

LPAC - loi sur le personnel de l'administration cantonale

Avantages et inconvenients de la loi; la position du Cartel intersyndical

**Pour défendre le statut
de la fonction publique,
du personnel de l'État
et du secteur subventionné,
il s'agit d'un projet de loi
acceptable qui garantit
un cadre légal et statutaire
et maintient
les garanties rattachées
au statut de droit public.**

mars 2007

CARTEL INTERSYNDICAL

DU PERSONNEL DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR SUBVENTIONNÉ

<http://www.cartel-ge.ch> - case postale 1765 - 1227 Carouge

La LPAC au Grand Conseil le 22 mars 2007

Le Statut c'est notre contrat de travail et la loi fondamentale qui régit nos conditions de travail. Pour le Cartel intersyndical et ses composantes, la défense du statut contre le démantèlement préconisé par la droite depuis 2004 a été et reste une priorité. Le Cartel intersyndical a suivi de près toutes les étapes qui ont mené au projet de loi qui doit être voté par le Grand Conseil le 22 mars (cf. chronologie). L'objectif de ce dépliant est d'informer précisément le personnel des services publics et du secteur subventionné sur les contenus essentiels de la loi fondamentale du personnel de l'État, de montrer ce qui change par rapport à la loi actuellement en vigueur et ce qui subsiste.

Pour le Cartel, cette loi, avec ses avantages et inconvénients, est globalement acceptable :

- elle conserve un cadre légal et statutaire de droit public;
- elle maintient la nomination et les principales garanties spécifiques du droit public contre l'arbitraire;
- elle permet au personnel de bénéficier de conditions correctes de travail et de défense de ses droits lors d'une procédure.

Pour autant que la plénière du Grand Conseil vote cette loi telle quelle, le Cartel ne la combattra pas par référendum. Au contraire, il préconise, en vue de son entrée en vigueur, la poursuite des négociations avec le Conseil d'État sur les aspects réglementaires d'un certain nombre d'articles de loi.

1. **Champ d'application : tout le personnel des services publics et du secteur subventionné est concerné**

La LPAC est la Loi sur le personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux (loi B 5 05). En parallèle et similairement, sont aussi modifiées toutes les lois spécifiques : LIP - Loi sur l'instruction publique (C 1 10), LCHES - Loi cantonale sur les HES (C 1 26), LUNI - Loi sur l'uni-

versité (C 1 30), Lpol - Loi sur la police (F 1 05), Lprison - Loi sur le personnel des prisons (F 1 50).

Le contenu de la LPAC concerne également le personnel du secteur subventionné dont les CCT (conventions collectives de travail) appliquent par analogie les lois et statut du service public.

2. **Maintien de la nomination et du statut de fonctionnaire**

La nomination des fonctionnaires est maintenue sans aucune remise en question, ce alors que le projet de loi de la droite (PL 9275) prévoyait de la balayer et d'appliquer le Code des obligations. Être "fonctionnaire" reste un statut particulier, avec des devoirs particuliers, sou-

mis aux règles de droit public découlant des principes constitutionnels tels que la légalité, l'égalité de traitement, la proportionnalité et l'interdiction de l'arbitraire dans toutes les décisions de l'autorité, notamment le licenciement.

3. **Réduction de la période probatoire de 3 à 2 ans : un avantage de la nouvelle LPAC**

En conservant la procédure de nomination, la nouvelle LPAC maintient l'existence d'une période probatoire avec le même processus d'analyse des prestations de l'employé-e mais réduite de 3 à

2 ans. C'est une innovation positive qui raccourcit une situation de précarité relative et d'observation à la loupe des prestations du/de la nouvel-le employé-e.

4. **Engagement directement en classe de fonction : la nouvelle LPAC reprend une ancienne revendication du Cartel intersyndical**

Autre avantage de la nouvelle LPAC : elle prend enfin en compte la demande du Cartel de rendre effectif l'engagement de tout le nouveau personnel ayant les titres requis directement dans la classe de fonction et non une ou deux classes en dessous pendant la pé-

riode probatoire.

Seule une partie du personnel (notamment au sein du corps enseignant) y a droit actuellement. La nouvelle LPAC supprime cette inégalité de traitement.

