

**Rapport explicatif ...
accompagnant l'avant-projet d'ordonnance
modifiant le règlement concernant la durée du travail et
l'horaire de certaines catégories de collaborateurs rattachés aux
Etablissements de Bellechasse
(changement du système de service)**

Nous avons l'honneur de vous adresser le présent rapport explicatif à l'appui d'un avant-projet d'ordonnance modifiant le règlement concernant la durée du travail et l'horaire de certaines catégories de collaborateurs rattachés aux Etablissements de Bellechasse (RSF 341.1.13).

1. ORIGINE ET NÉCESSITÉ DU PROJET

- 1.1 Historique
- 1.2 Nécessité du projet

2. POINTS ESSENTIELS DE LA RÉFORME

- 2.1 Modèles de temps de travail existants
- 2.2 Nouveau système

3. CONTEXTE LEGAL

4. POINTS ESSENTIELS DU PROJET

5. CONSÉQUENCES DU PROJET

6. COMMENTAIRES DES ARTICLES

1. ORIGINE ET NÉCESSITÉ DU PROJET

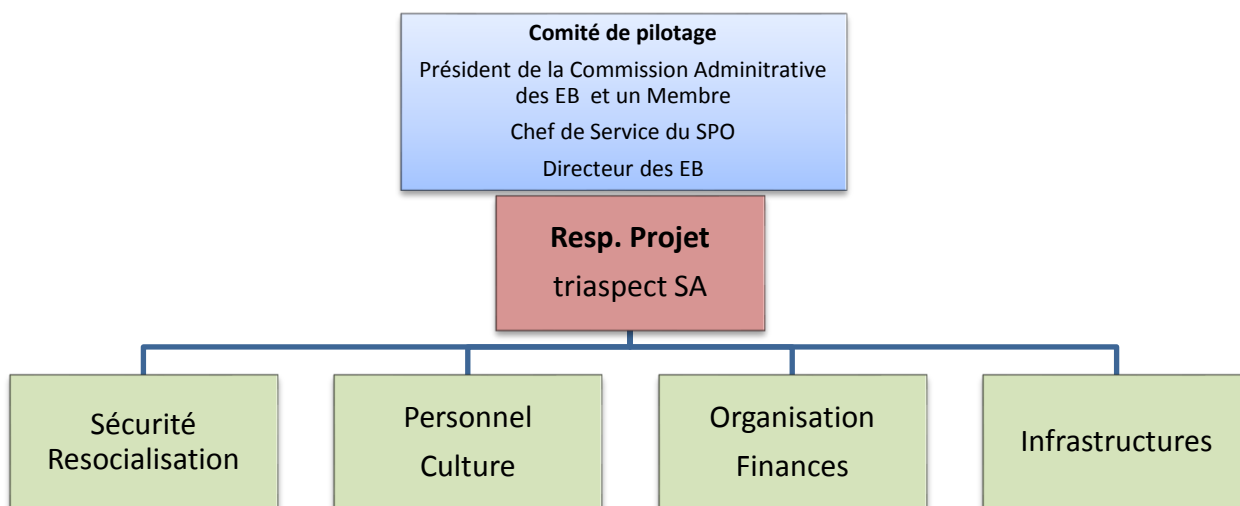
1.1 Historique

Depuis de nombreuses années, la structure des Etablissements de Bellechasse (ci-après : EB) est organisée selon un système dit de « brigades ». Ce système a comme principe de base la dualité du métier d'agent de détention. La majorité des agents assument conjointement la mission de surveillance et de sécurité ainsi que celle de l'encadrement des personnes détenues au travail. Ce système a fait ses preuves dans un milieu carcéral traditionnel mais a atteint ses limites par rapport à l'évolution de la situation pénitentiaire, de la perception des aspects sécuritaires et du changement du profil des personnes détenues. Lors d'un audit réalisé en 2011, un grand nombre d'agents de détention ont dénoncé les difficultés de la planification du travail des équipes. En effet, les collaborateurs et les collaboratrices se sentaient continuellement confrontés aux défis et aux exigences de leurs secteurs de travail respectifs ainsi qu'à l'organisation de la sécurité à l'intérieur des bâtiments.

Dans ce contexte, la DSJ et la Direction des EB ont décidé en août 2015 de lancer un projet d'étude des systèmes de travail en vue d'une éventuelle réorganisation des activités des agents de détention et du fonctionnement des EB dans leur ensemble.

Pour ce faire, un comité de pilotage composé du président et d'un membre de la commission administrative, du chef de service du Service du personnel et d'organisation (SPO) ainsi que du directeur

des EB, a mandaté un groupe de travail sous la responsabilité d'un chef de projet représentant de l'entreprise « triaspect SA » pour la conduite de l'étude et de l'élaboration des recommandations.



