne figure pas dans le projet. Celle-ci sera donc, à l'instar du système actuel, fixée au niveau réglementaire (art. 6 RPE), sous réserve des lois spéciales. Il s'agit actuellement des établissements suivants :

- l'Université;
- l'Hôpital cantonal;
- l'Hôpital psychiatrique de Marsens;
- l'Etablissement cantonal des assurances sociales;
- l'Institut agricole de Grangeneuve;
- les Etablissements pénitentiaires de Bellechasse;
- l'Etablissement d'assurance des bâtiments.

Ces établissements sont en outre régis par des lois spéciales dont certaines récentes, qui renvoient à la législation sur le personnel de l'Etat, sous réserve de quelques dérogations. L'avantage de ce champ très étendu de l'applicabilité de la loi réside essentiellement dans le maintien d'une gestion cohérente des ressources humaines du canton et d'une maîtrise plus grande de l'évolution de la masse salariale. Toutefois, afin de mieux respecter l'autonomie des entités décentralisées de l'administration ou des établissements personnalisés, il y a lieu de prévoir un statut plus souple et plus adaptable que celui existant actuellement. Le maintien d'un large champ d'application de la loi est en fait lié à l'instauration de ce nouveau statut.

La présente disposition, en éliminant la référence à une activité durable et principale, étend le champ d'application de la loi à tout le personnel de l'Etat et de ses établissements, **y compris au personnel exerçant une activité limitée dans le temps et au personnel ayant une activité inférieure à 50%**. Il en découle que la nouvelle loi institue un statut unique qui doit être suffisamment souple pour couvrir toutes ces catégories de collaborateurs et collaboratrices.

Article 3 b) Exceptions

Cette disposition mentionne les catégories de personnes qui ne sont pas soumises à la loi. Les exceptions sont limitées au maximum. Cela se justifie en raison du fait que le nouveau statut est adaptable. L'alinéa 5 de la disposition prévoit une soumission de principe des personnes visées, mais la possibilité pour le Conseil d'Etat d'édicter sur des points précis des dispositions dérogatoires. On vise ici notamment les règles relatives au licenciement, aux allocations, aux régimes de prévoyance (LPP/régime de pensions). Cette disposition devra être explicitée au niveau réglementaire. Il appartiendra notamment au Conseil d'Etat de fixer la notion de courte période qui pourrait correspondre à une durée de moins d'une année. Il en est de même des activités nécessitant un paiement à l'heure : il devrait s'agir d'activités irrégulières.

Par ailleurs, le corps de la loi prévoit expressément des dispositions spéciales pour des catégories spécifiques de personnel. Tel est le cas de l'article 86 alinéa 1 dernière phrase qui concerne les médecins travaillant en division privée et mi-privée des hôpitaux dépendant du canton qui ont un système particulier de rémunération ou de l'article 103 alinéa 4 lettre c relatif à l'allocation d'employeur pour enfant versée au personnel ayant une activité de brève durée ou à faible pourcentage.

CHAPITRE II Politique du personnel

Article 4 et 5 Objectif et Concept général

Cf. ad ch. II.1 du message.

Article 6 Décentralisation des compétences

Cette disposition pose un principe essentiel du projet, à savoir le respect des diversités composant l'Etat cantonal et ses établissements. Chaque Direction, chaque établissement a développé sa propre culture « d'entreprise ». L'adoption d'une loi unique sur le personnel de ces entités ne doit pas gommer ces diversités. Le système actuel fait souvent l'objet de critiques par les Directions et établissements qui ont le sentiment d'être prisonniers d'un carcan non adapté à leurs particularités. Par ailleurs, les compétences qui leur seront octroyées en matière de politique du personnel correspondent également à des obligations en la matière, et donc à une prise de conscience accrue par ces entités de leur responsabilité dans le domaine de la conduite et de la gestion du personnel.

La décentralisation ne doit toutefois pas conduire à l'incohérence; il est donc nécessaire que le Conseil d'Etat établisse un cadre sous forme de concept général. Les lignes directrices adoptées par les Directions et les établissements devront respecter les dispositions légales et être approuvées par le Conseil d'Etat. L'Office du personnel devra donner son préavis pour garantir la conformité de ces lignes directrices avec le concept du Conseil d'Etat et les dispositions de rang supérieur. Dans l'élaboration de leur propre conception de gestion des ressources humaines, les Directions et les établissements auront néanmoins une marge de manœuvre qui leur permettra de

traduire leur propre culture en la matière. Le domaine de la formation, de l'information au personnel, de la participation de celui-ci aux procédures et au processus décisionnel, sont des exemples où la diversité des conceptions pourra s'exprimer au niveau de la politique décentralisée du personnel.

La disposition permet en outre une délégation de compétences aux chefs et cheffes de service pour développer leur propre conception de politique du personnel. Cette mesure s'inscrit dans l'objectif général de responsabilisation accrue des cadres.

Cette disposition ne devrait en principe pas nécessiter la création de postes supplémentaires au sein des unités administratives pour gérer les ressources humaines. Elle obligera toutefois les Directions et les établissements à dégager, au besoin par des réorganisations et des restructurations, les forces de travail nécessaires.

Article 7 Gestion dynamique et prévisionnelle du personnel

L'application de cette disposition, fondamentale, doit permettre d'éviter une gestion empirique et statique des ressources humaines. Elle est déjà concrétisée en partie au sein du projet aux chapitres « instruments de gestion » (inventaire des postes, évaluation des fonctions, gestion des compétences, formation professionnelle, relève, évaluation des performances). De ce fait, elle ne devrait pas rester au niveau d'une situation souhaitable mais se maintenir au niveau d'une réalité.

Article 8 à 11

cf. ad ch. II.3 du message

Article 12 Principes de la rémunération

Les critères de la politique de rémunération posés par cette disposition sont généralement repris dans les législations cantonales récentes (Berne, Neuchâtel, Soleure, à titre d'exemple). Ils figurent expressément également dans le rapport des Commissions de gestion des Chambres fédérales. De fait, cette disposition s'adresse essentiellement au Conseil d'Etat qui devrait être largement délégataire de compétences en la matière. Cette disposition a une concrétisation déjà dans le cadre de la loi elle-même sous le chapitre rémunération (cf. en outre, partie générale message, ch. II. 5).

Article 13 Intégration des personnes handicapées

Cette disposition a déjà une concrétisation actuelle. Elle donne ainsi une base légale au sens formel à cet objectif. L'Etat a en effet un rôle actif à jouer pour faciliter la réintégration professionnelle des personnes handicapées ou pour les former en apprentissage; de même, l'Etat doit essayer de maintenir en activité, même partiellement, des collaborateurs ou collaboratrices qui deviendraient handicapé(e)s. Par ailleurs, les mesures de réintégration peuvent également consister dans l'achat de mobilier adapté ou la suppression de barrières architecturales.

Article 14 Intégration des personnes sans emploi et des personnes en formation

La lutte contre le chômage, les mesures en faveur de la formation sont des préoccupations de l'Etat. Il est logique qu'il soit tenu compte de ces aspects en matière de politique du personnel. Toutefois, les mesures prises en faveur de ces catégories de personnes doivent s'inscrire de manière cohérente dans le cadre de l'objectif général de politique du personnel; une multiplication des postes de travail non justifiée par la quantité de tâches à accomplir, un accroissement du personnel à temps partiel au détriment de la bonne marche de l'administration ne sauraient trouver un fondement dans cette disposition.

Chapitre III Organisation

Article 15 Attributions du Conseil d'Etat

La législation actuelle confie au Conseil d'Etat un certain nombre de tâches de détail qui le chargent inutilement et ne sont guère du niveau d'un gouvernement. C'est la raison pour laquelle il est proposé de limiter les attributions du Conseil d'Etat.

Il est proposé que le Conseil d'Etat n'engage plus que les chefs et cheffes des services centraux ainsi que les directeurs et directrices d'établissements alors que les dispositions actuellement en vigueur soumettent au Conseil d'Etat l'engagement de tous les cadres supérieurs, soit tous les chefs et cheffes de service ainsi que tous les collaborateurs et collaboratrices des classes 27 et plus. Pour ceux-ci, le projet prévoit qu'ils et elles ne seront plus engagé(e)s par le Conseil d'Etat mais par les Directions et établissements. Toutefois, leur engagement sera soumis à l'approbation du gouvernement. A relever que la notion de cadre (supérieur ou non) devrait être définie non seulement au sens de la législation sur le personnel de l'Etat mais au sens de l'organisation de notre administration. Cette définition devrait figurer au niveau réglementaire, en application des lois concernées.

Le Conseil d'Etat garde en revanche ses prérogatives dans le domaine de la réglementation d'exécution ; il reste compétent pour les décisions de principe concernant l'ensemble du personnel. Enfin, il représente l'Etat face aux associations de personnel pour les questions de portée générale.

Article 16 Directions et établissements

Cette disposition pose le principe d'une présomption générale de compétences à l'égard des Directions et établissements, concrétisant ainsi une volonté de décentralisation. En outre, ces entités sont habilitées à déléguer une partie de leurs attributions en matière de personnel à certains de leurs chefs de service. Cette procédure s'inscrit dans l'objectif de responsabilisation des cadres et peut servir également aux fins de ladite nouvelle gestion publique (NGP). Elle sera notamment utilisée à l'égard des services qui ont un personnel important en nombre. Afin d'assurer une cohérence dans la répartition des tâches, ces délégations de compétence seront soumises à l'approbation du Conseil d'Etat. L'Office du personnel, par son préavis, devra veiller à ce que le but poursuivi par cette redistribution des tâches soit atteint.

Article 17 Chef ou cheffe de service

Il s'agit d'une reprise des dispositions actuelles, reformulées.

Article 18 Office du personnel a) Structure

L'Office du personnel est un office central. Ses attributions s'exercent de manière égale à l'égard de chacune des Directions. Dans la loi actuelle, ce caractère d'office central est déjà reconnu par le fait que le Conseil d'Etat décide du rattachement de l'Office du personnel à une Direction.

Article 19 b) Attributions de l'Office du personnel

Les attributions mentionnées dans cette disposition sont reprises de la législation actuelle. Principalement, l'Office du personnel veille à l'application de la législation en matière de personnel; à cet effet, il donne des préavis ou des directives, celles-ci devant au fur et à mesure supprimer les préavis ponctuels et libérer les destinataires de ce que d'aucun ressent parfois comme une

mise sous tutelle exercée par cet office central. Il convient de préciser que celui-ci n'a pas de compétences décisionnelles et que ses directives sont des directives de gestion. Son « droit de regard » est donc limité à un contrôle de la légalité et du respect des autres grands principes du droit applicable dans le domaine de la gestion des ressources humaines. Toutefois, les mesures de décentralisation doivent s'accompagner, afin de garantir l'application conforme des dispositions légales et des principes de politique du personnel adoptés par le Conseil d'Etat, d'un renforcement du « controlling » de ce service central. Dans les dispositions d'exécution, il faudra prévoir la procédure à suivre en cas de préavis négatif de l'Office du personnel ou lorsque ses directives ne sont pas suivies. Le Conseil d'Etat devrait être appelé à trancher dans de tels cas, à l'instar de la pratique actuelle.

