

COMMENTAIRE

accompagnant le projet de modification du règlement du personnel de l'Etat

Le règlement du personnel de l'Etat (RPers) s'inscrit dans le prolongement de la loi sur le personnel de l'Etat (LPers). Il contient les dispositions d'exécution de cette dernière et sa structure en est très proche. Une révision de la LPers, comme elle est actuellement en cours, implique ainsi directement une révision du RPers.

COMMENTAIRES DES DISPOSITIONS

Article 5 RPers – Cadres supérieurs

Les Directions et les établissements devront nouvellement informer le Service du personnel et d'organisation (SPO) dès que la désignation de leurs cadres supérieurs aura été faite.

Article 8 RPers – Dispositions réglementaires (articles 9 et 12 LPers)

L'article 8 alinéa 3 est abrogé. Cf. Message accompagnant la révision de la LPers (articles 14 et 15 LPers).

Article 14 RPers – Procédure d'engagement – conditions générales

Il s'agit ici de réglementer la pratique actuelle. Selon l'article actuel, seules les absences liées à une maladie ou un accident permettent l'engagement d'un remplaçant ou d'une remplaçante, même si la couverture financière ou en effectif n'est pas garantie. La pratique étend cette possibilité de remplacement aux cas d'absences pour cause de congé maternité, congé paternité ou congé d'adoption. L'article est ainsi adapté à la pratique.

La vacance doit, en principe, être d'une durée de deux mois. A titre exceptionnel, lorsque les besoins du service l'exigent, la durée peut être inférieure à deux mois. C'est pourquoi, même pour un congé paternité, il peut arriver que l'absence du collaborateur soit remplacée pour assurer un bon fonctionnement du service.

Article 18 RPers – Mise au concours-publication

Tenant compte de l'évolution des techniques de communication et des habitudes des personnes, une publication des postes mis au concours dans la Feuille officielle n'est plus d'actualité. Une partie de l'alinéa 1 est dès lors abrogée.

Chapitre 4 – Fin des rapports de service (titre modifié du chapitre)

Le titre du chapitre 4 est modifié car, avec la suppression de la reconnaissance officielle de la qualité d'agent ou agente des services publics (cf. infra art. 28 RPers), les articles de ce chapitre ne traitent plus que de la fin des rapports de service (licenciement et retraite).

Article 28 RPers – Reconnaissance officielle de la qualité d'agent ou agente des services publics (article 32 LPers)

Cf. Message accompagnant la révision de la LPers (article 32 LPers)

Article 29 RPers – Licenciement ordinaire (articles 37 à 41 LPers) – Procédure

La procédure de résiliation ordinaire a été adaptée afin de tenir compte des modifications apportées aux dispositions du projet de révision de la LPers (cf. Message accompagnant le projet de modification de la LPers). En résumé, le projet de révision de la LPers a abrogé l'obligation d'une évaluation formelle des prestations avant l'introduction d'une procédure de résiliation. Désormais une « lettre d'avertissement », et non plus un « avertissement », doit être adressée au collaborateur ou à la collaboratrice. Le changement réside dans le fait que la lettre d'avertissement constitue une simple mise en garde, donnant la possibilité au collaborateur ou à la collaboratrice de s'améliorer. Aussi, contrairement au droit actuel, la lettre d'avertissement n'est plus une décision, excluant par là-même toute voie de recours.

Cela étant, à l'alinéa 1 de l'article 29, la référence à l'obligation de procéder à une évaluation formelle des prestations au sens de l'article 22 LPers a été supprimée. Alors que le droit actuel donnait la compétence d'adresser un avertissement au chef ou à la cheffe de service ou à l'autorité d'engagement, celle-ci est désormais exclusivement dévolue au chef ou à la cheffe de service. Cependant, celui-ci ou celle-ci doit préalablement requérir le préavis de l'autorité d'engagement.

