

*Projet présenté par les députés:*

*M<sup>mes</sup> et MM. Mark Muller, Gabriel Barrillier, Patrick Schmied, Renaud Gautier, Jacques Baudit, Jean Rémy Roulet, Janine Hagmann, Jacques Jeannerat, Stéphanie Ruegsegger, Pierre-Louis Portier, Pierre Kunz, Bernard Annen et Florian Barro*

*Date de dépôt: 27 avril 2004*

*Messagerie*

## **Projet de loi sur le personnel de l'administration cantonale**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève  
vu les articles 83, 119 et 120 de la constitution de la République et canton de  
Genève, du 24 mai 1847 ;  
décrète ce qui suit :

### **Article 1    **Projet de loi sur le personnel de l'administration cantonale****

La loi sur le personnel de l'administration cantonale a la teneur suivante:

### **Chapitre I            Dispositions générales**

#### **Art. 1            Objet**

La présente loi régit les rapports de travail entre l'Etat et son personnel.

## **Art. 2 Droit applicable**

<sup>1</sup> Le personnel a les droits et les obligations définis dans la Constitution et dans la législation.

<sup>2</sup> Si la présente loi n'en dispose pas autrement, les rapports de travail sont régis par le droit public et sont déterminés par:

- a) les articles 319 à 362 du Code des obligations (CO) appliqués à titre de droit public supplétif;
- b) les dispositions pertinentes fixées dans les autres lois cantonales.

<sup>3</sup> Le contrat de travail règle en détail les rapports de travail dans les limites des dispositions visées au 2<sup>e</sup> alinéa.

<sup>4</sup> L'employeur peut conclure des conventions collectives de travail par domaines d'activités et type de métiers, dans les limites de la présente loi.

<sup>5</sup> En cas de contradiction entre le contrat de travail et les dispositions d'exécutions ou entre convention collective et contrat de travail, c'est la disposition la plus favorable au membre du personnel qui s'applique.

<sup>6</sup> Le Conseil d'Etat ne soumet pas à l'application de la présente loi certaines catégories de personnel lorsque cela se justifie, notamment le personnel auxiliaire et les stagiaires. Il peut édicter des prescriptions minimales pour ces rapports de travail.

## **Art. 3 Champ d'application**

<sup>1</sup> La présente loi s'applique aux membres du personnel:

- a) administratif, technique, manuel de l'administration cantonale et aux membres du corps enseignant de l'instruction publique, dans les limites fixées par l'article 120 de la constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847 ;
- b) des établissements publics médicaux ;
- c) du service du Grand Conseil tel que défini par l'article 41, alinéa 1, de la loi du 13 septembre 1985, portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève ;
- d) des services centraux et des greffes du pouvoir judiciaire visés à l'article 75A, alinéa 2, de la loi du 22 novembre 1941 sur l'organisation judiciaire.

<sup>2</sup> Les fonctions qui relèvent de la loi sur l'université, du 26 mai 1973, de la loi sur la police, du 26 octobre 1957, et de la loi sur l'organisation et le personnel de la prison, du 21 juin 1984, sont soumises à l'application de la présente loi.

## **Art. 4      Employeur**

<sup>1</sup> L'employeur au sens de la présente loi est:

- a) le Conseil d'Etat;
- b) les établissements publics médicaux;
- c) le Grand Conseil;
- d) le pouvoir judiciaire;

<sup>2</sup> La Chancellerie d'Etat a les mêmes attributions que les employeurs à l'égard du personnel qui lui est rattaché, sauf disposition expresse contraire.

<sup>3</sup> Les membres du personnel de l'administration cantonale relèvent de l'autorité du Conseil d'Etat.

<sup>4</sup> Les membres du personnel de chaque établissement public médical relèvent de l'autorité du conseil d'administration.

<sup>5</sup> Les membres du personnel du service du Grand Conseil relèvent de l'autorité du Bureau du Grand Conseil:

<sup>6</sup> Les membres du personnel des services centraux et des greffes relèvent de l'autorité de la Commission de gestion.

## **Chapitre II      Politique du personnel**

### **Art. 5      Politique du personnel**

<sup>1</sup> L'employeur emploie son personnel de façon économique et rationnelle.

<sup>2</sup> Il offre des conditions de travail propres à assurer la qualité des prestations et des conditions concurrentielles sur le marché du travail.

<sup>3</sup> La politique du personnel:

- a) est fonction des tâches assignées à l'administration, des besoins du personnel de l'Etat, de l'objectif d'une administration à l'écoute des citoyens ainsi que des possibilités des finances publiques; elle tend à créer de bons rapports entre les partenaires sociaux;
- b) tend à pourvoir l'Etat d'employés qualifiés, disposés à accomplir un travail de qualité, conscients de leurs responsabilités et aptes à travailler en équipe;
- c) met à contribution et développe le potentiel des employés en leur assignant des tâches en fonction de leurs aptitudes et capacités et en les encourageant;
- d) favorise l'initiative individuelle;
- e) favorise des horaires de travail flexibles;
- f) réalise l'égalité des chances des femmes et des hommes;
- g) favorise l'emploi et l'insertion professionnelle des handicapés;

- h) assure la protection de la personnalité, de la santé et la sécurité au travail du personnel;
- i) garantit la prise de mesures de prévention et d'information propres à assurer la protection de la personnalité des membres du personnel, notamment en matière de harcèlement psychologique et de harcèlement sexuel;
- j) favorise les comportements responsables en matière de protection de l'environnement;
- k) prend en compte les besoins du personnel et crée les conditions de travail permettant au personnel d'exercer ses responsabilités familiales et d'assumer ses engagements sociaux;
- l) soutient et favorise l'offre de possibilités de formation professionnelle;
- m) soutient la formation et la relève des cadres ainsi que le développement des capacités de gestion;
- n) assure la création de places pour les personnes accomplissant un apprentissage ou une formation.

## **Art. 6      Gestion administrative du personnel**

La gestion administrative du personnel est assurée par le responsable des ressources humaines de chaque département et de chaque employeur, en coordination avec l'office du personnel de l'Etat.

## **Art. 7      Evaluation annuelle du personnel**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat introduit un système d'évaluation annuel des membres du personnel et le met en application.

<sup>2</sup> Ce système, fondé sur des entretiens personnels réguliers, assure, d'une part, une rétribution tenant équitablement compte des prestations fournies et, d'autre part, un développement des compétences des membres du personnel.

<sup>3</sup> L'évaluation annuelle porte notamment sur:

- a) le maintien et le développement du niveau de formation du membre du personnel;
- b) les capacités du membre du personnel ;
- c) la qualité de son travail;
- d) les objectifs à atteindre et les mesures à adopter pour la réalisation de ceux-ci;
- e) l'amélioration des prestations.

## **Art. 8 Mobilité du personnel**

Dans le but de valoriser de manière optimale les ressources humaines, la politique du personnel se fonde, notamment, sur le développement de la flexibilité et de la mobilité des membres du personnel tant à l'intérieur d'un Département qu'entre Départements et avec le secteur privé.

## **Art. 9 Délégation**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat peut déléguer au responsable des ressources humaines de chaque Département et de la Chancellerie, la compétence de procéder au nom du Département ou de la Chancellerie, d'entente avec le conseiller d'Etat responsable du Département ou le chancelier, à l'engagement ou au licenciement d'un membre du personnel.

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat peut déléguer au responsable des ressources humaines de chaque Département et de la Chancellerie, la compétence de prendre au nom du Département ou de la Chancellerie, conformément à la loi, toute décision ayant fait l'objet d'un accord préalable avec un membre du personnel.

<sup>3</sup> Sont réservés les dispositions spéciales et règlements applicables aux autres employeurs.

## **Art. 10 Gestion du budget affecté à la rémunération du personnel**

<sup>1</sup> Les Départements et chaque employeur disposent d'un budget global, propre, affecté à la rémunération de leur personnel.

<sup>2</sup> Les Départements et chaque employeur gèrent leur personnel dans les limites de leur budget.

## **Art. 11 Catégories de personnel**

<sup>1</sup> Le personnel de l'administration publique se compose d'employés, d'apprentis et de stagiaires.

<sup>2</sup> Est un apprenti le membre du personnel engagé en cette qualité pour acquérir une formation professionnelle définie dans un règlement fédéral ou cantonal d'apprentissage.

<sup>3</sup> Est un stagiaire le membre du personnel engagé en cette qualité pour, notamment, acquérir ou compléter une formation professionnelle.

<sup>4</sup> Les caractéristiques de chaque catégorie sont précisées et définies dans les dispositions d'exécution et dans la législation spéciale.

**Art. 12 Litiges relatifs à la protection du personnel**

<sup>1</sup> Les litiges concernant la protection de la personnalité, en particulier le harcèlement psychologique et le harcèlement sexuel, peuvent faire l'objet d'une plainte auprès de la direction de l'office du personnel de l'Etat, s'ils n'ont pas été réglés au sein d'un département.

<sup>2</sup> La procédure d'enquête fait l'objet d'une réglementation spéciale.

<sup>3</sup> L'office du personnel de l'Etat rend une décision, susceptible de recours auprès du Conseil d'Etat.

<sup>4</sup> Le Conseil d'Etat rend une décision définitive dans les litiges qui ne sont pas relatifs au harcèlement sexuel, sous réserves des voies de recours ouvertes au Tribunal administratif contre les décisions de licenciements.

**Chapitre III Droits et obligations résultants du contrat de travail****Art. 13 Salaire**

<sup>1</sup> L'employeur fixe le salaire initial dans le contrat de travail.

<sup>2</sup> Ce salaire dépend de la fonction, de la prestation attendue, de la formation, de l'expérience du membre du personnel, ainsi que du marché de l'emploi.

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat détermine et fixe les salaires minimaux.

<sup>4</sup> Les dispositions d'exécutions fixent les principes régissent la détermination des salaires.