5. **Suppression de postes : toutes les garanties actuelles maintenues et élaboration de nouvelles directives internes pour le respect des droits du personnel**

En cas de suppression de postes, la nouvelle LPAC maintient intégralement les protections actuellement prévues : recherche d'une nouvelle affectation, droit d'être entendu et accompagné par un conseil de son choix, délais de congé augmenté à 4 mois au lieu de 3 en cas de licenciement, montant des indemnités de licenciement pour suppression de postes intégralement maintenu (6 fois le dernier traitement plus le 20% du dernier traitement multiplié par le nombre d'années de service).

En outre, le Cartel et le Conseil d'État finalisent les directives internes clarifiant le processus ainsi que les droits du personnel, individuels et collectifs, menacé de suppression de postes et la procédure de recherche de nouvelle affectation.

Le Cartel reste opposé au plan de réduction de l'effectif de 5% sur 4 ans du Conseil d'État. Il conteste toute réorganisation ou applica-

tion de mesures d'économie qui diminue les prestations et préterite les conditions de travail durcies par un effectif resserré ou diminué. Il soutient tout service qui se met en lutte contre des suppressions de postes et des réorganisations qui préteritent les prestations.

Tout en maintenant cette opposition, le Cartel poursuit les négociations avec le Conseil d'État, y compris en matière de procédure de reclassement en cas de suppression de postes pour défendre des notions comme reclassement sur un poste adapté qui tient compte des compétences et connaissances du personnel, droit à la formation, droit à refuser des propositions alibi ou dévalorisantes, respect des droits syndicaux (droit d'organiser des assemblées sur le temps et le lieu de travail), droit d'être accompagné à chaque étape, etc.

6. **Licenciement pour faute grave ou révocation : toutes les garanties actuelles et l'enquête administrative sont maintenues**

Dans la nouvelle LPAC le "licenciement pour faute grave" (corruption, malversation, violation grave du secret de fonction, comportement intolérable portant préjudice à l'image de l'État, etc.) s'appelle "révocation pour faute grave". Il s'agit donc uniquement d'un changement d'appellation.

Comme dans la loi actuelle, le licenciement ne peut intervenir qu'en respectant les principes de proportionnalité et qu'au terme d'une enquête administrative respectant le droit en la matière. La durée et la procédure d'enquête et les délais restent les mêmes qu'actuellement.

7. **Licenciement pour insuffisance de prestations : un désavantage et une péjoration dont l'effet négatif doit être limité par un cadre réglementaire réaffirmant les garanties contre l'arbitraire et le droit d'être entendu**

Le licenciement pour insuffisance de prestations du fonctionnaire existe déjà dans la loi actuelle. Le désavantage et la péjoration par rapport à celle-ci est que la nouvelle LPAC, tout en maintenant le recours au Tribunal administratif, supprime l'obligation d'enquête administrative comme préalable à la décision de licenciement.

Le Cartel déplore cette suppression car elle limite l'exercice du droit de la personne à être entendue et à faire établir les faits de l'insuffisance de prestations supposée. C'est dans ce sens que, pour le Conseil d'État, le licenciement est facilité car la procédure est allégée de la lourdeur de l'enquête administrative.

Toutefois, le Cartel s'est battu pour faire inscrire dans la nouvelle LPAC des garanties importantes contre l'arbitraire. La nouvelle LPAC prévoit ainsi à l'art 21, alinéa 3 : *"L'autorité compétente peut résilier les rapports de service pour un motif fondé (dont l'insuffisance de prestations). Elle motive sa décision. Elle est tenue, préalablement à la résiliation, de proposer des mesures de développement et de réinsertion professionnels et de rechercher si un autre poste au sein de l'administration cantonale correspond aux capacités de l'intéressé. Les*

modalités sont fixées par règlement."

Il convient de décortiquer cet article pour vérifier que les garanties contre l'arbitraire sont bel et bien posées et qu'en dépit de la perte de l'obligation de l'enquête administrative, il constitue un cadre légal qui respecte la proportionnalité et prévoit des étapes claires lors desquelles le fonctionnaire peut faire valoir ses droits.

En premier lieu, le licenciement ne peut intervenir que si aucune autre solution n'est trouvée et à la fin d'un processus dont les principales étapes sont fixées par la loi.

