

Rapport explicatif du Comité de Pilotage du 17.11.2009 relatif à l'avant-projet de loi sur le personnel de l'Etat du Valais

Table des matières

- 1. Préambule.....p.2
- 2. Méthode de travail.....p.3
- 3. Objectif, axes stratégiques et principales nouveautés.....p.4
- 4. Commentaires des articles.....p.5
- 5. Incidences financières.....p.25
- 6. Conclusion.....p.25

1. Préambule

Compte tenu de l'évolution permanente de l'économie et de l'Etat, la flexibilité et la qualité de la gestion du personnel sont des facteurs prenant de plus en plus d'importance. Dans ce contexte, la plupart des cantons ont déjà revu leur loi sur le personnel et dernièrement la Confédération et le canton du Jura ont révisé leur loi sur le personnel, de même que le canton de Neuchâtel et la Principauté du Liechtenstein qui viennent d'adapter leur loi sur le personnel en 2008.

Si l'Administration cantonale valaisanne entend renforcer le caractère attractif, concurrentiel et social de l'employeur Etat du Valais, elle doit constamment veiller à l'adaptation de sa politique du personnel. Etant donné les ressources limitées à disposition, nous devons être capables de gérer, au moyen de structures flexibles, des processus axés sur des objectifs. La voie conduisant à une gestion du personnel moderne et dynamique, nécessite une révision de la loi sur le statut des fonctionnaires en vigueur et datant de 1983.

Pour l'élaboration de la nouvelle loi, les éléments suivants ont notamment été pris en considération :

- La mesure prioritaire « Réexamen du statut des fonctionnaires » dans les mandats de prestations politiques 2009 du Service du personnel et de l'organisation a été approuvée par le Conseil d'Etat et le Grand Conseil.
- La Commission des Finances par sa motion no 1.214 (février 2008), demande au Conseil d'Etat d'entreprendre une révision complète de la loi fixant le statut des fonctionnaires et employés de l'Etat du Valais et, si nécessaire, les modifications constitutionnelles y relatives.
- La motion no 1.125 (décembre 2006) demande au Conseil d'Etat de présenter une modification de la loi fixant le statut des fonctionnaires et employés de l'Etat du Valais en intégrant une politique du personnel de l'Etat plus "familiale". Vu qu'il n'est pas judicieux de modifier deux ans de suite la loi sur le statut des fonctionnaires, mais plutôt de profiter des synergies, la réponse à la motion 1.125 a été intégrée dans la révision de la loi sur le statut des fonctionnaires.
- La motion no 1.019 (mai 2009) demande au Conseil d'Etat de revoir la loi sur les incompatibilités afin de supprimer les inégalités de traitement.
- Les résultats relatifs au sondage sur la satisfaction du personnel de l'Etat du Valais qui s'est déroulé en fin d'année 2008 montrent que globalement, les collaborateurs de l'Administration sont impliqués, motivés et satisfaits de leur situation professionnelle. Cependant, au vu de ces résultats, de nouveaux besoins d'action se font sentir et doivent être pris en compte dans l'élaboration de la politique du personnel et de la nouvelle loi sur le personnel. Les améliorations souhaitées concernent les perspectives de carrière, la mobilité professionnelle interne, la reconnaissance, les mesures pour gérer le stress, les mesures de santé et sécurité au travail (travail de nuit, agressions, etc.) ainsi que la conciliation entre vie privée et professionnelle.
- La plupart des nouveautés présentées dans l'avant projet, ne correspondent pas uniquement aux besoins de l'Etat du Valais en tant qu'employeur moderne et aux besoins de ses collaborateurs, mais également à une tendance ressortant d'une comparaison avec les autres Administrations publiques ainsi que des grandes entreprises du domaine tertiaire.

2. Méthode de travail

Etant donné l'importance de la loi pour tout le personnel de l'Etat du Valais, le Gouvernement a décidé d'impliquer tout en amont du processus d'élaboration de la nouvelle loi, les partenaires sociaux. Ainsi, tout au long de l'élaboration de l'avant-projet de la nouvelle loi sur le personnel et des ordonnances y relatives, le secrétaire général de la FMEF a été impliqué de par son rôle de membre du comité de pilotage. De plus, l'AMFE a été associée à l'évaluation des modifications des articles de la nouvelle loi au sein d'un groupe de travail interne.

En date du 23 septembre 2008, le Conseil d'Etat sur rapport du Service du Personnel et de l'Organisation et sur proposition du Département des Finances, Institutions et Sécurité, a pris la décision de constituer un comité de pilotage dénommé « CoPil révision complète de la loi sur le statut des fonctionnaires ». Le comité de pilotage se compose comme suit :

- M. Franz Michlig, Chef du Service du personnel et de l'organisation, président
- M. Gilles de Riedmatten, Chef du Service juridique des finances et du personnel
- M. Marc-André Tudisco, Chef du Service de protection des travailleurs et des relations du travail, représentant du département de la santé, des affaires sociales et de l'énergie
- M. Arsène Duc, Chef du Service administratif et juridique du département de l'éducation, de la culture et du sport, représentant dudit département
- M. Gérald Dayer, Chef du Service de l'agriculture, représentant du département de l'économie et du territoire
- M. Adrian Zumstein, Chef du service administratif et juridique du département des transports de l'équipement et de l'environnement, représentant dudit département
- Mme Nicole Langenegger-Roux, Responsable du Secrétariat à l'égalité et à la famille
- M. Michel Perruchoud, Secrétaire général de la FMEF

Etant donné que chaque Département a désigné un chef de service, membre du CoPil, une démarche participative a pu être assurée ainsi que les besoins et souhaits des différents Départements, des services et des collaborateurs ont pu être pris en considération.

En date du premier avril 2009, le Conseil d'Etat a sur rapport du CoPil du 06.03.09, pris la décision concernant l'objectif principal de la révision et des axes stratégiques y relatifs. Durant le mois d'avril 2009, tous les chefs de services ont été également informés des axes stratégiques de la nouvelle loi sur le personnel. Enfin, tous les chefs de services ont eu la responsabilité d'en informer leurs collaborateurs.

De plus, comme déjà mentionné dans l'introduction, les souhaits des collaborateurs, exprimés lors d'un sondage effectué à la fin 2008, ont également été pris en considération lors de l'élaboration de cette nouvelle loi sur le personnel.

La direction du projet a eu différentes réunions avec des responsables de projets des autres cantons (Berne, Zurich, Jura, Liechtenstein) afin d'échanger sur les expériences de la révision de la loi sur le personnel et les stratégies dans les ressources humaines.

3. Objectif, axes stratégiques et principales nouveautés

Sur rapport du CoPil « révision complète de la loi sur le statut des fonctionnaires » et sur proposition du Département des Finances, des Institutions et de la Sécurité, le Conseil d'Etat a décidé, en date du 1^{er} avril 2009 :

D'adopter l'objectif principal pour la révision complète de la loi fixant le statut des fonctionnaires et employés de l'Etat du Valais : « Renforcer le caractère attractif, concurrentiel et social de l'employeur Etat du Valais et consolider la motivation et les performances de ses collaborateurs. »

D'adopter la dénomination de la nouvelle loi : « Loi sur le personnel de l'Etat du Valais »

D'adopter les axes stratégiques suivants pour la révision de la nouvelle loi, qui représentent également les principales nouveautés de la révision :

1. Intégrer les principes de la politique du personnel dans la loi sur le personnel.
2. Répondre à la motion 1.125 en intégrant dans la nouvelle loi le principe d'une politique du personnel plus familiale.
3. Créer une loi cadre flexible en simplifiant les procédures et en favorisant la délégation des compétences.
4. Faciliter la mobilité interne et les possibilités de promotions dans le cadre d'un plan de carrière en intégrant les dispositions y relatives dans la nouvelle loi.
5. Adapter les droits et obligations et les conditions de travail des collaborateurs pour augmenter l'attractivité de l'employeur Etat du Valais, et renforcer la motivation, les performances et la fidélisation du personnel.
6. Remplacer la nomination actuelle pour une période administrative par un engagement flexible de droit public, avec une protection adéquate contre la résiliation des rapports de travail.
7. Examiner le principe d'application d'un contrat de travail entre l'employeur Etat du Valais et son personnel.
8. Harmoniser le statut des fonctionnaires et le statut des auxiliaires.
9. Intégrer dans la nouvelle loi les dispositions relatives à l'application d'un plan social avec des mesures d'accompagnement en cas de suppression de postes.
10. Harmoniser et coordonner les différentes bases légales concernant les rapports de travail de la Police cantonale, du personnel enseignant et du personnel administratif des Tribunaux, avec la nouvelle loi sur le personnel.

4. Commentaires des articles

Chapitre 1 : Dispositions générales

Article premier – Objet et but de la loi

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

Article 2 – Champ d'application

L'alinéa 1 reprend le même champ d'application que la loi actuelle sur le statut des fonctionnaires, soit le personnel de l'administration cantonale, des établissements de l'Etat et le personnel administratif des tribunaux.

Le deuxième alinéa introduit une nouveauté en prévoyant que la nouvelle loi est applicable également au corps de la police cantonale, sous réserve toutefois des dispositions spéciales. Cette solution répond à un souci d'harmonisation et également d'économie législative. En effet, de nombreuses dispositions concernant le statut du personnel peuvent être appliquées également au corps de la police cantonale, et il n'y a ainsi pas de raison de répéter les mêmes dispositions dans deux textes légaux.