Le groupe de projet actif depuis septembre 2015 a d'abord procédé à une étude comparative du système actuel avec un système potentiel de spécialisation des métiers. Lors de cette analyse, il s'est avéré que les possibilités d'amélioration du système actuel des « brigades » étaient très limitées d'autant plus que certains aspects de l'organisation ne sont plus en conformité avec les différentes bases légales (loi sur le personnel de l'Etat / RSF 122.70.1 et loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce ; LTr / RS 822.11), notamment au niveau des horaires de travail. Il a été également démontré que la « double casquette » des agents de détention pouvait amener des confusions en matière d'organisation et de priorisation des objectifs.

Fort de ces constats, le groupe de travail a élaboré une nouvelle approche basée sur la séparation des métiers en créant un service intérieur spécialisé, orienté sur les aspects sécuritaires, et sur les secteurs de travail et d'encadrement à plein temps.

Tout au long du processus, le personnel des EB a été impliqué et informé sur l'avancement de l'étude et des conclusions du groupe de travail. Le groupe de travail a également inclus les avis et contributions des partenaires externes tels que le Syndicat des services publics (SSP), le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), l'Inspectorat du travail, les spécialistes de la santé au travail et le SPO.

En juin 2016, le groupe de travail a recommandé au COPIL la restructuration et la création d'une nouvelle organisation du travail et ceci à partir du 1er janvier 2018 date de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi cantonale sur l'exécution des peines et des mesures.

Un des facteurs principaux permettant la réalisation de cette nouvelle organisation sera la mise en place de nouveaux horaires de travail. La présente ordonnance est le résultat d'une réflexion approfondie menée par les différents acteurs impliqués dans l'élaboration du projet de réorganisation.

1.2 Nécessité du projet

Les conditions de travail dans le domaine pénitentiaire ont fortement évolué depuis 20 ans. Les exigences sécuritaires, les besoins accrus en soins médicaux, l'analyse criminologique, la durée moyenne des peines, la provenance culturelle et ethnique de la personne détenue ainsi que les compétences sociales et professionnelles des agents de détention sont autant de facteurs qui ont amenés les EB à reconsidérer l'approche et l'encadrement de la personne détenue.

Ces mutations du domaine pénitentiaire ont initié des réformes législatives fédérales et cantonales. Mais elles nécessitent également des adaptations dans l'organisation et la planification du travail des pénitenciers.

Bien que les horaires actuellement pratiqués aient évolué au fur et à mesure des besoins, le système actuel ne parvient plus à intégrer les modifications nécessaires à la mise en place d'un fonctionnement par spécialisation. Un groupe de travail, mis en place en 2012, n'a pu d'ailleurs proposer que des améliorations mineures de l'organisation du travail des agents de détention.

2. POINTS ESSENTIELS DE LA RÉFORME

2.1 Modèles de temps de travail existants

Comme précédemment expliqué au point 1.1, l'organisation du travail des agents de détention des EB est basée sur un système dit de « brigade ». Cette organisation matricielle implique un horaire de travail particulier toutes les trois semaines. Le collaborateur est affecté à la « brigade » du matin ou celle de l'après-midi pour une durée de sept jours consécutifs. Durant ce temps, sa mission consiste à renforcer la sécurité dans les bâtiments et réaliser des tâches de contrôle et d'intendance aux heures de pointe le matin, à midi et le soir. Globalement, il y consacre le tiers de son temps de travail.

Il reprend ensuite sa mission habituelle de resocialisation et d'encadrement pour une durée de deux semaines dans les secteurs ouverts que sont l'agriculture, l'intendance et l'artisanat ou dans les secteurs fermés que sont les ateliers sécurisés et les services intérieurs des différentes unités de la prison.

2.2 Nouveau système

Le fonctionnement du nouveau Service intérieur des maisons (ci-après SIM) est basé sur une structure verticale où chaque maison (Exécution anticipée des peines (EAP), Bâtiment cellulaire (BC), Pavillon et Sapinière (PAV & SAP)) dispose indépendamment de ses propres équipes. Cette organisation permet de clarifier et de simplifier les différentes missions de l'agent de détention tout en respectant rigoureusement les exigences de la resocialisation et de l'encadrement de la personne détenue. Cette approche facilite également les synergies de travail entre les différentes maisons pour assurer une cohésion du fonctionnement global des EB. La spécialisation par métiers (sécurité et encadrement) permettra aux agents de détention de se focaliser sur les exigences particulières de leurs missions respectives, que ce soit au SIM ou dans les ateliers en milieu ouvert et en milieu fermé. La formation continue et les possibilités d'évolution professionnelle seront également plus efficaces et transparentes. Il en va de même pour le recrutement des futurs collaborateurs et collaboratrices qui pourront être sélectionnés selon leurs compétences principales (sécurité ou encadrement).

