

**RAPPORT EXPLICATIF RELATIF
AU PROJET DE REGLEMENT DU PERSONNEL COMMUNAL**

I. PRÉAMBULE

Comme mentionné dans le message 02-18 relatif à l'objet cité en titre, le règlement du personnel communal ne subit pas de grands changements de fond. C'est principalement dans sa forme et les formulations et/ou terminologies qu'un rafraichissement a été opéré.

Afin de faciliter la lecture de ce document et de vous en fournir les clés, nous avons répertorié l'ensemble des modifications, article par article.

II. COMMENTAIRE DU RÈGLEMENT ET DE CERTAINS DE SES ARTICLES

Chapitre I : Champ d'application

Article premier – Objet et champ d'application

Le projet de loi reprend ici les dispositions usuelles traitant l'objet et le but de la loi sur le personnel.

Article 2 – Droit réservé

Cet article précise l'article 1.

Chapitre II : Organisation et instruments de gestion

- ⇒ Le Conseil communal a tenu compte de la suggestion de la Commission pour l'examen du projet de Règlement du personnel communal (ComRPers), laquelle ajoute un complément au titre d'origine « organisation ».

Articles 3 à 9

Le projet de règlement précise ici les fonctions clés de l'Administration en termes de ressources humaines notamment.

Article 9 - Délégation du personnel

La Délégation du personnel a été créée après l'entrée en vigueur du règlement du personnel communal, raison pour laquelle son existence n'y figurait pas.

Dans ce règlement nouveau, un article lui est consacré.

- ⇒ Le Conseil communal a tenu compte de la suggestion de la Commission pour l'examen du projet de Règlement du personnel communal (ComRPers), laquelle précise à l'article 2, que sa composition et ses buts sont définis dans des statuts.

Article 11 b) – Descriptif de fonction

Cet article a été mis à jour avec une terminologie adéquate en remplaçant « cahier des charges » par « descriptif de fonction » et en y ajoutant le niveau hiérarchique.

Article 12 c) – Classement des fonctions

L'ancien article était très sommaire, le Conseil communal a donc précisé ici une pratique existante.

Article 13 d) – Appréciation périodique et entretien annuel du personnel

Depuis 2011, le Conseil communal a instauré, par voie de directive, que le rythme de la progression dans l'échelle des traitements est déterminé en fonction des années de service et du niveau des prestations, niveau attesté par les appréciations annuelles. L'article 13d) fixe cela dans le règlement lui-même. Il s'agit donc d'une pratique existante.

- ⇒ Le Conseil communal n'a pas tenu compte de la suggestion de la ComRPers, laquelle propose le renvoi de l'article à la législation sur le personnel qui inclut également le règlement du 26 janvier 1988 sur les voies de droit relatives aux qualifications périodiques du personnel de l'Etat (RSF 122.70.22). Ce dernier prévoit notamment que le collaborateur peut demander le réexamen de sa qualification lorsqu'il estime que celle-ci est injustifiée dans un délai de 10 jours.

En effet, le système en place par la « Directive du Conseil communal concernant la classification des fonctions et l'échelle des traitements du personnel communal » et le « mode d'emploi du processus d'appréciation » fixe déjà la procédure de recours.

Chapitre III : Création des rapports de service

Articles 15 à 17

Les articles 15 à 18 ont uniquement été modifiés dans leur formulation. Les questions de fond ne sont pas touchées.

L'article 16 reprend les dispositions usuelles traitant du principe de non-discrimination.

Article 18 – Contrat d'engagement

Le Conseil communal a souhaité distinguer les contrats à durée déterminée de ceux à durée indéterminée en précisant la forme revêtue ainsi que les annexes faisant partie intégrante du contrat.

Article 19 – période probatoire

Aucun changement par rapport à l'article 8 du règlement actuellement en vigueur.

Article 20 – Confirmation d'engagement

Faisant suite à l'article 13d) traitant des appréciations annuelles, cet article précise que la confirmation d'engagement est soumise, entre autres, à une appréciation effectuée par les supérieurs hiérarchiques.