L'Office du personnel gère le logiciel relatif à la gestion et aux salaires du personnel et procède lui-même à l'administration des traitements d'une grande partie du personnel. S'il est important que l'Office du personnel ne perde pas ces tâches opératives, la décentralisation partielle ou totale en matière de gestion des salaires est possible, si des motifs de rationalisation le commandent. Tel est d'ailleurs déjà le cas en ce qui concerne les établissements.

Enfin, l'Office du personnel est organe de conseil, de contrôle, de rapports (controlling et reporting) et de propositions dans les domaines de politique du personnel, de gestion du personnel, de formation, d'organisation et de rationalisation et en matière de droit du personnel.

Article 20 Entité de gestion du personnel au sein des Directions et établissements

La décentralisation en matière de gestion du personnel constitue un changement profond. Pour que les Directions et établissements puissent assumer pleinement les tâches qui leur sont dévolues, pour que les cadres exercent à satisfaction les compétences qui leur sont déléguées, il faut qu'une entité, intégrée dans la Direction ou l'établissement concerné, se charge de la gestion de ce personnel: préparation des contrats d'engagement, des décisions subséquentes, centralisation des informations, etc. Ce système est également préconisé dans d'autres collectivités publiques et dans les grandes entreprises privées. Il est expressément recommandé par le rapport des Commissions de gestion des Chambres fédérales au Conseil fédéral concernant la politique du personnel de la Confédération du 12 février 1998.

Article 21 Commission consultative permanente pour les questions de personnel

a) Structure

Cette disposition est en partie reprise de la législation actuelle. Toutefois, le nombre des membres de cette Commission n'est plus fixé dans la loi mais renvoyé au règlement d'exécution. Cette commission mériterait d'être redynamisée. Il s'agirait notamment d'en diminuer le nombre des membres (entre 6 et 8), sans toutefois toucher à son caractère paritaire. Cette commission devrait en effet jouer le rôle d'une commission d'experts et non pas celui d'un lieu de négociations.

Article 22 b) Attributions

Les attributions sont reprises de la législation actuelle avec toutefois des précisions faisant apparaître la participation de cette commission dès le début de la mise en œuvre d'un projet et non à son terme.

Chapitre IV Instruments de gestion

Art 23 à 30

Ce chapitre vient essentiellement concrétiser l'article 7 du projet. La structure de ces dispositions correspond aussi à l'enchaînement logique des instruments:

Le premier (**art. 23**), déjà en place, permet d'établir un inventaire précis du nombre de postes de travail, admis au budget par le Conseil d'Etat et le Grand Conseil. Ce système informatisé est essentiel pour planifier et suivre l'évolution du budget du personnel et des effectifs utilisés.

Le deuxième instrument (**art. 24 et 25**), qui est déjà en place (EVALFRI), consiste dans une description systématique des fonctions, d'une évaluation de celles-ci et enfin de leur classification salariale. La Commission existante est le pilier de ces opérations. L'article 24 al. 2 précise que les critères d'évaluation sont liés aux exigences intellectuelles, psycho-sociales, physiques et de responsabilité de la fonction. Chaque domaine est évalué selon le système EVALFRI sous l'angle des exigences et des inconvénients.

Le troisième instrument, la gestion des compétences, (**art. 26**), non encore installé, devra se superposer à la description des fonctions. En effet, c'est celle-ci qui va permettre de déterminer quelles sont les compétences nécessaires à l'exercice d'une fonction. Une comparaison avec les compétences propres au titulaire en place va permettre d'assurer une véritable gestion prévisionnelle en instaurant une formation adéquate et adaptée aux besoins ainsi détectés (art. 27), et en faisant apparaître les possibilités de relève.

La formation (**art. 27**) est ainsi un quatrième instrument qui s'inscrit en prolongement de la gestion des compétences. Avec le concours de l'Office du personnel, une analyse des besoins fera apparaître les manques, aussi bien dans le cadre de la formation générale dispensée annuellement pour tout le personnel, que dans le cadre de formations spécifiques pour une catégorie de personnes, voire pour un collaborateur ou une collaboratrice. Un effort indispensable et considérable sera à faire en ce qui concerne la formation des cadres dans le domaine de la conduite du personnel.

La relève (**art. 28**), qui est rendue prévisible par la gestion des compétences, est un élément nécessaire à la bonne gestion du personnel, non seulement en cas de départ d'un collaborateur ou d'une collaboratrice, mais également en cas d'absence temporaire nécessitant un remplacement. Dans le programme de relève, le Conseil d'Etat veillera à promouvoir l'égalité des chances entre hommes et femmes.

L'évaluation périodique des prestations et des aptitudes (**art. 29**), instrument indispensable à la conduite du personnel, existe déjà dans notre administration sous le terme de qualification périodique. Il s'agira au niveau du concept général, de redéfinir la périodicité de l'évaluation, en principe annuelle, mais qui pourrait être différenciée selon les catégories de personnel (personnel enseignant par exemple). Il s'agira également de recourir aux méthodes récentes d'évaluation qui assurent une motivation accrue du collaborateur ou de la collaboratrice ; ces méthodes devront aussi mettre en lumière les discordances entre les prestations du collaborateur ou de la collaboratrice et les exigences du poste. Le terme de prestation se définit comme le résultat obtenu d'une activité. La prestation peut être bonne ou mauvaise. Elle résulte de la mise en œuvre d'aptitudes physiques, psychosociales ou intellectuelles, en relation directe avec les exigences du poste de travail; elle résulte aussi d'un comportement. L'appréciation portera donc aussi sur l'aspect comportemental. On ne peut exclure, surtout dans une perspective de gestion par fixation

d'objectifs, que les résultats obtenus dans le domaine des aptitudes l'aient été au prix d'un comportement non admissible, notamment à l'égard du personnel subordonné. L'évaluation doit donc porter sur l'ensemble des activités déployées par le collaborateur ou la collaboratrice, y compris sur le comportement. Le lien avec la rémunération sera établi dans le cadre du chapitre relatif à la rémunération.

Dernier instrument figurant dans ce chapitre (**art. 30**), l'encouragement aux inventions et suggestions existe déjà dans notre législation actuelle. Toutefois, aucun véritable système y relatif n'a été élaboré alors que l'expérience faite, notamment dans le secteur privé, démontre l'utilité de cet instrument.

La mise en place et le développement de ces instruments de gestion ne devraient pas nécessiter la création de nouveaux postes de travail. En revanche, ils présupposent que des moyens financiers soient dégagés pour leur mise en œuvre. Le nouveau système salarial permettra de couvrir cet investissement.

Chapitre V

Statut

Section 1

Statut de droit public

Art. 31

L'ensemble du personnel de l'Etat est soumis au droit public. Ce renvoi ne modifie pas la situation actuelle. En effet, les divers statuts existants, y compris celui du personnel auxiliaire et temporaire appartiennent au droit public. C'est la raison pour laquelle, en cas de conflit, c'est la procédure et la juridiction prévues par le Code de procédure et de juridiction administrative (CPJA) qui sont applicables. L'article 31 du projet répond aux exigences de la doctrine dominante qui considère que le droit privé, en tant que tel, n'a pas sa place dans les rapports de service liant le personnel à une collectivité publique (Pierre Moor, Droit administratif, Volume III, l'organisation des activités administratives, p. 208 et ss, ainsi que la doctrine citée). Cette référence au fondement du droit public ne signifie pas toutefois que le statut proposé manque de souplesse, comme le démontrent les dispositions suivantes.

Section 2

Création des rapports de service

Art. 32 Mise au concours

Le principe de la mise au concours est maintenu. Il est d'autant plus important en période de chômage. La disposition prévoit toutefois que la mise au concours peut être interne ou externe. Cette possibilité d'une mise au concours limitée s'inscrit dans la perspective de mobilité accrue du personnel (cf. ad art. 41).

L'alinéa 3 charge le Conseil d'Etat d'établir des règles pour les engagements temporaires ou à faible taux d'activité. En effet, dans ces cas, des moyens importants de publication de postes vacants pourraient paraître disproportionnés. Le Conseil d'Etat devra toutefois tenir compte de la conjoncture et de l'intérêt que peut susciter, notamment pour les femmes, des emplois à temps

très partiel.

Art. 33 Conditions d'engagement

Cette disposition pose les bases légales à l'ensemble de la procédure d'examen du candidat ou de la candidate. L'alinéa 2 permet d'étendre le champ d'investigation sur la personne pressentie par des examens spécifiques réalisés en interne ou auprès d'entreprises spécialisées. Ces tests permettent à l'employeur de s'assurer de l'adéquation de son choix avec le poste de travail à pourvoir. L'employeur ne peut recourir à ces examens sans l'accord du candidat ou de la candidate dûment informé(e). L'alinéa 3 concerne les contrôles de sécurité: consultation du casier judiciaire, informations à requérir de la police ou de la justice pénale. Ces contrôles sont nécessaires pour certaines fonctions, soit en raison de leur nature, soit en raison de leur situation hiérarchique. Ils s'inscrivent comme des mesures visant à prévenir les cas de corruption. Ils ne peuvent être effectués sans l'accord écrit du candidat ou de la candidate.

Art. 34 Refus d'engagement

L'alinéa 1 rappelle le principe selon lequel l'engagement n'est pas un droit pour le candidat ou la candidate, même s'il ou elle répond en tous points aux exigences du poste. Il n'est donc pas nécessaire de motiver le refus d'engagement. Toutefois, et c'est ce que règle l'alinéa 2, le refus ne peut reposer matériellement sur des motifs dits discriminatoires. Serait par exemple discriminatoire le fait de ne pas engager une femme jeune, en raison du risque de maternité. La disposition prévoit que la décision de refus devra être motivée si le candidat ou la candidate estime que ce refus repose sur un motif discriminatoire. Il faudra alors que la personne concernée rende vraisemblable ce motif pour que l'autorité soit tenue de motiver son refus. Dans pareil cas, la décision de refus est susceptible de recours (la décision de refus de motivation pouvant elle aussi être susceptible de recours), la procédure ayant alors pour objet de déterminer si le motif est ou non discriminatoire. Si tel est le cas, l'autorité de recours pourra condamner l'autorité d'engagement, soit à procéder à l'engagement, soit à payer une indemnité en dommages et intérêts.

