

Question Denis Grandjean
Meilleure prise en compte d'une charge
publique par une revalorisation des congés payés
octroyés aux collaborateurs de l'Etat

N° 938.06

Question

La commune est la base de notre collectivité publique. Elle pourvoit au bien commun sur le plan local. Elle accomplit les tâches qui lui sont dévolues par la loi et celles qu'elle décide d'assumer. Elle collabore, dans la mesure prévue par la loi, à l'exécution des tâches cantonales et fédérales. Elle peut participer à des entreprises d'économie mixte ou déléguer des tâches de droit public (art. 1 et 5 de la loi sur les communes).

Les tâches de conseiller communal ou de syndic sont très intéressantes mais de plus en plus difficiles à assumer par l'engagement demandé à ces personnes qui se mettent au service de la population. Bravo à ces volontaires!

Le conseil communal a de nombreuses attributions de gestion et d'administration. Durant ces vingt dernières années, une augmentation du volume de travail a été enregistrée pour les conseillers communaux et les syndics. En revanche, aucune réévaluation quant aux congés octroyés par l'Etat à ses employés effectuant ces tâches n'a été faite.

De plus, de nombreuses communes dans notre canton ont rencontré des problèmes afin de pourvoir leur conseil communal. Dans la Veveyse, Saint-Martin n'a pas eu de candidat de Fiaugères acceptant cette tâche, cela même après deux tours de scrutin. Il est également à craindre une perte d'efficacité de ces conseils à la suite des démissions par manque de temps à consacrer à la chose publique.

Financièrement, en donnant un peu plus de congé à ces employés pour les tâches communales, l'Etat effectuerait un investissement qui lui rapporterait certainement par plus de gestion communale de proximité.

Le bien-être du canton, des communes et des habitants est étroitement lié. En revalorisant les activités de conseiller ou de syndic, vous apporteriez une plus grande reconnaissance à ces personnes qui prennent des charges publiques pour le bien de tous.

Actuellement, les directives de l'Office du personnel de l'Etat de Fribourg prévoient un jour ouvrable de congé pour les membres des conseils communaux de moins de 500 habitants et deux jours ouvrables de congé pour les membres des conseils communaux de 500 à 1000 habitants, cela par année.

Ma question est:

- Voudriez-vous revoir et réajuster toute cette directive pour les syndics et conseillers communaux en accordant au minimum trois jours ouvrables de congé par année pour l'exercice d'une charge publique aux collaborateurs de l'Etat?

Le 16 mai 2006

Réponse du Conseil d'Etat

I. Situation actuelle

Les conditions de l'octroi de congés payés en faveur des collaborateurs et collaboratrices de l'Etat de Fribourg assumant une charge publique sont réglées par la loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat (LPers) et par le règlement du 17 décembre 2002 du personnel de l'Etat (RPers). Conformément aux articles 119 LPers et 72 RPers, le collaborateur ou la collaboratrice a droit à des congés payés d'une durée maximale de quinze jours ouvrables par année pour l'exercice autorisé d'une ou de plusieurs charges publiques non obligatoires à teneur de la législation fédérale ou cantonale:

Art. 119 LPers Congés payés b) Charges publiques

¹ Le collaborateur ou la collaboratrice a droit à des congés payés d'une durée maximale de quinze jours ouvrables par année pour l'exercice d'une charge publique non obligatoire à teneur de la législation fédérale ou cantonale.

² L'exercice d'une charge publique est soumis à autorisation. Celle-ci ne peut être refusée que si la charge publique n'est pas compatible avec la fonction exercée au service de l'Etat. Elle doit être requise à temps, de sorte que la situation en cas d'élection soit déterminée avant l'acte de candidature.

³ Lorsque la charge publique sollicite des absences du collaborateur ou de la collaboratrice pour une durée supérieure au congé payé, le solde des absences est pris sur les vacances ou fait l'objet d'un congé non payé. S'il est à prévoir que la durée des absences sera régulièrement supérieure à la durée du congé payé, il peut être imposé au collaborateur ou à la collaboratrice une diminution du taux d'activité ou un transfert.

Art. 72 RPers Compétence d'octroi et durée du congé

¹ La compétence d'autoriser un collaborateur ou une collaboratrice à accepter une charge publique et de lui accorder un congé payé pour l'exercice de celle-ci appartient aux Directions et aux établissements, sur le préavis de l'entité de gestion.

² Le Service du personnel et d'organisation dresse une liste des fonctions considérées comme charges publiques et édicte des directives sur la durée des congés payés. Dans tous les cas, elle ne peut dépasser quinze jours par année civile pour l'ensemble des charges assumées par un collaborateur ou une collaboratrice.

Dans le cadre de l'ancienne législation sur le personnel de l'Etat (la loi du 22 mai 1975 sur le personnel de l'Etat et son règlement d'exécution), le Service du personnel et d'organisation (SPO), alors dénommé Office du personnel, a édicté des directives concernant l'octroi des congés payés.

Ces directives donnent la définition suivante des activités considérées comme charges publiques:

Est considérée comme charge publique l'activité non obligatoire selon la législation fédérale ou cantonale, exercée par le collaborateur ou la collaboratrice en sus de son cahier des charges, en qualité de membre d'un législatif, d'un exécutif ou d'un tribunal institué par une loi, d'une commission de la Confédération, du canton ou d'une commune, d'un conseil de paroisse, d'un organe d'une des Eglises officielles ou de toute corporation ou établissement de droit public investi d'une parcelle de la puissance publique.

En conséquence, dans le secteur communal qui fait l'objet de la question du député Denis Grandjean, les activités en tant que membre d'un conseil communal, d'un conseil général, des commissions du conseil communal et du conseil général constituent des charges publiques.