S'agissant du personnel enseignant, le statut de celui-ci présente des différences importantes avec le statut du personnel ordinaire de l'administration. Ce statut est, ce faisant, régi par une nouvelle loi spéciale, et en conséquence, les dispositions de la loi sur le personnel ne peuvent s'appliquer qu'à titre subsidiaire.

Article 3 – Egalité entre hommes et femmes

L'avant-projet reprend ici les dispositions usuelles traitant du principe de l'égalité entre hommes et femmes.

Article 4 – Politique du personnel

Concernant les alinéas 1 et 2, il faut relever que chaque grande entreprise possède une politique du personnel, elle reflète les principes fondamentaux qui y sont défendus. Les principes de la nouvelle loi sur le personnel forment la ligne directrice de la politique du personnel de l'Etat du Valais. Ces principes étaient déjà appliqués entre autre dans le cadre des mandats de prestations politiques et stratégiques du Service du personnel et de l'organisation. Néanmoins, ils n'étaient pas explicitement cités dans l'ancien texte de loi.

Cet article mentionne tous les domaines importants d'une politique du personnel moderne, orientée mandats de prestations et besoins de ses employés. Il fixe également 12 axes principaux servant de fil rouge et de cadre pour toutes les mesures et actions y relatives, mais également pour la présente loi. Certains axes seront encore précisés et complétés dans les articles suivants.

Article 5 – Service central chargé des ressources humaines

Il était nécessaire de citer le Service central chargé des ressources humaines dans la base légale étant donné qu'il est l'organe chargé de l'élaboration et de l'exécution de la politique du personnel. Les alinéas 1 et 2 mettent en évidence que ce service est le garant d'une pratique uniforme des dispositions légales et de la mise en application de la politique du personnel. De plus, il a un rôle de coordinateur et de conseil important pour tous les aspects relatifs à la gestion des ressources humaines. En dernier lieu, la dénomination du service a été modernisée afin de correspondre à la majorité des autres cantons suisses et des grandes entreprises.

L'alinéa 3 mentionne que les services peuvent désigner des correspondants ou responsables ressources humaines qui soutiennent le service central chargé des ressources humaines, assurant une pratique uniforme des dispositions légales et la mise en application de la politique du personnel à l'ensemble de l'Etat du Valais.

Article 6 – Droit applicable

Dans sa très grande majorité, la doctrine considère que les rapports de travail de la fonction publique doivent relever en principe du droit public et non pas du droit privé, ceci en raison notamment de la nature unique de l'Etat comme entité juridique, de la théorie de la fonction et de la théorie de l'intérêt. (cf. notamment Thierry Tanquerel, L'évolution du statut de la fonction publique dans l'administration centrale, Journal de droit administratif des 4 et 5 mars 1999, Droit du travail en pratique, volume 18)

Le Tribunal fédéral, pour sa part, a mis en doute la possibilité pour les cantons de soumettre de manière générale les rapports de service de leur personnel au droit privé, tout en précisant qu'une telle solution devrait en tous cas reposer sur une norme claire (ATF 118 II pages 213ss, spécialement pages 218 et 219). De plus, en toute hypothèse, il faudrait que le droit constitutionnel cantonal autorise l'application généralisée du droit privé.

A l'examen, il n'existe aucune raison sérieuse permettant de s'écarter de la position de la doctrine dominante, position qui est de plus retenue par la Confédération et les cantons suisses. L'avant-projet pose en conséquence le principe selon lequel les rapports de service du personnel sont régis par le droit public.

Il est relevé de plus que la Constitution cantonale elle-même ne permettrait pas, sans modification, l'application généralisée d'un statut de droit privé au personnel de la fonction publique cantonale. En effet, les notions de destitution, de révocation et de nomination utilisées par les articles 22 et 55, alinéa 1 de la Constitution cantonale sont des notions de droit public et non pas de droit privé.

La nature de droit public des rapports de service du personnel de la fonction publique n'empêche pas que, quant au fond, les dispositions régissant ce statut puissent se rapprocher ou même être analogues à certaines dispositions de droit privé, selon les cas. Ainsi, par souci d'économie législative, il peut s'avérer utile, pour telle ou telle question particulière, de renvoyer purement et simplement aux dispositions du code des obligations. Dans le cas d'un tel renvoi, ces dispositions sont alors applicables non pas en tant que droit privé mais en tant que droit public cantonal supplétif.

Une telle application des dispositions du droit privé est également possible en cas de lacune du droit public cantonal.

Ces deux questions sont expressément réglées par l'alinéa 2.

L'alinéa 3 réserve pour sa part les dispositions impératives de la loi fédérale sur le travail. Il s'agit-là des dispositions relatives à la protection de la santé, citées à l'article 3 a) de la loi précitée.

Article 7 – Partenaires sociaux

Dans sa jurisprudence récente (cf. notamment ATF 129 I page 113ss), le Tribunal fédéral a clairement posé que les syndicats du service public avaient le droit d'être entendus sous une forme appropriée en cas de modifications significatives, législatives ou réglementaires, touchant le statut de leurs membres.

L'article 7 dans son alinéa premier ancre ce principe dans la législation cantonale en prévoyant que les associations de personnel reconnues doivent être informées et impliquées de façon préliminaire dans les décisions et dispositions légales ayant un impact notable sur le personnel.

Il convient de relever que ce droit avait été en pratique reconnu depuis longtemps déjà par l'Etat du Valais à la Fédération des magistrats, enseignants et fonctionnaires (FMEF), respectivement aux associations qui composent cette fédération.

L'alinéa 2 prévoit que l'Etat peut conclure, avec les associations de personnel, des conventions de partenariat.

Ces conventions pourront régler les questions diverses de collaboration (consultation, transmission d'informations, financement des associations, prestations fournies par l'Etat et par les associations en faveur de l'Etat, etc.).

Article 8 – Système informatisé de gestion des données

L'alinéa 1 met en évidence que l'utilisation d'un système informatisé est indispensable dans le monde du travail actuel afin de gérer de façon optimale les données relatives au personnel (dossiers du personnel), à l'organisation et aux postes de travail. L'alinéa 2 prévoit quant à lui, d'employer un inventaire informatisé des postes de travail qui permettra d'assurer une gestion efficace et performante des effectifs. L'inventaire devrait contenir des informations relatives à la fonction exercée, au rattachement budgétaire, au crédit financier, à la correspondance en équivalent plein-temps ainsi qu'à l'occupation effective du poste par le titulaire et au montant dépensé à cet effet.

L'alinéa 3 prévoit que dans le cadre d'une gestion informatisée des dossiers du personnel, il est important de fixer les dispositions concernant la protection des données, de la même façon que lors de traitement de dossiers en version papier.

Article 9 – Places de travail protégées

L'alinéa 1 met en avant que l'Etat du Valais en tant qu'employeur poursuit une politique du personnel veillant à l'égalité des chances. C'est dans cette optique, qu'il soutient l'insertion et la réinsertion professionnelle des personnes en situation de handicap, en complément et de manière subsidiaire au dispositif de l'assurance-invalidité. Pour cela, l'Etat du Valais met à disposition des personnes handicapées des places de travail, de stages et de réadaptation qui correspondent à leurs capacités et à leurs besoins.

Afin de favoriser l'intégration et la réintégration professionnelle et suite à l'article 16 de la loi sur l'intégration des personnes handicapées du 31 janvier 1991, le nombre de places de travail semi-protégées doit être au minimum de 1% de la totalité des postes du personnel figurant à l'organigramme. Enfin, l'Etat du Valais applique déjà dans la pratique cette mesure, cependant il était important pour un employeur social d'intégrer une disposition à ce sujet dans la nouvelle loi sur le personnel. Cela permettra également de correspondre aux dispositions de la 5ème révision de la loi sur l'AI.

L'emploi semi-protégé, mentionné à l'alinéa 2, est déjà en place au sein des services de l'Etat du Valais. Ce type d'emploi temporaire permet une reprise de contact avec le milieu professionnel dans un cadre adapté de travail et d'horaire. Il offre également la possibilité à la personne en situation de handicap de tester et/ou d'améliorer ses compétences professionnelles en vue d'une insertion ultérieure sur le marché du travail. L'Etat du Valais offre donc une dizaine de postes d'emploi semi-protégé à durée indéterminée. A l'avenir, il serait également possible de proposer des postes de travail, aux personnes à l'assurance invalidité ou à des personnes à capacités réduites sans qu'elles soient rattachées à un poste.

Article 10 – Application des dispositions des conventions collectives de travail

Ainsi qu'a eu l'occasion de le relever le Tribunal fédéral (ATF 129 I page 113ss, considérant 3.1), sous réserve d'exception, la fonction publique ne connaît pas l'instrument des conventions collectives de travail. En effet, dans la fonction publique, les conditions de travail sont réglées en principe par voie législative, ce qui a pour effet de conférer à l'Etat le double rôle de puissance publique (législateur) et d'employeur.

En exception à ce principe, la loi sur le personnel de la Confédération du 24 mars 2000, a prévu certes, à son article 38, la possibilité de conclure des conventions collectives de travail également dans le secteur public. Toutefois, cette possibilité n'est pas ouverte à l'administration en général mais concerne exclusivement des secteurs spécifiques tels que la Poste ou les Chemins de fer fédéraux.