Art. 35 Examen médical

Cette disposition reprend l'article 5a LStP. Elle prévoit l'exemption de cette obligation, dans tous les cas pour les engagements de durée limitée, et selon les circonstances pour les engagements à des faibles taux d'activité (inférieur à 20% par exemple). Reste réservé l'examen médical de la Caisse de prévoyance pour l'entrée dans le régime de pensions. Dans les faits, il s'agit du même examen pris en charge partiellement par l'Etat et par la Caisse de prévoyance.

Art. 36 Prestation de serment

Il s'agit d'une reprise de l'article 5b LStP.

Art. 37 Contrat d'engagement

Le projet préconise le contrat comme fondement à l'engagement d'un collaborateur ou d'une collaboratrice. Actuellement, c'est une décision soumise à l'accord du candidat ou de la candidate qui constitue la base des rapports de service. Le contrat, qui est certes soumis aux dispositions légales et réglementaires et donc à leurs éventuelles modifications subséquentes, fait davantage apparaître le rôle partenaire que l'Etat-employeur veut donner à son personnel. Le contrat peut être conclu pour une durée déterminée ou indéterminée. La durée déterminée sera prévue pour tous les cas dictés par la nature de la tâche ou le mode de financement prévu (cf. en outre ad art. 43).

La forme prévue est écrite. Les contrats oraux ne sont possibles que pour de brèves périodes et lorsque les circonstances le justifient : remplacement immédiat pour quelques heures d'enseignement par exemple.

Art. 38 Période probatoire a) Principe

Actuellement, le temps d'essai du personnel soumis à la LStP varie entre trois et douze mois. Pendant ce temps d'essai, les rapports de service peuvent être résiliés un mois d'avance pour la fin d'un mois. Pour le personnel auxiliaire et temporaire, le temps d'essai est au maximum de trois mois durant lesquels les rapports de service peuvent être résiliés une semaine d'avance pour la fin d'une semaine; passé le temps d'essai, les rapports de service peuvent être résiliés durant la première année de service, un mois d'avance pour la fin d'un mois.

Le projet préconise, quant à lui, une période probatoire d'un an pour tous les contrats de durée indéterminée. Pendant le temps d'essai, il est prévu deux délais de résiliation, l'un emprunté au CO pendant les trois premiers mois (une semaine d'avance pour la fin d'une semaine) et l'autre d'un mois d'avance pour la fin d'un mois pendant le reste de la première année de service. Ces nouveaux délais tiennent compte du fait que lorsque le collaborateur ou la collaboratrice ne donne pas satisfaction, les termes actuels sont trop longs. L'expérience a aussi démontré qu'un temps d'essai de trois mois était trop bref pour juger des capacités d'un collaborateur ou d'une collaboratrice. Durant cette période probatoire, les rapports de service peuvent être résiliés librement sans procédure préalable, simplement en respectant les délais. Le licenciement ou renvoi abusif prévu à l'article 53 reste naturellement réservé. Par ailleurs, cette période d'essai doit assurer au collaborateur ou à la collaboratrice un suivi attentif par ses supérieur(e)s (cf. en outre ad 39). Le temps d'essai peut être inférieur à un an pour une personne déjà expérimentée dans la fonction. Il peut aussi être abrégé en cours d'écoulement en raison des prestations et des aptitudes particulièrement bonnes du nouveau collaborateur ou de la nouvelle collaboratrice. Pour les contrats de durée déterminée, la période probatoire peut être supprimée ou diminuée, selon la durée de l'engagement.

Art. 39 b) Fin de la période probatoire et reconnaissance officielle

Jusqu'au terme de la période probatoire, les rapports de service sont résiliés librement. La poursuite de l'activité au-delà de ce terme est liée à une évaluation des prestations et des aptitudes (actuellement appelée qualification). Celle-ci intervient en fin de période probatoire. Si elle démontre une aptitude à exercer la fonction, les rapports de service se poursuivent; en cas de contrat de durée indéterminée, le collaborateur ou la collaboratrice est alors mis(e) au bénéfice d'une protection contre le licenciement. Si l'évaluation démontre une insuffisance, les rapports de service sont résiliés dans un délai de deux mois pour la fin d'un mois. Toutefois, les rapports de service peuvent être résiliés librement dans un délai d'un mois, si la lettre de résiliation est réceptionnée par le collaborateur ou la collaboratrice jusqu'au dernier jour de la période probatoire. Enfin, si par négligence, le collaborateur ou la collaboratrice n'a pas fait l'objet d'une évaluation durant la période probatoire, il ou elle sera mis(e) automatiquement au bénéfice de la protection prévue par l'article 39.

L'article 39 alinéa 2 prévoit la possibilité de prolonger la période probatoire d'une année au plus suite à une évaluation intervenue avant le terme de celle-ci, en cas de doute sur les capacités du collaborateur ou de la collaboratrice.

Au terme de la période probatoire, intervient une reconnaissance officielle de la qualité d'agent ou d'agente des services publics. Cette reconnaissance a un caractère constatatoire qui rappelle la spécificité de la fonction publique, la notion de **service**, et la responsabilité qui s'ensuit pour celui ou celle qui endosse la titlature d'une fonction étatique. La compétence de procéder à cette reconnaissance appartient aux Directions et aux établissements. Selon la culture propre à chacun

ou chacune, elle pourra revêtir une forme différente. Dans tous les cas, le collaborateur ou la collaboratrice recevra une reconnaissance écrite.

Section 3

Modification des rapports de service

Art. 40 Suspension provisoire d'activité

Cette disposition reprend l'article 22 LStP. Toutefois, l'alinéa 2 est libellé de façon différente : la suspension de traitement pourra être prononcée dans les cas où une poursuite d'activité n'est pas envisageable, en d'autres termes lorsque l'on se situe dans le cadre probable d'un licenciement pour de justes motifs. Dans cette perspective, la suspension provisoire ne devrait plus être de longue durée. En principe, la procédure administrative, qui analyse la question du rapport de confiance entre l'employeur et son employé(e), indépendante d'une éventuelle procédure pénale, devrait aboutir avant celle-ci, du moins lorsque le jugement pénal se fait attendre. Rien n'empêche toutefois que la procédure soit suspendue lorsqu'une autre procédure est en cours pour les mêmes faits (art. 42 al.1 let. a CPJA). Cette position est conforme à la récente jurisprudence du Tribunal administratif en la matière. L'alinéa 3 réserve les droits du collaborateur ou de la collaboratrice, comme le prévoit la disposition actuelle.

Art. 41 et 42 Transfert a) Principe b) Conditions

L'article 41 énumère tous les cas de transfert. Ceux-ci devraient s'inscrire dans le cadre d'une mobilité accrue du personnel: c'est ce que visent les lettres a à c. Afin de faciliter ces transferts, il y aura lieu de créer une sorte de bourse d'emplois interne et cette tâche pourrait être confiée à l'Office du personnel. La lettre d concerne le cas particulier d'un déplacement imputable à une insuffisance du collaborateur ou de la collaboratrice. Dans ce cas, l'autorité compétente peut décider d'un transfert en lieu et place d'un licenciement.

Quelles que soient les circonstances, le collaborateur ou la collaboratrice n'a pas de droit à un transfert.

La procédure et les conséquences statutaires du transfert sont réglées par l'article 42 qui distingue selon les cas, afin que le collaborateur ou la collaboratrice ne soit pas injustement pénalisé(e). Par ailleurs, l'article ne met pas d'obstacle à cette mobilité souhaitée.

Section 4

Résiliation ordinaire des rapports de service

Art. 43 Contrat de durée déterminée

Le collaborateur ou la collaboratrice peut être engagé(e) pour une période limitée. L'objectif à atteindre (exécution d'un projet), la nature de la tâche (tâches d'appoint), le motif de l'engagement (remplacement par exemple), le mode de financement (crédit d'un montant déterminé) sont autant de raisons à ces types d'engagement.

Le contrat peut être renouvelé. Toutefois, ce renouvellement nécessite un accord exprès des deux parties. Cette disposition exclut donc les renouvellements tacites qui sont source de dysfonctionnements. Le contrat reconduit peut l'être pour un nouveau terme ou pour une période indéterminée. Dans tous les cas, le décompte des années de service se fera depuis l'entrée en vigueur du premier contrat.

En principe, passé le temps d'essai, la résiliation n'est pas possible avant le terme fixé. Toutefois, le contrat peut prévoir expressément une telle résiliation anticipée, selon les dispositions applicables au contrat de durée indéterminée. Dans tous les cas, au terme fixé par le contrat, les rapports de service cessent de plein droit.

Art. 44, 45, 46 et 47 Contrat de durée indéterminée a) Principe b) Motifs de licenciement c) Avertissement d) Procédure de licenciement

Ces dispositions assoient le principe d'une protection contre le licenciement, lorsque la période probatoire s'est écoulée. Elles remplacent le système actuel de la période administrative. Le collaborateur ou la collaboratrice ne peut être licencié(e) que pour des motifs liés aux prestations et aptitudes. Une évaluation formelle des prestations et des aptitudes du collaborateur ou de la collaboratrice est nécessaire. Le licenciement doit être précédé d'un avertissement ou de plusieurs avertissements. L'évaluation est susceptible de réexamen et la décision de licenciement, qui repose sur celle-ci, peut faire l'objet d'un recours jusqu'au niveau du Tribunal administratif (et du Tribunal fédéral, par la voie du recours de droit public, cf. en outre ad art. 137 et ss.). Cette « juridictionnalisation » des procédures de licenciement (d'ailleurs existant aussi en application du CO devant les tribunaux des prud'hommes) protège le collaborateur ou la collaboratrice contre un licenciement arbitraire. Les motifs du licenciement sont expressément limités à une insuffisance des prestations et des aptitudes. L'article 47 apporte une série de garanties procédurales : droit d'être entendu expressément rappelé et applicabilité du CPJA; notamment, reste maintenue la possibilité, conférée à l'autorité par l'article 42 al. 1 let. a CPJA, de suspendre une procédure administrative jusqu'à droit connu en matière pénale. Du côté de l'employeur, contrairement à la situation actuelle, la procédure pourra être introduite en tout temps. Convenablement menée, elle aboutira dans un délai normal à une séparation d'avec un collaborateur ou une collaboratrice ne donnant pas satisfaction. Les lourdeurs des règles actuelles sont ainsi éliminées sans pour autant précariser le statut des agent(e)s des services publics.

Art. 48 e) Conséquences d'un licenciement injustifié

Cette disposition règle la situation lorsque le collaborateur ou la collaboratrice a été licencié(e) pour des motifs qui se révèlent injustifiés. En pareil cas, la priorité est donnée à la réintégration. Toutefois, on ne peut exclure que la poursuite des rapports de service ne soit plus possible lorsque le collaborateur ou la collaboratrice n'exerce effectivement plus son activité au service de l'Etat. Cette absence peut être prolongée, selon la durée de la procédure. Dans ce cas, le collaborateur ou la collaboratrice a droit au versement d'une indemnité qui, selon l'étendue du dommage, peut correspondre à un traitement annuel.