En première étape, l'insuffisance de prestations doit être clairement objectivée. Entretiens périodiques et évaluations des prestations tous les deux ans, déjà inscrits dans la loi actuelle, sont les outils principaux de cette objectivation. Une seule évaluation négative des prestations intervenant dans un contexte particulier ne suffit pas pour établir une insuffisance méritant de conduire au licenciement.

En cas d'insuffisance répétée des prestations, l'employeur doit offrir des formations, courtes ou longues, permettant au fonctionnaire de s'améliorer. Ceci nécessite un délai connu pour vérifier si les objectifs posés sont atteints. Si c'est le

cas, le fonctionnaire a une évaluation positive et tout s'arrête là.

Si ce n'est pas le cas et qu'il y a de nouveau (ou toujours) insuffisance des prestations, l'employeur doit rechercher un autre poste pour la personne concernée, correspondant mieux à ses capacités. Cette recherche prend un certain temps, des objectifs sont posés et, après un délai fixé, une nouvelle évaluation est nécessaire pour vérifier s'ils sont honorés. Lorsque le nouveau poste est de même nature et bénéficie de la même collocation dans l'échelle des traitements, le fonctionnaire reclassé garde sa classe de traitement. En revanche, si le nouveau poste est situé dans une classe inférieure, le salaire sera celui de la nou-

velle classe et non celui de la classe antécédente.

Si, au nouveau poste, le fonctionnaire donne satisfaction, la procédure s'arrête là.

C'est seulement en cas d'échec du processus de formation et de reclassement que l'autorité peut décider du licenciement pour insuffisance de prestations. Toutes les notions prévues par la nouvelle LPAC (objectiver l'insuffisance de prestations, processus de développement des compétences et formation, processus de reclassement) doivent faire l'objet d'un règlement d'application. Les négociations entre le Conseil d'État et le Cartel sur ces objets sont déjà en cours.

8. **Deux avantages substantiels de la nouvelle LPAC : réintégration du fonctionnaire licencié et versement d'indemnités aux fonctionnaires et aux employés**

Deux avantages substantiels ont été introduits dans la nouvelle LPAC lors des travaux récents de la commission ad hoc. Cadeaux de la commission ? Lutte et revendications du Cartel enfin entendues ? Ni l'un ni l'autre. La nouvelle LPAC doit être mise en conformité avec le droit supérieur et la jurisprudence récente du Tribunal fédéral.

Ainsi, alors que dans la loi actuelle ce droit était réservé au personnel enseignant, en cas de licenciement, lorsque le Tribunal administratif a constaté l'ab-

sence de violation des devoirs de service, le fonctionnaire licencié a le droit d'être réintégré à un poste à l'État. Cette modification de taille est introduite dans toutes les lois sur le personnel des services publics.

Si l'autorité ne réintègre pas la personne licenciée, la nouvelle LPAC stipule que le Tribunal fixe une indemnité dont le montant varie entre 1 et 24 mois pour les fonctionnaires et est fixé à un maximum de 6 mois pour les employé-e-s en période probatoire.

9. **Disparition de l'avertissement comme mesure de sanction**

L'avertissement est supprimé de la liste des sanctions dans la nouvelle LPAC. Toutefois, pour éviter que le blâme, réservé aujourd'hui à des fautes relativement plus graves, ne soit signifié à la place d'un avertissement et donc au détriment du personnel, la nouvelle LPAC fixe que cette sanction décidée par le supérieur hiérarchique direct doit être

soumise à l'approbation de l'échelon supérieur. Elle reste susceptible de recours interne, comme actuellement.

Les courriers sous forme de réprimande écrite ou de mise en garde valant avertissement continueront d'exister, mais pas sous forme de sanction répertoriée dans la loi.

10. **Procédure pour sanctions disciplinaires : la nouvelle LPAC fixe la prescription après une année**

La nouvelle LPAC fixe un autre avantage découlant du respect des lois supérieures et de la jurisprudence récente qui n'existe pas dans la loi actuelle. La responsabilité disciplinaire des membres du personnel se prescrit par un an après la découverte de la violation des

devoirs de service.

Autrement dit, une faute commise il y a plus d'une année ne peut être invoquée et justifier l'ouverture d'une enquête administrative.