**Art. 14 Evolution du salaire**

<sup>1</sup> Le salaire peut être adapté pour tenir compte du renchérissement ou de l'évaluation annuelle de la qualité des prestations.

<sup>2</sup> En cas d'adaptation du salaire, il est tenu compte de la conjoncture économique et de la situation financière de l'Etat.

**Art. 15 Réglementation du temps de travail**

Les dispositions d'exécution régissent le temps de travail ainsi que les vacances et les congés. Elles réglementent également le volume et la compensation des heures complémentaires et des heures supplémentaires.

**Art. 16 Prestations sociales**

<sup>1</sup> Les membres du personnel bénéficient des prestations sociales fixées par la législation fédérale et cantonale en matière d'assurances sociales.

<sup>2</sup> Les dispositions d'exécution fixent l'étendue des prestations sociales accordées par l'employeur.

**Art. 17 Conventions collectives de travail**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat peut conclure une convention collective de travail par domaines d'activités et par métiers portant sur:

- a) les salaires minimaux;
- b) la réglementation du temps de travail et de repos au sens de l'article 15 de la présente loi;
- c) le niveau minimal des prestations sociales au sens de l'article 16 de la présente loi.

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat modifie les dispositions d'exécution pour mettre en œuvre les conventions collectives.

**Art. 18 Changement d'affectation**

L'affectation d'un membre du personnel dépend des besoins de l'administration ou de l'établissement et peut être modifiée en tout temps.

**Art. 19 Devoirs du personnel**

<sup>1</sup> Les membres du personnel sont tenus au respect des intérêts légitimes de l'Etat et de l'employeur.

<sup>2</sup> Les membres du personnel doivent s'abstenir de tout acte ou toute activité préjudiciable à leur employeur. Ils doivent dans tous les cas agir avec la diligence requise par les circonstances et dans le strict respect du devoir de fidélité.

<sup>3</sup> Les membres du personnel engagés à temps partiel ou complet ne peuvent exercer une activité incompatible avec leur fonction.

<sup>4</sup> L'employé est tenu d'exécuter avec soin le travail qui lui est confié, dans le but d'atteindre les objectifs fixés.

<sup>5</sup> Les membres du personnel se doivent, par leur attitude :

- a) d'entretenir des relations dignes et correctes avec leurs supérieurs, leurs collègues et leurs subordonnés; de permettre et de faciliter la collaboration entre ces personnes;

- b) d'établir des contacts empreints de compréhension et de tact avec le public;
- c) de justifier et de renforcer la considération et la confiance dont la fonction publique doit être l'objet.

### **Art. 20 Obligations spécifiques**

<sup>1</sup> Si les tâches à exécuter l'exigent, les dispositions d'exécution peuvent obliger un membre du personnel:

- a) à résider en un lieu donné ;
- b) à occuper un appartement de fonction.

<sup>2</sup> Les membres du personnel ne doivent solliciter, ni accepter, ni se faire promettre des dons ou autres avantages pour eux-mêmes ou d'autres personnes dans l'exercice d'activités procédant du contrat de travail.

### **Art. 21 Activité accessoire**

Les dispositions d'exécution peuvent subordonner à une autorisation l'exercice d'activités professionnelles rémunérées et de charges publiques déterminées dans la mesure où elles risquent de compromettre l'exécution des tâches professionnelles.

### **Art. 22 Obligation de garder le secret**

<sup>1</sup> Les membres du personnel sont soumis au secret de fonction pour toutes les informations dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions dans la mesure où la loi sur l'information du public et l'accès aux documents, du 5 octobre 2001, ne leur permet pas de les communiquer à autrui.

<sup>2</sup> L'obligation de garder le secret subsiste après la cessation des rapports de service.

<sup>3</sup> La violation du secret de fonction est sanctionnée par l'article 320 du code pénal.

<sup>4</sup> L'article 11 du code de procédure pénale, du 29 septembre 1977, est réservé.

<sup>5</sup> L'autorité supérieure habilitée à lever le secret de fonction au sens de l'article 320, chiffre 2, du code pénal est :

- a) le Conseil d'Etat, soit pour lui, le conseiller d'Etat en charge du département dont dépend le membre du personnel concerné;
- b) le conseil d'administration des établissements publics médicaux, soit pour lui son président, pour les membres du personnel des établissements publics médicaux;



- c) le bureau du Grand Conseil pour les membres du service du Grand Conseil;
- d) la Commission de gestion pour les membres du personnel des services centraux et des greffes.

### **Art. 23 Manquements aux obligations professionnelles**

<sup>1</sup> Les dispositions d'exécution définissent les mesures destinées à rétablir l'exécution correcte des tâches lorsque des manquements aux obligations professionnelles sont constatés.

<sup>2</sup> Si l'employé a agi par négligence, les dispositions d'exécution peuvent prévoir l'avertissement, le blâme ou un changement du domaine d'activité.

<sup>3</sup> Si l'employé a commis une négligence grave ou a agi intentionnellement, les dispositions d'exécution peuvent en outre imposer une réduction de salaire, une amende ou un changement du temps ou du lieu de travail.

<sup>4</sup> Si l'exécution des tâches est compromise pour des raisons qui tiennent à l'employé, l'employeur peut notamment suspendre les rapports de travail et réduire ou supprimer le salaire et les autres prestations. Les rapports d'assurance ne sont pas affectés par les mesures provisionnelles.

<sup>5</sup> Si une mesure s'avère injustifiée, l'employé est rétabli dans ses droits. Les montants retenus sur son salaire et sur les autres prestations lui sont restitués.

<sup>6</sup> L'application des articles 29 et 30 est réservée.

### **Art. 24 Participation des membres du personnel**

<sup>1</sup> L'employeur fournit, en temps utile, aux membres du personnel et aux associations qui les représentent toutes les informations importantes relatives aux questions du personnel.

<sup>2</sup> Les dispositions d'exécution réglementent la participation du personnel et de ses associations. Elles prévoient des organes de consultation dont la composition est paritaire.

## **Chapitre IV      Formation, cessation et résiliation des rapports de travail**

### **Art. 25      Formation des rapports de travail**

<sup>1</sup> Les rapports de travail sont des rapports de droit public.

<sup>2</sup> Les rapports de travail découlent de la conclusion d'un contrat de travail, établi en la forme écrite et valant engagement.

<sup>3</sup> Si l'accomplissement de tâches relevant de l'exercice de la puissance publique l'exige, le Conseil d'Etat détermine les emplois auxquels n'ont accès que les personnes de nationalité suisse.

### **Art. 26      Durée des rapports de travail**

<sup>1</sup> Les rapports de travail peuvent être de durée indéterminée ou déterminée.

<sup>2</sup> Un contrat de travail de durée déterminée peut être conclu pour une durée maximale d'un an renouvelable une fois.

<sup>3</sup> Le temps d'essai est de trois mois au maximum.

### **Art. 27      Cessation des rapports de travail**

<sup>1</sup> Le contrat de travail peut être résilié en tout temps, d'entente entre les parties, pour un terme défini.

<sup>2</sup> Les contrats de travail de durée déterminée prennent fin sans résiliation au terme de la durée pour laquelle ils ont été conclus.

<sup>3</sup> Le contrat de travail prend également fin sans résiliation dans les cas suivants:

- a) à l'âge limite fixé par l'AVS;
- b) lors du décès de l'employé.

### **Art. 28      Résiliation ordinaire**

<sup>1</sup> Le contrat de travail peut être résilié par l'une des parties moyennant le respect du délai de congé suivant:

- a) sept jours pendant le temps d'essai;
- b) un mois pour la fin d'un mois durant la première année de service;
- c) trois mois pour la fin d'un mois de la seconde à la neuvième année de service;
- d) six mois pour la fin d'un mois dès la dixième année de service.

<sup>2</sup> Dans des cas particuliers, un délai de congé plus court peut être accordé à l'employé si aucun intérêt majeur ne s'y oppose.

**Art. 29 Résiliation pour justes motifs**

<sup>1</sup> Chacune des parties peut résilier en tout temps avec effet immédiat le contrat à durée déterminée ou indéterminée, pour de justes motifs.

<sup>2</sup> Sont notamment considérés comme de justes motifs, toutes les circonstances qui, selon les règles de la bonne foi, ne permettent pas d'exiger la continuation des rapports de travail de celui qui a donné le congé.

**Art. 30 Conditions de forme**

<sup>1</sup> La modification ou la cessation d'un contrat de travail au sens de l'article 25, alinéa 2, de la présente loi, exige la forme écrite.

<sup>2</sup> La résiliation par le membre du personnel nécessite la forme écrite.

<sup>3</sup> La résiliation par l'employeur se fait sous forme de décision motivée de licenciement. Elle requiert également la forme écrite.

<sup>4</sup> La résiliation pour justes motifs est en outre motivée.

**Art. 31 Conséquences de l'invalidation de la résiliation par l'employeur**

<sup>1</sup> Le membre du personnel au bénéfice d'une invalidation judiciaire d'une décision de licenciement peut uniquement recevoir une indemnité dont le montant ne peut être inférieur à 1 mois et supérieur à 8 mois de salaire mensuel brut au plus.

<sup>2</sup> L'invalidation de la décision de licenciement par une autorité de recours n'entraîne pas la réintégration du membre du personnel.

**Chapitre V Procédure****Art. 32 Litiges liés à l'application du contrat de travail**

Si, lors de litiges liés à l'application du contrat de travail, aucun accord ne peut être dégagé, l'employeur rend une décision.

**Art. 33 Recours au tribunal administratif**

<sup>1</sup> Les décisions prévues par les articles 30, alinéa 3, et 32 de la présente loi peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif.

<sup>2</sup> Le recours doit être exercé par une requête écrite, motivée sommairement et accompagnée des pièces justificatives pertinentes.

<sup>3</sup> Le recours n'a pas d'effet suspensif.

<sup>4</sup> Le tribunal ordonne d'entrée de cause et à bref délai la comparution personnelle des parties. Il peut ordonner préalablement la production de pièces.