Art. 49 Démission

Il s'agit d'une reprise des dispositions actuelles (art. 54 LStP). L'alinéa 2 réserve notamment le cas des enseignant(e)s qui ne peuvent en principe démissionner que pour le terme d'une année scolaire pour des raisons de fonctionnement pédagogique. Dans ce cas, le délai de licenciement se calque sur celui de la démission en vertu du principe de l'identité des délais de résiliation des partenaires au contrat. Le maintien en fonction d'un collaborateur ou d'une collaboratrice au-delà de la date de démission, à des conditions très strictes, a été repris de l'article 54 alinéa 3 LStP.

Bien qu'appliquée très exceptionnellement, cette disposition reste nécessaire, eu égard à la nature des tâches étatiques.

Art. 50 Résiliation par entente réciproque

Dans la pratique, ce type de résiliation existe déjà. La présente disposition lui donne une base légale au sens formel. Elle rappelle en outre que cette possibilité peut également être exploitée.

Section 5

Résiliation extraordinaire

Art. 51 et 52 Renvoi pour de justes motifs a) Principe b) Procédure

Cet article reprend l'article 56 LStP et 53 RPAT. Les justes motifs sont souvent consécutifs de fautes ou de négligences graves du collaborateur ou de la collaboratrice. Ils peuvent aussi découler d'un ensemble de circonstances qui ont fini par entamer de manière irrémédiable la relation de confiance nécessaire à la poursuite des rapports de service. Contrairement au licenciement prévu par l'article 45, le renvoi a un effet immédiat, dès que la décision est rendue. En revanche, celle-ci est précédée de la même procédure que celle prévue à l'article 47. Toutefois, dans les cas graves et non contestés par le collaborateur ou la collaboratrice (cas de flagrant délit de vol par exemple), la décision peut être rendue très rapidement.

Pendant la procédure, le maintien en fonction du collaborateur ou de la collaboratrice pourrait s'avérer préjudiciable aux intérêts de l'Etat. Il y aura alors lieu de procéder à une suspension provisoire d'activité (cf. ad art. 40).

L'autorité compétente en la matière est désignée par le projet (art. 51): il s'agit de l'autorité d'engagement, soit en règle générale, les Directions et les établissements.

Art. 53 Licenciement ou renvoi abusif

Cet article reprend l'article 336 CO, en l'adaptant à la situation d'un employeur de droit public. Les lettres f et g sont rajoutées à la liste des motifs abusifs. Elles protègent le collaborateur ou la collaboratrice en situation de faiblesse.

Cette disposition ainsi libellée couvre également les cas de résiliation en temps inopportun. Il n'y a donc pas d'article spécifique à cet égard.

Art. 54 Suppression de poste

Cette disposition donne au personnel une garantie en cas de suppression de poste. Cette garantie est déjà existante pour le personnel soumis à la LStP. Elle consiste à transférer le collaborateur ou la collaboratrice concerné(e) à un autre poste disponible et, à défaut, à payer une indemnité. Celle-ci, à l'instar du système actuel, sera calculée en fonction de l'âge et du nombre d'années de service. L'alinéa 4 précise les cas où cette indemnité n'est pas due, même en cas de licenciement. Cet alinéa s'inscrit conformément à la jurisprudence développée lors de la privatisation d'un secteur ou de reprise par une entreprise privée de tâches jusqu'alors exécutées par l'Etat et ses agent(e)s.

Art. 55 Incapacité durable de travail

Cette disposition prévoit la cessation des rapports de service après une année entière d'incapacité de travail. La législation actuelle le prévoit déjà, pour des motifs liés au fonctionnement du service. La fin des rapports de service ne signifiera pas en revanche la cessation du versement des indemnités journalières qui continueront à être versées jusqu'à l'expiration des 720 jours (cf. ad. art. 118).

Art. 56 Décès et disparition

Il s'agit d'une reprise de l'article 59 LStP.

Section 6 *Retraite*

Art. 56 à 62 Retraite

Ces dispositions reprennent les dispositions actuelles de la LStP. Elles étendent toutefois les compétences du Conseil d'Etat. Celui-ci fixe l'âge minimum et limite de la retraite. Il peut donc abaisser l'âge de la retraite en dessous de 60 ans, soit de manière générale, soit pour une catégorie de personnel. L'âge limite de la retraite peut aussi être fixé en dessous de 60 ans. Dans ce cas, l'article 58 alinéa 3 prévoit un financement, par l'employeur et le personnel, d'un pont pré-AVS et de la réduction actuarielle découlant de la loi sur la Caisse de prévoyance (lorsque le collaborateur ou la collaboratrice prend sa retraite avant l'âge de 60 ans révolus, le montant de la pension, calculé au moment de la retraite, est réduit de manière viagère d'un certain pourcentage par mois d'anticipation). Cette disposition répond à un souhait souvent réitéré de certaines catégories de personnel de bénéficier d'une retraite avant 60 ans. Le projet prévoit également une compétence pour le Conseil d'Etat d'adopter des mesures d'encouragement à la retraite, soit temporaires à l'instar des mesures actuelles, soit définitives. Enfin, le personnel pourra bénéficier du cumul de congés payés octroyés au titre de la prime de fidélité, juste avant la prise de la retraite (art. 105).

Chapitre VI **Devoirs du personnel**

Art. 63 Devoirs généraux

Il s'agit d'une reprise de l'article 9 alinéa 1 et 2 LSTP. L'alinéa 3 de la disposition actuelle est contenu et développé aux articles 17 et 64 du projet. L'alinéa 4 de la disposition actuelle fait l'objet, en matière de gestion du personnel, des chapitres II, III, et IV du projet.

Art. 64 Devoirs spécifiques du supérieur ou de la supérieure hiérarchique

Le ou la supérieur(e) hiérarchique a avec son subordonné un lien immédiat; c'est ce qui le ou la définit. Il peut s'agir tout aussi bien d'un chef ou d'une cheffe de service, d'un directeur ou d'une directrice d'établissement, d'un conseiller ou d'une conseillère d'Etat ou encore d'un collaborateur ou d'une collaboratrice n'ayant qu'un ou qu'une seul(e) subordonné(e). Cette disposition s'adresse donc à tous les niveaux de la hiérarchie. Il est nécessaire de préciser les tâches qui lui incombent et en même temps de valoriser son rôle essentiel en matière de conduite du personnel.

Art. 65 Durée du travail et horaire

Il s'agit d'une reprise de l'article 10 LStP. Le projet donne au Conseil d'Etat, aux Directions et aux établissements la compétence de construire divers modèles de temps de travail. Il pourra s'agir notamment d'ouvrir davantage de possibilités de travail à temps partiel proche du 100%, à tous niveaux hiérarchiques, d'introduire des réductions progressives de taux d'activité pour les personnes proches de la retraite, d'utiliser et de répartir le congé payé lié à la prime de fidélité ou à la gratification d'ancienneté, etc.

Art. 66 Heures supplémentaires et services spéciaux

Cette disposition reprend en le complétant l'article 10 alinéa 3 LStP. Les aspects liés à la rémunération sont traités à l'article 98 du projet.

Art. 67 Secret de fonction

Il s'agit d'une reprise de l'article 11 LStP.

Art. 68 et 69 Obligation d'information a) Infraction reprochée à un membre du personnel b) Infraction constatée par un membre du personnel

Certaines affaires, qui se sont produites ces dernières années, ont démontré la nécessité de préciser les courroies de transmission des renseignements du collaborateur à l'autorité administrative et pénale, de l'autorité administrative à l'autorité pénale, et de l'autorité pénale à l'autorité administrative. La récente entrée en vigueur du Code de procédure pénale (CPP) permet de clarifier la situation et les obligations de part et d'autre.

En cas de poursuite pénale introduite contre un collaborateur ou une collaboratrice, celui-ci ou celle-ci a l'obligation d'en avertir son autorité d'engagement (art. 68). Toutefois, cette obligation ne s'étend pas à des infractions sans gravité, par exemple à la loi sur la circulation routière, à moins que ladite infraction ne soit en rapport avec la nature de la fonction exercée (chauffeur-cantonnier par exemple). Ce sera au collaborateur ou à la collaboratrice de juger de la gravité de l'infraction et de son éventuel lien avec la fonction. L'information risque donc de ne pas toujours être transmise. C'est la raison pour laquelle l'obligation du collaborateur ou de la collaboratrice directement concerné(e) se conjugue avec l'obligation faite à l'autorité pénale compétente d'aviser le Conseil d'Etat (cf. ad art. 84).

Par ailleurs, l'article 69 règle les cas de commissions d'infractions découvertes par des collaborateurs ou des collaboratrices et commises soit par des autres employé(e)s de l'Etat, soit par des tiers.

Lorsqu'il s'agit d'une infraction commise par un ou une employé(e), le collaborateur ou la collaboratrice a l'obligation d'en avertir son autorité d'engagement. En revanche, il ou elle n'est personnellement pas tenu(e) de dénoncer l'infraction au juge pénal, sous réserve d'une obligation complémentaire de dénoncer au juge pénal en vertu des alinéas 3 et 4 de l'article 69 et 147 CPP. Cette obligation passe à l'autorité d'engagement. Celle-ci ne peut s'en abstenir que dans les cas de peu de gravité. Ce sera à elle d'apprécier cet élément qui, sous l'angle pénal peut s'avérer léger, mais sous l'angle de la relation entre l'employeur et le collaborateur ou la collaboratrice, peut constituer un motif de résiliation. En cas de dénonciation à l'autorité pénale, le Conseil d'Etat doit être averti.

Lorsqu'il s'agit d'une infraction commise par un tiers, le collaborateur ou la collaboratrice est libre de dénoncer l'affaire au juge pénal. Toutefois, le Conseil d'Etat peut, selon la nature de la fonction, prévoir une obligation de dénonciation si cela paraît nécessaire. En outre, les agents et agentes de la police cantonale sont toujours soumis(es) à cette obligation en vertu de l'article 147 CPP.

Art. 70 Coopération entre services

Cette disposition, reprise de la législation actuelle, assure la transmission de données entre services. Toutefois, elle réserve expressément la loi sur la protection des données. Ainsi, la transmission, entre services, d'informations qui contiennent des données personnelles, ne peut se faire que si notamment une base légale le permet.

Art. 71 Protection des données par le personnel

Cette obligation, faite à tout membre du personnel de l'Etat, découle de la loi sur la protection des données. La disposition a un intérêt didactique.