La nouvelle répartition des EPT, conséquence de la mise en place du système de service, associée à la construction de la clôture extérieure et du poste avancé renforceront les aspects sécuritaires aux EB, aussi bien à l'intérieur des maisons que sur le domaine.

3. CONTEXTE LÉGAL

Une réforme générale de l'organisation pénitentiaire est en cours. Une commission du Grand Conseil examine actuellement un projet de loi sur l'exécution des peines et des mesures qui vise à réunir dans un même texte les différentes dispositions cantonales applicables en matière d'exécution des peines et qui prévoit notamment la fusion des EB et de la Prison centrale. La DSJ a mis en place une organisation de projet pour la mise en œuvre de cette importante révision. Si le calendrier fixé est respecté, une nouvelle ordonnance générale entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2018.

Le changement du système de service est une réforme spécifique nécessaire indépendamment des résultats de la réorganisation pénitentiaire globale. Il concerne uniquement les agents de détention des EB.

En principe, ces deux réformes entreront en vigueur en 2018. L'adoption des règles relatives au changement de système de service ne peut toutefois pas attendre la finalisation du projet d'ordonnance générale. En effet, cette modification implique la définition de nouvelles fonctions et la modification des cahiers de charge de nombreux agents de détention, ce qui implique des démarches administratives relativement longues. Pour que le changement de système de service puisse être effectif au 1^{er} janvier 2018, la DSJ se voit obligée de mettre en consultation sans délai une modification du règlement du 19 décembre 1995 concernant la durée du travail et l'horaire de certaines catégories de collaborateurs rattachés aux Etablissements de Bellechasse qui définit actuellement le cadre de travail des agents de détention. Cette modification législative entrera en vigueur dans cette forme, seulement si la réforme globale devait avoir du retard. Si elle est prête pour le 1^{er} janvier 2018, les dispositions mises aujourd'hui en consultation seront simplement intégrées dans l'ordonnance globale, ce qui permettra d'éviter une nouvelle dispersion des règles en matière pénitentiaire.

4. POINTS ESSENTIELS DU PROJET

L'ordonnance modifiant le règlement concernant la durée du travail et les horaires apporte aux EB et à ses collaborateurs un cadre légal de travail reconnu et validé par toutes les instances autorisées. Elle est conçue pour répondre aux futures modifications de l'environnement de travail. Elle permet une certaine flexibilité dans la gestion des horaires et du temps de travail et de surcroît et offre un statut juridique conforme à la situation particulière des agents de détention rattachés à l'agriculture.

5. CONSEQUENCES DU PROJET

Dans le cadre de la réorganisation des EB, un certain nombre de postes et de fonctions feront l'objet de modifications notamment au niveau du cahier des charges et des horaires de travail. Dans ce contexte, quelques collaborateurs et collaboratrices se verront attribuer une nouvelle fonction, dans le cadre des articles 33 à 35 de la LPers.

Par ailleurs, selon les conclusions de l'étude menée par le groupe de travail, les impacts sur le nombre d'EPT et sur les coûts de fonctionnement des EB dès le 1er janvier 2018 seront neutres.

6. COMMENTAIRES DES ARTICLES

Art. 1

Lettre a) et b) : la dénomination « agents de détention » correspond au terme utilisé par le Service du personnel et d'organisation de l'Etat de Fribourg.

Art. 2

Cet article n'appelle pas de commentaire particulier.

Art. 3

Depuis l'entrée en vigueur du règlement le 19 décembre 1995, les agriculteurs n'ont jamais travaillé sur une base hebdomadaire de 46 heures. Au vu de la réforme qui s'annonce, il n'est pas souhaité de maintenir cette inégalité.

L'annualisation du temps de travail est appliquée depuis de nombreuses années pour cette catégorie de personnel. Elle est nécessaire à la bonne gestion du temps de travail et des horaires pour répondre aux effets saisonniers des activités agricoles.

Art. 4

Cet article n'appelle pas de commentaire particulier.

Art. 4a

La durée maximale d'une journée et les temps de pause sont définis dans cet article. Les fourchettes horaires du début et de la fin de la journée offrent une flexibilité organisationnelle.

Le service de courte durée augmente les possibilités de compensation des heures supplémentaires durant la semaine et les week-ends, en fonction de la charge de travail du moment. Plus généralement, la planification des formations internes et externes ainsi que l'organisation des vacances et des compensations en seront facilitées et simplifiées.