<sup>5</sup> Les parties font citer leurs témoins par le tribunal. Les requêtes suivent immédiatement la comparution personnelle.

<sup>6</sup> Un second échange d'écriture n'est autorisé qu'exceptionnellement.

<sup>7</sup> Le tribunal statue à bref délai.

<sup>8</sup> Les dispositions de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985, sont applicables pour le surplus.

## **Chapitre VI                    Dispositions finales et transitoires**

### **Art. 34        Dispositions d'exécution**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat édicte par voie de règlement les dispositions d'exécution de la présente loi. Il veille à ce qu'elles favorisent une gestion économique du personnel et des conditions attractives sur le marché du travail.

<sup>2</sup> Si des raisons objectives l'exigent, les dispositions d'exécution peuvent fixer des réglementations différentes pour le personnel de certains employeurs ou pour certaines catégories de personnel.

### **Art. 35        Clause abrogatoire**

<sup>1</sup> La loi relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux du 4 décembre 1997 est abrogée.

<sup>2</sup> La loi concernant le traitement et les diverses prestations allouées aux membres du personnel de l'Etat et des établissements hospitaliers du 21 décembre 1973 est abrogée.

### **Art. 36        Disposition transitoire**

Les membres du personnel nommés ou engagés en application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux du 4 décembre 1997 sont soumis à la présente loi dès son entrée en vigueur.

### **Article 2        Modifications à d'autres lois**

<sup>1</sup> La loi sur l'instruction publique du 6 novembre 1940 est modifiée comme suit:

**Art. 121 à 126, 127, al. 3, 4 et 5, 128 à 132                    (abrogés)**

**Art. 155, al. 1 (nouvelle teneur)**

<sup>1</sup> Lorsque le département envisage un engagement, il ouvre une inscription de quinze jours au moins.

\*\*\*\*

<sup>2</sup> La loi sur la police du 26 octobre 1957 est modifiée comme suit:

**Art. 30 à 32, 33, al. 1, 2, 3 et 4, 34 à 37, 39 à 50, 52 et 53 (abrogés)**

\*\*\*\*

<sup>3</sup> La loi sur l'organisation et le personnel de la prison du 21 juin 1984 est modifiée comme suit:

**Art. 1, al 1 (nouvelle teneur)**

<sup>1</sup> La présente loi détermine l'organisation de la prison. Les droits et obligations du personnel sont réglés par la loi sur le personnel de l'administration cantonale sous réserves des dispositions spéciales de la présente loi.

**Art. 1, al. 2 (abrogé)****Art. 6 Engagement (nouvelle teneur de l'intitulé)****Art. 6, al. 2 à 4 (abrogés)****Art. 8 à 15, 17 à 27, 29 à 33 (abrogés)**

\*\*\*\*

<sup>4</sup> La loi sur l'université du 26 mai 1973 est modifiée comme suit:

**Art. 32, al. 2 (nouvelle teneur)**

<sup>2</sup> La limite d'âge des membres du corps enseignant est fixée à 65 ans, l'article 127, alinéa 2, de la loi sur l'instruction publique, du 6 novembre 1940 s'applique.

**Art. 94 (abrogé)**

\*\*\*\*

<sup>5</sup> Loi sur l'enseignement professionnel supérieur du 19 mars 1998.

**Art. 21 Statut (nouvelle teneur)**

Les droits et obligations du personnel enseignant, administratif et technique des écoles genevoises de la HES-SO sont régis par le loi sur le personnel de l'administration cantonale, sous réserves des dispositions spéciales de la présente loi.

**Art. 22 Engagement des membres du corps enseignant (nouveau titre marginal et nouvelle teneur)**

L'engagement du corps enseignant se fait conformément aux conditions-cadres de la HES-SO et aux procédures applicables aux employés de l'enseignement secondaire genevois.

**Art. 23, al. 2 et 3 (abrogés)****Article 3 Entrée en vigueur**

La loi sur le personnel de l'administration cantonale du ... entre en vigueur le même jour que la loi constitutionnelle 9274 du ...

## **Table des matières**

### **Chapitre I**

#### ***Dispositions générales***

<i>Article 1.</i>	Objet
<i>Article 2.</i>	Droit applicable
<i>Article 3.</i>	Champ d'application
<i>Article 4.</i>	Employeur

### **Chapitre II**

#### ***Politique du personnel***

<i>Article 5.</i>	Politique du personnel
<i>Article 6.</i>	Gestion administrative du personnel
<i>Article 7.</i>	Evaluation annuelle du personnel
<i>Article 8.</i>	Mobilité du personnel
<i>Article 9.</i>	Délégation
<i>Article 10.</i>	Gestion du budget affecté à la rémunération du personnel
<i>Article 11.</i>	Catégories de personnel
<i>Article 12.</i>	Litiges relatifs à la protection du personnel

## Chapitre III

### *Droits et obligations résultant du contrat de travail*

<i>Article 13.</i>	Salaire initial
<i>Article 14.</i>	Evolution du salaire
<i>Article 15.</i>	Réglementation du temps de travail
<i>Article 16.</i>	Prestations sociales
<i>Article 17.</i>	Conventions collectives de travail
<i>Article 18.</i>	Changement d'affectation
<i>Article 19.</i>	Devoirs du personnel
<i>Article 20.</i>	Obligations spécifiques
<i>Article 21.</i>	Activité accessoire
<i>Article 22.</i>	Obligation de garder le secret
<i>Article 23.</i>	Manquements aux obligations professionnelles
<i>Article 24.</i>	Participation des membres du personnel

## Chapitre IV

### *Formation, cessation et résiliation des rapports de travail*

<i>Article 25.</i>	Formation des rapports de travail
<i>Article 26.</i>	Durée des rapports de travail
<i>Article 27.</i>	Cessation des rapports de travail



- Article 28.* Résiliation ordinaire
- Article 29.* Résiliation pour justes motifs
- Article 30.* Conditions de forme
- Article 31.* Conséquences de l'invalidation de la résiliation par l'employeur

## **Chapitre V**

### ***Procédure***

- Article 32.* Litiges liés à l'application du contrat de travail
- Article 33.* Recours au tribunal administratif

## **Chapitre VI**

### ***Dispositions finales***

- Article 34.* Dispositions d'exécution
- Article 35.* Clause abrogatoire
- Article 36.* Disposition transitoire

## ***EXPOSÉ DES MOTIFS***

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Une modernisation à la mode helvétique du statut de la fonction publique genevoise, répondant au surplus aux souhaits de ses collaborateurs et assise sur de solides fondements juridiques, telle est l'ambition et le but de ce projet de loi. Son adoption s'impose d'autant plus que le rôle et l'importance des collaborateurs de l'Etat exigent une adaptation de leur situation légale et de conditions de travail rendues inconfortables en raison de l'absence de politique du personnel cohérente.

### **Préambule**

L'objectif de la réforme du statut du personnel proposée est d'assurer à notre société que l'Etat, qui est au service de celle-ci, soit en mesure de remplir ses tâches de la manière la plus efficace et efficiente qui soit. La population, qui finance l'administration par l'impôt, est en droit de l'attendre, comme elle est en droit d'attendre des prestations de qualité. Enfin, ces buts ne sauraient être atteints sans que le personnel de l'Etat, appelé à fournir ces prestations et à assurer un service public pour tous, bénéficie de conditions de travail modernes et valorisantes.

Autrement dit, la réforme ici proposée est fondée sur trois piliers, soit :

- a) le fonctionnement efficace de l'Etat;
- b) la qualité des prestations à la population ;
- c) la valorisation du personnel de l'administration cantonale.

La réforme ne touche pas seulement la loi mais également la Constitution cantonale. Simultanément au dépôt de ce projet de loi est déposé un projet de loi constitutionnelle 9274, dont le but est de faire figurer dans la Constitution genevoise les principes fondamentaux du statut du personnel de l'administration cantonale ci-dessus exposés.

Ces deux projets sont accompagnés de la proposition de résolution 487, qui demande la création d'une commission ad hoc chargée de leur examen.

## Une onction helvétique

D'emblée, il convient de souligner que ce projet de loi s'inscrit dans la droite ligne des adaptations législatives menées par les collectivités publiques suisses, et notamment de la loi sur le personnel de la Confédération (LPers), adoptée en votation populaire par le Souverain suisse le 26 novembre 2000 à une majorité de 66,9%. A cet égard, on ne saurait sous-estimer l'accueil positif à la LPers réservé par Genève, à l'instar de vingt-trois autres cantons, puisque ses citoyens l'ont approuvée à 54,3%. Rappelons que cette dernière permettait enfin aux partenaires sociaux de négocier l'évolution des conditions de travail par le biais de conventions collectives de travail (CCT), une condition-cadre de la prospérité confédérale<sup>1</sup>.

L'analyse du vote a, au passage, permis de vérifier que, contrairement à certaines craintes et peut-être au souhait des référendaires, la question posée n'a nullement contribué à isoler la Suisse romande du reste du pays par une nouvelle strate ajoutée au *Rösti-Graben*. En l'occurrence, tous les cantons romands, à l'exception du Jura, figurent parmi les acceptants, même si leur ferveur réformatrice (54,7% de oui) a été moindre que celle des cantons alémaniques (71,8% de oui). Un élément d'explication du résultat tient au soutien pour le moins mitigé qui a marqué le sort de ce référendum. Lancé par certains partis de gauche et des organisations syndicales, singulièrement romandes, il n'a été soutenu ni par le parti socialiste suisse (PSS), ni par le syndicat des cheminots (SEV), ni par la section du personnel de l'administration fédérale du Syndicat des services publics (SSP-VPOD).