Conformément à la règle générale posée par la jurisprudence, l'avant-projet ne prévoit pas la possibilité pour l'Etat de conclure des conventions collectives de travail.

Dans certains secteurs d'activité particuliers (santé, éducation, etc.), il existe toutefois actuellement des conventions collectives de travail. L'application de telles conventions par l'Etat du Valais peut s'avérer utile pour telle ou telle catégorie de fonctions concernée par dites conventions. L'article 10 prévoit en conséquence la possibilité pour l'Etat de faire application des dispositions collectives de travail régissant certains secteurs particuliers, mais sans toutefois participer aux dites conventions.

Article 11 – Notion de chef de service

Pour éviter des répétitions quelque peu fastidieuses, cette disposition prévoit que, dans tout le corps de l'avant-projet, la notion de chef de service englobe celle de "*directeur d'établissement*". Cette notion d'établissement correspond à une notion bien précise fixée par l'article 3, alinéa 1 du règlement sur l'organisation de l'administration cantonale du 15 janvier 1997 selon lequel l'établissement est "*un ensemble de personnel et de biens rattaché à un chef de département, affecté à des tâches d'intérêt public déterminées et disposant de compétences financières propres.*"

Article 12 – Remplacement en cas de récusation

En cas de récusation, il est prévu une solution simple consistant au remplacement de la personne récusée par son suppléant (chef de département), respectivement son adjoint (chef de service).

Chapitre 2 : Engagement et mobilité professionnelle interne

Article 13 – Statut d'employé

Cette disposition constitue un point central de l'avant-projet. Elle prévoit en effet la suppression de la période administrative actuelle de 4 ans, et de la procédure de renouvellement périodique liée à cette période administrative.

L'engagement est prévu dorénavant pour une durée indéterminée ou déterminée.

Dans la pratique, l'engagement de durée indéterminée devrait être la solution habituelle, l'engagement de durée déterminée ne pouvant être choisi que pour des tâches ayant une durée prévisible limitée dans le temps.

Il s'agit-là d'une solution plus souple et qui se rapproche, quant au fond, de celle valant en droit privé.

Cet élément de souplesse provient notamment des possibilités de résiliation ou de modification de l'engagement, lesquelles seront examinées plus loin (cf. article 53ss ci-dessous).

Le personnel, d'autre part, ne comprend qu'une seule catégorie principale, savoir celle d'employé. La notion de fonctionnaire a été abandonnée car présentant un caractère quelque peu désuet ou suranné.

Au regard des besoins dictés par les exigences pratiques et concrètes, cette catégorie pourra être divisée en sous-catégories (apprentis, stagiaires, emplois semi-protégés, etc.). Les questions y relatives seront réglées dans l'ordonnance.

Article 14 – Autorité d'engagement

L'alinéa premier reprend le principe actuel selon lequel l'autorité d'engagement est le Conseil d'Etat.

L'alinéa 2 prévoit toutefois la possibilité d'une délégation de la compétence d'engagement, par voie d'ordonnance, aux chefs de départements et aux chefs de services.

Par rapport à la situation actuelle où les fonctionnaires et les employés ne peuvent être nommés que par le Conseil d'Etat, cette solution constitue une nouveauté importante.

L'idée à la base de celle-ci est, d'une part de décharger le Conseil d'Etat du travail administratif. De plus, la délégation des compétences d'engagement rend le processus de recrutement moins complexe et plus rapide. Enfin, elle permet de renforcer les compétences des chefs de départements et des chefs de services, compte tenu des responsabilités importantes qu'ils assument.

Article 15 – Nature et forme de l'engagement

Deux formes d'engagement sont en principe possibles, savoir d'une part celle de la décision de l'autorité compétente et, d'autre part, celle du contrat.

Il est rappelé ici que la décision constitue un acte unilatéral émanant d'une autorité, alors que le contrat est un acte bilatéral issu des manifestations de volontés concordantes de deux parties.

Après un examen approfondi, a été retenu le principe d'un engagement par voie de décision.

Cette solution repose sur les éléments suivants :

Tout d'abord, la Constitution cantonale retient de manière générale la solution de la décision. Ainsi, l'article 22 de dite Constitution parle de destitution et de révocation, lesquelles ne peuvent intervenir que sur décisions motivées de l'autorité. Ces éléments se réfèrent sans équivoque à une situation de rapports de service régis par des décisions unilatérales. L'article 55, chiffre 1 de la Constitution cantonale confirme ce constat en posant expressément que le personnel de l'Etat est nommé.

Les rapports de travail de droit public se caractérisent principalement par un rapport hiérarchique et non pas par un rapport égalitaire, contrairement à ce qui est le cas en général dans le domaine du droit privé.

L'acte unilatéral que constitue la décision permet de prendre des mesures rapides dictées par les besoins du service public (suspension, transfert, résiliation, etc.). En cas de contrat, de telles mesures nécessitent en principe l'accord des deux parties, ce qui rend à l'évidence les processus plus aléatoires et plus longs.

La solution du contrat de droit public retenue récemment par la Confédération et certains cantons présente un caractère boiteux. Ainsi, notamment la Confédération, tout en retenant en principe la solution du contrat de droit public, a tout de même introduit, en cas de litige lié aux rapports de travail, une procédure qui, de par sa nature, est étrangère aux rapports issus d'un contrat. Cette procédure est la prise d'une décision par l'employeur, soit un acte unilatéral.

Cet acte unilatéral peut, de plus, faire l'objet d'un recours auprès d'un organe de recours interne (article 35 de la loi sur le personnel de la Confédération).

Si l'on veut être cohérent, l'on devrait, dans le système du contrat de droit public, prévoir qu'en cas de litige, celui-ci est réglé par une instance judiciaire ou arbitrale spécifique, comme cela est le cas en matière de droit privé. Cette solution a d'ailleurs été retenue par le canton de Vaud (article 53 de la loi sur le personnel de l'Etat de Vaud du 12 novembre 2001).

Sous l'aspect des procédures et des ressources humaines et financières, une telle solution est cependant nettement plus lourde que la solution ordinaire valant pour le système de l'engagement par voie de décision. Dans ce cas en effet, les litiges font l'objet d'une décision de l'employeur, décision qui peut ensuite être contestée auprès des autorités ordinaires de recours et ce selon des procédures plus simples et plus rapides.

Pour éviter tout risque de dogmatisme et préserver un certain pragmatisme, le projet réserve toutefois des exceptions dans certains cas particuliers. Ces exceptions seront réglées dans l'ordonnance.

Article 16 – Promotion de la mobilité professionnelle

De nombreux employés considèrent que la possibilité de faire carrière au sein d'une entreprise, a une importance conséquente dans le choix d'un employeur. Dans le cadre d'une politique du personnel concurrentielle, il est primordial de faciliter la mobilité professionnelle et ainsi de contribuer aux possibilités de développement professionnel des employés de l'Etat du Valais. Le sondage de satisfaction de 2008 a montré que globalement la planification de carrière à l'interne devrait être améliorée à l'Etat du Valais, c'est pourquoi nous voulons y remédier par l'intermédiaire de cet article. L'objectif principal est d'utiliser au mieux le potentiel du personnel, de pouvoir proposer des possibilités de développement professionnel ou de carrière, de contribuer à la satisfaction au travail, de participer à la motivation du personnel de l'Etat du Valais.

L'alinéa 1 mentionne l'entretien d'appréciation annuel, qui est un instrument de conduite important pour chaque supérieur. Lors de cet entretien et / ou d'un plan de carrière, le supérieur évalue avec chaque collaborateur ses prestations, ses compétences, ses souhaits et les possibilités de mobilité professionnelle au sein de son propre service ou d'un autre service.

Les autres cantons ainsi que les grandes entreprises connaissent pratiquement tous, la mobilité professionnelle et le manifestent d'une manière ou d'une autre dans la pratique. La mesure principale citée à l'alinéa 2, est la mise au concours interne des postes. Afin d'inciter à la mobilité professionnelle, tous les postes peuvent être mis au concours en interne, au sein d'un service ou au sein de l'Administration cantonale.

La méthode de recrutement professionnelle et qualitative approuvée par le Conseil d'Etat est également appliquée pour ces engagements. Il est encore à préciser que tous les nouveaux collaborateurs, venant de l'externe doivent faire l'objet d'une mise au concours externe, selon l'article 17 de la loi sur le personnel. Les mises au concours internes restent réservées pour les collaborateurs qui ont déjà fait l'objet d'une mise au concours externe.

Article 17 – Mise au concours et description de poste

L'alinéa 1 prévoit que tous les nouveaux collaborateurs doivent en principe faire l'objet au minimum une fois d'une mise au concours externe. Les collaborateurs qui ont déjà fait l'objet d'une mise au concours externe peuvent profiter des possibilités de la mobilité professionnelle de l'article 16. Si les offres internes ne donnent pas satisfaction alors ce poste sera mis au concours en externe.

Lors de l'absence d'un collaborateur malade, il est important d'avoir rapidement la possibilité de le remplacer. Suite à ce manque de temps à disposition, il n'est pas judicieux et opportun de mettre systématiquement au concours en externe tous les postes.

