



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Hunziker Yvan / Vonlanthen Rudolf

2017-GC-112

### **Modification de la loi sur le personnel de l'Etat de Fribourg (LPers) – article 119 charges publiques**

#### **I. Motion**

Par motion déposée le 22 juin 2017, les députés Yvan Hunziker et Rudolf Vonlanthen demandent la modification de l'article 119 LPers relatif aux charges publiques :

- Suppression de l'alinéa 1 ;
- Modification de l'alinéa 3 comme suit : lorsque la charge publique sollicite des absences du collaborateur ou de la collaboratrice, celles-ci sont prises en vacances ou en congé non payé.

Cette motion pourrait également s'appeler « Pour tous sans privilège », slogan repris par nombre de députés lors des élections. En effet, l'équité entre employés de l'Etat de Fribourg et les autres acteurs de l'économie privée, ouvriers et indépendants de PME en particulier, n'est pas juste.

On offre à l'employé engagé par notre collectivité cantonale plus de 15 jours de congé supplémentaires en cas d'élection. Le député qui siège au Parlement est tout simplement payé ou défrayé trois fois par le contribuable fribourgeois. Son salaire mensuel lui est garanti lorsqu'il siège, on lui offre encore 30 demi-journées de congé supplémentaires pour effectuer son travail de parlementaire et bien entendu on lui octroie des jetons de présence comme à tous les autres.

Dans le privé, l'employé doit souvent s'organiser en diminuant son temps de travail et son salaire, il prend également sur son droit aux vacances le temps qu'il va consacrer à sa fonction de parlementaire, et ce sans que l'Etat ne lui octroie des avantages comme il le fait pour ses employés.

#### **II. Réponse du Conseil d'Etat**

##### **a) Présentation du système actuel**

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 2001 du personnel de l'Etat (RPers). Conformément à l'art. 119 LPers, 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 :

## **Art. 119 LPers** Congés payés

### b) Charges publiques

<sup>1</sup> *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.*

<sup>2</sup> *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.*

<sup>3</sup> *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.*

Le Service du personnel et d'organisation a élaboré des directives concernant l'octroi des congés payés pour l'exercice d'une charge publique. Selon ces directives, la définition des activités considérée comme charge publique est la suivante :

- > Est considérée comme charge publique, au sens de l'article 119 LPers, 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, d'un canton ou d'une commune, d'un conseil de paroisse, d'un organe d'une des Eglises officielles ou de tout établissement de droit public ou corporation investi d'une parcelle de la puissance publique.
- > Sont notamment considérées comme charges publiques, les activités du collaborateur ou de la collaboratrice en tant que membre de l'Assemblée fédérale, du Grand Conseil, d'une commission parlementaire, d'un Conseil général ou d'une commission émanant de celui-ci, d'un Conseil communal, d'une commission scolaire, d'un Conseil de paroisse ou d'une autorité judiciaire (liste exemplative).

Les directives précisent que l'activité prise en compte est constituée par la participation aux séances des organes mentionnés dans la liste exemplative ci-dessus. En revanche, les travaux découlant de l'exercice de la charge publique qui précèdent ou succèdent aux séances proprement dites (étude des dossiers, rédaction de rapports, de correspondance, établissement de factures, etc.) n'entrent pas dans la définition de la charge publique et ne donnent pas droit à un congé payé. Ces travaux doivent être effectués en dehors de la durée de travail prévue contractuellement. En outre, pour le personnel de l'administration, seules les absences nécessitées par l'exercice d'une charge publique durant le temps bloqué (8h30-11h et 14h-16h30) donnent droit à l'octroi d'un congé payé. La participation aux séances en dehors de ces plages de temps de travail ne donne pas droit au congé payé pour le personnel de l'administration. 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.

Le barème suivant fixe le nombre de jours de congés payés auquel le collaborateur ou la collaboratrice a droit, sans avoir à produire de pièces justificatives d'absence ; au-delà des jours fixés par le

barème, le congé payé n'est octroyé que sur présentation des pièces justificatives. Dans tous les cas, la limite de quinze jours ne peut être dépassée.

- |  |                            |
|--|----------------------------|
| a) Assemblée fédérale                  | jusqu'à 15 jours ouvrables |
| b) Grand Conseil                       | jusqu'à 15 jours ouvrables |
| c) Commune dès 3'000 habitants         |                            |
| • syndic, syndique                     | jusqu'à 10 jours ouvrables |
| • conseillers/ères communaux/ales      | jusqu'à 8 jours ouvrables  |
| d) Commune de moins de 3'000 habitants |                            |
| • syndic, syndique                     | jusqu'à 7 jours ouvrables  |
| • conseillers/ères communaux/ales      | jusqu'à 5 jours ouvrables  |

Les jours de congé ne sont dus que s'ils sont effectivement utilisés pour l'exercice de la charge publique concernée.

### **b) Comparaison intercantonale**

Afin de préparer la présente réponse, une enquête a été menée auprès des cantons romands et de la Confédération afin de savoir ce que prévoyait leur législation sur le personnel en matière de charges publiques. Il leur a aussi été demandé si les éventuelles rémunérations touchées par les collaborateurs, dans le cadre de l'exercice de leur charge publique, étaient acquises à ces derniers ou si elles devaient être reversées à l'Etat-employeur (p. ex. jetons de présence touchés par les députés au Grand Conseil).