La suite a démontré la justesse de leur option, tant aux CFF qu'à La Poste ou dans l'Administration centrale : non seulement des CCT ont été conclues,

---

<sup>1</sup> Voir toutefois, pour un point de vue critique sur l'application conjointe du CO et de la LPers: Liliane Subilia Rouge, « La nouvelle LPers : quelques points de rencontre avec le droit privé du travail », in *Revue de droit administratif et de droit fiscal*, n° 3, 2003, pp. 289-317, ainsi que, sur l'évolution du statut de la fonction publique dans l'administration centrale et décentralisée: *Fonction publique : vers une privatisation ?*, Etudes réunies par Gabriel Aubert, François Bellanger, Thierry Tanquerel, Journées de droit administratif, 4-5-mars 1999, Schulthess, Zurich, 2000, pp. 7-62. A noter que la première étude, de la plume de Gabriel Aubert, relève le faible intérêt de recourir au contrat de travail de droit privé « *compte tenu du fait que cette formule ne libérerait pas l'Etat de ses contraintes constitutionnelles, notamment en ce qui concerne l'interdiction de l'arbitraire, l'égalité de traitement et le respect des droits fondamentaux des membres de son personnel* » (p. 39). L'auteur ajoute une observation qui devrait être à même de rassurer certains, à savoir l'incidence faible que devrait avoir sur la garantie de l'emploi le passage à d'autres dispositions législatives.

mais encore les craintes de démantèlement social (licenciement de masse, dumping salarial) émises par les milieux référendaires ne se sont pas avérées.

En l'espèce, cette concrétisation répond en quelque sorte au vœu d'un spécialiste du droit du travail : « *Une réforme réussie du statut de la fonction publique exige, nous semble-t-il, l'abandon des approches strictement idéologiques au profit d'une analyse précise de la situation (inventaire des problèmes et recherche de leur cause véritable), de la fixation d'objectifs explicites et réalistes et de la mise en œuvre d'une évaluation prospective des mesures envisagées. Sur quoi, il n'est peut-être pas inutile de rappeler que si le sens du dialogue et le respect des personnes se traduisent difficilement en normes juridiques, leur absence condamne à l'échec le statut le mieux conçu et les techniques de gestion du personnel les plus affûtées* »<sup>2</sup>. Faut-il préciser ici que le présent projet de loi souhaite s'inscrire dans cette filiation humanisto-moderniste ?

Encore faut-il, une fois choisies les options juridiques et observés les principes d'urbanité, que la volonté de réformer le statut actuel de la fonction publique ne s'évanouisse pas. Telle est d'ailleurs la conclusion d'un autre éminent connaisseur de la matière<sup>3</sup>. D'où aussi la présente approche qui se veut marquée par l'optimisme de la volonté plus que par le pessimisme de la raison, compte tenu de la tentation qui pourrait saisir certains de faire *tabula rasa* du statut actuel, et d'autres de s'opposer à toute modification en arguant du caractère intangible des « acquis sociaux ». C'est souligner du même coup le caractère fondamentalement modéré de la présente réforme qui entend se garder des écueils de Charybde autant que de ceux de Scylla.

Ce vote fédéral de novembre 2000 s'ajoute à une étude comparative<sup>4</sup>, n'incluant pas Genève, menée par l'Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP) sur le thème de l'évolution des statuts de la fonction publique en Suisse.

---

<sup>2</sup> Gabriel Aubert, *in op. cit.*, p. 39.

<sup>3</sup> François Bellanger, *in op. cit.*, p. 61 : « ... *Il est clair qu'au-delà de la question d'une éventuelle « privatisation » de la fonction publique, l'obstacle majeur à une réforme n'est pas juridique, mais politique. Le droit public pourrait être l'outil d'une réforme. Tout dépend de la volonté de l'initier puis de la mener jusqu'à son terme* ».

<sup>4</sup> Y. Emery, B. Uebelhart, « Analyse des tendances observables dans les statuts du personnel des cantons suisses et de la Confédération », IDHEAP, mai 1999, 19 p. + annexes.

Au rang des principales tendances<sup>5</sup>, les auteurs relèvent le renforcement du cadre général du droit public cohabitant avec un renvoi de plus en plus fréquent au CO, rendant généralement caduques les contrats de droit privé<sup>6</sup>.

Autres évolutions significatives : une délégation de la réglementation détaillée du législatif à l'exécutif ; une évaluation périodique, généralement annuelle, des prestations, alliée à une rémunération tenant nettement plus compte des responsabilités assumées et des prestations fournies au lieu des augmentations salariales automatiques<sup>7</sup> ; une forte simplification du droit disciplinaire ; une énumération des motifs de résiliation ordinaire ; des indemnités versées en cas de licenciement abusif en lieu et place d'une réintégration.

Et les auteurs de conclure, avec une prudence de bon aloi, par un rappel du caractère nécessaire, mais non suffisant, de l'adoption de normes juridiques éthiques et modernes relatives aux rapports de travail concernant les fonctionnaires et autres employés de la Confédération et des cantons : les pratiques, les comportements doivent aussi évoluer, les compétences croître, afin de donner une identité professionnelle moderne aux collaborateurs des services publics.

C'est souligner du même coup l'importance de la psychologie dont doit s'entourer tout essai d'adaptation législative, celui-ci ne faisant pas exception. C'est enfin renforcer le rôle d'une véritable politique du personnel *« offrant d'une certaine façon un modèle pour la société, alliant équité et*

---

<sup>5</sup> Ses auteurs y rappellent d'emblée la différence existant entre la Suisse, d'un côté, et la France et l'Allemagne de l'autre, qui connaissent ou ont connu toutes deux la nomination à vie et un système de carrière, avec concours d'entrée et cursus réglementé. En revanche, la « période administrative », consistant à renommer un fonctionnaire à l'issue d'une période, généralement de quatre ans, a été adoptée par la majorité des cantons et par la Confédération, contrairement à Genève. En outre, ils rappellent qu'une transformation profonde de la pratique suisse peut être observée, « notamment par le rapprochement des conditions d'emploi avec celles du secteur privé, détaillée dans le Code des obligations (CO) ». Et les auteurs de se référer au Message du Conseil fédéral sur la LPers. Mais l'évolution n'est pas unilatérale : les conditions du secteur privé se rapprochent de leur côté des conditions d'emploi publiques.

<sup>6</sup> Le contrat de travail de droit public, tel qu'il a été adopté par la Confédération ainsi que par plusieurs cantons, marie en effet le cadre général du droit public avec le principe de la volonté contractuelle inscrite dans le CO et la possibilité de conclure des CCT qui donne un statut de négociateur aux représentants du personnel.

<sup>7</sup> Pour autant que les adaptations salariales ne soient pas bloquées pour des raisons budgétaires

*efficacité* »<sup>8</sup>. Il en va de la prise en considération des intérêts légitimes des collaborateurs de l'Etat et des institutions qui lui sont rattachées à obtenir une reconnaissance adéquate, non étroitement égalitaire, de leurs efforts à la bonne marche du secteur public cantonal ; il en va aussi du droit des citoyens à obtenir de la part de celui-là des prestations adéquates à leurs besoins et proportionnées à leur pension à les financer, le tout en veillant à ce que l'offre se présente de manière économique, efficace et efficiente.

### **Une prise en compte des préoccupations des fonctionnaires genevois**

Mais une onction populaire ou une étude universitaire, aussi approfondie soit-elle, n'aurait pu suffire à justifier la réflexion initiée par les auteurs du présent projet de loi, d'autant que l'objection pourrait sourdre aisément qui veut qu'aux yeux des Genevois la Confédération ne soit pas le canton, et que ce qui est bon pour Berne ne le soit pas nécessairement pour Genève. Raison pour laquelle ce projet de loi se veut aussi l'expression des souhaits et préoccupations exprimées par les collaborateurs du secteur public cantonal et des institutions subventionnées qui lui sont rattachées.

Dans cette perspective, il convient de mentionner ici le sondage<sup>9</sup> effectué en novembre 1999, sur mandat du Conseil d'Etat et après prise en compte de nombre de remarques émises par les commissions départementales du personnel, auprès de l'ensemble des collaborateurs de la fonction publique cantonale ; 5427 personnes y ont répondu<sup>10</sup>, soit un taux de réponse de 20,4%, compte tenu de l'absence de rappel et de l'absence d'appui du Cartel intersyndical de la fonction publique à la démarche initiée par le Conseil d'Etat.

Parmi les résultats les plus importants de ce sondage, on relèvera que seuls 13% des répondants estiment que leur statut doit être maintenu tel quel. Deux tiers (68%) s'expriment en faveur d'une plus grande valorisation des

---

<sup>8</sup> *Op. cit.*, p. 19.

<sup>9</sup> « Réforme et modernisation du service public », principaux résultats de l'enquête (novembre 1999) auprès des collaboratrices et collaborateurs de l'administration cantonale genevoise et des différents établissements publics. Etude dirigée par l'Institut LEAD Project, Genève, avril 2000, 13 pages.

<sup>10</sup> Concernant ses résultats, ses auteurs relèvent en effet leur représentativité, au vu de la correspondance élevée entre la structure de l'échantillon et celle de la population sondée, qu'il s'agisse de la représentation par sexe (légère sur-représentation masculine), par groupes d'âge (légère surreprésentation des collaborateurs de moins de 35 ans), par classes de salaire (légère sous-représentation des classes les plus élevées) ou par domaines d'activités (légère sous-représentation des enseignants).

compétences individuelles; plus généralement, ils sont favorables à une adaptation du statut au métier exercé, par exemple par davantage de formation, de même qu'à la mobilité interne.

Si les répondants sont favorables à des salaires identiques à l'engagement pour des profils identiques, ils ne sont que 26% à souhaiter le maintien des mécanismes actuels d'automatismes salariaux basés sur la prise en compte exclusive des années de service, alors que 67% favorisent un système d'augmentation salariale qui tiendrait compte des résultats individuels (uniquement : 7% ; avec le marché de l'emploi : 10% ; des années de service et des résultats individuels : 49%). D'ailleurs, pour 30%, le système salarial actuel n'est ni motivant, ni attractif, ni apte à fidéliser les fonctionnaires. Cela fait que 52% sont favorables à une évolution salariale basée sur les performances (objectifs de qualité, gestion rationnelle des ressources, économies réalisées, etc.) où les résultats des unités, des services, voire des départements et de l'Etat seraient aussi pris en compte. Pour une majorité relative (37%), l'intéressement des collaborateurs devrait être d'abord lié aux performances individuelles, alors qu'un tiers se prononce pour un système strictement égalitaire et que 8% souhaiteraient une augmentation de fait inégalitaire (proportionnelle aux salaires).