Le tableau suivant (exemple pour le bâtiment cellulaire « BC ») visualise le fonctionnement d'une séquence type du service intérieur des maisons :

se- maine	1							2							3							4							5						
	L	M	M	J	V	S	D	L	M	M	J	V	S	D	L	M	M	J	V	S	D	L	M	M	J	V	S	D	L	M	M	J	V	S	D
Colla- bo. 1	12h	12h	congé	congé	congé	12h	12h	congé	congé	12h	12h	12h	congé	congé	12h	12h	congé	congé	congé	12h	12h	congé	congé	12h	12h	12h	congé	congé	8.5h	8.5h	8.5h	8.5h	8.5h	congé	congé

12h00 = horaire longue durée

08h30 = horaire courte durée

Art. 4b

Que ce soit d'ordre organisationnel ou environnemental, l'agriculture compte de nombreuses spécificités. Les activités sont en permanence soumises aux aléas météorologiques et aux contraintes du travail avec les animaux, ce qui augmente la complexité organisationnelle. Par exemple, les horaires des traites quotidiennes, l'affouragement et les soins spécifiques à chaque espèce et chaque race sont autant de paramètres dont il faut tenir compte pour définir l'horaire de travail. Pour ces raisons, les agents de détention qui exercent le métier d'agriculteur ne peuvent pas le faire dans les mêmes conditions cadres que les autres collaborateurs et collaboratrices. Ils ont besoin de plus d'autonomie et de flexibilité pour mettre en place une planification du temps de travail qui répond à ces particularités. Avec le système de rotation et les horaires adaptés dans l'ordonnance, les agriculteurs et agricultrices des EB pourront exercer leur métier de la même manière que dans l'agriculture privée

tout en respectant le statut d'agent de la fonction publique de l'Etat de Fribourg. Depuis plus de 20 ans, ils travaillent déjà avec ce système de tournus. Ils expriment unanimement leur satisfaction et souhaitent poursuivre leur activité de cette manière. À cela s'ajoute le système de réservistes qui permet de compenser les heures supplémentaires durant la semaine et les week-ends, selon la charge de travail du moment. Plus généralement, la planification des formations internes et externes ainsi que l'organisation des vacances et des compensations seront facilitées et simplifiées.

Le tableau ci-dessous présente ce système :

semaine	1							2							3							4							5							6												
	L	M	M	J	V	S	D	L	M	M	J	V	S	D	L	M	M	J	V	S	D	L	M	M	J	V	S	D	L	M	M	J	V	S	D	L	M	M	J	V	S	D	L	M	M	J	V	S
Collabo. 1	congé	congé	8.5h	8.5h	8.5h	congé	congé	8.5h	8.5h	8.5h	8.5h	8.5h	congé	congé	8.5h	8.5h	8.5h	8.5h	8.5h	8.5h	8.5h	8.5h	8.5h	8.5h	8.5h	8.5h	congé	congé	congé	8.5h	8.5h	8.5h	8.5h	8.5h	congé	congé	8.5h	8.5h	8.5h	8.5h	8.5h	8.5h	8.5h					

En rouge = horaire normal

En jaune = plage de compensation possible

Art. 5

L'horaire de cette catégorie de collaborateurs et collaboratrices n'appelle pas de commentaire particulier. Le système actuel, qui est en fonction depuis de nombreuses années, est souhaité par les personnes concernées. Pour rappel, cet aménagement spécifique des horaires et du temps de travail fait l'objet d'une dérogation à la Ltr, acceptée par le SECO et l'Inspection du travail fribourgeoise.

Art. 6

Le principe des indemnités financières peut s'illustrer par les exemples suivants :

- Lorsque le 25 décembre tombe un dimanche, le collaborateur ou la collaboratrice qui travaille habituellement dans un atelier en secteur fermé touchera une indemnité étant donné qu'elle est versée pour le jour férié ou pour le dimanche.
- Dans un autre cas de figure, lorsque cette même personne sera amenée à travailler la nuit du dimanche de Pâques, elle touchera alors une indemnité doublée étant donné que l'indemnité est versée pour le dimanche ou le jour férié et en plus pour la nuit.

Bien évidemment les compensations en temps restent réservées selon l'art. 2, al. 3.

Art. 7

Cet article n'appelle pas de commentaire particulier.

Art. 7a

Afin de préserver la santé et de trouver le meilleur équilibre travail - vie privée, le collaborateur ou la collaboratrice qui effectue des heures supplémentaires doit pouvoir s'attendre à compenser ses heures en temps de repos. La compensation par la rémunération, doit rester l'exception. Il est évident que c'est la bonne marche du service qui prime sur toute autre considération.