Dans le cadre de l'atteinte des mandats de prestations politiques, stratégiques et opérationnels, chaque service a un intérêt particulier que les compétences de ses collaborateurs soient réparties au mieux. Le deuxième alinéa introduit une nouvelle procédure dans ce sens en prévoyant que lors de chaque départ d'un collaborateur, il doit être envisageable dans la mesure du possible, de répondre aux souhaits de carrière ou de développement professionnel d'autres collaborateurs et de prendre d'éventuelles mesures organisationnelles. Cette évaluation des postes doit être réalisée en ayant comme objectif de correspondre à un besoin réel et à des prestations prioritaires. Sur la base de ces réflexions, le nouveau profil et le cahier des charges y relatif sont définis et ensuite le poste est mis au concours.

Cet article met en évidence qu'il est possible d'avoir une Administration efficiente. Pour atteindre ce but, il est important que les cahiers des charges clairs, transparents, bien définis et coordonnés avec les tâches des autres collaborateurs, soient élaborés. L'alinéa 3 stipule que le cahier des charges du nouvel employé et des autres employés doivent également être réévalués et élaborés de manière écrite et standardisée, afin de pouvoir faciliter la tâche de transparence qui incombe au supérieur et aux collaborateurs et la délimitation voire la coordination des tâches, des responsabilités et des compétences.

L'alinéa 4 mentionne que si aucun des candidats ne remplit le profil recherché, le profil du poste peut être modifié, mis à nouveau au concours ou la fonction peut être repourvue par voie d'appel d'offres, pour au-

tant que l'appelé remplisse les conditions de la mise au concours. La voie d'appel d'offres est une solution utilisée dans des cas exceptionnels et surtout pour des postes de cadres ou des fonctions particulières où aucun candidat n'a été trouvé. Dans de telles situations, un bureau de spécialistes en recrutement ou un chercheurs de têtes peuvent être mandatés pour trouver une personne correspondant le mieux au profil recherché.

Le dernier alinéa met en évidence le recours à un processus de recrutement méthodique et objectif. Le Conseil d'Etat a déjà actuellement souligné l'importance d'un tel processus en définissant les principes y relatifs. Il souhaite cependant, par cet article de loi, confirmer cette position.

Articles 18 – Exigences d'engagement et recrutement

Les alinéas 1, 2 et 5 sont sous-tendus par un processus de recrutement professionnel et standardisé. Dans le cadre de ce dernier, la méthode qualitative d'évaluation, approuvée par le Conseil d'Etat, comporte en principe 2 phases :

Il est important que l'Etat du Valais dispose d'une procédure de sélection du personnel professionnelle et standardisée. Avec une telle sélection du personnel, il favorisera le développement de compétences sociales, professionnelles et de conduite, qui la rendra performante. Il faut mentionner que l'Etat possède déjà actuellement une procédure de sélection professionnelle, qui pourrait cependant être optimisée.

L'alinéa 3 reprend et précise l'ancienne disposition de la loi sur le statut des fonctionnaires de l'Etat du Valais. Cette disposition permet d'éviter d'une part des problèmes éventuels de favoritisme induits par un lien de parenté entre collaborateurs mais aussi des conflits d'intérêts entre collègues de travail. De plus, le fait d'interdire une subordination indirecte entre parents ou alliés au sein d'un même service, transmet une image d'employeur équitable.

En dernier lieu, l'alinéa 4 mentionne qu'en principe, des collaborateurs avec une autre nationalité peuvent être engagés au sein de l'Etat du Valais. Dans des cas particuliers, comme par exemple pour la police cantonale et pour certaines fonctions de souveraineté, le Conseil d'Etat peut exiger la nationalité suisse.

Article 19 – Temps d'essai

Actuellement, la LSF connaît d'une part un temps d'essai de deux mois en général, et d'autre part une nomination provisoire d'une année avec possibilité de prolongation pour une deuxième année. De plus, le passage du statut d'engagement provisoire à l'engagement définitif nécessite une décision spécifique de l'autorité d'engagement.

L'avant-projet retient pour sa part une solution plus simple inspirée de celle valant en droit privé et qui est celle d'un temps d'essai de trois mois, avec une prolongation possible pour une nouvelle durée maximale de trois mois.

Le temps d'essai se caractérise par la possibilité d'une résiliation facilitée, pour la fin d'un mois moyennant un préavis de deux semaines (cf. article 56).

A l'expiration du temps d'essai, la personne acquiert automatiquement le statut ordinaire d'employé avec un délai de congé de 3 mois pour la fin d'un mois.

Chapitre 3 – Devoirs de service

Article 20 – Devoirs généraux

Cette disposition expose de manière nettement plus complète qu'actuellement les devoirs généraux qui incombent à l'employé.

Il met l'accent notamment sur les éléments suivants : conscience professionnelle, efficacité, professionnalisme, respect des missions et des objectifs, devoirs de réserve, de loyauté et de fidélité.

Article 21 – Secret de fonction

L'obligation du secret de fonction est logiquement maintenue. Sa définition et son contenu doivent cependant être redéfinis en fonction de la nouvelle loi sur l'information du public, la protection des données et l'archivage du 9 octobre 2008. Il est relevé notamment à cet égard que cette nouvelle loi introduit le principe de la transparence des activités des autorités afin de favoriser la libre formation de l'opinion publique et la participation à la vie publique. Conformément à ce principe, il y a ainsi un devoir d'information de la part des autorités et des employés, à moins qu'un intérêt prépondérant, public ou privé, ne s'y oppose (cf. notamment articles 1, 5ss, 9ss et 11ss de la loi précitée).

Article 22 – Durée du travail

Chaque employé considère la durée du travail ainsi que le modèle flexible d'horaires comme des éléments importants dans le choix de leur employeur. De plus, ces améliorations quant aux conditions de travail permettent une meilleure conciliation vie professionnelle et familiale.

Suite à l'évolution permanente du marché du travail et de la société, il est important que l'employeur Etat du Valais demeure un employeur concurrentiel. Pour cela, il doit pouvoir réagir de manière adéquate par rapport à la durée du travail, afin de rester compétitif avec les actions prises par les entreprises privées ou d'autres cantons. C'est pourquoi il est judicieux de ne pas fixer la durée du travail dans la loi, mais de déléguer au Conseil d'Etat la compétence de régler cette question par voie d'ordonnance.

Article 23 – Formes de travail

L'Etat du Valais saisit l'occasion d'intégrer dans la base légale un article sur les formes de travail qui lui permettra à l'avenir de pouvoir rester un employeur attractif et concurrentiel sur le marché du travail.

La répartition du travail, l'aménagement des postes, l'allocation des ressources humaines et le choix des formes de travail (travail individuel, en équipe ou par projet), font partie de l'organisation du travail. Par exemple, le « job sharing » (partage des tâches) combiné au travail à temps partiel, dépend du mode d'organisation du travail choisi, des formes de travail correspondantes et de l'aménagement approprié des postes (description ou profil des postes).

Ces nouvelles formes de travail permettront de faire face à l'augmentation de l'absentéisme des collaborateurs sur leur lieu de travail en raison de déplacements ou d'activités externes et compte tenu des progrès des télécommunications. Elles seront également indispensables pour concilier au mieux la vie professionnelle et familiale.

Article 24 – Subventions de tiers

Est repris ici le principe posé par l'article 13, alinéa 1 LSF selon lequel les subventions ou participations au traitement accordées par la Confédération ou des tiers restent acquises à l'Etat.

Article 25 – Dons ou autres avantages

Sont reprises ici également les dispositions actuelles (article 14 LSF) concernant les dons ou autres avantages.

L'alinéa 3 constitue par contre une nouveauté. Il réserve expressément les avantages et les prestations liés non pas à la situation de membre du personnel de l'Etat, mais à l'appartenance à une association de per-

sonnel. Cette disposition a pour but de clarifier la situation au regard des avantages particuliers que peut procurer l'appartenance à une telle association.

Article 26 – Activité accessoire

L'article 26 codifie, précise et complète la pratique actuelle concernant les activités accessoires.

S'agissant de l'exercice d'une industrie, de l'exploitation d'un commerce ou de la participation à un conseil d'administration, il contient des règles relativement strictes. Celles-ci sont toutefois nécessaires, d'une part, au vu des devoirs généraux incombant à l'employé (cf. article 20 ci-dessus) et, d'autre part, de l'image particulière que doit avoir et conserver l'employé aux yeux des administrés et du public.

S'agissant de l'exercice d'autres activités accessoires et notamment d'activités salariées, il est prévu que l'ordonnance peut subordonner celles-ci à autorisation, notamment si l'activité risque de compromettre la bonne exécution des tâches liées à la fonction.

Article 27 – Charge publique

Cette disposition reprend, pour l'essentiel, l'article 11 LSF actuel.

Dans le cadre de la révision de la loi sur le statut des fonctionnaires, un axe stratégique met en évidence la nécessité d'harmoniser et de coordonner les différentes bases légales concernant les rapports de travail de la Police cantonale, du personnel enseignant et du personnel administratif des Tribunaux, avec la nouvelle loi sur le personnel. Etant donné que l'harmonisation relative aux incompatibilités est très complexe et touche notamment les fonctionnaires et les enseignants, les établissements de l'Etat du Valais (Réseau Santé Valais, Assurance Invalidité, Caisse de Compensation etc.), elle sera traitée dans le cadre de la motion no 1.019 (mai 2009). Cette dernière demande au Conseil d'Etat de revoir la loi sur les incompatibilités afin de supprimer les inégalités de traitement

Article 28 – Examen médical

L'examen médical constitue un élément important, aussi bien lors de l'engagement qu'en cours d'emploi.