Ajoutons que la mobilité interne est considérée comme difficile ou même impossible par une majorité des répondants. Quant à la mobilité externe, elle n'est pas à l'ordre du jour, d'autant que divers obstacles sont érigés sur son chemin<sup>11</sup>.

### **Une réponse sensible à un contexte délicat**

Le présent projet de loi n'est pas le premier à vouloir réformer le statut actuel de la fonction publique. La dernière contribution d'importance remonte au projet de loi 7493<sup>12</sup> déposé par le Conseil d'Etat et adopté en 1997 par ce Grand Conseil. Il entend toutefois accomplir un pas de plus sur le chemin de la concrétisation des évolutions en cours que le législateur avait déjà répertoriées<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Les taux de cotisation et les régimes des caisses de pension publiques en font partie, notamment pour la mobilité externe.

<sup>12</sup> Voir MGC, 1996, 43/VI pp. 6330-6417. et MGC, 1997, 55/IX, p. 9638-9693.

<sup>13</sup> Parmi celles-ci, notons : référence prédominante au droit public ; abandon de la période administrative ; élargissement des motifs de résiliation des rapports de service et assouplissement des procédures ainsi que perte d'importance des régimes disciplinaires ; généralisation des procédures d'appréciation continue des prestations

En effet, le projet de loi 7493 se limitait à des questions de délégation de compétences du Conseil d'Etat aux départements, de régime disciplinaire, d'entretiens périodiques, d'adaptation du traitement en cas de transfert et de motifs de résiliation des rapports de service. Ces aspects, auxquels certaines organisations syndicales, pourtant largement consultées par le Conseil d'Etat, ne manquèrent pas de s'opposer<sup>14</sup>, étaient et restent certes importants. Mais il s'agit désormais d'aller au-delà.

Une réforme de fond est d'autant plus indispensable que le secteur public cantonal se caractérise par son importance quantitative, aussi bien en nombre de personnes concernées qu'en charges financières<sup>15</sup>.

du personnel ; délégation des procédures de nomination et de révocation ; systèmes de rémunération plus flexibles et plus individualisés. Voir MGC, 1996, 43/VI, p. 6350.

<sup>14</sup> MGC, 1996, 43/VI, p. 6352.

<sup>15</sup> En témoigne le bref rappel ci-dessous concernant la période 1992-2004 :

### Evolution des effectifs

Années	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004
Effectif (postes)							
« Petit Etat »	15847	14128	12097	11809	12468	13076	13611
Subventionnés	9333	8876	10453	10617	10960	11215	12292
<b>Total*</b>	<b>25180</b>	<b>23004</b>	<b>22549</b>	<b>22427</b>	<b>23428</b>	<b>24291</b>	<b>25903</b>

\* Selon données du budget 2004 (1<sup>re</sup> version)

### Evolution des coûts du secteur public cantonal (en millions de francs)

« Petit Etat »	1551	1528	1551	1597	1660	1811	1927
Subventionnés**	1940	2039	2156	2276	2511	2855	3058
<b>Total</b>	<b>3491</b>	<b>3567</b>	<b>3707</b>	<b>3874</b>	<b>4171</b>	<b>4666</b>	<b>4985</b>

\*\* On admet que les charges de personnel correspondent à quelque 70% des subventions versées.

Quelques brefs commentaires sur les évolutions de ces deux séries de données qui méritent d'être reliées.

En ce qui concerne tout d'abord les postes, notons trois points : leur stabilité globale de 1992 à 2004 ; leur diminution de 1992 à 1998 suivie d'une augmentation



Mais quelle que soit l'importance de ces aspects quantitatifs, l'essentiel de l'esprit et des intentions de ce projet de loi est avant tout qualitatif : améliorer, en les modernisant, les métiers publics, permettre, par une politique du personnel adéquate, la poursuite de véritables carrières, bref, motiver les collaborateurs et créer les conditions de dynamisme pour des structures au service de la population, une fin qui ne peut être oubliée ni même négligée.

Si la maîtrise financière et des effectifs peut être la conséquence indirecte, à long terme, de la réforme portée par le présent projet de loi, elle n'en est pas l'aiguillon à court terme. La confirmation de cette affirmation est au demeurant apportée et par la logique, et par l'expérience.

Du premier point de vue, il est tellement plus direct et simple à la fois de prendre des mesures immédiates concernant les mécanismes salariaux, à l'instar des décisions du Conseil d'Etat pendant les années quatre-vingt-dix.

L'expérience enseigne aussi que l'adoption d'un mode de rémunération basé sur les performances individuelles ne conduit pas automatiquement à des économies substantielles; tant les SIG que la Confédération ont pu le vérifier ; c'est encore plus évident lors de toute période transitoire.

---

depuis 1998 ; la croissance plus forte, depuis 1998, des postes dans les institutions subventionnées (HUG, Hospice général, Université<sup>15</sup>, etc.) qu'au sein du « petit Etat », représentant pour l'essentiel le personnel administratif des sept départements, de la Chancellerie et du Palais de Justice ainsi que la Police,.

D'autre part, on relèvera que les coûts du « petit Etat » sont restés globalement stables de 1992 à 1998, malgré une forte diminution des effectifs, avant de commencer une ascension dès 2000. Quant aux charges de personnel des établissements subventionnés, elles n'ont cessé d'augmenter au fil de la décennie écoulée, pour littéralement exploser dès 1998 (augmentation deux fois plus forte que celle des postes pour la même période).

La croissance, puis l'explosion globale des charges salariales n'ont cependant pas équivalu à des modifications systématiques des rémunérations individuelles. La maîtrise des difficultés financières imposa en effet diverses suspensions des mécanismes salariaux, notamment des annuités et de la prime de fidélité, en 1993, 1995 et 1997, ainsi que de l'indexation en 1993, puis de 1996 à 2000. Des mesures dites de rattrapage furent néanmoins mises en œuvre de 2001 à 2003. Elles ne donnèrent pas pour autant satisfaction aux nombreux collaborateurs de l'Etat dont les prestations avaient atteint voire dépassé les objectifs fixés par leurs responsables au cours des années en question. Des collaborateurs dont les compétences auraient pu trouver réponses plus appropriées en termes salariaux sur le marché de l'emploi privé, n'étaient leur fidélité à leur employeur et/ou leur sens impérieux du service au public.

Cela devrait suffire à désamorcer, du moins en partie, les craintes des opposants raisonnables à l'abrogation actuelle du statut ; cela pourrait à l'inverse inquiéter les partisans de réductions systématiques des dépenses publiques !

Il faudra toutefois veiller à ce que la réforme proposée ne conduise à une augmentation des dépenses publiques, une contrainte, alors même que la réévaluation à la baisse de la note attribuée par Standard & Poors au canton de Genève place ce dernier en dessous de la Grèce, au rang de Malte ou de Chypre, et à peine au dessus de l'Estonie<sup>16</sup>. La neutralité financière à moyen terme, voire à court terme en est donc un prérequis.

D'ailleurs, en témoigne l'accent mis par ce projet de loi sur l'instauration de relations sociales libérées des contingences partisans afin de déboucher sur des CCT solides. Cela suppose non seulement une volonté pérenne de mise en œuvre de la réforme, mais encore un projet politique visant à renforcer la proximité de l'Etat du citoyen.

Pour donner corps à ces intentions, les commentaires suivants vont expliciter les options retenues pour la rédaction du présent projet dont les buts principaux exposés en préambule peuvent être complétés comme suit :

Moderniser un statut obsolète et améliorer l'efficacité de l'administration :

- a)** en unifiant les divers statuts par une loi cadre applicable à tous les secteurs de l'Etat ;
- b)** en instaurant un véritable partenariat social par conventions collectives de travail (CCT), par domaines d'activités et type de métiers ;
- c)** en favorisant la mobilité dans toute l'administration par le biais de la formation professionnelle de base et la formation continue, ainsi que par une politique dynamique de renouvellement des effectifs ;
- d)** en instaurant une politique salariale reposant sur les qualifications et les prestations, dans les limites fixées par les possibilités financières de l'Etat.

---

<sup>16</sup> Voir le communiqué de presse de Standard & Poors du 2 avril 2004 « Abaissement de la note long terme, Perspective modifiée de négative à stable » et les informations disponibles sur le site [www.standardandpoors.fr](http://www.standardandpoors.fr).

## **Commentaire article par article**

Le projet de loi comporte 6 chapitres et 36 articles. Le premier chapitre contient les dispositions générales, à savoir l'objet de la loi, une référence au droit applicable, la définition du champ d'application de la loi et la qualification de la notion d'employeur. Le deuxième chapitre traite de la politique du personnel. Valorisation des rapports entre personnel et employeurs, mobilité, principe de gestion administrative, sont des exemples des thèmes traités par ce chapitre. Les droits et obligations résultants du contrat de travail de droit public sont l'objet du troisième chapitre. La formation, la résiliation et la cessation des rapports de travail sont réglés au chapitre quatrième de la loi. Les règles générales de procédure issues de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 s'appliquent et sont complétées par le chapitre cinquième. Dispositions d'exécution, clause abrogatoire, modification du droit en vigueur et entrée en vigueur de la présente loi font l'objet du dernier et sixième chapitre.

## **Chapitre I Dispositions générales**

### **Art. 1 Objet**

La loi traite des rapports de travail entre l'employeur, l'Etat, et son personnel.