Charges publiques	NE	VS	JU	BE	TI	GE	VD	Confédération
Droit à un congé payé (en nombre de jours)	15	10 >loi sur incompatibilité ne permet pas aux collaborateurs de l'Etat de siéger (sauf enseignants)	15	15	12	0	15	15
Les jetons de présence sont-ils acquis ou doivent-ils être versés à l'Etat ?	acquis		acquis	acquis	acquis	acquis	acquis	acquis

### **c) Arguments en faveur d'un congé payé annuel de maximum quinze jours**

Il ressort des débats parlementaires du Grand Conseil, au moment de l'adoption de la LPers en 2001, qu'une très large majorité des députés souhaitaient maintenir le congé payé de quinze jours pour l'exercice d'une charge publique, tel qu'il prévalait sous l'ancienne loi sur le statut de la fonction publique de 1975. A cette époque déjà, le constat a été fait que les communes peinaient à recruter des personnes intéressées à assumer une charge au sein des conseils communaux ou des commissions. Ce constat est là, aujourd'hui encore. La recherche de candidats s'avère ardue en raison notamment de la difficulté à concilier un mandat politique exigeant avec la vie professionnelle et la vie privée. Il devient de plus en plus difficile de convaincre les acteurs de l'économie privée, indépendants ou salariés, de consacrer une partie de leur temps à une fonction publique.

Pour sa part, l'Etat-employeur se doit d'être exemplaire en favorisant l'engagement des collaborateurs et collaboratrices au service des collectivités publiques. Les membres du Conseil d'Etat ont à cœur d'offrir un soutien aussi large que possible aux communes, car la prospérité du canton, des communes et des habitants est étroitement liée.

A ce jour, un bon nombre d'employé-e-s de l'Etat sont engagés dans des mandats politiques communaux. La suppression de l'art. 119 al. 1 LPers, comme le requiert la motion, aurait pour conséquence que les agents des services publics seraient probablement moins nombreux à se mettre à disposition des communes. La situation de ces dernières s'en trouverait fortement péjorée.

Deuxièmement, il est incontestable que le travail des membres des conseils communaux et des syndicats/syndiques a considérablement évolué au cours de ces dernières années. A noter que les fusions de communes ont encore alourdi leurs tâches. Cette évolution concerne non seulement le niveau de la charge de travail, mais aussi la complexité des mandats. A ce titre, les collaborateurs et collaboratrices de l'Etat peuvent être des atouts pour les communes. En effet, ils disposent d'une connaissance approfondie du fonctionnement des administrations publiques et peuvent mettre leur expérience professionnelle acquise dans des secteurs publics clé, comme le développement économique, le budget et les finances, les achats/marchés publics, la cohésion sociale, la santé, la sécurité, l'environnement, etc. au service des communes.

Enfin, le Conseil d'Etat réfute l'allégation des motionnaires selon laquelle un employé de l'Etat titulaire d'un mandat de député au Grand Conseil serait indemnisé trois fois par le contribuable fribourgeois pour le temps consacré à son travail parlementaire. En effet, comme évoqué ci-dessus, seule la participation aux séances proprement dites du Grand Conseil ou d'une commission parlementaire donne droit à un congé payé, et ce, pour autant que le collaborateur ou la collaboratrice s'absente durant le temps de travail obligatoire (temps bloqué). Les heures consacrées aux autres travaux, comme la préparation des séances, l'étude des dossiers, la correspondance, etc. (cf. supra point a) ne donnent lieu à aucune rémunération. Ces travaux doivent être effectués en-dehors des heures de travail, durant les week-ends ou les vacances. Ainsi, la disparité entre un député issu du secteur public et un député issu du secteur privé se limite aux heures durant lesquelles ils siègent en séance. Le premier touchera les jetons de présence et son salaire (durant quinze jours maximum) alors que le second n'empochera que les jetons de présence si son employeur ne lui octroie aucun congé payé. En dehors de ce temps, les députés sont placés sur un même pied d'égalité en matière de rémunération.

En ce qui concerne le remboursement des jetons de présence pour la part afférente aux congés payés, le Conseil d'Etat n'y est pas favorable. La part des jetons de présence acquise pendant les plages horaires évoquées ci-devant, sans obligation de remboursement, peut être considérée comme une sorte de compensation pour les heures investies en dehors de la durée du congé payé (préparation etc.) ; de plus, en cas de remboursement obligatoire des jetons, il faudrait alors procéder à des calculs individuels, pour chaque situation au niveau Grand Conseil, communal etc., pour savoir quelle part de la rémunération acquise devrait être remboursée, tout en rappelant que toute la procédure devrait alors faire l'objet d'un contrôle, ce qui signifierait un travail administratif totalement disproportionné par rapport au but recherché.

#### **d) Conclusion**

Pour les raisons qui précèdent, le Conseil d'Etat recommande de rejeter la motion et de maintenir le système actuel, ce d'autant plus qu'il s'inscrit parfaitement dans la tendance très majoritaire des

autres législations sur le personnel romandes et fédérale qui accordent également un congé payé de quinze jours par année, sans remboursement des jetons de présence acquis, pour l'exercice d'une charge publique.

*28 novembre 2017*