Art. 72 Déposition en justice

Il s'agit d'une reprise de l'article 14 LStP. Toutefois, la disposition réserve l'article 77 CPP qui prévoit une obligation générale de comparaître dans les affaires pénales. Même dans ce cas d'obligation de comparution, le collaborateur ou la collaboratrice devra avoir l'autorisation prévue par la présente disposition pour témoigner des faits dont il ou elle a eu connaissance dans le cadre de sa fonction.

Art. 73 Avantages injustifiés

Il s'agit d'une reprise de l'article 15 lettre a LStP, reformulé en fonction du projet de modification du Code pénal.

Art. 74 Activités accessoires

Le droit d'exercer une activité accessoire est soumis à autorisation, lorsqu'elle est lucrative ou susceptible d'incompatibilité avec la fonction principale exercée au service de l'Etat. L'incompatibilité peut résulter de la nature de l'activité (par exemple, le travail au profit d'une fiduciaire alors que l'activité principale s'exerce auprès du Service des contributions); elle peut aussi résulter de son intensité, occasionnant par là même de moins bonnes performances dans le cadre de l'activité principale.

Cette disposition ne s'applique pas aux cas où le collaborateur ou la collaboratrice n'exerce pas principalement sa fonction au service de l'Etat. On ne peut qualifier d'accessoire une activité exercée à mi-temps auprès d'un autre employeur alors que l'activité au service de l'Etat n'est elle-même pas supérieure à 50%. Toutefois, si dans ces cas, l'autorisation préalable n'est pas nécessaire, il n'est pas impossible que les deux activités ne soient néanmoins pas compatibles. Le concours de celles-ci pourraient alors constituer un juste motif de résiliation indépendant de l'application de la présente disposition.

Art. 75 Grève

Cette disposition maintient l'interdiction de grève, dans les limites constitutionnelles. Cette interdiction est justifiée par le caractère spécifique du service public.

Art. 76 Relations de service entre les membres du personnel

Il s'agit d'une reprise des articles 16 et 17 LStP.

Art. 77 Récusation

La disposition renvoie au CPJA pour tous les cas où un collaborateur ou une collaboratrice est dans un cas de récusation. En bref, il s'agit de tous les cas où des intérêts le ou la touchant personnellement, ou touchant des personnes avec lesquelles il ou elle a des liens d'amitié ou d'inimitié, sont en jeu.

Art. 78 Domicile et logement de service

La disposition fait tomber l'obligation générale de domicile. Elle est ainsi conforme au principe de libre circulation des personnes contenu dans les récents accords bilatéraux avec l'Union européenne. L'obligation peut toutefois être maintenue pour certaines catégories de fonctions (agents et agentes de la force publique, par exemple).

Art. 79 Evaluation périodique des prestations et des aptitudes

L'obligation est faite au collaborateur ou à la collaboratrice de se soumettre à cet instrument de gestion (cf. ad art. 29).

Art. 80 Formation professionnelle

La formation professionnelle est présentée dans cette disposition comme un devoir du personnel (cf. en outre ad art. 27 et 129).

Art. 81 Inventions

Cette disposition répond en partie à la motion Beat Vonlanthen/Claude Schwab-Bertelleto (No 048.98). Dans sa réponse, le Conseil d'Etat annonçait qu'une disposition générale figurerait dans la loi sur le personnel, les dispositions spéciales, notamment celles relatives à l'Université, restant réservées.

Chapitre VII**Violation des devoirs du personnel****Art. 82 Conséquences sur les rapports de service**

Ainsi qu'exposé dans la partie générale du message sous ch II. 6.1., la voie disciplinaire n'est pas reprise dans le présent projet. Toutefois, les infractions aux devoirs de service pourront avoir des conséquences sur le maintien des rapports de service ou leur transformation. Selon la gravité, on se dirigera vers un renvoi pour de justes motifs, une résiliation dans les délais normaux, ou encore vers un transfert. L'infraction pourra ne donner lieu qu'à un avertissement requis dans le cadre d'une procédure administrative subséquente éventuelle. La procédure est celle prévue par les dispositions qui sont appliquées dans le cas donné, soit selon les circonstances, les articles 47 et 52.

La disposition réserve les lois spéciales (cf. ad art.149).

Art. 83 Responsabilité civile

Il s'agit d'un simple renvoi à la législation applicable.

Art. 84 Communication de l'autorité pénale à l'autorité administrative

Le code de procédure pénale renvoie à la législation spéciale l'imposition générale à une autorité pénale d'une obligation d'informer l'autorité administrative (art. 69 al. 4 CPP). Cette disposition vient poser cette obligation dans le sens explicite. L'article 60 al. 2 CPP est en outre applicable.

Chapitre VIII

Droit du personnel à la rémunération

Section 1

Eléments de la rémunération

Art. 85

Il s'agit d'un rappel des éléments qui font partie de la rémunération. Cette liste a un objectif didactique mais constitue également une base légale pour la récupération des éléments auprès d'un tiers responsable d'une incapacité de travail d'un collaborateur ou d'une collaboratrice.

Section 2

Echelles de traitements

Art. 86 Principe

Les traitements indiqués dans cette disposition ne comprennent pas le treizième salaire qui se rajoute donc aux chiffres indiqués. Compte tenu du treizième salaire, le minimum de l'échelle générale s'élève actuellement précisément à 40'266.20 francs et le maximum à 182'140.30 francs.

Les chiffres indiqués dans la loi, qui déterminent, eux, un seuil minimal et une limite supérieure maximale, correspondent à l'indice des salaires du personnel de l'Etat en 2'000. Il faut donc considérer que ces chiffres vont évoluer d'ici l'entrée en vigueur de la loi, selon les indexations octroyées.

Al. 1

Cet alinéa donne au Conseil d'Etat la compétence de fixer les échelles. Il s'agit par rapport à la législation actuelle d'un transfert de compétences à l'exécutif (cf. ad ch. II 6.2.).

La disposition réserve le cas des médecins des hôpitaux et services cantonaux qui, selon leur niveau hiérarchique, reçoivent outre une rémunération de base fixée dans les échelles, une rémunération complémentaire pour les patients dits privés et mi-privés.

Al. 2.

Ainsi que cela est expliqué dans la partie II du message (cf. ad. ch. II. 6.2.1), l'échelle générale s'élève jusqu'au niveau de trois classes au-dessus de la classe 34 actuelle; elle inclut de ce fait toutes les grandes catégories de personnel soumises au régime des augmentations annuelles. Elle permet également de maintenir dans l'échelle générale les traitements de certains cadres supérieurs (directeurs d'établissements par exemple) qui, selon toute probabilité, devraient, suite à une évaluation de la fonction, être reclassés.

Al. 3.

Cet alinéa fixe le maximum de l'échelle spéciale. Compte tenu du treizième salaire, le maximum effectivement touché s'élève à 243'430 francs. Le montant maximal effectivement touché n'est ainsi pas modifié par rapport à la situation actuelle. L'échelle spéciale ne couvre plus que les traitements des préfets et de quelques fonctions dont la nature n'est pas spécifiquement étatique et qui, de ce fait, sont soumises à une très forte pression du marché du travail (médecins chefs et médecin cantonal).

Art. 87 Structure

Le Conseil d'Etat est compétent à la fois pour fixer le nombre de classes dans les échelles et pour fixer le nombre d'échelons, dénommé palier, entre le minimum et le maximum de chaque classe. Le projet ne fait donc pas apparaître la structure des nouvelles échelles. Toutefois, comme l'indique l'analyse contenue sous ch. II, 5 du présent message, le Conseil d'Etat gardera la structure des échelles actuelles. Pour l'échelle générale, il s'agira donc de fixer 37 classes. Chacune d'entre elles contiendra toutefois un éventail allant du minimum de la classe initiale actuelle (soit deux classes en dessous de la classe de fonction) au maximum de la classe de sélection. Ces deux extrêmes seront divisés en paliers (selon les intentions du Conseil d'Etat et suite aux simulations salariales, le nombre de paliers entre le minimum et le maximum sera fixé à 20). L'augmentation annuelle qui doit être fixée par voie réglementaire correspondra, selon les intentions du Conseil d'Etat, à 1 palier. Comme l'indique le message sous ch. II, 6, le nombre des augmentations annuelles sera ainsi augmenté. Il s'en suivra une diminution de leur montant et un ralentissement de la progression salariale. Le collaborateur ou la collaboratrice ne gagnera pas moins au terme de sa carrière salariale, mais il ou elle y parviendra moins vite. Cette modification de la structure salariale permettra de freiner l'augmentation de la masse salariale. Elle permettra également d'échapper à la critique des autres employeurs concurrents qui relèvent que les salaires de l'Etat de Fribourg sont, en début de carrière, trop élevés, du moins pour certaines fonctions.

Art. 88 Adaptation

Il s'agit à nouveau d'une délégation de compétence au Conseil d'Etat. Comme dans le système actuel, le Conseil d'Etat est appelé à rendre une décision annuelle sur l'octroi du renchérissement.

En vertu des dispositions proposées, il est en outre habilité à procéder à des adaptations réelles des salaires. Ces adaptations des échelles comprennent aussi les montants minima et maxima indiqués dans le projet. Si la masse salariale de l'Etat, à effectif constant, n'a pas évolué comme la masse salariale de l'ensemble des entreprises comparables à l'Etat-employeur, une adaptation pourra avoir lieu.

Une grande souplesse est ainsi donnée au Conseil d'Etat, soit vis-à-vis du renchérissement, soit vis-à-vis des adaptations réelles. Le Grand Conseil garde toutefois la compétence de se prononcer sur le budget et par là même de sanctionner, s'il l'estime nécessaire, les décisions du Conseil d'Etat. Toutefois, tous les trois ans, une adaptation devra avoir lieu :

- au renchérissement. Un rattrapage des deux années précédentes sera possible si la situation financière de l'Etat le permet. A défaut, une adaptation partielle sera obligatoire;

- à l'évolution des salaires réels, totalement, ou partiellement si la situation financière de l'Etat ne permet pas une adaptation complète. Cette évolution pouvant être négative, l'adaptation se fera également en négatif. Dans ce cas, une prise en compte des aspects sociaux est prévue.

Par rapport à la situation actuelle, le Conseil d'Etat bénéficie d'une plus grande marge de manœuvre. Le personnel a, quant à lui, une garantie supplémentaire par l'obligation d'une adaptation, au moins partielle, tous les trois ans.

Art. 89 Prestations en nature

Il s'agit d'une reprise de l'article 8 LTP.

Art. 90 Treizième salaire

Il s'agit d'une reprise de la disposition actuelle. Toutefois, le treizième salaire ne sera versé qu'une fois dans l'année (en décembre, ou éventuellement en novembre, avec un complément technique en décembre).