### **Art. 2 Droit applicable**

L'alinéa premier n'a qu'une valeur déclaratoire. Il rappelle qu'il est impératif, lorsque l'Etat concède des droits ou impose des obligations à son personnel qu'il respecte le principe de la légalité et se fonde expressément dans ces cas sur un acte législatif en respectant le cadre ainsi fixé.

Du second alinéa, il ressort que la relation de travail entre le personnel et l'Etat relève du droit public ; en ce sens le contrat de travail est un contrat de droit public.

Afin de rapprocher le droit du travail de la fonction publique de celui du secteur privé, la loi prévoit le renvoi aux règles du code des obligations en matière de contrat de travail (art. 319 à 362 du CO), lesquelles s'appliqueront, selon les cas, à titre de droit public supplétif.

Par conséquent, il faudra, dans l'application et l'interprétation de ses normes, tenir compte des particularités et des garanties du droit administratif.

Dans les situations litigieuses, les voies de recours seront donc celles prévues pour les cas d'application du droit public.

Le recours aux dispositions de droit privé, lorsque le droit public ne réglemente pas une situation donnée, assure un rapprochement des droits du travail et, partant, une harmonisation de l'environnement de la fonction publique et de celui des entreprises privées, tout en créant des conditions analogues sur le marché de l'emploi.

La présente loi et les lois spéciales priment donc le recours à une application du code des obligations, ce que soulignent les alinéas 2 et 3 de la loi.

L'alinéa 4 ouvre nouvellement la possibilité de recourir à la conclusion de conventions collective de travail par domaines d'activités et types de métiers (cf. commentaire ad art. 17).

Selon l'alinéa 5, une éventuelle contradiction entre ces normes ne saurait être à la charge de l'employé, lequel verra toujours appliquer la disposition qui lui est la plus favorable.

### **Art. 3 Champ d'application**

Ce projet de loi cadre étend le champ d'application à tout le personnel de l'administration, y compris le corps enseignant, à tous les niveaux, en englobant, dans une certaine mesure, les trois pouvoirs.

Ainsi, rentrent dans le champ d'application, le personnel des services centraux et des greffes du pouvoir judiciaire comme le service du Grand Conseil, ainsi que les fonctions qui relèvent de la loi sur l'Université, du 26 mai 1973, de la loi sur la police, du 26 octobre 1957 et de la loi sur l'organisation et le personnel de la prison, du 21 juin 1984.

Les magistrats du pouvoir judiciaire sont donc exclus du champ d'application de cette loi. Relativement à leur traitement, la loi concernant le traitement et la retraite des magistrats du pouvoir judiciaire du 26 novembre 1919 conserve donc toute sa validité.

L'objectif de cette loi réside dans la volonté de soumettre à une seule réglementation les rapports de travail pour l'ensemble du personnel de l'administration, sous réserve de normes juridiques spéciales, elles-mêmes motivées par des raisons techniques ou historiques.

## **Art. 4 Employeur**

Pour assurer une certaine autonomie aux départements, services et offices de l'administration ainsi que la rationalisation de la gestion des ressources humaines la loi prévoit la possibilité de déléguer des compétences relevant de la qualité d'employeur aux différentes autorités administratives.

L'article 4 dresse, ainsi, la liste des autorités administratives désignées comme employeurs aux fins d'assurer la mise en œuvre des délégations de compétences en matière de gestion du personnel.

## **Chapitre II Politique du personnel**

### **Art. 5 Politique du personnel**

L'Etat doit se positionner sur le marché de l'emploi comme un employeur modèle, ouvert au progrès et social. Sous cet angle, la politique du personnel vise par conséquent à créer et développer les compétences, le professionnalisme, la créativité et la vitalité du personnel.

La politique du personnel doit prendre en compte tant les besoins de l'employeur, de l'employé que ceux du citoyen destinataire des prestations fournies par l'administration et son personnel. L'objectif est d'atteindre la satisfaction des destinataires et des prestataires.

Pour atteindre cet objectif et pour en favoriser la réalisation par les employeurs et les employés, l'article 5 fixe les grandes lignes de la politique du personnel dans la loi.

Dans cette perspective, la loi renforce, également, le développement et la formation des cadres qui assurent la mise en place des principes de politiques du personnel et le suivi de la gestion.

Cette disposition traduit la volonté de valoriser de manière optimale les ressources humaines, afin de permettre une meilleure utilisation des compétences existantes au sein du personnel et d'en assurer son épanouissement en lui garantissant des conditions de travail exemplaires.

### **Art. 6 Gestion administrative du personnel**

Cette disposition définit le cadre hiérarchique dans lequel s'inscrit la gestion administrative des ressources humaines.

La loi règle sommairement les relations entre l'office du personnel et les responsables des ressources humaines, en soulignant le rôle général de l'office du personnel.

Dans ce système, l'office du personnel de l'Etat est un organe central assurant la gestion de l'ensemble du personnel avec le soutien et l'aide des responsables des ressources humaines de chaque employeur au sens de l'article 4 de la loi.

Cette structure permet d'avoir un organe central de gestion du personnel qui s'appuie sur une décentralisation des tâches auprès des ressources humaines de chaque département, services et employeurs, plus proches du personnel et des réalités concrètes du terrain.

En tant qu'organe central de gestion des ressources humaines, le rôle de l'office du personnel se concrétise par la réalisation de tâches d'étude, de contrôle et d'exécution au service du Conseil d'Etat.

Sa principale fonction réside dans la supervision et la coordination de la gestion administrative du personnel, en relation avec chaque responsable des ressources humaines pour chaque département et chaque employeur.

Les spécificités de la mission de l'office du personnel sont l'objet d'un règlement.

## **Art. 7 Evaluation annuelle du personnel**

La loi actuelle connaît déjà de ce type d'instrument (B 5 05, art. 13 et 14). Le projet de loi vise à développer et systématiser cet instrument utile tant sur le plan individuel (développement de plan de carrière, prise en compte de la personnalité du membre du personnel évalué, développement personnel et professionnel axé sur des objectifs) que sur le plan de la gestion du personnel (repérages des potentialités, développement de l'esprit d'entreprise, meilleure connaissance des exigences du personnel) et sur le plan de l'amélioration des prestations.

Cet outil servira également de base à la nouvelle politique salariale (cf. commentaire ad art. 13 *salaires initial*) et permettra de mettre en rapport de façon concrète le salaire et les prestations de l'employé. Ce système est donc en grande partie basé sur une définition préalable et commune des objectifs entre l'employeur et l'employé.

## Art. 8 Mobilité du personnel

L'Etat doit favoriser l'évolution professionnelle de ses employés. En ce sens, il est question pour l'Etat d'assurer à ses employés de pouvoir évoluer et progresser au sein d'un département ou encore départements (*mobilité interne*), mais également de faciliter les transitions entre le secteur privé et le secteur public (*mobilité externe*).

Cela implique un suivi et un développement des potentialités de chacun, afin de préserver les chances des employés sur le marché de l'emploi à l'intérieur comme à l'extérieur de l'administration.

Le corollaire de cette souplesse réside dans le développement d'une politique de formation, qui assure l'élargissement et l'approfondissement des connaissances de chacun des employés et l'amélioration de la participation aux changements intervenant dans les services.

Cette approche de la mobilité revêt un double aspect positif, d'une part, elle permet au personnel d'améliorer ses connaissances professionnelles, de s'ouvrir de nouvelles perspectives et, de l'autre, assure que l'administration dispose, pour l'exécution des tâches publiques, d'employés formés et compétents en adéquation avec les exigences supérieures requises et propres à assurer une qualité de premier ordre aux prestations fournies.

## Art. 9 Délégation

Cet article s'inscrit dans le cadre d'une décentralisation des compétences. La loi vise une autonomie plus grande des départements, services et offices de l'administration publique. Cette volonté se traduit par une responsabilisation des départements et autres unités administratives, tant sur le plan de la gestion budgétaire que sur le plan de la gestion du personnel.

Les actes d'engagement et de licenciement du personnel peuvent se faire, ainsi, de manière autonome par l'autorité directement concernée, étant précisé qu'il ne s'agit que d'une délégation, le Conseil d'Etat étant l'autorité compétente de par la loi pour ce type d'acte.

La compétence d'engager ou de licencier, selon les prescriptions et conditions légales, est directement déléguée aux ressources humaines, sous contrôle du responsable hiérarchique (notamment le conseiller d'Etat ou le chancelier) et de l'office du personnel.

Cette disposition marque la volonté de donner à l'administration les moyens de se gérer de manière plus autonome, notamment par l'octroi de compétence de gestion à des niveaux hiérarchiques inférieurs. La capacité de

prendre des décisions de l'ordre de l'engagement et du licenciement doit être laissée à l'organe le plus proche des réalités du service qu'il gère et dont il connaît les besoins, les manques ou les incohérences et dysfonctionnements.

La présente loi tend donc, concrètement, à favoriser les décentralisations opérationnelles au niveau des services tout en maintenant un niveau unique de définition des normes et des procédures de contrôle de la gestion administrative du personnel.

L'article réserve, pour le surplus, l'application des dispositions spéciales propres aux autres employeurs cités à l'article 4.

## **Art. 10            Gestion du budget affecté à la rémunération du personnel**

Afin que l'autonomie de gestion administrative d'un employeur soit fonctionnelle, il est nécessaire de lui attribuer des compétences de gestion financière également. Cette disposition attribue expressément aux départements et autres employeurs la compétence de gérer le personnel dont ils sont en charge, dans le cadre d'une enveloppe budgétaire prédéfinie.

Cet article, tout comme le précédent, dont il est le corollaire participe ainsi à l'augmentation de l'autonomie fonctionnelle des départements et services au sein de l'administration publique en matière de gestion administrative du personnel.

## **Art. 11 Catégories de personnel**

Cette disposition tend à simplifier la nature et le nombre des catégories de personnel de l'administration publique. On distingue, à l'intérieur de l'administration publique les employés, les apprentis et les stagiaires.