Chapitre IV : Droits et devoirs du personnel

Article 21 – devoirs généraux du personnel

L'alinéa 2 est nouveau. Le Conseil communal souhaite fixer cet élément dans une base légale, inexistante jusqu'à maintenant.

Article 22 – devoirs supplémentaires des cadres

Ayant précisé cette notion de cadres dans le chapitre I, c'est en toute logique qu'un article spécifique aux devoirs généraux des cadres est établi.

Article 23 – Attitude et collaboration

Le Conseil communal souhaite que les éléments indispensables à la collaboration interservices et à l'attitude générale des collaborateurs et collaboratrices soient mentionnés dans une base légale.

Article 25 – Charges publiques

Avec l'engagement croissant des collaborateurs et collaboratrices membres de partis politiques, il est nécessaire de préciser que cela ne doit pas péjorer leur travail pour l'Administration communale, ni être en contradiction avec celui-ci.

Article 26 – Activité accessoire

Le sens de cet article rejoint le précédent relatif à la « charge publique » puisque la priorité est donnée au travail effectué au sein de l'Administration communale.

Article 27 – Secret de fonction et secret des délibérations

Une précision a été apportée à l'alinéa 2 avec la mention suivante : « *Doivent en outre demeurer secrets les avis exprimés oralement dans les délibérations* ».

Article 28 – Déposition en justice

Avec la densification et la complexité des affaires traitées par le Conseil communal et ses collaborateurs-trices, il est nécessaire de préciser qu'en cas de déposition en justice, une autorisation de l'employeur est nécessaire, notamment afin d'avoir la possibilité de délier le collaborateur et la collaboratrice du secret de fonction.

Article 29 – Avantage indus et droit de grève

Le projet de règlement reprend ici les dispositions usuelles traitant des cadeaux et dons reçus à titre personnel ainsi que du droit de grève.

Article 30 – Formation et perfectionnement

Les alinéas de cet article renforcent la volonté de Conseil communal de soutenir la formation et le perfectionnement de son personnel.

Article 31 – Déplacement temporaire dans une autre fonction

L'alinéa 2 remplace « le responsable ou la responsable de l'administration » par « le ou la secrétaire général-e »

L'alinéa 3 renvoi à un nouvel article.

Article 32 – Récusation

Le projet de règlement reprend ici les dispositions usuelles traitant de la récusation.

Article 34 – Responsabilités

Le projet de règlement reprend ici les dispositions usuelles traitant de la protection des données, de la responsabilité civile de la Commune et du respect du matériel.

Article 35 – Conseil et médiation

Il était fait mention du Conseil communal en qualité d'organe de conseil et de médiation. La précision est faite de s'adresser à son ou sa chef-fe de Dicastère. Ceci respecte ainsi l'ordre établi en matière de communication et laisse la possibilité d'un recours éventuel « au Conseil communal ».

Chapitre V : Traitement, Indemnités diverses, Allocations et Assurances

Article 37 – Principe de rémunération

Une adaptation de terminologie « *les allocations communales complémentaires* » remplacées par « *Allocations communales d'employeur* », faisant ainsi référence à l'article 43.

Article 38 – Indexation

L'ancien énoncé de cet article était incomplet aux yeux du Conseil communal, puisqu'il faisait uniquement mention au coût de la vie. Maintenant, il a été adapté avec quelques compléments.

Article 39 – 13^e salaire

La notion de 13^e salaire non versé si le ou la collaboratrice quitte son poste durant la période probatoire a été supprimée. Elle n'a pas de raison d'être.

Article 40 – Augmentation

Afin d'être en accord avec la pratique énoncée, notamment aux articles 13d et 20, il est fait mention ici, du lien entre le résultat des appréciations annuelles et l'augmentation de salaire. L'alinéa 3 précise qu'il n'y a pas d'augmentation de salaire la première année. Cette mention est importante principalement en cas d'engagement en cours d'année. En l'occurrence, le principe d'équité de traitement n'est pas respecté si une personne engagée en cours d'année bénéficie déjà d'une augmentation de salaire au mois de janvier suivant.