Art. 91 Prestation liée au marché du travail

Cette disposition assure la prise en compte pour une catégorie de personnel, pour un collaborateur ou une collaboratrice, du marché du travail. Cette prise en compte ne pourra s'effectuer que si l'Etat-employeur recourt à des instruments adéquats lui permettant d'identifier la distance le séparant du marché du travail. Il faudra donc procéder à des comparaisons salariales, participer à des enquêtes (ce que l'Etat-employeur fait déjà) réunissant d'autres employeurs publics et privés comparables.

La mesure est temporaire, puisque liée à la conjoncture. Il y aura lieu pour le Conseil d'Etat de fixer des limites à la durée de cette mesure, durée au-delà de laquelle se posera la question de l'adéquation de la classification avec la fonction concernée (cf. ad ch.II. 6).

La mesure consistera en l'octroi d'une prestation qui se rajoutera au traitement ou dans l'octroi de paliers avancés.

Section 3

Barèmes particuliers

Art. 92

Certaines fonctions sont exercées, en vertu de leur nature, pendant une durée limitée. Il s'agit essentiellement des diverses catégories d'assistants et assistantes à l'Université, des chargé(e)s de cours à l'Université, des médecins-assistants et assistantes ainsi que des médecins-chefs et cheffes de clinique. Pour ces fonctions, il est nécessaire de maintenir les barèmes actuels qui tiennent compte d'une durée maximale possible d'activité (en règle générale de cinq ans à dix ans au plus).

Section 4
Fixation du traitement

Art. 93 Compétence

Il s'agit d'une reprise de l'article 15 LTP, avec une nouvelle formulation

Art. 94 Traitement initial

Le traitement initial est fixé à l'intérieur de la classe attribuée à la fonction. Il n'y a plus de classe initiale. Si plusieurs classes sont attribuées à la même fonction de référence (par exemple pour les employé(e)s d'administration, les classes actuelles 8, 10, 12), le traitement initial sera fixé dans la classe la plus basse, à moins que la complexité des tâches à accomplir au poste de travail et le profil du collaborateur ou de la collaboratrice (formation et expérience) ne justifient que l'on fixe d'emblée le salaire à une classe plus élevée. En outre, il est fait mention de l'expérience personnelle du collaborateur ou de la collaboratrice (cf. ch. II, 6.7 du message). Le système de la classe inférieure pour les collaborateurs ou collaboratrices qui n'ont pas encore l'expérience ou la formation répondant aux exigences du poste est maintenu (art. 17 LTP). Cette disposition permet de résoudre les cas relativement fréquents où le collaborateur ou la collaboratrice ne peut acquérir la formation requise qu'en cours d'emploi, soit par une filière de formation spécifique, soit par la pratique dans la fonction. Cet article permet également l'engagement de personnel enseignant n'ayant pas encore le diplôme requis, engagement rendu nécessaire selon les circonstances (remplacement ou pénurie de candidats ou candidates dans certaines branches spécifiques). Ces derniers engagements sont toutefois limités dans le temps et subordonnés à la condition que le collaborateur ou la collaboratrice acquiert le diplôme requis dans un délai déterminé.

Art. 95 Augmentation annuelle a) Principe

L'augmentation annuelle dans le cadre de l'échelle normale des traitements est maintenue. Toutefois, son octroi est lié à certaines conditions. En effet, pour bénéficier de cette augmentation, le collaborateur ou la collaboratrice doit répondre aux exigences de son poste, sous l'angle des prestations et des aptitudes. L'octroi de l'augmentation repose sur le constat implicite ou explicite, que les performances du collaborateur ou de la collaboratrice satisfont aux attentes légitimes de son employeur. Dans les secteurs qui pratiquent ou qui développeront un système d'évaluation annuelle, le constat reposera sur une évaluation des prestations et des aptitudes. Dans les secteurs qui maintiendront provisoirement ou définitivement un système d'évaluation pluriannuelle (dans un premier temps, telle sera probablement la situation pour le personnel enseignant), le constat sera implicite. Toutefois, l'article 96 sera applicable dans tous les cas (cf. ad art. 96).

L'augmentation n'est pas octroyée pendant la période probatoire. Ce principe s'inscrit dans la logique du système: jusqu'à la fin de la période, le collaborateur ou la collaboratrice est en phase de mise au courant; il ou elle doit faire l'objet d'un encadrement et d'un suivi attentif. Son autonomie dans l'exercice de sa fonction n'est pas encore acquise. L'octroi de l'augmentation, qui est lié à l'adéquation du collaborateur ou de la collaboratrice avec les exigences du poste, ne se justifie donc pas. Toutefois, le Conseil d'Etat pourrait décider d'octroyer l'augmentation annuelle à la date coïncidant avec la fin de la période probatoire d'un an. Cette éventualité devra être examinée dans le cadre du règlement d'exécution.

L'augmentation n'est pas non plus octroyée au collaborateur ou à la collaboratrice dont le traitement est classé en classe inférieure. Tant que le traitement n'est pas rangé dans la ou les classes attribuées normalement à la fonction (art. 95 al.1 let. a), l'augmentation annuelle ne sera pas octroyée. En revanche, dès l'obtention du diplôme ou de l'expérience de base exigée, le

passage dans la classe normale sera effectué et la possibilité de bénéficier des augmentations annuelles sera donnée. En outre lors du passage, il pourra être tenu compte partiellement et selon les cas, de l'expérience acquise en classe inférieure.

Par ailleurs, l'augmentation n'est pas due si le traitement est fixe, en vertu des dispositions contractuelles. Tel peut être le cas en raison d'un engagement pour une durée déterminée liée à l'exécution d'un projet. Tel peut également être le cas lorsque l'engagement se fait à un niveau de rémunération plus élevé que celui préconisé par le marché du travail. Pour rétablir l'adéquation avec celui-ci, le contrat peut prévoir le blocage du traitement pendant une durée limitée. Cette disposition constitue un parallèle avec l'article 91 qui prévoit quant à lui la possibilité d'octroyer un supplément de traitement lié au marché de travail.

Dans l'échelle spéciale, il est prévu que le contrat d'engagement fixe la possibilité des augmentations, leur nombre, leur périodicité et leurs modalités d'octroi. Actuellement, certaines catégories de personnel classées en hors classe ont des traitements fixes (magistrats et médecins) alors que d'autres ont des traitements évolutifs (professeurs de l'Université).

La progression salariale au sein de barèmes particuliers doit faire l'objet, à l'instar de la situation actuelle, de règlements spécifiques du Conseil d'Etat.

Art. 96 b) Refus de l'augmentation annuelle

La disposition règle les conséquences en cas de non adéquation entre prestations et aptitudes et poste de travail. La procédure prévue est celle d'une évaluation obligatoire. La conséquence concrète consiste en une décision de suppression de l'augmentation, soit en totalité, soit partiellement ou d'une décision de report. Ces diverses possibilités donnent à l'autorité une grande marge de manœuvre : elle pourra selon la distance séparant les performances des exigences du poste, moduler les conséquences salariales, la plus grave étant le refus total, ce qui pénalisera le collaborateur ou la collaboratrice jusqu'au terme de sa carrière salariale, la moins grave étant le report de l'augmentation en cours d'année, ce qui ne le ou la touchera que durant l'année considérée. Dans tous les cas, ces mesures sont complémentaires à celles qui touchent au rapport de service. On ne saurait admettre qu'un collaborateur ou une collaboratrice se voit régulièrement refuser son augmentation annuelle et que rien ne soit entrepris au niveau de la résiliation de ses rapports de service.

Section 5

Naissance et extinction du droit au traitement

Art. 97

Il s'agit d'une reprise de l'article 28 alinéa 2 LTP. Toutefois, en cas de décès, la disposition prévue est analogue au CO et plus large que celle contenue dans la LTP qui prévoit que le traitement n'est versé que jusqu'à la fin du mois au cours duquel le décès est survenu.

Section 6

Heures supplémentaires et services spéciaux

Art. 98

Pour le personnel qui n'occupe pas une fonction de cadre, l'article 98 constitue une reprise des dispositions actuelles disséminées dans la LStP, la LTP et le RPE, sous une nouvelle formulation.

Pour les cadres, dont la définition devra être donnée au niveau du règlement d'exécution, le projet propose une réglementation spécifique. En effet, ces collaborateurs et collaboratrices sont, davantage que les autres, engagé(e)s pour accomplir une mission. De ce fait, les heures supplémentaires que nécessitent leur mission font partie des conditions générales de leur engagement. Toutefois, lorsque le nombre de ces heures est très important et, dans tous les cas reconnu nécessaire par le supérieur hiérarchique, une rémunération complémentaire se justifie. Le règlement d'exécution devra fixer la fourchette à l'intérieur de laquelle s'effectuera le paiement. Celle-ci pourrait se situer entre 100 et 300 heures par année. Tant que le collaborateur ou la collaboratrice ne demande pas le paiement de ses heures, celles-ci restent comptabilisées et sont compensables, conformément à l'article 66. En revanche, en cas de paiement, « le compteur » des heures supplémentaires est remis à zéro. Le système proposé permet de mettre un terme à la situation actuelle peu satisfaisante en raison de bases légales peu explicites.

Section 7

Primes et récompenses

Art. 99 Prime individuelle

Cette disposition donne au Conseil d'Etat la base légale pour instaurer une prime récompensant les prestations sortant du cadre correspondant aux exigences du poste d'un collaborateur ou d'une collaboratrice. C'est la très grande qualité des prestations qui est visée et non pas celles, bonnes, qui sont la règle pour accomplir à satisfaction sa tâche.

La périodicité de l'octroi est annuelle lorsque les prestations sont exceptionnelles. La prime peut être octroyée selon une fréquence moins grande (tous les trois ans par exemple) lorsqu'elle récompense des performances qui, notamment en raison de la nature de la fonction (fonction impliquant des tâches répétitives ou simples par exemple) ne peuvent apparaître comme exceptionnelles mais dépassent, de manière durable, les bonnes prestations, qui elles, correspondent aux exigences légitimes de l'employeur.

La disposition prévue n'aura pas d'effets directs. Elle nécessite l'adoption d'un système par le Conseil d'Etat. Elle présuppose aussi que la Direction, qui veut l'octroyer, applique un système d'évaluation des prestations et des aptitudes permettant d'identifier celles donnant droit à la prime. Ces conditions sont nécessaires pour éviter les risques d'arbitraire que comporte une rémunération variable en fonction des prestations.