L'introduction d'un contrat individuel de droit public et la nouvelle procédure d'engagement ont pour corollaire la suppression d'une période probatoire de longue durée. Toute référence à un statut provisoire est dès lors inutile.

Cela a une conséquence sur la structure de la loi, laquelle distingue maintenant simplement 3 catégories de personnel, les employés (membres du personnel de l'administration et des établissements publics), les apprentis et les stagiaires.

L'alinéa 4 de cette disposition rappelle que les caractéristiques de chaque catégorie sont précisées et définies dans les dispositions d'exécutions. Chaque fonction est notamment définie dans un cahier des charges.



## **Art. 12 Litiges relatifs à la protection du personnel**

Le principe de protection de la personnalité en général et en particulier en matière de harcèlement psychologique et sexuel figure expressément à l'article 5, alinéa 3, lettre h, de la présente loi.

Cette disposition ne reprend donc qu'en partie la formulation de l'ancien article 2B de la loi du 4 décembre 1997. Elle conserve toutefois le principe d'une procédure de plainte adressée à la direction de l'office du personnel, laquelle rend une décision sujette à recours auprès du Conseil d'Etat.

Contrairement à l'ancienne loi, les dispositions de détails et de mise en œuvre de cette procédure spéciale sont laissées à la réglementation d'exécution.

Le but est, ici, de laisser la loi-cadre jouer pleinement son rôle sans la rendre inutilement lourde. Cette nouvelle disposition, qui ne remet pas en cause les principes reconnus par l'ancien texte, est donc plus simple et moins dense, limitée à l'énonciation de principe.

Le soin de régler les détails de procédure permettant de faciliter l'application des principes reconnus par loi est ainsi laissé au Conseil d'Etat qui doit édicter les dispositions d'exécution nécessaires. Cette structure permet d'éviter de recourir à une modification législative par définition plus lourde qu'une modification réglementaire lorsque, comme cela a été le cas par le passé, la procédure prévue demande, à l'expérience, à être modifiée pour assurer l'application des principes fixés par la loi.

## **Chapitre III Droits et obligations résultants du contrat de travail**

Ce qui frappe d'emblée dans l'ancienne loi, c'est l'absence de références explicites au système de rémunération des employés. Ce système, rigide, détaillé et principalement axé sur l'évolution du salaire liée à l'ancienneté était réglé de manière générale par la loi concernant le traitement et les diverses prestations allouées aux membres du personnel de l'Etat et des établissements hospitaliers, du 21 décembre 1973.

La nouvelle loi approche la problématique de la rémunération du personnel avec un regard plus moderne. Le salaire fait partie intégrante du processus de gestion, au même titre que l'engagement, l'évaluation du personnel, la politique de communication. Dans ce sens, c'est à la loi-cadre de

fixer et de déterminer les principes de fixation du salaire, cas échéant, en fonction des besoins et des particularités propres à certains corps de métiers, la loi laisse ainsi la possibilité de conclure des CCT de droit public, lesquelles détermineront en particulier les salaires minimaux.

Le nouveau système salarial proposé s'inspire de la réglementation fédérale, en reprend l'esprit et la structure principale.

L'introduction de ce nouveau système sert les objectifs suivants:

- Le système de fixation du salaire et son application implique une collaboration étroite entre l'employé et son employeur, gage d'une information complète et transparente (libre consultation des documents nécessaires à la fixation du salaire, obtention des explications à leur sujet).
- L'évaluation du personnel et la fixation des salaires doit impérativement exclure tout recours à l'application de critères d'ordre sexuel, liés à l'âge, la nationalité ou encore la religion.
- L'évaluation du salaire se fonde sur la fonction, l'expérience et la prestation, non sur des automatismes, conformément à la situation du marché et aux moyens financiers à disposition de l'employeur. Ce qui exclut tout droit à une majoration de salaire déterminée préalablement et automatiquement.

### Art. 13 Salaire

L'ancien système des salaires, caractérisé par un système rigide d'échelle de traitements combinant 33 classes de traitements évoluant sur la base de 15 annuités, est donc remplacé par un système salarial tenant compte davantage du marché et de la prestation. Sous cet angle, le cadre légal adopté pour la fixation de la réglementation doit être plus large. La loi introduit les dispositions de principe, lesquelles sont concrétisées dans les dispositions d'exécution, règlement ou convention collective.

Cette disposition stipule que le salaire initial est fixé par l'employeur et figure dans le contrat de travail. La détermination de ce salaire se fait selon des critères de base qui sont au nombre de trois:

- **Fonction:** l'évaluation de cette composante doit s'effectuer sur la base de critères uniformes, le plus objectivement possible. Il faudra par

conséquent veiller à garantir la plus grande cohérence entre tous les employeurs.

- **Prestation:** le système proposé garantit que l'évolution du salaire tiendra compte de l'évolution des prestations, sur la base notamment des résultats et des entretiens périodiques.
- **Expérience du membre du personnel:** le salaire prendra en considération l'expérience utile. Cet élément est donc variable d'une personne à l'autre et dépendra, comme critère subjectif, de l'évaluation de la personne.

Le salaire n'est pas fixé une fois pour toutes au moment de la conclusion du contrat, mais il est sujet à évolution. C'est précisément dans le cadre des entretiens personnels périodiques que seront évaluées les prestations de l'employé, afin de déterminer s'il y a lieu ou non de revoir le salaire initial.

Sur le mode du système établi par la Confédération, l'évolution du salaire sera déterminée à travers l'application de grille de salaires comprenant un nombre de plages de salaire déterminées et fonction des 3 critères de fixation.

Selon l'alinéa 3, il incombe aux dispositions d'exécutions (règlement et convention collective de travail) de fixer en particulier les salaires minimaux et la part minimale de la composante liée à la fonction.

Le système des classes est abandonné au profit d'un système de grille salariale, comprenant un nombre moins élevé de plage de salaire, mais qui présente un écart plus important entre les montants minimaux et maximaux que dans le système actuel.

Il est à noter que ce nouveau système ne modifie pas les possibilités de contrôle parlementaire des dépenses de l'Etat, que le Grand Conseil exerce à travers la procédure budgétaire, l'approbation des comptes et autres instruments de gestion lui appartenant.

Ce nouveau système de rémunération est également un élément important de la politique sociale de l'entreprise. Son apport fondamental est d'offrir un autre système de progression que celui lié à l'ancienneté et à toute forme d'automatisme. Il s'agit d'un système participatif, sollicitant les partenaires sociaux.

Il permet à chaque collaborateur une progression plus souple dans les différentes classes de salaires. Ce système vise à favoriser une implication forte des différents collaborateurs et à valoriser la responsabilité de chacun.

Cette conception du système salarial et du mode de fixation s'intègre au processus de modernisation de l'administration publique (décentralisation, responsabilisation à tous les niveaux hiérarchiques). La loi donne, de la sorte, les moyens de développer une véritable politique de gestion du personnel, valorisante et commune, dans laquelle chaque acteur est pleinement responsable.

Ainsi, à travers la réduction du nombre de normes, l'un des buts de ce nouveau système est de permettre dans le domaine salarial, de réagir et de faire face plus rapidement et de manière flexible aux changements du marché du travail, de tenir compte de la situation économique (cf. art. 14) et encore de répondre aux besoins sociaux, de manière plus efficace que par le passé.

#### **Art. 14 Evolution du salaire**

Cette disposition prévoit que le salaire pourra être adapté non seulement en relation avec les résultats de l'évaluation de l'employé, mais aussi en tenant compte du renchérissement.

Des augmentations de salaire périodiques sont donc possibles, comme dans le secteur privé. Fondées sur une compensation du renchérissement, elles permettront à l'employeur d'avoir une politique sociale visant notamment au maintien du pouvoir d'achat.

En outre, l'alinéa 2 prévoit que, dans tous les cas, l'adaptation du salaire ne pourra se faire que si elle prend et tient compte de la conjoncture économique, soit notamment de la prise en considération des conditions propres au marché de l'emploi considéré pour le poste dont est question.

Enfin, cet article rappelle qu'il faudra également tenir compte de la situation financière de l'Etat, soit des possibilités financières réelles de l'employeur. A titre de comparaison, la loi fédérale connaît également de ce type de disposition basée sur un réalisme économique que l'on ne saurait éluder dans la détermination d'une politique réaliste et efficace de gestion des salaires.

#### **Art. 15 Réglementation du temps de travail**

Cet article répond à un aspect pratique. Il n'est en effet pas utile de régler dans la loi cadre des questions appelant des réponses et réglementations très précises comme la problématique de la réglementation du temps de travail qui diffère forcément d'un employeur à l'autre.

La réglementation du temps de travail relève donc du niveau des dispositions d'exécution de la loi.

C'est pourquoi, la loi attribue expressément aux CCT, introduites à l'article 17, le soin, lorsqu'elles ont été conclues, de réglementer le temps de travail dans tous ces aspects: durée du travail quotidien, temps de pause, congés, durée des vacances, etc.

Si une telle convention ne devait pas être conclue, la réglementation se fait par la voie réglementaire.

### **Art. 16 Prestations sociales**

La loi ne réglemente pas précisément le niveau et la qualité des prestations sociales, compétence qui relève de la législation fédérale et cantonale en matière d'assurances sociales.

Elle ne réglemente pas non plus l'étendue des prestations accordées par l'employeur. Cette problématique fait l'objet de dispositions réglementaires d'exécution.

L'étendue des prestations versées par l'employeur peut donc être définie par la voie du règlement d'exécution ou de la convention collective de travail.

### **Art. 17 Conventions collectives de travail**

Cet article prévoit la possibilité pour le Conseil d'Etat de conclure des conventions collectives de travail par métier et par domaines d'activités.

La loi introduit un nouveau mode de réglementation des rapports de travail basé sur la concertation, qui permet de négocier certaines normes relatives à la définition des salaires minimaux, à la réglementation du temps de travail, ainsi qu'à l'établissement du niveau des prestations sociales accordées par l'employeur.