L'alinéa 2 réfère les exigences minimales que doit remplir la lettre d'avertissement. Il s'agit d'une lettre écrite qui doit être motivée. Ainsi, conformément aux principes de la bonne foi et de l'interdiction de l'arbitraire (article 9 Cst.), la lettre d'avertissement doit être reconnaissable en tant que telle et elle doit permettre au collaborateur ou à la collaboratrice de savoir clairement quels sont les manquements reprochés et quelles sont les exigences auxquelles il ou elle aura à satisfaire à l'avenir. Un délai raisonnable (délai d'épreuve) pour y remédier doit être fixé. En effet, les reproches formulés ne sauraient être valables au long court. Dit d'une autre manière, il existe un droit à « l'oubli » suite à l'écoulement d'un certain temps. Si de nouveaux manquements devaient être constatés après l'écoulement du délai d'épreuve, alors il s'agira de refaire une nouvelle lettre d'avertissement. Enfin, la lettre d'avertissement doit contenir, au moins implicitement, une menace de résiliation ordinaire.

Selon l'alinéa 3, au terme du délai d'épreuve, si le collaborateur ou collaboratrice ne donne toujours pas satisfaction, alors l'autorité d'engagement ou la personne désignée par elle pourra ouvrir la procédure de licenciement. Concrètement, l'ouverture de la procédure consiste à l'envoi d'un courrier au collaborateur ou à la collaboratrice l'informant de l'ouverture d'une procédure de résiliation ordinaire. S'agissant de son contenu, elle rappelle notamment brièvement les reproches formulés dans l'avertissement et les attentes d'améliorations, en précisant pourquoi celles-ci n'ont pas été remplies.

L'alinéa 4 prévoit que l'autorité d'engagement ou la personne désignée par elle entend, en principe, le collaborateur ou la collaboratrice avant de rendre une décision de résiliation ordinaire. Le terme « en principe » fait référence au fait que si elle ne pouvait avoir lieu, par exemple en raison de l'absence du collaborateur ou de la collaboratrice en raison d'une incapacité de travail, elle ne saurait invalider la procédure. Les garanties données au droit d'être entendu s'exercent par écrit, à savoir un délai est donné au collaborateur ou à la collaboratrice pour consulter le dossier et faire valoir ses observations par écrit.

Au terme du délai pour la consultation du dossier, l'alinéa 5 prévoit que l'autorité d'engagement rend sa décision. Cet alinéa reprend dans son ensemble les termes de l'actuel article 30 (qui est abrogé ; cf. infra article 30), soit : a) dans une résiliation trois mois d'avance pour la fin d'un mois, conformément à l'article 37 LPers ; b) dans un transfert au sens de l'article 34 al. 1 let. d LPers ; c) dans l'envoi d'une nouvelle lettre d'avertissement ; d) dans la renonciation à la prise d'une mesure.

Cette adaptation est purement formelle. Elle permet une meilleure lecture des étapes successives de la procédure de licenciement ordinaire. Désormais, celles-ci figurent toutes dans cette adaptation de l'article 29.

Article 30 RPers – Licenciement ordinaire – Décision

L'article 30 est abrogé. Cet article a été entièrement repris à l'alinéa 5 de l'article 29.

Article 31 RPers – Licenciement ordinaire – Cas particuliers (article 36 LPers)

L'alinéa 5 est abrogé d'une part, en raison de l'abrogation de l'article 28 relatif à la reconnaissance officielle (article 31 alinéa 5 in fine) et d'autre part, en raison de l'inégalité de traitement injustifiée qu'engendre cet alinéa pour les collaborateurs et collaboratrices classé-e-s en classe inférieure.

Article 32 RPers – Procédure de renvoi pour de justes motifs (article 44 LPers)

Cette disposition s'attache au licenciement pour de justes motifs. Celui-ci se distingue du licenciement ordinaire par ses motifs, par sa procédure et par ses conséquences. L'alinéa 1 pose la condition pour l'ouverture d'une telle procédure : des indices sérieux. En tant que mesure exceptionnelle ne devant être admise que de manière restrictive, la résiliation pour justes motifs ne pourra être justifiée que par un manquement particulièrement grave du collaborateur ou de la collaboratrice. Un manquement moins grave ne pourra entraîner une résiliation pour justes motifs, conformément au principe de la proportionnalité, que s'il a été répété malgré un avertissement préalable.