11. **Domiciliation des fonctionnaires : la nouvelle LPAC permet la liberté de domicile sauf exceptions**

La loi actuelle stipule l'obligation pour les fonctionnaires d'habiter le canton. Les cas de dérogation à cette règle sont fixés par la loi (propriété d'immeubles antérieure à l'engagement, contraintes familiales graves, taux d'activité réduit, nationalité, âge de la retraite qui approche) et dans des directives internes. Ce mode de faire impose des restrictions à la liberté individuelle des fonctionnaires et a donné lieu à toutes sortes de situations ubuesques plus ou moins légales ou hypocrites. Cet article a fait l'objet d'une loi (9116) à part,

votée par le parlement, qui est déjà en vigueur (depuis le 30 janvier 2007). La nouvelle LPAC établit donc pour les fonctionnaires, la liberté d'habiter où bon leur semble.

L'obligation de résidence dans le Canton ne peut être invoquée que si l'intérêt public le commande, notamment lorsque l'éloignement du domicile porte préjudice à l'accomplissement des devoirs de service. Les détails des exceptions à la liberté de résider pour les fonctionnaires n'est pas encore connu.

12. **Protection de la personnalité : la nouvelle LPAC correspond aux demandes du Cartel**

La nouvelle LPAC tient compte de la demande du Cartel de maintenir des articles généraux qui imposent clairement à l'employeur de veiller à la protection de la personnalité des membres du personnel, notamment en matière de harcèlement psychologique et sexuel et de prendre des mesures pour prévenir, constater et faire cesser toute atteinte à

la personnalité. La nouvelle LPAC ne reprend donc pas le texte de la loi actuelle en matière d'enquête mais, avec l'accord du Cartel, renvoie la mise sur pied des outils de la lutte contre le harcèlement au règlement d'application qui doit être négocié entre le Cartel et le Conseil d'État.

La défense du Statut : chronologie

- 1997 :** dernières modifications LPAC. Suite à des luttes déjà pour défendre le statut, les salaires, les postes et les prestations. Et des négociations entre le Cartel et le Conseil d'État et la signature d'un accord. Les modifications à la LPAC, longuement discutées et négociées avec le Conseil d'État portent essentiellement sur la régularisation du personnel auxiliaire, la définition de poste permanent et non permanent et des catégories de personnel y afférentes et l'introduction de la notion d'évaluation post-nomination du personnel tous les deux ans.
- mai 2004 :** le personnel des services publics et du secteur subventionné s'apprête à une vaste mobilisation contre la politique néo-libérale du Conseil d'État et pour la défense de l'État social, pour la défense des prestations, des postes et le énième blocage des salaire. Les partis de l'Entente (partis libéral, démocrate-chrétien et radical), rejoints depuis par l'UDC, déposent un projet de loi qui, sous couvert de modernisation et de politique de valorisation des compétences du personnel, vise délibérément la suppression de la nomination et des garanties contre l'arbitraire, les licenciements comme dans le secteur privé, les privatisations de secteurs entiers des services publics, détruit la grille et les mécanismes salariaux et introduit le salaire au mérite et à la performance individuelle. Dès lors, les mouvements de grèves et les manifestations massives du personnel, en mai, juin puis septembre et novembre 2004, n'auront de cesse de dénoncer ce projet de loi démantelateur et défendre le statut.
- juin 2004 :** le Grand Conseil institue un commission ad hoc, présidée par un député radical, pour étudier tous les projets de loi pendants au parlement en matière de statut du personnel des services publics.
- automne 2004 :** le Cartel intersyndical - après le SSP, le SIT, la CGAS et les syndicats de police - est auditionné par la commission ad hoc. Chaque organisation développe ses arguments contre le projet de loi de l'Entente. Toutes signifient leur détermination à se battre contre la suppression du Statut et la privatisation des services publics. La gauche combat âprement le projet de loi de l'Entente. Le Conseil d'État de l'époque fait connaître également son opposition au projet de loi de l'entente. Les travaux avancent lentement.
- mai 2005 :** Le Cartel intersyndical, à peine un mois après le lancement, remet au Grand Conseil et au Conseil d'État une pétition contre le démantèlement du Statut et le projet de loi de l'Entente et pour la défense du service public, signée par 15'000 membres du personnel de l'État (soit plus de la moitié des personnes concernées) et du secteur subventionné car les CCT, qui appliquent par analogie les éléments du Statut, sont également menacées.
- septembre 2005 :** avis de droit du prof. Tanquerel sur le projet de loi de l'entente. Il met divers défauts et lacunes majeures du projet de loi en exergue, notamment la non conformité au droit supérieur en matière de conditions particulières du statut de droit public, les droits acquis bafoués, les lacunes de la loi dans plusieurs domaines, les incohérences avec d'autres lois fédérales et cantonales, l'ambiguïté et la faisabilité des CCT par profession ou par service.
- 9 septembre 2005 :** le Cartel est une nouvelle fois auditionné par la commission ad hoc suite à la pétition.