Art. 100 Prime d'équipe

La prime d'équipe prend en compte de nouveaux modèles d'exécution des tâches. Les principes retenus sont les mêmes que pour la prime individuelle. La prime d'équipe ne vient pas récompenser les performances bonnes et attendues d'un groupe mais bien celles qui se distinguent par leur très grande qualité. La prime d'équipe présuppose que le groupe a reçu un

mandat, en règle générale écrit et limité dans le temps. Elle ne remplace pas la rémunération due pour les membres de commissions de l'Etat, qui n'est pas visée par cette disposition. Par ailleurs, la disposition prévoit une condition individuelle: le membre du groupe qui ne répond pas aux exigences de son propre poste de travail ne peut pas bénéficier de la prime d'équipe. Cette règle permet d'éviter des dérapages qui consisteraient pour un collaborateur ou une collaboratrice à négliger ses propres tâches au profit du mandat collectif.

Art. 101 Modalités d'octroi

Le système privilégie les compétences des Directions et des établissements. Le montant global sera toutefois fixé par le Conseil d'Etat, ainsi que la fourchette dans le cadre de laquelle le montant des primes devra être fixé. Ce montant global sera fonction notamment de la situation financière de l'Etat et du nombre de secteurs qui appliqueront un système d'évaluation des prestations et des aptitudes, approuvé par le Conseil d'Etat.

Art. 102 Récompense pour inventions et suggestions

Il s'agit d'une reprise de la disposition actuelle. Celle-ci n'a malheureusement pas reçu la concrétisation souhaitée, faute de moyens en ressources humaines. Il paraît toutefois nécessaire de maintenir ce principe en vue de développer un véritable système qui dans bien des entreprises a fait la preuve de son utilité tant pour l'employeur que pour l'employé.

Section 8

Allocations et gratifications

Art. 103 Allocation d'employeur pour enfant

Il s'agit d'une reprise de la disposition actuelle formulée de manière différente. Toutefois, le montant de l'allocation est placé dans la compétence du Conseil d'Etat. En outre, celui-ci devra établir des règles non seulement concernant les modalités d'octroi, mais également des règles de coordination avec les institutions subventionnées telles que les hôpitaux de district. Enfin, conformément au principe de l'extension du champ d'application de la nouvelle loi, le personnel ayant une activité inférieure à 50 % pourra aussi bénéficier de l'allocation. Des règles devront toutefois être adoptées par le Conseil d'Etat pour les engagements de brève durée (moins d'un an) ou pour des taux d'activité très faibles (10 à 20 % par exemple).

Art. 104 Allocation unique en cas d'invalidité ou de décès

Il s'agit d'une reprise de la disposition actuelle.

Art. 105 Prime de fidélité

Cette disposition fonde le nouveau régime de cette prime transformée en congés payés (cf. ad ch. II 6.8)

Art. 106 Gratification d'ancienneté

Le principe est repris des dispositions actuelles. Toutefois, le montant est placé dans la compétence du Conseil d'Etat. En outre, la disposition évoque la transformation en congé comme moyen d'aménager le temps de travail (fractionnement du congé, abaissement du temps de travail, prise du congé juste avant la retraite, etc.).

*Section 9
Indemnités spéciales*

Art. 107 à 110

Il s'agit d'une reprise des dispositions actuelles.

L'article 108 maintient une base légale aux jetons de présence pour les membres du personnel de l'Etat. Le Conseil d'Etat devra en fixer les modalités d'octroi.

*Section 10
Contributions d'employeur aux assurances sociales*

Art. 111

Cet article repris de la LTP a un caractère didactique.

*Section 11
Compensation, cession, prescription et répétition de l'indu*

Art. 112, 113, 114 et 115

Il s'agit d'une reprise des dispositions actuelles et d'une adaptation formelle de l'article 113 à l'article 325 CO.

**Chapitre IX
Protection sociale**

Art. 116 Assurance-accident et maladie professionnelle

Cette disposition reprend les termes de la législation actuelle qui est conforme à la loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA).

Art. 117 Assurance-maladie

Il s'agit d'un rappel de l'obligation découlant de la loi fédérale sur l'assurance-maladie.

Art. 118 Assurance perte de gain a) Maladie et accident

Pour les motifs évoqués sous ch. II, 7.4 du présent message, il est prévu d'assurer le personnel contre la perte de gain pendant 720 jours. La disposition laisse encore ouverte la question du recours à une assurance externe ou au système de l'auto-assurance. La participation du collaborateur ou de la collaboratrice se fera par une retenue sur le salaire fixée en fonction des primes et tenant compte d'un délai d'attente progressif selon les années de service. Le personnel sera consulté sur les modalités de cette assurance.

Art. 119 b) Service militaire

La situation actuelle est maintenue. Toutefois, elle est étendue à l'ensemble du personnel. En outre, il est renoncé à demander le remboursement d'une partie du traitement en cas de cessation des rapports de service. Cet effort supplémentaire de l'Etat-employeur est consenti dans le but de ne pas pénaliser les collaborateurs ou collaboratrices qui accomplissent cette obligation légale ou qui acceptent d'assumer des responsabilités en faveur de la défense de notre pays.

Art. 120 Grossesse

Il s'agit d'une reprise de l'article 44 LStP. Les absences certifiées médicalement seront couvertes par l'assurance perte de gain, jusqu'à la date de l'accouchement. Il n'y aura donc plus d'imputation sur le congé de maternité en cas d'absences dues à des raisons médicales durant les huit semaines précédant l'accouchement.

Art.121 Maternité

Cf. ad ch II , 7.5. du message

Dans le projet, il n'est pas prévu de congé parental, soit de congé de longue durée destiné à l'accompagnement de l'enfant durant ses premiers mois ou années d'existence. Selon sa définition, le congé parental peut être pris soit par la mère, soit par le père. Il existe dans certains pays européens, par exemple en Suède. Toutefois, son financement ne peut être assuré par un employeur isolé. Il ne peut être instauré que par un système général.

Art. 122 Adoption

Selon la pratique actuelle, la collaboratrice a droit en cas d'adoption à huit semaines de congé payé. Chaque octroi de ce congé fait l'objet d'une décision du Conseil d'Etat. Le personnel non soumis à la LStP n'a droit qu'à la moitié dudit congé. Le projet pose une base légale au sens formel au congé d'adoption. Il étend à l'ensemble des collaboratrices le droit à huit semaines. Cette durée, inférieure au congé de maternité, est fixée en tenant compte du fait qu'il n'y pas d'aspect médical à traiter dans le cadre de ce congé. Les allocations pour perte de gain prévues par la loi fédérale seront acquises à l'Etat pendant la durée du versement du traitement

Lorsque l'adoption se fait dans un pays étranger, la présence du père est souvent requise. C'est la raison pour laquelle, l'article 122 alinéa 2 octroie au collaborateur le droit à un congé payé allant jusqu'à quatre semaines. Il ne s'agit pas d'un congé parental, mais d'un congé lié à des démarches administratives nécessaires. Le droit au congé du père sera ainsi subordonné à la production de pièces justifiant ces démarches.

Art. 123 Aide sociale

Il s'agit d'une reprise de l'article 52 LStP.

Art. 124 Prévoyance professionnelle

Il s'agit d'une reprise de l'article 50 LStP.

Chapitre X

Vacances et congés

Art. 125 Vacances

Il s'agit d'une reprise de la législation actuelle.

Art. 126 Congés payés a) En général

Les congés payés de courte durée, liés à des événements de la vie, tels que le mariage, la naissance d'un enfant (pour le père), l'enterrement d'un proche, constituent un droit du collaborateur ou de la collaboratrice. Les congés payés de longue durée peuvent être octroyés au personnel pour les motifs évoqués par l'article 126 alinéa 2. L'autorité compétente est la Direction ou l'établissement, conformément au principe de présomption générale de compétence découlant de l'article 16 du projet. Ils pourront à cet égard développer leur propre politique, en conformité avec le concept du Conseil d'Etat et sur préavis de l'Office du personnel.

Art. 127 b) Charges publique

Le projet maintient la règle actuelle. Il convient de préciser que si le collaborateur ou la collaboratrice a reçu l'autorisation d'exercer plusieurs charges publiques, il ou elle a droit à des congés payés d'une durée maximale de quinze jours ouvrables pour l'ensemble de ces charges publiques.

Toutefois, lorsque cette charge publique est d'importance (par exemple députation aux Chambres fédérales, députation au Grand Conseil cumulée avec l'appartenance à des commissions parlementaires permanentes, appartenance à l'exécutif d'une grande commune), les absences du collaborateur ou de la collaboratrice vont dépasser les quinze jours par année, et cela de manière constante.

Cette situation peut être incompatible, du point de vue de l'employeur, avec la nécessité d'une disponibilité totale au service de l'Etat. On peut donner comme exemple, l'engagement d'un collaborateur ou d'une collaboratrice en tant que chef(f)e d'un projet informatique : des absences répétées et d'une certaine importance sont de nature à faire échouer l'aboutissement du projet. Il en est de même lorsque le collaborateur exerce plusieurs charges publiques ou cumule charges publiques et activités accessoires. C'est la raison pour laquelle l'article 127 prévoit que la charge publique est soumise à autorisation. Si l'exercice de la fonction le permet, il peut également être envisagé d'imposer une diminution du taux d'activité. L'engagement d'une personne supplémentaire à temps partiel, de manière indéterminée ou pour la durée du mandat politique assumé par le collaborateur ou la collaboratrice permettra dans ces circonstances de pallier aux absences de celui-ci ou de celle-ci.

Le projet n'aborde pas la question de l'incompatibilité prévue par la loi sur l'exercice des droits politiques (RSF 115.1) entre les employé(e)s de l'Etat et la députation au Grand Conseil. Il s'agit d'un débat politique qui ne concerne pas la relation employeur/employé mais se situe dans le cadre du principe de la séparation des pouvoirs. La question a été traitée par la commission parlementaire chargée de l'examen du projet de loi No 227 sur l'exercice des droits politiques.

Chapitre XI

Autres droits

Art. 129 Droit au perfectionnement professionnel

Au devoir de se perfectionner, correspond un droit du personnel. Cette disposition signifie que le collaborateur ou la collaboratrice est en droit d'avoir la possibilité effective de se former au-delà de ce qui est exigé. L'offre de cours faite par l'Etat et du temps mis à disposition (aménagement de l'horaire) sont des corollaires de ce droit. Cette disposition a toutefois des limites:

- le perfectionnement volontaire doit se situer dans un rapport de connexité raisonnable avec l'activité exercée ou avec une perspective de développement de celle-ci;
- le fonctionnement du service ne doit pas être perturbé par une formation volontaire;
- enfin, elle ne fonde pas un droit à une prise en charge totale des frais de formation et à l'octroi de congés payés couvrant toutes les absences dues à la formation.

Art. 130 Droit d'association

Il s'agit d'une reprise de l'article 42 LStP.