L'alinéa 2 de l'article 32 a été adapté en permettant à l'autorité d'engagement de donner une lettre d'avertissement. Comme pour la procédure de résiliation ordinaire, il s'agit ici d'une simple lettre de mise en garde, et non pas d'une décision sujette à recours. Cependant, une distinction est à faire dans le cadre de la résiliation pour justes motifs dans le sens qu'il n'y a pas lieu de donner ici un délai d'épreuve. Dès lors que l'on aurait pu d'emblée arriver à une résiliation pour justes motifs en raison de la gravité des reproches formulés, on peut attendre que le collaborateur ou la collaboratrice corrige immédiatement le manquement reproché. Un nouveau manquement aux faits reprochés permettrait à l'autorité d'engagement de résilier immédiatement les rapports de service. Sous réserve que les reproches formulés et les circonstances devront également être appréciés en tenant compte, notamment, du principe constitutionnel de la proportionnalité.

Ainsi, en cas d'un motif sérieux de renvoi, l'autorité d'engagement ou la personne désignée pourra ouvrir la procédure de résiliation pour justes motifs. Elle consiste en l'envoi d'un courrier au collaborateur ou à la collaboratrice l'informant de l'ouverture d'une procédure de résiliation pour justes motifs et décrit, brièvement, les reproches formulés. Ensuite, comme pour la procédure de renvoi ordinaire, il revient à l'autorité d'engagement ou à la personne désignée par elle d'entendre, en principe, oralement le collaborateur ou la collaboratrice avant de rendre une décision (alinéa 3).

Le terme « en principe » fait référence au fait que si elle ne pouvait avoir lieu, par exemple en raison de l'absence du collaborateur ou de la collaboratrice en raison d'une incapacité de travail, elle ne saurait invalider la procédure. Les garanties données au droit d'être entendu peuvent s'exercer par écrit, à savoir un délai est donné au collaborateur ou à la collaboratrice pour consulter le dossier et faire valoir ses observations par écrit. Au terme de ce délai, la compétence de rendre la décision adéquate (résiliation des rapports de service, transfert, renonciation à une prise de mesure ou autre) revient à l'autorité d'engagement (alinéa 4).

L'alinéa 5 règle la procédure d'urgence simplifiée prévue à l'article 45 al. 1 in fine LPers, lorsque le cas nécessite un départ immédiat du collaborateur ou de la collaboratrice.

L'alinéa 6 rappelle que dans tous les cas prévus par les alinéas précédents, y compris lorsque le renvoi a été précédé d'un avertissement, la décision a un effet immédiat dès sa notification.

Article 34a RPers – Indemnité de situation acquise

Cf. message accompagnant la révision de la LPers (article 47a LPers).

La LPers posant le principe de l'indemnité de situation acquise, les modalités se retrouvent dans le RPers: ainsi notamment, outre l'âge de 55 ans que doit avoir atteint le collaborateur ou la collaboratrice, la nouvelle fonction proposée doit être raisonnablement acceptable. Tel sera le cas si la classe salariale proposée n'est pas inférieure à 4 classes par rapport à la précédente. Il est ainsi garanti que le collaborateur ou la collaboratrice ne se retrouve pas avec une fonction qui ne tiendrait pas compte de ses compétences. Une référence à l'ordonnance relative au maintien de la situation salariale acquise en cas d'abaissement de la classification d'une fonction (RSF 122.72.26) peut être faite pour le reste des conditions d'octroi et les modalités de versement.

Article 67 RPers – congé proche aidant

Article 67 alinéa 1 lettre h) Congés payés de courte durée

L'article 67 alinéa 1 lettre h) actuel octroie un congé de cinq jours par an pour un enfant malade et ce, sur présentation d'un certificat médical. L'article 67 alinéa 1 lettre i) octroie un congé de trois jours par an pour un membre du ménage grièvement malade et qui manquerait subitement de l'assistance. Le projet introduit un congé appelé congé pour proche aidant, ce dans un but d'adaptation à la future loi fédérale en la matière actuellement en cours d'adoption. Cette adaptation entre également dans le cadre d'une meilleure conciliation entre vie personnelle et vie professionnelle, objectif de la nouvelle politique du personnel de l'Etat de Fribourg.