Il est ainsi fondé de régler les principales questions en relation avec dit examen dans le cadre de la loi. C'est précisément la fonction de l'article 28 de l'avant-projet.

Il est relevé notamment que le refus de l'employé de se soumettre à un examen médical peut constituer un motif de résiliation immédiate de l'engagement.

Chapitre 4 : Conséquences des violations des devoirs de service

Article 29 – Principe de la responsabilité disciplinaire

Vu le rapport hiérarchique spécifique caractérisant les engagements du personnel de la fonction publique, le maintien de sanctions disciplinaires en cas de non respect des devoirs de service s'impose logiquement. Cette solution est d'ailleurs retenue par près des 2/3 des cantons suisses.

L'article 29 pose le principe de la responsabilité disciplinaire, en réservant de plus la responsabilité civile ou pénale.

Article 30 – Mesures disciplinaires

La liste des mesures disciplinaires a été modifiée par rapport à la situation actuelle. A ainsi été introduite la nouvelle sanction de l'avertissement oral. Le montant maximal de l'amende a été porté de Fr. 1'000.- à Fr. 5'000.-. Le maximum de la diminution du traitement a été réduit à 1/3 (au lieu de 1/2). La durée d'application de cette mesure a été portée à une année.

Par contre, la mesure actuelle de la suspension temporaire d'emploi, avec, cas échéant, diminution ou suspension de traitement, a été supprimée. En effet, après examen, une telle mesure s'avère inadéquate. D'une part, elle ne peut pas constituer une véritable sanction (par exemple en cas de la suspension avec maintien intégral du traitement). D'autre part, elle entraîne des effets négatifs sur le bon fonctionnement de l'administration, puisque celle-ci, en cas de suspension, devra pourvoir au remplacement du poste touché par la vacance provisoire.

La suspension temporaire d'emploi en tant que sanction ne doit cependant pas être confondue avec la suspension temporaire ou provisoire constituant une mesure conservatoire.

Une telle possibilité est expressément retenue, car elle peut répondre, selon les cas, à un besoin ou un intérêt public important (cf. article 35 ci-dessous).

L'alinéa 4 contient une nouveauté. Il prévoit qu'en cas de démission présentée par l'employé concerné, l'autorité compétente peut renoncer à une mesure disciplinaire et accepter la démission, si cette solution s'avère la plus adéquate au vu de l'ensemble des circonstances et des divers intérêts en présence.

Cette disposition est issue des enseignements tirés de l'expérience. En effet, selon les situations, il s'avère parfois plus adéquat et plus rationnel pour l'Etat d'accepter simplement une démission en renonçant à une procédure disciplinaire, et en s'épargnant ainsi les incidences négatives d'une telle procédure (énergie et temps consacrés, complications, procédure de recours, etc.). Il s'agit-là toutefois d'une simple possibilité et non pas d'une règle générale. Il appartiendra à l'autorité d'apprécier de cas en cas la situation.

Article 31 – Compétence pour le prononcé des mesures disciplinaires

Actuellement, hormis quelques rares exceptions, la compétence de prononcer des mesures disciplinaires est attribuée au Conseil d'Etat.

L'avant-projet modifie cette situation. Il prévoit tout d'abord que la compétence de prononcer des mesures disciplinaires appartient à l'autorité d'engagement. Comme le Conseil d'Etat peut déléguer la compétence d'engagement aux chefs de départements et aux chefs de services, ainsi que vu ci-dessus (cf. article 14), la compétence disciplinaire, en cas de délégation, reviendra donc aux chefs de départements ou aux chefs de services, et ce pour l'ensemble de l'éventail des sanctions.

En sus, il est prévu que les chefs de départements et les chefs de services, même n'ayant pas qualité d'autorité d'engagement, peuvent prononcer les mesures les moins sévères, c'est-à-dire l'avertissement, le blâme écrit et l'amende jusqu'à Fr. 1'000.-.

Cette solution, à l'instar de la délégation de compétence en matière d'engagement, tend d'une part à décharger le Conseil d'Etat et, d'autre part, à accorder aux chefs de départements et aux chefs de services des compétences supplémentaires, en parallèle avec leurs responsabilités de conduite.

Article 32 – Compétence pour l'ouverture de la procédure disciplinaire

Cette disposition pose le principe selon lequel l'autorité compétente pour arrêter la mesure disciplinaire est celle qui ouvre la procédure disciplinaire.

Si l'ouverture de la procédure disciplinaire s'accompagne de mesures conservatoires, la décision d'ouverture revient en tous les cas à l'autorité d'engagement.

Article 33 – Commission disciplinaire

L'avant-projet maintient l'existence d'une commission disciplinaire. Cette solution s'impose au regard des exigences en matière de professionnalisme, d'efficacité et d'égalité de traitement.

Ces exigences s'imposent toutefois pour les infractions graves ou présentant une certaine importance. Elles ne valent par contre pas, ou à tout le moins pas dans la même mesure, pour les infractions d'importance mineure. Cela étant, et par souci de ne pas charger excessivement la commission disciplinaire, l'avant-projet prévoit que ne sont soumises à dite commission que les infractions présentant un certain degré de gravité, soit celles faisant l'objet de mesures plus sévères que l'avertissement, le blâme ou l'amende jusqu'à Fr. 1'000.-.

La composition, l'organisation et le fonctionnement de la commission disciplinaire sont réglés dans une ordonnance. Nous pouvons cependant déjà mentionner que parmi les trois à cinq membres de cette commission, devrait siéger en principe un représentant du partenaire social, car cette pratique ayant déjà fait ses preuves.

Article 34 – Procédure disciplinaire

Cette disposition reprend les règles ordinaires de procédure, notamment en ce qui concerne les exigences relatives au droit d'être entendu.

Article 35 – Mesures conservatoires

L'avant-projet reprend, en la précisant et la complétant, la disposition actuelle (article 17, alinéa 2 LSF), en ce qui concerne les mesures conservatoires pouvant être prises en cas d'ouverture de procédure disciplinaire.

Article 36 – Voies de droit

Cette disposition règle de manière claire et précise les voies de droit ouvertes à l'encontre des décisions prises dans le cadre de la procédure disciplinaire.

Article 37 – Prescription

L'article 37 prévoit deux délais de prescription de la responsabilité disciplinaire, soit un premier délai d'une année dès la découverte du manquement aux devoirs de service pour ouvrir la procédure disciplinaire, et un deuxième délai de cinq ans courant dès le dernier manquement aux dits devoirs.

Ces délais répondent principalement à un souci de sécurité juridique.

Articles 38 et 39 – Responsabilité pénale - Responsabilité civile

Sont réservées expressément ici la responsabilité pénale et la responsabilité civile qui sont régies par des lois spéciales.

Chapitre 5 : Droits de l'employé

Article 40 – Protection de la personnalité, de la santé et des données personnelles

La protection de la personnalité et de la santé de l'employé est un droit d'importance considérable pour tous les collaborateurs. Elle est assurée par de multiples mesures fixées dans des règlements et directives. Néanmoins, il manquait jusqu'à ce jour un article concret dans le texte de loi. Le nouvel article de loi reprend ici les dispositions usuelles traitant de ces principes et précise certains éléments quant à une protection tant de la personnalité, de la santé et des données personnelles. De plus, il a été mentionné dans la base légale qu'une consultation sociale interne était également disponible à tous les employés de l'Etat du Valais afin de les soutenir lors de difficultés professionnelles, personnelles ou liées à leur santé.

Le troisième alinéa permet à l'employé victime d'une atteinte illicite portée par un autre employé d'être partie à la procédure disciplinaire ouverte contre l'auteur de l'atteinte. La victime pourra ainsi participer à cette procédure, connaître son issue, et cas échéant recourir contre la décision prise.

Article 41 – Droit à la consultation et à l'information

Le droit à la consultation et à l'information est capital pour tous les collaborateurs. L'Employeur Etat du Valais implique et consulte les collaborateurs entre autre dans le cadre de sondages de satisfaction et par exemple par rapport à la révision de la loi sur le statut des fonctionnaires et employés de l'Etat du Valais. Lors des entretiens annuels d'appréciation, les collaborateurs ont également la possibilité de s'exprimer sur leurs satisfactions dans le domaine de l'information. Le cas échéant, ceci permet aux instances supérieures de prendre les mesures d'améliorations nécessaires basées sur les besoins des collaborateurs.

Les employés de l'Etat du Valais sont informés systématiquement par des bulletins internes, lors des différentes phases d'élaboration des projets de dispositions légales et des projets de décisions de portée générale qui les concernent. Enfin, les collaborateurs reçoivent des informations régulières de leurs associations du personnel.

Article 42 – Droit au traitement et à l'entretien d'appréciation annuel

Cet article de loi a comme objectif d'adapter la disposition actuelle et de mentionner dans la loi sur le personnel, quelques principes concernant la politique salariale de l'Etat du Valais ainsi que l'importance de l'entretien d'appréciation annuel. Les éléments concrets liés au traitement ainsi que les absences payées en cas de maladies etc. sont fixés dans la loi et l'ordonnance sur le traitement.