Article 41 – Gratification d'ancienneté

L'ancien article y relatif mentionnait le versement d'une gratification d'ancienneté dès 20 ans de service auprès de la Commune de Marly, puis tous les 5 ans, sur la base d'un montant forfaitaire, calculé au prorata du taux d'activité.

L'article 28 relatif à la prime de fidélité a été abrogé. Cette prime était versée en cas d'atteinte du sommet de l'échelle des salaires. En contrepartie, le Conseil communal a décidé d'abaisser l'octroi de la gratification d'ancienneté à 15 ans, en conservant un versement tous les 5 ans. La grande différence réside dans le versement de tout ou partie d'un 14^e salaire et non plus d'un montant forfaitaire et celui-ci s'opère de façon progressive. Le principe d'équité de traitement est donc respecté.

⇒ Le Conseil communal a tenu compte de la proposition de modification de la ComRPers, laquelle précise notamment les alinéas 2 à 5.

Article 42 – Années de services

Le Conseil communal souhaite relever l'engagement des collaborateurs et collaboratrices ayant été formé-es par la Commune en tenant compte de ces années d'apprentissage dans le calcul des années de services.

Article 43 – Allocations communales d'employeur pour famille

L'expérience a démontré que la teneur de cet article n'était pas suffisamment claire. Il mentionnait le fait que tous les collaborateurs-trices avec des enfants à charge jusqu'à 25 ans percevaient cette allocation. C'est la raison pour laquelle il a été précisé, en reprenant les termes utilisés dans différents autres règlements de personnel communal.

Articles 44a) – Moyen de transport et 45b) Remboursement de frais

Ces deux articles sont nouveaux et font référence à la mobilité du personnel communal.

Article 48 – Traitement en cas de maladie ou d'accident

Expérience faite, les abus sont possibles dans ce domaine. C'est la raison pour laquelle le Conseil communal a souhaité supprimer le délai-cadre dans lequel le collaborateur ou la collaboratrice touche son salaire en cas d'incapacité de travail, mais d'étendre la durée du versement du salaire, lequel passe de 720 jours à 730 jours.

Article 49 – Traitement en cas d'invalidité

La référence du taux d'invalidité, reconnue par l'Assurance invalidité a été précisée.

Article 50 – Traitement en cas de décès

En cas de décès d'un-e collaborateur-trice, alors soutien de famille, la durée du versement du salaire était fixée à 2 mois au total. Le Conseil communal a souhaité adapter cette durée à 4 mois, permettant ainsi à la famille du/de la défunt-e de pouvoir s'organiser de façon adéquate.

Chapitre VI : Conditions générales de travail

Article 56 – Equipements spéciaux

Il s'agit d'un tout nouvel article. C'est notamment à cause de l'évolution des tâches de terrain et de la loi sur la sécurité au travail que la volonté communale est de préciser ces éléments.

Article 61 – Vacances

L'alinéa 3 précise la pratique selon laquelle en début d'année, le ou la Secrétaire général-e ainsi que les Responsables de service établissent le tableau des vacances.

Article 64 – Jours fériés et chômés

La notion de jours chômés était absente de l'ancien article. La précision est maintenant faite.

Article 65 – congés

L'alinéa 2 : Les questions de terminologie ont été adaptées (par exemple, *mariage et enregistrement d'un partenariat*).

La référence à l'octroi de jours de congé en cas de naissance d'un enfant a été supprimée puisqu'un article particulier a été rédigé (Articles 68 et 69).