Dorénavant, un collaborateur ou une collaboratrice pourra s'absenter pour soigner un membre de sa famille, peu importe qu'il s'agisse d'un enfant ou d'un autre membre de la parenté, ou son partenaire. La notion de membre de la famille est à prendre dans le sens donné par le projet fédéral en cours, qui lui-même renvoie à l'article 29^{septies} alinéa 1 P-LAVS. Il s'agira donc des parents en ligne directe ascendante ou descendante (les parents et les enfants principalement), et des frères et sœurs, auxquels s'ajoutent le-la conjoint-e et les beaux-parents, de même que le-la partenaire qui fait ménage commun avec le collaborateur ou la collaboratrice depuis au moins cinq ans de manière ininterrompue. Les enfants sont ceux avec lesquels le lien de filiation est établi au sens du droit civil (cf. message du 22 mai 2019 concernant la loi fédérale sur l'amélioration de la conciliation entre activité professionnelle et prise en charge de proches, ch. 5.1).

Ainsi, les lettres h et i se voient réunies en une seule lettre h (la lettre i étant supprimée). Le congé donné, que ce soit pour un enfant ou un membre de la famille est de trois jours par cas avec un maximum de 10 jours par an. Pour un enfant malade, le congé est ainsi diminué (trois jours de suite au maximum au lieu de cinq). Il est par contre octroyé non seulement, comme actuellement, par enfant ou membre du ménage, mais par cas de maladie ou accident. Dès lors, un enfant pourra être malade et nécessiter la présence d'un parent plusieurs fois par année, ce jusqu'à concurrence de dix jours par année au total.

Une attestation médicale n'est en règle générale plus nécessaire. Au vu des règles générales applicables en matière de preuve, le collaborateur ou la collaboratrice peut, selon les besoins et sur demande de l'employeur, devoir prouver les faits qui donnent naissance à son droit et de ce fait,

éventuellement fournir un certificat médical, si d'autres éléments ne permettent pas d'en apporter la preuve.

La notion de gravité de la maladie pour les membres de la famille est supprimée. Les affections donnant droit au congé sont des atteintes à la santé. Cette notion générale vise à ne pas limiter les causes à une maladie ou à un accident et à inclure aussi, par exemple, les cas de handicap.

Il faut comprendre cette disposition comme la possibilité de prendre trois jours isolés ou consécutifs. Ce droit ne peut s'étendre au-delà, le but étant de permettre la présence du collaborateur ou de la collaboratrice au moment crucial de la maladie (« congé limité au temps nécessaire à la prise en charge ») et ne vise pas les cas de maladie chronique ou de longue durée. Il y a lieu de rappeler ici les services offerts par le Chaperon Rouge de la Croix-Rouge fribourgeoise (heures de garde en urgence et à domicile des enfants de 0 à 12 ans) avec lequel l'Etat-employeur a signé un contrat de collaboration et qui sont, par conséquent, gratuits pour les collaborateurs et collaboratrices de l'Etat jusqu'à concurrence de 21 heures par année.

L'année à considérer est l'année de service.

Article 67bis RPers – Congé pour tâches d'assistance

Les maladies et les accidents provoquant de graves problèmes de santé sont souvent synonymes de longues et/ou multiples hospitalisations et bouleversent profondément la vie d'une famille, qui se retrouve en proie à une charge émotionnelle et à une pression temporelle énormes. La situation peut encore être aggravée par des problèmes financiers, en particulier lorsque l'un des parents interrompt son travail (les congés prolongés – article 68 RPers - étant eux également, limités dans le temps) et subit donc une perte de revenu. Il faut réorganiser le quotidien de la famille et trouver des arrangements avec les employeurs. Pour soulager les parents et favoriser les chances et le processus de guérison de l'enfant, un congé permettant aux parents d'interrompre leur activité professionnelle pendant une certaine période sans craindre de perdre leur emploi ou de connaître d'importantes pertes de salaire est introduit ici, dans ce nouvel article. La nouvelle disposition cantonale reprend la disposition de la législation fédérale en la matière (cf. Loi fédérale du 20 décembre 2019 sur l'amélioration de la conciliation entre activité professionnelle et prise en charge de proches) et s'y réfère entièrement. Pour toute interprétation terminologique, il est renvoyé au message du 22 mai 2019 concernant la Loi fédérale sur l'amélioration de la conciliation entre activité professionnelle et prise en charge de proches qui explicite notamment :