Dans le cadre des mandats de prestations politiques, stratégiques et opérationnels, une conduite des collaborateurs par objectifs est en place. L'atteinte de ces objectifs, les prestations et le comportement sont évalués par un entretien d'appréciation annuel. Dans le cadre de cet entretien, l'employé a également le droit d'exprimer ses souhaits, de mettre en avant ses potentialités, ses besoins en formation, en perfectionnement ainsi que ses possibilités d'évolution de carrière. Ceux-ci doivent être pris en compte par le supérieur, dans la mesure du possible et en prenant en compte également des souhaits des collègues.

Article 43 – Droit aux vacances

Le droit aux vacances est un des droits fondamentaux de tout employé. Chaque collaborateur considère, entre autre, le nombre de jours de vacances comme un élément important dans le choix de son futur employeur. L'augmentation du nombre de jours de vacances annuels est en principe proportionnelle à la catégorie d'âge de l'employé.

Etant donné que l'Etat du Valais veut rester un employeur concurrentiel et attractif sur le marché du travail, il se doit de rester compétitif quant aux conditions de travail qu'il propose. De plus, suite à l'évolution permanente du marché du travail et de la société, il est important pour l'employeur Etat du Valais de pouvoir agir rapidement et de manière fondée sur le droit aux vacances afin de répondre aux attentes des employés actuels et des futurs employés. C'est pourquoi il s'avère fondé de ne pas fixer la durée des vacances dans la loi, mais de déléguer au Conseil d'Etat la compétence de régler cette question par voie d'ordonnance.

Article 44 – Développement personnel – Formation et perfectionnement professionnels

L'Etat du Valais veut utiliser et développer au mieux les compétences et le potentiel des ses employés. Dans cette optique, le Conseil d'Etat doit créer les conditions pour un développement personnel et professionnel durables. La politique de formation continue, les objectifs suivis par cette dernière ainsi que les modalités liées au développement du personnel sont définis dans une réglementation spécifique (règlement sur la formation continue pour le personnel de l'Administration cantonale) arrêtée par le Conseil d'Etat.

Article 45 – Droit d'association

Est reprise ici la règle posée actuellement par l'article 28 LSF. Le droit d'association est en principe garanti à l'employé. Il peut toutefois subir des restrictions si l'intérêt public le commande.

Article 46 – Inventions et propriété intellectuelle

Cette disposition traduit la volonté de l'Etat d'encourager les inventions et les suggestions du personnel, dans l'optique notamment de renforcer la motivation, la fidélisation et la performance de ce personnel.

S'agissant des inventions, il est renvoyé aux dispositions spécifiques du code des obligations, soit essentiellement l'article 332, applicable à titre de droit cantonal public supplétif.

Article 47 – Reconnaissance de la fidélité

Toutes les grandes entreprises reconnaissent la fidélité de leurs collaborateurs. Il en est de même pour l'Etat du Valais qui est conscient que la reconnaissance matérielle et immatérielle de fidélité est un élément capital pour rester un employeur attractif et pour renforcer la motivation et les performances du personnel.

Enfin, il était nécessaire d'intégrer ce principe dans le texte de loi.

Article 48 – Egalité des chances

L'Etat du Valais se base sur le principe de l'égalité des droits entre les femmes et les hommes, inscrit dans la Constitution fédérale depuis 1981. L'objectif d'égalité des chances entre femmes et hommes est promu par de multiples mesures telles que l'égalité salariale, les mesures de conciliation entre la vie professionnelle et familiale, les mesures d'insertion professionnelle, les perspectives de développement professionnel, etc. De plus, il s'agit avec cette nouvelle disposition de montrer l'importance que l'Etat du Valais accorde à l'application du principe d'égalité des chances et de pouvoir également élaborer et mettre en place de nouvelles mesures dans ce sens.

Article 49 – Conciliation vie professionnelle et familiale

L'Etat du Valais veut offrir à son personnel les meilleures conditions de travail possibles pour lui permettre de concilier vie de famille et activité professionnelle. Pour atteindre cet objectif, il se doit de proposer diverses mesures attractives. Certaines mesures déjà en place se trouvent dans de multiples ordonnances et règlements, mais ne sont pas mentionnées dans la loi. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la motion no 1.125 (12.12.2006) demande au Conseil d'Etat de présenter une modification de la loi fixant le statut des fonctionnaires et employés de l'Etat du Valais en intégrant une politique du personnel de l'Etat plus "familiale". Les articles de loi 4 « Politique du personnel » et 49 « Conciliation vie professionnelle et familiale » sont ainsi la concrétisation principale de cette motion.

Article 50 – Lieu de domicile

L'article 24 de la Constitution fédérale pose le principe de la liberté d'établissement.

La doctrine et la jurisprudence ont toutefois clairement précisé que cette liberté pouvait être limitée pour le personnel de la fonction publique. Selon la position actuelle du Tribunal fédéral, ces limitations ne peuvent toutefois être prononcées de façon générale, ni pour de simples raisons fiscales, mais uniquement lorsqu'il existe des motifs de service impératifs ou que la fonction nécessite des relations particulières avec la population. (ATF 118 I A, pages 410ss)

L'avant-projet codifie ces règles en posant le principe de la liberté d'établissement, tout en précisant que l'autorité d'engagement peut exiger d'un employé la domiciliation dans un lieu ou une région déterminée si les nécessités de l'accomplissement de la fonction le requièrent.

Article 51 – Prévoyance professionnelle

En relation avec la fusion prévue avec effet au 1^{er} janvier 2010 des deux principales institutions cantonales de prévoyance de la fonction publique (CPPEV et CRPE), l'article 51 prévoit que l'employé est assuré en matière de prévoyance professionnelle auprès de la nouvelle caisse issue de la fusion, soit CPVAL.

Article 52 – Assurance perte de gain

L'employeur Etat du Valais est légalement tenu de continuer à payer le salaire de ses employés lorsque ceux-ci tombent malades, jusqu'à 13 ½ mois de maladie au maximum. Selon le Code des obligations (art. 324a), la période durant laquelle l'employeur doit payer le salaire en cas de maladie dépend de la durée des rapports de travail. Le versement du salaire est habituellement assuré jusqu'à 720 jours par les assurances pour perte de gain.

Actuellement, c'est l'Etat du Valais même qui assure le paiement des salaires de ses employés malades sans avoir conclu une assurance à ce sujet. Cependant, après une analyse détaillée, il serait judicieux que l'Etat ait le droit de conclure une assurance perte de gain adaptée à ses besoins et en évitant ainsi toute lacune de couverture pour ses collaborateurs.

Chapitre 6 : Modification et cessation des rapports de service

Article 53 - Promotion

L'article 53 donne par souci de clarté la définition du concept de promotion. Il s'agit de la nomination d'un employé à une fonction supérieure, attribuée à une classe de traitement plus élevée.

Article 54 - Transfert

Cette disposition règle de manière plus précise, plus complète et plus cohérente que les dispositions actuelles (article 31 LSF) la procédure de transfert. Elle distingue notamment le transfert opéré à la demande de l'employé, le transfert ordonné par l'autorité d'engagement, le transfert provisoire et le transfert définitif.

Elle arrête également, dans une certaine mesure, les aspects salariaux liés à ces types de transferts.

Article 55 – Cessation des rapports de service sans résiliation

En sus des cas ordinaires déjà connus actuellement de cessation des rapports de service sans résiliation (atteinte de l'âge limite, décès de l'employé, expiration de la durée du contrat de durée déterminée), est introduit ici un nouveau cas, soit celui de la disparition de l'employé en danger de mort ou sans donner de nouvelles. Dans de telles situations, au regard des intérêts publics en jeu, la situation juridique de l'intéressé ne peut demeurer incertaine ou en suspens pendant une période trop longue. De plus, la prise d'une décision réglant la question des rapports de service s'avère très problématique notamment au regard des exigences

du droit d'être entendu dès lors que l'intéressé ne peut précisément être atteint. L'avant-projet prévoit en conséquence que dans de telles situations les rapports de service prennent fin automatiquement sans résiliation après l'écoulement d'un délai de trois mois dès la disparition.

Article 56 – Résiliation pendant le temps d'essai

L'avant-projet retient un délai de résiliation, de part et d'autre, de deux semaines, pour la fin d'un mois, délai qui s'avère adapté au vu des intérêts respectifs de l'Etat et de l'employé.

Article 57 – Résiliation ordinaire par l'employé d'un engagement de durée indéterminée

Est prévu ici pour la démission d'un employé un délai de trois mois, au lieu du délai de six mois existant actuellement.

Ce nouveau délai est moins favorable à l'Etat que la situation actuelle puisque celui-ci disposera de moins de temps pour remplacer l'employé démissionnaire. Cependant, cela favorise la mobilité professionnelle du collaborateur en lui permettant de partir dans un délai raisonnable pour débiter son activité auprès de son nouvel employeur. De plus, ce délai doit être mis en relation avec le délai de résiliation ordinaire par l'employeur (cf. article 58 ci-dessous) lequel est également de trois mois et s'avère alors dans cette situation plus favorable à l'employeur, lequel peut procéder rapidement à des résiliations. Néanmoins, il doit également sélectionner de manière méthodique et rapide afin de pouvoir remplacer le collaborateur qui a donné sa démission.