Le Conseil communal a en outre souhaité élargir le nombre de jours de congé payés dans les cas graves, avec notamment l'augmentation du nombre de jours en cas de

- décès du conjoint, d'un enfant ou des parents, en octroyant 5 jours au lieu de 3 jours
- maladie grave d'un membre du ménage du collaborateur ou de la collaboratrice demandant subitement de l'assistance nécessaire, octroyant dans ce cas 2 jours au lieu d'un jour actuellement.

Par contre, il ne fait plus la distinction de l'éloignement géographique en cas de funérailles d'un autre membre de la parenté ou d'une autre personne avec laquelle le collaborateur ou la collaboratrice a eu d'étroites relations, au maximum et fixe la modalité de congé à 1 jour (au lieu de 3 jours en cas d'éloignement).

A l'alinéa 3, le Conseil communal a souhaité relever l'engagement des collaborateurs-trices dans le cadre des cours J+S qui profitent ainsi à la jeunesse en octroyant également 5 jours de congé par année. Ceci peut s'apparenter à une formation pour laquelle le Conseil communal souhaite marquer son soutien. Relevons que des allocations pour perte de gain sont perçues en cas de cours J+S.

Articles 67 - Congé maternité

Afin d'être en adéquation avec la loi fédérale notamment, l'alinéa 3 relatif à la réduction du congé maternité a été supprimé.

Articles 68 et 69 – Congé paternité et congé d'adoption

Le Conseil communal relève ces événements et reconnaît leur importance dans la vie d'un collaborateur, respectivement d'une collaboratrice et décide de la création de ces articles.

Article 70a) à 73d) Places de stationnement

Avec l'élaboration du plan de mobilité en cours de finalisation, le Conseil communal a souhaité poser les minimas de ce dernier dans le règlement de portée générale.

Chapitre VII : Cessation des rapports de service

Article 76 – Démission

L'alinéa 2 fait mention d'un délai de démission plus long pour les cadres, lequel est de 6 mois au lieu de 3. Ceci apparaît clairement comme indispensable étant donné la nature des postes de cadres et leurs importantes implications en termes financiers, de responsabilités et d'encadrement. L'expérience a démontré que le départ d'un responsable de service peut engendrer de nombreux problèmes. Le délai de 6 mois permettrait d'optimiser la transmission des informations et de l'équipe en place.

- ⇒ Le Conseil communal a tenu compte de la proposition de la ComRPers, laquelle suggérerait de supprimer l'obligation de rester en fonction jusqu'à l'arrivée du successeur, mais au maximum 6 mois supplémentaires.

Article 77 – Résiliation par entente réciproque

Il s'agit d'un nouvel article permettant une certaine flexibilité dans la résiliation, ceci en fonction des motifs du départ annoncé du collaborateur ou de la collaboratrice.

Article 78 - Résiliation ordinaire des rapports de service

Afin d'alléger la procédure de résiliation ordinaire du contrat, laquelle peut, dans un cas simple, durer jusqu'à 1 an, le Conseil communal a souhaité se référer davantage aux procédures existantes.

L'alinéa 1 rappelle que les appréciations annuelles sont déterminantes également dans la poursuite des rapports de service ou le cas échéant de l'extinction de ceux-ci.

L'alinéa 2 précise la possibilité de déléguer la compétence du suivi de la procédure de résiliation des rapports de service.

Cet article s'inspire de l'article 19 du règlement type édicté par le Service des communes.

- S'agissant de manière plus générale de la procédure de licenciement, il y a lieu de relever que les principes généraux du droit devront bien entendu être respectés, car émanant du droit supérieur. Par exemple : le **droit d'être entendu**, qui veut que chaque personne puisse s'exprimer sur une procédure la concernant avant le prononcé d'une décision. Sa fonction est double puisque, d'une part, il sert à l'établissement des faits et, d'autre part, il constitue un droit indissociable de la personnalité, garantissant à un particulier de participer à la prise d'une décision qui touche sa situation juridique. Le droit d'être entendu comprend le droit de prendre part à la procédure et de s'exprimer au préalable sur tous les éléments pertinents de la cause, le droit de participer à l'administration des preuves, le droit de consulter les pièces, le droit à une décision motivée et le droit de se faire assister ou représenter.
- Le **principe de proportionnalité** qui veut que les moyens mis en œuvre par l'administration restent toujours dans un rapport raisonnable avec l'intérêt public poursuivi. En matière de droit public du personnel, on retiendra en substance que la mesure prise doit être dans un rapport raisonnable avec l'atteinte aux droits de la personne concernée qu'elle entraîne (pesée des intérêts). En substance, pour imager le principe : « on ne tire pas sur une mouche avec un canon ».