Art. 131 Droit à la consultation et à l'information

Cette disposition explicite l'article 73 alinéa 2 LStP, conformément aux vœux de la Fédération des associations du personnel des services publics du canton de Fribourg. Les deux délais de consultation sont nécessaires. Le délai le plus bref découle essentiellement de la procédure budgétaire qui ne permet par une consultation étendue sur deux mois. La consultation se fait par le biais des Directions, établissements et services. Elle se fait également par le biais des associations de personnel (cf. en outre ad art. 135).

Art. 132 Protection des données relatives au personnel

Ce rappel des exigences de la loi sur la protection des données constitue le pendant positif de l'obligation faite au collaborateur ou à la collaboratrice de respecter ladite loi (ad art.71)

Art. 133 Certificat de service

Il s'agit d'une reprise de l'article 49 LStP. Les termes « en tout temps » ne signifient pas que le collaborateur ou la collaboratrice est en droit d'exiger des certificats à répétition. La demande doit être motivée par des événements qui justifient la requête (recherche d'un autre emploi, changement de poste au sein de l'administration, changement du ou des supérieurs hiérarchiques, par exemple).

Art. 134 Assistance juridique

Cette protection octroyée par l'employeur existe déjà pour certaines catégories de collaborateurs ou de collaboratrices: (agent(e)s de la police cantonale, personnel des Etablissements pénitentiaires de Bellechasse). Or, d'autres collaborateurs ou collaboratrices peuvent être exposés à des attaques du type visé par la disposition. Tel est notamment le cas des assistants sociaux, du personnel médical ou même du personnel enseignant. Ce sont ces motifs qui justifient la disposition prévue par le projet.

Chapitre XII

Associations professionnelles et syndicats

Art. 135

Il s'agit d'une reprise de l'article 73 LStP.

L'alinéa 2 fait une place aux négociations décidées par le Conseil d'Etat. Il convient de relever toutefois que cette disposition ne donne pas un droit au personnel à la négociation. En effet, selon l'article 131 et conformément à la situation actuelle, le personnel a le droit de faire valoir ses arguments sur les objets qui lui sont soumis. L'autorité a, de son côté, l'obligation d'en prendre connaissance, de les analyser et donc de les prendre en compte. En revanche, l'autorité reste juridiquement libre de rendre une décision qui ne corresponde pas aux arguments et aux propositions du personnel. Il n'en reste pas moins que sur le plan politique, et ces dernières années l'ont bien montré, la recherche d'un consensus sera toujours prioritaire, la position du Grand Conseil restant toujours réservée.

CHAPITRE XIII

Enquête administrative

Art. 136

Lors d'un dysfonctionnement constaté, il est parfois difficile de déterminer quelle en est la cause: celle-ci peut être structurelle ou/et due à des collaborateurs ou collaboratrices, ou encore à d'autres causes externes. Or, avant d'ouvrir une procédure en vue d'un licenciement ou d'un transfert, il paraît nécessaire d'attribuer les motifs du dysfonctionnement. C'est le but desdites enquêtes administratives. La législation actuelle ne contient aucune indication à ce sujet. L'article 136 vient ainsi combler cette lacune. Selon une jurisprudence récente du Tribunal administratif, il y a lieu de ne pas pénaliser par le biais de ces enquêtes les droits des personnes. C'est la raison pour laquelle, la disposition prévue par le projet prévoit des garanties spéciales lorsque l'enquête débouche sur une procédure à l'encontre d'un collaborateur ou d'une collaboratrice.

L'enquête administrative elle-même n'est pas soumise au CPJA. L'enquêteur ou l'enquêteuse qui sera désigné(e) par la Direction ou l'établissement aura donc le droit de convoquer les collaborateurs et les collaboratrices et de requérir la production des pièces nécessaires à son enquête. Le résultat de celle-ci devrait permettre de découvrir les causes du dysfonctionnement et donc d'y remédier. Si ces causes sont imputables en tout ou partie à des personnes, des procédures en vue de licenciement ou de transfert pourront être ouvertes. Les résultats de l'enquête ne pourront alors être utilisés contre un collaborateur ou une collaboratrice que s'ils figurent au dossier mis en consultation. Quant aux témoignages, dans la mesure où le collaborateur ou la collaboratrice n'a pas pu y assister avec son éventuel mandataire, ils ne pourront pas être pris en compte et devront être à nouveau requis, dans ce cas conformément au CPJA.

Chapitre XIV

Procédure et voie de droit

Art. 137 Procédure informelle en cas d'atteinte à la personnalité

Cette disposition vise les cas de harcèlement sexuel ou psychologique (mobbing). Le harcèlement sexuel a fait l'objet de directives récentes du Conseil d'Etat. Le harcèlement psychologique est actuellement réglé par les articles 148 ss RPE. Ces dispositions devraient être réactualisées pour tenir compte des nouvelles approches de ce type d'atteinte à la personnalité. En outre, la récente modification de la loi fédérale sur le travail oblige les employeurs, y compris les administrations publiques, à prendre des mesures spécifiques relatives à la santé physique et psychique de leur personnel.

Art. 138 Procédure de réexamen de l'évaluation des prestations et aptitudes

Cette procédure est déjà existante en vertu du règlement du 26 janvier 1988 sur les voies de droit relatives aux qualifications périodiques du personnel de l'Etat (RSF 122.70.22). En revanche, le projet n'ouvre pas une voie de recours contre l'évaluation proprement dite. Les contestations relatives à l'évaluation ne seront examinées, quant au fond, que dans le cadre des procédures de recours contre les décisions faisant suite à l'évaluation. Celle-ci sera alors soumise à l'autorité de recours dans le cadre d'un recours, par exemple contre le refus de l'augmentation annuelle. Cette restriction quant au droit de recourir est nécessaire pour ne pas empêcher l'application concrète de certaines dispositions légales.

Art. 139 et 140 Recours a) Objet b) Procédure

Ces dispositions règlent les voies de recours, d'abord internes (hiérarchiques), ensuite externes (au Tribunal administratif) conformément à la jurisprudence relative à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

Chapitre XV

Dispositions finales et transitoires

Art. 141 Passage de l'ancien au nouveau statut

Cette disposition règle la situation statutaire transitoire. L'entrée en vigueur de la loi fait immédiatement débiter le nouveau statut du personnel, sous réserve des cas où le temps d'essai ne s'est pas encore totalement écoulé avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. La nomination ainsi que la confirmation deviennent caduques à la date d'entrée en vigueur, même si celle-ci intervient en cours de période administrative.

Art. 142 Procédures administratives et disciplinaires

Cet article rend l'ancien droit applicable dans les situations visées. Il s'agit des procédures pendantes mais aussi des effets de décisions prises dans leur cadre : amende, mise au provisoire, rétrogradation, etc.

Art. 143 Situation salariale acquise

Le collaborateur ou la collaboratrice ne peut toucher un salaire moins élevé que celui qu'il touchait sous l'empire de l'ancien droit. En revanche, les attentes salariales découlant de l'ancien droit ne seront pas garanties par cette disposition.

Art. 144 Prime de fidélité

Cette disposition règle le problème transitoire de la prime de fidélité. Elle assure le personnel qui la touche au moment de l'entrée en vigueur de la loi du maintien du versement de la prime. Toutefois, celle-ci restera bloquée. En outre, le collaborateur ou la collaboratrice au bénéfice de la prime sous sa forme pécuniaire pourra opter pour le système des congés payés en lieu et place du versement de la prime. Le choix opéré sera définitif. Le collaborateur ou la collaboratrice bénéficiant d'un grand nombre d'années de service aura plutôt avantage à garder l'ancien système. En revanche, le collaborateur ou la collaboratrice ne bénéficiant de la prime que depuis peu d'années devrait plutôt opter pour le nouveau système plus favorable pour lui ou elle. On assure ainsi une disparition rapide de l'ancien système au profit de celui instauré par la nouvelle loi. Il y a lieu d'éviter en effet la cohabitation durable de deux régimes salariaux différents.

Art. 145 Droit au traitement

Le Conseil d'Etat est chargé d'édicter les prescriptions transitoires nécessaires dans les situations visées par cet article. En principe, c'est l'ancien droit qui restera applicable. Si cette application devait conduire à des situations choquantes lorsque par exemple, l'absence a débuté juste avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, le Conseil d'Etat pourra déclarer le nouveau droit applicable.

Art. 146, 147 Abrogation d'autres lois a) Loi sur le statut du personnel de l'Etat b) Loi sur les traitements

Ces abrogations sont nécessaires.

Art. 148 c) Caisse de prévoyance

La modification de cette loi est liée à l'extension du régime de pensions et à la possibilité de la prise de la retraite avant 60 ans. Afin de rendre celle-ci effective, le régime de pensions est également étendu à l'ensemble du personnel dès son entrée au service de l'Etat et non plus seulement à partir de 22 ans et demi.

Art. 149 d) Autres lois

L'adaptation des autres lois spéciales sera opérée par une loi d'adaptation, à l'instar de celle faisant suite au code de procédure et de juridiction administrative. Il s'agira dans cette loi de se déterminer, notamment, sur le maintien du droit disciplinaire pour les agent(e)s de la force publique, sur les dispositions statutaires des magistrat(e)s de l'ordre judiciaire (système de l'élection et de la période administrative), et sur les compétences respectives des autorités scolaires. Des dispositions dérogatoires pourront et devront être maintenues chaque fois que la situation spécifique d'une catégorie de personnel, d'un secteur, d'un établissement, du pouvoir judiciaire, le justifieront, ou encore lorsqu'une loi fédérale l'impose. La loi d'adaptation devrait être adoptée par le Grand Conseil, si possible avant l'entrée en vigueur du présent projet. Elle sera soumise au Parlement dès que possible dès l'adoption de ce projet.

Art. 150 Entrée en vigueur

La date d'entrée en vigueur est de la compétence du Conseil d'Etat. Celui-ci pourra en outre différer l'entrée en vigueur de certaines dispositions, en fonction de l'avancement des travaux. Tel pourrait être le cas de l'assurance perte de gain ou de l'instrument gestion des compétences. Par ailleurs, si l'entrée en vigueur de nombreuses dispositions ne nécessite pas d'emblée des règles d'exécution, d'autres, en revanche, le présupposent. Il s'agit en particulier du nouveau système salarial. Dès l'adoption de la nouvelle loi par le Grand Conseil, toutes les dispositions d'exécution nécessaires à la mise en vigueur de celle-ci seront soumises à une consultation auprès du personnel pour permettre une application effective le plus rapidement possible.

Il convient enfin de rappeler que la loi, une fois adoptée par le Grand Conseil, est soumise au référendum facultatif.

Nous vous invitons à adopter ce projet de loi sur le personnel de l'Etat (LPers).

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

La Présidente:

Le Chancelier:

R. LÜTHI

R. AEBISCHER