- septembre 2005** : le Cartel intersyndical découvre que sans aucune forme de consultation ni d'information, le Conseil d'État a décidé en juillet 2005 le gel et l'enterrement de tout le système de réévaluation des fonctions jusqu'en 2009.
- octobre et novembre 2005** : élections cantonales. Le résultat est surprenant et déçoit ceux-celles qui espéraient un virage à gauche. L'Alliance de gauche, divisée, disparaît du parlement. La majorité du Grand Conseil est résolument à droite, avec le renforcement de l'UDC et l'arrivée du MCG, Mouvement des citoyens genevois. Le Conseil d'État, en revanche, est à majorité de gauche.
- décembre 2005** : traditionnel discours de Saint-Pierre du nouveau Conseil d'État. Le Cartel intersyndical interpelle par courrier le nouveau gouvernement, demande à le rencontrer sur la base du cahier de revendications : salaires, postes, prestations et statut. Une première séance a lieu en janvier, lors de laquelle le Conseil d'État annonce sa volonté de négocier un accord de principe et d'ouverture sur les salaires.
- 20 mars 2006** : le Cartel et le Conseil d'État signent un accord de principe qui prévoit, outre une reprise partielle des mécanismes salariaux pour 2006, un engagement à négocier véritablement sur les mécanismes salariaux, le statut et la reprise des réévaluations des fonctions. L'accord institue à cette fin deux groupes techniques paritaires : l'un sur les mécanismes salariaux et l'autre sur le statut. L'assemblée des délégué-e-s du Cartel dégage une très large majorité en faveur de la signature de l'accord et pour la poursuite des négociations.
- avril à juin 2006** : nombreuses séances du groupe Statut et du groupe Salaires pour débayer la matière dite technique, apprécier les positions des uns et des autres, mais sans négocier.
- juin à septembre 2006** : les séances de négociations sont nombreuses malgré l'été et s'intensifient fin août et début septembre. Le Conseil d'État s'engage à répercuter les effets financiers d'un accord sur le budget 2007 à condition qu'un accord sur les mécanismes salariaux soit signé avant le dépôt du projet de budget. Pareillement, il s'engage à défendre et trouver une majorité pour défendre un projet de LPAC issu des discussions Cartel/Conseil d'État pour autant qu'il soit déposé devant le Grand Conseil à la même échéance budgétaire.
- 13 septembre 2006** : signature de l'accord Cartel/Conseil d'État sur les mécanismes salariaux 2007 et le principe de l'introduction du 13^e salaire dès 2008, sur la reprise des réévaluations de fonctions, notamment l'octroi enfin de la réévaluation des enseignants du primaire, sur divers aspects des droits syndicaux et sur les discussions LPAC.
- septembre 2006** : publication du volumineux rapport de la commission ad hoc sur le projet de loi de l'Entente, avec ses rapports de majorité et de minorité. Au bas mot 800 pages ! Le prof. Gabriel Aubert dans la rubrique "Eclairages" du quotidien Le Temps, dans un sobre et percutant article, critique et stigmatise le projet de loi de l'entente sur quatre aspects précis.
- novembre 2006 à janvier 2007** : la commission ad hoc nantie du projet de LPAC déposé par le Conseil d'État auditionne le Cartel intersyndical. Elle termine ses travaux en janvier 2007. Elle modifie quelques points (domiciliation, réintégration) et vote à l'unanimité moins deux abstentions le projet de LPAC décrit ici.
- 22 mars 2007** : La Lpac ainsi que la LIP, LCHES, LUNI, Lpol, Lprison sont à l'ordre du jour de la plénière du Grand Conseil.