- **L'interdiction de l'arbitraire** : Une mesure est arbitraire non pas déjà lorsqu'une autre solution est possible ou même préférable, mais lorsqu'elle est en contradiction claire avec l'état de fait, qu'elle viole grossièrement un principe juridique incontesté ou qu'elle heurte d'une manière choquante le sentiment de la justice

Dans ce cadre de la mise en œuvre des principes généraux du droit, il y a lieu de préciser, ainsi que cela a été présenté au personnel, que le fait de supprimer dans le projet de règlement l'étape formelle de l'avertissement ne signifie pas que cette étape va disparaître. Ce qui disparaît avec cette suppression, c'est le recours possible contre cet avertissement qui constitue le cas échéant une étape de procédure inutile, car un recours déposé contre l'avertissement n'empêche pas l'employeur de prononcer le licenciement dans la foulée. Le Conseil communal propose en substance ici de reprendre le mode de fonctionnement adopté pour l'administration fédérale.

Cela étant précisé, et nonobstant ce qui précède, l'étape de l'avertissement, mais non sujet à recours, demeure et demeurera encore dans l'immense majorité des cas indispensable pour respecter les principes rappelés ci-dessus, notamment celui de proportionnalité et le droit d'être entendu. En effet, on part de l'idée que normalement, un avertissement donné à un collaborateur avec un délai pour lui permettre de s'améliorer, permet précisément d'arriver au but souhaité, si le collaborateur est de bonne volonté, ceci sans prendre immédiatement la mesure extrême du licenciement.

A noter toutefois aussi que selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, un licenciement peut être prononcé sans avertissement préalable, s'il ressort clairement du comportement de l'employé que l'avertissement n'aura aucun effet sur son comportement.

Article 79 - procédure de renvoi pour juste motifs et article 80 – résiliation ou renvoi injustifié

Le projet de loi reprend ici les dispositions usuelles y relatives.

Article 81 – Retraite

Les alinéas 1 et 2 font mention de l'âge de la retraite, lequel est déterminé par la LAVS. L'ancien règlement parlait de 60 ans, âge auquel une retraite, anticipée ou non, n'est légalement pas possible.

Une référence à la retraite anticipée, prévue à l'article 82 est également mentionnée.

Article 82 – Retraite anticipée

La notion de retraite anticipée et les grandes lignes de celle-ci figurent maintenant dans le règlement de portée générale. Il s'agit d'un souhait du Conseil communal qui précise tout de même que cette opération ne doit rien coûter à la commune.

Article 83 – Transfert et suppression de poste

Cette notion est importante, d'où la nécessité d'en préciser les conditions dans cet article. Avec l'analyse stratégique et financière et la volonté du Conseil communal de veiller au respect d'une organisation conforme aux besoins, il se pourrait qu'en cas de réorganisation, un service, une section disparaisse.

- ⇒ Le Conseil communal a tenu compte de la proposition de la ComRPers de troquer la notion « d'avertissement » par celle de « préavis ».

Article 89 – Disposition transitoire

L'alinéa 1 prévoit une période transitoire durant laquelle les collaborateurs-trices au bénéfice d'une prime de fidélité continueront à la percevoir, selon d'autres modalités.

Article 90 – Entrée en vigueur

C'est au Conseil communal qu'appartient la décision du moment de l'entrée en vigueur du présent règlement, ceci principalement pour des raisons d'organisation interne.