La prise de retraite constitue pour sa part également un cas de démission. D'où s'ensuit que s'applique aussi le délai de trois mois, pour la fin d'un mois.

Ces délais peuvent toutefois être abrégés d'un commun accord entre l'autorité d'engagement et l'employé.

Article 58 – Résiliation ordinaire par l'employeur d'un engagement de durée indéterminée

Cette disposition constitue une mesure centrale du nouveau projet de loi, en relation avec la suppression de la période administrative et de la procédure de renouvellement.

Elle prévoit la possibilité pour l'Etat de résilier l'engagement de durée indéterminée dans un délai de trois mois pour la fin d'un mois, à condition qu'existe un motif de résiliation.

Cette solution se rapproche de la situation valant en matière de droit privé. Elle s'en distingue toutefois par l'adjonction en sus du respect du délai de résiliation, d'une condition complémentaire, à savoir l'existence d'un motif de résiliation.

Cette deuxième condition se justifie tout d'abord par la nécessité de maintenir une certaine sécurité d'emploi pour les employés, sécurité qui est également d'intérêt public au regard notamment des objectifs de motivation et de fidélisation du personnel. Elle répond d'autre part à des soucis d'objectivité, d'égalité de traitement et d'interdiction d'arbitraire.

Il est essentiel que l'Etat, par le droit de la fonction publique, assure l'indépendance de son personnel et prévienne l'opportunisme. Il doit le protéger contre les tentatives de pressions internes et externes dommageables à l'exercice de ses fonctions. En cas de suppression du statut de la période administrative, des besoins de garantie doivent être satisfaits de la façon la plus convaincante par une protection adéquate contre le licenciement. Par conséquent, la résiliation ordinaire doit être limitée à des motifs importants, essentiels ou au moins fondés, garantissant que les employés publics ne puissent pas être licenciés sans autre, par exemple en représailles d'une décision administrative peu appréciée. C'est la raison pour laquelle la Suisse a ratifié la Convention OIT N° 81 qui protège les fonctionnaires des inspections du travail dont la mission est délicate et sensible.

Il s'agit d'une solution qui tient compte de manière adéquate des intérêts respectifs de l'employeur et de l'employé, en introduisant d'une part plus de souplesse dans les procédures de résiliation, tout en préservant de manière suffisante les droits légitimes du personnel.

L'alinéa 2 énumère, de manière non exhaustive, les principaux motifs de résiliation.

Il s'agit, d'une part, de motifs liés à l'employé (manquements dans les prestations ou dans le comportement – aptitudes ou capacités insuffisantes – mauvaise volonté) et, d'autre part, de motifs extérieurs à la personne de l'employé (impératifs économiques ou impératifs d'exploitation majeurs). Constitue également un motif de résiliation la disparition de l'une des conditions d'engagement, motif qui peut se rattacher ou non à la personne de l'employé.

Article 59 – Résiliation par l'employeur d'un engagement de durée indéterminée en cas d'incapacité durable de travail

Cette disposition codifie la pratique actuelle.

Conformément aux dispositions de la loi du 12 novembre 1982 fixant le traitement des fonctionnaires et employés de l'Etat du Valais (LTF (articles 12 et 13)), en cas d'incapacité durable de travail par suite de maladie ou d'accident, le droit au traitement court pendant un certain temps (notamment actuellement 13 mois ½ en cas d'incapacité pour cause de maladie).

Une fois ce droit au traitement éteint, le collaborateur peut faire valoir son droit aux prestations d'invalidité auprès de l'institution de prévoyance professionnelle et auprès de l'assurance invalidité fédérale. La mise au bénéfice de ces prestations confère au collaborateur concerné le statut de bénéficiaire de rente et implique logiquement la cessation des rapports de service avec l'Etat, cessation qui doit toutefois faire l'objet d'une décision de l'autorité d'engagement.

Comme dans la pratique, il peut arriver que le collaborateur concerné récupère totalement ou partiellement une capacité de travail après l'extinction du droit au traitement, l'alinéa 2 réserve, dans une telle situation, un éventuel réengagement pour autant qu'un poste correspondant au profil de l'employé soit disponible.

Article 60 – Mise à la retraite

Les dispositions en matière de prévoyance professionnelle et de statut du personnel distinguent les notions d'âge ordinaire de la retraite et d'âge limite.

L'âge ordinaire de la retraite est celui où l'employé peut prendre sa retraite en pouvant bénéficier du nombre d'années d'assurance complet, selon le plan de prévoyance. Il est actuellement de 62 ans pour l'ensemble du personnel, à l'exception du personnel des établissements pénitentiaires et de la police cantonale pour lequel cet âge est fixé à 60 ans.

L'âge limite est quant à lui l'âge où les rapports de service prennent fin sans résiliation, comme vu ci-dessus (article 55). Il est de 65 ans (hommes), respectivement de 64 ans (femmes) pour l'ensemble du personnel, à l'exception des deux catégories susmentionnées pour lesquelles cet âge est de 63 ans.

L'employé ayant atteint l'âge ordinaire de la retraite peut prendre une telle retraite, mais peut aussi décider de continuer à travailler au-delà de cet âge, jusqu'à la limite maximale de l'âge limite.

Si l'employé donne entière satisfaction, cette situation ne pose pas de problème à l'employeur.

Il en va différemment par contre si l'employé ne satisfait plus complètement aux exigences de la fonction sous l'angle des prestations, du comportement ou des aptitudes. Dans un tel cas, l'intérêt public au fonctionnement rationnel et performant de l'administration exige que l'autorité d'engagement ait la possibilité de procéder à une mise à la retraite totale ou partielle.

Cette compétence est ainsi expressément inscrite à l'alinéa 1.

L'alinéa 2 prévoit également une pareille possibilité en cas de suppression ou de modification de la fonction occupée par un employé ayant atteint l'âge ordinaire de la retraite.

Article 61 – Suppression et transformation de fonction

La LSF actuelle ne contient pas de disposition traitant expressément des situations de suppression et de transformation de fonction alors même que ces questions revêtent une acuité et une actualité accrues au vu des nouvelles exigences auxquelles doit faire face l'administration.

L'avant-projet remédie à cette lacune en posant des règles claires et précises régissant ces situations. Les éléments principaux de cette réglementation sont les suivants :

- Examen du transfert dans une autre fonction correspondant à la formation et aux aptitudes de l'employé.
- Cas échéant, transfert à une fonction inférieure, avec l'accord de l'employé.
- Au cas où un transfert n'est pas possible, résiliation des rapports de service moyennant le respect d'un délai de six mois pour la fin d'un mois.
- En cas de résiliation, versement d'une indemnité calculée en fonction de l'âge et du nombre d'années de service, d'un montant maximal correspondant à une année de traitement
- Non versement de l'indemnité si l'employé a refusé une offre de poste équivalent ou si l'Etat lui a procuré un emploi dans des conditions comparables auprès d'un autre employeur.

L'alinéa 6 traite le cas de la suppression de plusieurs postes dans une même unité organisationnelle en posant que, dans ce cas, doit être établi un plan social, avec des mesures d'accompagnement financières adéquates.

Article 62 – Résiliation pour justes motifs

En sus des cas de résiliation traités par les articles précédents, la résiliation pour justes motifs doit logiquement être maintenue, vu son utilité. Il s'agit-là d'une mesure calquée sur l'article 337 du code des obligations et l'alinéa 2 de l'avant-projet reprend d'ailleurs la définition des justes motifs donnée par cette disposition de droit privé.

L'alinéa 3 règle pour sa part une question qui pouvait donner lieu à certaines difficultés au regard de la législation actuelle, soit celle des rapports entre la procédure disciplinaire et la procédure de résiliation pour justes motifs.

Selon la jurisprudence, en cas de violation des devoirs de service, et en l'absence de disposition contraire, c'est la procédure disciplinaire qui doit être appliquée, à l'exclusion de la procédure de résiliation pour justes motifs.

Cette situation peut engendrer des difficultés ou des complications, car les exigences en matière de prononcé de sanction disciplinaire sont plus fortes et plus strictes qu'en matière de résiliation pour justes motifs. Il faut ainsi établir non seulement l'existence de la violation des devoirs de service, mais encore la réalisation d'un élément subjectif constitué par la faute (intention ou négligence). De plus, sous l'angle strictement disciplinaire, il n'est pas sûr que puisse être appliquée la sanction la plus grave que constitue la résiliation des rapports de service, alors que pourtant une telle résiliation serait fondée au regard des règles concernant la procédure de résiliation pour justes motifs.

Pour supprimer ces difficultés et faciliter le traitement des procédures dans de telles situations, l'avant-projet prévoit que la procédure de résiliation pour justes motifs peut être utilisée en lieu et place de la procédure disciplinaire. Il est à relever toutefois qu'il s'agit-là d'une simple possibilité et non pas d'une règle

générale. Ici également, il appartiendra à l'autorité compétente d'apprécier la situation de cas en cas, au vu de l'ensemble des éléments déterminants.

Article 63 – Résiliation d'un engagement de durée déterminée

Est reprise ici la règle ordinaire générale selon laquelle un engagement de durée déterminée peut être résilié avant son échéance en cas d'accord des parties ainsi qu'en cas de résiliation pour justes motifs.