Les heures de travail nécessitées par les travaux découlant de l'exercice de la charge publique (étude des dossiers, rédaction de correspondance, établissement de factures, etc.) ne donnent pas droit à des congés payés. Ces travaux doivent être effectués en sus de la durée de travail prévue contractuellement. En outre, les absences nécessitées par l'exercice d'une charge publique en dehors du temps bloqué (actuellement pour l'administration de 8 heures à 11 h 30 et de 14 heures à 16 h 30) ne sont pas comptabilisées dans le temps de travail. En d'autres termes, elles ne donnent pas droit à un congé payé. Enfin, si l'absence dure un demi-jour ou un jour entier, elle est comptabilisée, pour une personne travaillant à plein-temps, à raison de 4,2 h ou 8,4 h. Pour le personnel enseignant, le décompte des absences prises en compte dans le temps de travail se fait en fonction du nombre d'heures d'enseignement non données en raison de l'exercice d'une charge publique. Ce nombre ne peut dépasser trois fois le nombre d'heures d'enseignement hebdomadaires dû contractuellement.

Les directives actuellement en vigueur fixent un barème relatif au congé payé annuel octroyé aux collaborateurs et collaboratrices concernés:

L'exercice des charges publiques suivantes donne droit à un congé payé d'une durée annuelle maximale de:

- | | |
|--------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 15 jours ouvrables pour: | a) les membres de l'Assemblée fédérale;
b) les membres du Grand Conseil;
c) le syndic d'une commune de plus de 5000 habitants. |
| 10 jours ouvrables pour: | a) le syndic d'une commune de 2000 à 5000 habitants;
b) les membres des conseils communaux des communes de plus de 5000 habitants. |
| 5 jours ouvrables pour: | a) le syndic d'une commune de 1000 à 2000 habitants;
b) les membres des conseils communaux des communes de 2000 à 5000 habitants. |
| 3 jours ouvrables pour: | a) le syndic d'une commune de moins de 1000 habitants;
b) les membres des conseils communaux des communes de 1000 à 2000 habitants. |
| 2 jours ouvrables pour: | – les membres des conseils communaux de 500 à 1000 habitants. |
| 1 jour ouvrable pour: | – les membres des conseils communaux de moins de 500 habitants. |

Le nombre déterminant d'habitants est celui qui figure dans l'arrêté annuel du Conseil d'Etat indiquant l'effectif de la population au 31 décembre (population résidente).

Selon ce barème, la durée annuelle maximale du congé payé varie entre quinze jours ouvrables et un jour ouvrable, compte tenu de la fonction exercée et, pour les charges communales, du nombre d'habitants de la commune dans laquelle s'exerce la charge publique. Toutefois, ce barème n'est pas à comprendre comme une limitation du droit à la durée du congé payé. Celui-ci reste dans tous les cas de quinze jours. Le barème n'a comme objectif que de fixer le nombre de jours de congé auquel le personnel a droit sans avoir à produire de pièces justificatives. Ainsi, pour un syndic d'une commune de 1000 habitants, cinq jours sont octroyés d'office; au-delà, le collaborateur ou la collaboratrice doit, en principe, produire des pièces justificatives. C'est de cette manière que le barème a été appliqué jusqu'à ce jour.

II. Nécessité d'une révision du barème

En ce qui concerne les charges communales, depuis ces dernières années, le critère retenu par le barème contenu dans les directives ne se révèle pas toujours pertinent. En effet, une petite commune ne signifie pas nécessairement une somme de travail moins élevée pour ses édiles: une infrastructure peu développée peut avoir comme conséquence une augmentation des tâches de l'autorité communale elle-même. En outre, à l'instar du député Denis Grandjean, le Conseil d'Etat relève l'importance croissante de l'engagement requis par des affaires communales toujours plus complexes.

Pour ces motifs, il a été pris contact avec l'Association des communes pour lui demander son avis sur de nouveaux critères à retenir. La piste envisagée va dans le sens préconisé par le député Denis Grandjean, à savoir une plus grande uniformisation du nombre de jours de congé octroyés forfaitairement sans production de pièces justificatives. Au-delà de ces forfaits, les collaborateurs et collaboratrices seraient tenus de produire les pièces justificatives de leurs absences. En outre, par convention préalable entre le collaborateur ou la collaboratrice concerné-e et le chef ou la cheffe de service, convention préavisée par le SPO, un forfait individuel allant au-delà du barème préconisé par les directives pourrait être prévu, jusqu'au maximum de quinze jours ouvrables. Tel pourrait être le cas lorsque la charge exercée suppose, de par sa nature, de très nombreuses absences pendant l'horaire normal de travail. Donnons l'exemple d'un conseiller communal en charge de l'édilité alors que des chantiers importants sont entrepris par la commune. Il va de soi, dans tous les cas, que les jours de congé ne seront octroyés que s'ils ont été effectivement utilisés pour l'exercice de la charge publique. Il convient de préciser en outre que toutes les absences dépassant les quinze jours ouvrables continueront à être traitées conformément à l'article 119 al.3 LPers.

L'Association des communes, par l'intermédiaire de son secrétariat permanent, va prochainement répondre à la sollicitation qui lui a été faite. De nouveaux critères pertinents et répondant aux préoccupations du député Denis Grandjean seront alors mis en place.

En conclusion, le Conseil d'Etat rejoint le député Denis Grandjean dans son argumentation en faveur d'une modification des directives du 30 mars 1987 relatives aux congés payés octroyés aux collaborateurs assumant une charge publique. Celles-ci feront l'objet d'une refonte complète en conformité avec les articles 119 LPers et 72 LPers.

Fribourg, le 4 juillet 2006