- Le rapport parents-enfants repose sur la définition donnée à l'article 252 CC;
- La notion d'atteinte grave à la santé sera définie dans une ordonnance annexe;
- Le droit est accordé par cas de maladie ou d'accident. Si un enfant est atteint d'une autre maladie grave, les parents peuvent prétendre à une nouvelle allocation.

Article 86a RPers – Paternité

Cf. message accompagnant la révision de la LPers et l'augmentation du nombre de jours de congé en cas de paternité.

Article 99 RPers – Octroi sous forme de suppléments de traitement (article 84 LPers)

Dans des cas exceptionnels, le Conseil d'Etat pourra aller au-delà de cette limite de 20 %. Cf. Message accompagnant la révision de la LPers (article 84 LPers).

Article 113 RPers – Valeur et forme

Actuellement, la gratification d'ancienneté est donnée au collaborateur et à la collaboratrice ayant accompli 25 et 35 années de service, celle-ci correspondant à la valeur d'un traitement mensuel ou à la valeur de quatre semaines de congé payé.

Dans le projet de révision, la gratification d'ancienneté consiste en la moitié d'un traitement mensuel après 10 années de service, puis après chaque nouvelle tranche de 10 années de service. Cette gratification correspondra à la moitié de la valeur d'un traitement mensuel ou à la valeur de deux semaines de congé payé, la diminution du traitement mensuel ou de la durée des semaines de congé s'expliquant par le fait que la gratification sera donnée plus vite dans le temps et de manière plus régulière ensuite.

La gratification d'ancienneté pourra être versée en espèces ou être prise sous la forme d'un congé payé, celle-ci devant être prise dans les deux ans à compter de la naissance du droit, sans quoi la gratification sera versée en espèces.

La personne bénéficiaire peut choisir de combiner un versement en argent et un congé payé consistant en la moitié en argent et la moitié en congé. Les options d'un versement à $\frac{3}{4}$ et $\frac{1}{4}$ en congé ou $\frac{3}{4}$ en congé et $\frac{1}{4}$ en versement sont supprimées, le calcul devenant difficilement réalisable dans la pratique (soit 2.5 jours de congé et $\frac{3}{4}$ d'un demi salaire ou $\frac{1}{4}$ d'un demi salaire et 7.5 jours de congé).

Article 117 RPers – Indemnité de remplacement (article 99 LPers)

Actuellement, une indemnité est versée pour un remplacement d'une durée minimale de trois mois. Cette indemnité correspond à la moitié de la différence entre le salaire auquel le collaborateur ou la collaboratrice aurait pu prétendre à la suite d'une promotion dans la fonction et le salaire qu'il ou elle touche dans sa fonction. Dans la mesure où la personne qui remplace effectue les mêmes tâches et qu'elle fournit un effort particulier, elle devrait bénéficier des mêmes conditions que la personne remplacée. De ce fait, l'indemnité de remplacement correspondra au salaire entier auquel le collaborateur ou la collaboratrice aurait pu prétendre à la suite d'une promotion de la fonction selon l'article 108 du RPers. Par ailleurs, le but est de rémunérer le remplacement d'une durée minimale de deux mois au moins et non plus qu'à partir de trois mois, dans la mesure où le collaborateur ou la collaboratrice n'y est pas tenu-e en vertu de son cahier des charges (cas des chef-fe-s de service adjoint-e-s).

Article 145 de l'annexe 4 RPers – Préavis et proposition

L'article 145 de l'annexe 4 du RPers est abrogé. Cf. Message accompagnant la révision de la LPers (articles 14 et 15 LPers).

CONCLUSION

Les modifications du RPers et celles du LPers entrent en vigueur en même temps.

Nous invitons par conséquent le Conseil d'Etat à adopter le présent projet de modification du RPers.