Article 64 – Compétence

En toute logique, l'autorité compétente pour la résiliation est l'autorité d'engagement. Cette autorité est le Conseil d'Etat, mais peut aussi être le chef de département et le chef de service en cas de délégation de compétence (cf. article 14 ci-dessus).

Article 65 – Voies de droit

Sont précisées ici les voies de droit ouvertes contre les décisions prises en matière de résiliation des rapports de service.

Article 66 – Conséquences d'une résiliation non fondée juridiquement

Même si les procédures de résiliation d'engagement sont menées avec attention et objectivité, l'on ne peut exclure que certaines de ces décisions soient, sur recours, annulées par les instances supérieures.

Une telle situation soulève en général actuellement des problèmes non négligeables, compte tenu notamment du temps relativement long qui a pu s'écouler entre la première décision et la décision finale et l'évolution de la situation de faits durant ce laps de temps.

Ce genre de problème n'est aucunement appréhendé par la LSF actuelle.

L'avant-projet comble ici cette lacune.

Il prévoit que, lorsque la résiliation se révèle non fondée juridiquement, l'employé est réintégré dans sa fonction si lui-même et l'autorité d'engagement acceptent cette réintégration.

Pour le cas où l'une des parties refuse cette mesure, la réintégration n'intervient pas mais l'employé a droit à une indemnité calculée en fonction de l'âge et du nombre d'années de service, dont la limite maximale est égale à une année de traitement.

Article 67 – Modification et résiliation d'un engagement par contrat de droit public

Il a été vu ci-dessus (article 15) que, si l'engagement se fait en principe par voie de décision, pouvait être retenue dans certains cas particuliers la forme du contrat écrit de droit public.

Il convient donc logiquement de régler également les questions de modification et de résiliation de tels engagements. A cette fin, le premier alinéa prévoit que les dispositions concernant les engagements par décision s'appliquent par analogie aux rapports de service conclus par contrat écrit de droit public. Vu la forme spécifique de l'engagement par contrat, il est précisé que les positions de l'autorité d'engagement n'ont pas valeur de décision au sens du droit administratif, mais de simples déclarations de volonté.

L'alinéa 2 règle pour sa part les questions de procédure en cas de litige. En s'inspirant de la solution retenue par la loi sur le personnel de la Confédération (articles 34ss), il prévoit que si aucun accord ne peut in-

tervenir, l'autorité compétente prend une décision au sens strict de ce terme, décision susceptible de recours selon les dispositions ordinaires.

Chapitre 7 : Dispositions transitoires et finales

Article 68 – Rapports de service existants

Cette disposition règle le passage de l'ancien système au nouveau. Elle retient la solution simple selon laquelle les rapports de service établis avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sont automatiquement maintenus mais soumis au nouveau droit, à moins toutefois d'avoir été dissous par une résiliation ou un non-renouvellement en vertu de l'ancien droit.

Article 69 – Procédures pendantes

Est reprise ici la solution généralement retenue pour ce genre de situation, solution selon laquelle les procédures pendantes lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sont poursuivies conformément à l'ancien droit.

Article 70 – Dispositions d'exécution

Il s'agit ici des dispositions habituelles attribuant ou confirmant les compétences du Conseil d'Etat pour l'édition de dispositions complémentaires, par voie d'ordonnance et de règlement.

Article 71 - Modifications

1. Loi fixant le traitement des fonctionnaires et employés de l'Etat du Valais du 12 novembre 1982

Ainsi que vu plus haut, l'avant-projet prévoit, à ses articles 22, respectivement 43, que la durée hebdomadaire et l'horaire de travail, ainsi que le droit aux vacances sont fixés par le Conseil d'Etat, par voie d'ordonnance. Ces questions sont traitées actuellement dans les articles 27 et 28 de la loi fixant le traitement des fonctionnaires et employés de l'Etat du Valais. Il convient donc d'abroger purement et simplement ces deux dispositions.

L'abrogation de l'article 30, alinéa 2 de cette loi fixant le traitement des fonctionnaires et employés de l'Etat du Valais se justifie quant à lui par le fait que cette disposition concerne la loi actuelle du 11 mai 1983 fixant le statut des fonctionnaires, loi qui sera abrogée par les nouvelles dispositions.

2. Loi sur l'organisation de la justice du 11 février 2009

Les modifications de cette loi sont exclusivement d'ordre rédactionnel.

3. Loi sur la police cantonale du 25 janvier 1953

L'article 7 bis (nouveau) constitue le pendant de l'article 2, alinéa 2 de l'avant-projet de loi sur le personnel prévoyant l'application directe de ce texte aux membres du corps de la police cantonale, sous réserve de dispositions spéciales contraires.

Ce renvoi direct a pour conséquence que de nombreuses questions concernant le statut des membres de la police cantonale seront réglées à l'avenir dans un texte figurant dans la loi. Les exigences découlant du principe de la légalité sont ainsi, pour l'essentiel, respectées. Cela conduit logiquement, par souci d'économie de procédure législative, à supprimer l'exigence d'une approbation par le Grand Conseil des textes d'exécution (ordonnances) telle que prévue dans l'article 8 de la loi sur la police cantonale. Cette suppression ne peut toutefois s'étendre aux questions concernant le traitement, car, dans ce domaine, la loi du 12 novembre 1982 fixant le traitement des fonctionnaires n'a pour l'instant pas été modifiée et ne peut servir de base légale directe.

L'article 10, par souci de clarté, rappelle les éléments essentiels de l'avant-projet de loi sur le personnel concernant notamment les procédures d'engagement, de modification et de cessation des rapports de service ainsi que la procédure disciplinaire, qui sont en principe applicables également aux membres de la police cantonale.

L'article 18 reprend la même formulation du secret de fonction que celle figurant à l'article 21 de l'avant-projet. Sont réservées en sus, les dispositions du code de procédure pénale en ce qui concerne le secteur particulier de la police judiciaire.

A l'article 19, alinéa 1, l'autorisation de déposer en justice est attribuée au commandant de la police cantonale et non plus au chef du département concerné, ceci pour des raisons de rationalité et d'économie de procédure, vu le nombre considérable de cas traités chaque année.

L'article 20 reprend tout d'abord, suite à une discussion avec le Commandant de la Police cantonale et suite à sa détermination écrite, le principe valant déjà actuellement selon lequel les membres de la police cantonale ne peuvent exercer aucune charge publique.

S'agissant des activités accessoires, l'avant-projet présente un assouplissement par rapport à la situation actuelle où en principe aucune activité lucrative accessoire n'est autorisée. Il est ainsi prévu que les membres de la police cantonale ne peuvent exercer des activités accessoires incompatibles avec leur fonction, mais que l'exercice d'autres activités peut être autorisé, cas échéant, sous certaines conditions. L'application de ces principes est réglée par l'ordonnance.

4. Autres lois

De nombreuses lois actuelles (près d'une quarantaine) contiennent des renvois, soit à l'actuelle loi sur le statut des fonctionnaires, soit à la notion même de fonctionnaire. Ces textes doivent ainsi être modifiés sous l'angle purement rédactionnel. Pour éviter d'alourdir le texte de l'avant-projet, ces modifications figureront dans une annexe à celui-ci.

5. Dispositions de rang inférieur

Les dispositions de rang inférieur (ordonnances, règlements, directives, etc.) devront naturellement être modifiées pour être en adéquation avec les nouveautés introduites par l'avant-projet. Ce dernier charge le Conseil d'Etat de procéder aux adaptations nécessaires.

Articles 72 et 73 – Abrogation – Référendum et entrée en vigueur

Ces articles contiennent les dispositions usuelles concernant l'abrogation et les questions du référendum facultatif et de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

5. Incidences financières

L'avant-projet de loi proposé n'a pas d'incidences financières supplémentaires en soi, étant donné que le régime de rémunération actuel, régi par la loi fixant le traitement des fonctionnaires et employés de l'Etat du Valais du 12 novembre 1982 reste en vigueur. Néanmoins, de telles incidences financières pourront éventuellement intervenir lors de la réglementation de ces questions par le Conseil d'Etat. Elles seront alors examinées à ce moment-là.

6. Conclusion

L'ancien texte législatif, 26 ans après son adoption, devait être à la fois "rafraîchi" mais devait également inclure les thématiques nouvelles ne faisant pas l'objet de dispositions dans la loi actuelle. Ceci avec l'objectif principal de pouvoir renforcer le caractère attractif, concurrentiel et social de l'employeur Etat du Valais et de consolider la motivation et les performances de ses collaborateurs. En outre, l'Etat du Valais est soumise à une pression toujours plus forte en matière de performance et de qualité. Dans le cadre de cette compétition, posséder une marge de manoeuvre suffisante est un facteur décisif afin de pouvoir réagir rapidement à un contexte en constante mutation.

Le « CoPil révision complète de la loi sur le statut des fonctionnaires » est persuadé que l'avant-projet de loi sur le personnel atteint l'objectif principal susmentionné en offrant à l'ensemble de ses collaborateurs un cadre avantageux et souple tout en préservant leurs intérêts.

Sion, le 17 novembre 2009

Président du CoPil révision complète de la
loi sur le statut des fonctionnaires et Chef du
service du Personnel et de l'Organisation

Franz Michlig