Ce type de réglementation négociée va favoriser le partenariat social et le rôle des associations du personnel. Cette nouvelle procédure pour la création de règle dans l'administration publique marque une rupture dans la traditionnelle définition unilatérale par une autorité souveraine des réglementations d'exécution.

La loi prévoit, de manière exclusive, les domaines pouvant faire l'objet d'une réglementation négociée, soit :

- a) les salaires minimaux ;
- b) la réglementation du temps de travail et de repos au sens de l'article 15 de la présente loi;
- c) le niveau minimal des prestations sociales au sens de l'article 16 de la présente loi.

## **Art. 18 Changement d'affectation**

Cette disposition reprend exactement le libellé de l'article 12, alinéa 1, de l'ancienne loi. Les alinéas 2 et 3 ont été supprimés, devenus inutiles compte tenu des nouveaux principes introduits en matière de gestion des ressources humaines, du développement du partenariat dans ce domaine entre l'employeur et son personnel et de la conclusion d'un contrat de travail individuel de droit public.

Elle rappelle simplement, dans le cadre de la gestion du personnel, que l'adéquation entre les besoins nécessaires à la bonne marche des services, départements et établissements et l'affectation du personnel, relève de la compétence de l'employeur.

Le changement d'affectation n'entraîne pas de réduction de salaire.

L'employeur peut donc imposer, en tout temps, aux membres de son personnel une nouvelle affectation. Cette décision s'inscrit dans le cadre de décisions internes à l'administration réglementant le bon fonctionnement de celle-ci, permettant d'assurer la fourniture de prestations de qualité aux bénéficiaires de celles-ci.

Il s'agit donc d'une obligation pour les membres du personnel qui découle de leur contrat de travail. On ne perdra pas de vue que la politique du personnel, résolument tournée vers une coopération accrue entre les membres du personnel et les employeurs, préconise un certain degré de concertation entre les membres du personnel et l'employeur. Ainsi, dans la majeure partie des cas, des changements d'affectation auront été discutés et préparés en commun, dans le cadre des entretiens individuels et dans l'esprit d'une mobilité favorisant l'épanouissement du personnel.

## **Art. 19 Devoirs du personnel**

Cette disposition définit le cadre dans lequel s'inscrivent les devoirs et obligations des membres du personnel soumis à l'application de la présente loi. Elle définit, notamment et en termes généraux les devoirs de fidélité, d'obéissance, de réserve. La définition de ces devoirs est soumise au principe

de la légalité, cependant, en tenant compte du rapport de puissance publique spécial auquel sont soumis les employés, cette définition peut se faire en termes généraux.

Le devoir de fidélité est abordé sous ces deux aspects. Le premier alinéa traite de l'obligation positive qui incombe à l'employé d'agir et de faire tout ce qui est conforme aux intérêts de l'Etat et de son employeur, soit de s'acquitter de sa tâche de manière conforme à sa fonction, avec soin et diligence, tout en respectant notamment le principe de légalité et l'intérêt public.

Le second et le troisième alinéa traitent de l'obligation négative découlant du devoir de fidélité et imposent à l'employé de s'abstenir de tout acte qui peut ou pourrait porter préjudice à son employeur, comme par exemple l'exercice d'une activité incompatible avec sa fonction. Cette obligation implique d'éventuelles restrictions au comportement d'un employé en dehors de l'exercice de sa fonction, soumises à des exigences définies en particulier selon les caractéristiques du poste occupé et des prérogatives y attachées, fonction dirigeante, représentative, etc. L'obligation de diligence ou de soin est mentionnée aux alinéas 2 et 4 de cette disposition.

Enfin les alinéas 3 et 4 traitent de l'attitude générale que l'employeur attend des membres de son personnel, tant dans l'exécution de son travail que dans les rapports de travail avec le public comme avec ses collaborateurs. L'alinéa 4 reprend la teneur de l'article 21 du règlement d'application de l'ancienne loi du 4 décembre 1997, sans la modifier.

## **Art. 20 Obligations spécifiques**

L'article 21 ne prévoit plus d'obligation générale de résidence pour tous les employés de l'administration dont le contrat est de durée indéterminée, ni non plus de référence à la notion de fonction permanente.

Cette disposition, largement empruntée à la législation fédérale, permet donc d'obliger certains employés de résider en un lieu donné, selon ce que commande l'exécution du poste de travail occupé. L'alinéa 1, lettre a, est la base légale pour l'attribution d'appartements de fonction. Il n'est licite d'attribuer un appartement de fonction que si l'accomplissement des tâches liées à la fonction rend cette obligation nécessaire.

L'alinéa 2 réglemente la problématique des cadeaux obtenus dans le cadre des activités professionnelles et donc déterminé par le contrat de travail, en interdisant aux membres du personnel de solliciter, de recevoir ou de se faire

promettre, pour soi ou pour autrui des dons ou autres avantages. On rappelle que cette problématique fait l'objet de dispositions topiques du Code pénal.

### **Art. 21 Activité accessoire**

Cet article régleme les différentes questions soulevées par d'éventuelles activités externes et en principe accessoires aux activités comprises par le contrat de travail: autres activités rémunérées et parallèles, éventuels problèmes d'incompatibilité avec le poste occupé dans l'administration publique. La loi prévoit pour ces cas l'instauration d'un régime d'autorisation exceptionnelle pour les employés à plein temps désirant avoir une activité parallèle. Ce régime dérogatoire fait l'objet de dispositions d'exécution.

### **Art. 22 Obligation de garder le secret**

Cette disposition est, pour l'essentiel, identique à l'ancien article 9 A de la loi du 4 décembre 1997. L'unique différence réside dans l'ajout des lettres c et d relatives à la notion nouvelle d'employeur définie à l'article 4.

### **Art. 23 Manquements aux obligations professionnelles**

Un des buts visés par cette loi est notamment d'améliorer la qualité des prestations fournies par la fonction publique dans son ensemble. Fort de cet objectif, le nouveau régime confère au droit disciplinaire une orientation nouvelle.

Ainsi, les mesures prévues par la loi et mises en place par les dispositions d'exécution visent principalement à assurer ou à rétablir la correcte exécution des tâches.

Ces mesures disciplinaires s'inscrivent donc dans la continuité du but mentionné plus haut. Elles ont de ce fait un caractère moins pénal, ne visent pas immédiatement à mettre au pilori une personne et sont donc moins stigmatisantes pour le personnel.

On notera que la force contraignante des mesures prévues par la loi va crescendo en fonction des manquements constatés aux obligations professionnelles. C'est donc lors lorsque l'exécution des tâches est compromise par le comportement d'un employé que les sanctions seront les plus élevées : suspension des rapports de travail, réduction ou suppression du salaire (cf. alinéa 4).



Comme dans l'ancienne loi, l'application des dispositions régissant la résiliation immédiate du contrat de travail est réservée.

#### **Art. 24 Participation des membres du personnel**

Afin d'assurer la participation du personnel et des associations représentatives, cette disposition impose à l'employeur de fournir et d'assurer une information transparente, communiquée à temps.

Par la consultation, prévue à l'alinéa 2 de cette disposition, la loi renforce la notion de partenariat entre l'employeur et les membres du personnel, sous-jacente à la systématique de la loi et concrétisée, d'une part, par l'institution du contrat individuel de travail et, de l'autre, par le développement qualitatif des rapports de travail assuré entre autres par des entretiens personnels très réguliers.

La définition de la procédure de consultation et la définition des organes paritaires représentatifs du personnel sont laissées aux dispositions d'exécution.

### **Chapitre IV      Formation, cessation et résiliation des rapports de travail**

En préambule, on notera que cette partie de la loi, outre le fait de contribuer à la modernisation du droit du travail au sein de l'administration publique, en apportant des modifications de fonds, est plus claire et lisible que la précédente loi sur le plan de la systématique.

Sous l'angle systématique, c'est l'ordre des dispositions qui a été revu, lequel emprunte pour beaucoup à la LPers fédérale.

#### **Art. 25 Formation des rapports de travail**

La formation des rapports de travail se fait par la signature d'un contrat individuel de travail écrit. Il s'agit d'un contrat de droit public. Cela signifie notamment que l'employeur se voit, dans le cadre contractuel visé, dans l'obligation de respecter les principes constitutionnels régissant l'activité des autorités publiques (égalité de traitement, prohibition de l'arbitraire).

## **Art. 26 Durée des rapports de travail**

Le début de la relation contractuelle de droit public est marqué par la période d'essai, qui ne peut être supérieur à plus de trois mois. Un délai plus court peut donc être décidé par les parties au contrat.

La période probatoire a été abolie.

Les rapports de travail peuvent être de durée indéterminée ou déterminée ; dans ce dernier cas, ils n'excéderont pas plus de 2 ans. Cette relative courte durée permet notamment d'empêcher le recours à la conclusion de contrats en chaîne, afin d'accorder et de garantir une stabilité certaine à l'employé dans sa relation contractuelle avec son employeur.

## **Art. 27 et 28 Cessation des rapports de travail et résiliation ordinaire**

Les articles 27 et 28 indiquent que les rapports de travail sont révocables en tout temps pour chacune des parties. Le texte de la loi mentionne en premier lieu le cas d'une résiliation commune (art. 27). Tout comme la LPers fédérale, la présente loi vise ici à favoriser des rapports de travail conviviaux, placés sous le signe de l'entente, ce même dans le cas d'une cessation des relations contractuelles. Le but étant d'éviter autant que faire se peut le recours à la résiliation unilatérale, elle aussi possible en tout temps (art. 28).

A l'instar de l'ancienne loi, chacune des parties à la relation contractuelle dispose de la faculté de se départir du contrat en respectant les délais de congé prévus par la loi. Le nouveau système diffère surtout de celui retenu par l'ancienne loi en ce qu'il se rapproche du droit privé du travail, régit par le code des obligations, dans le but de favoriser les rapprochements entre les secteurs public et privé.

A ce titre, il faut noter que les délais de congés ne sont pas identiques à ceux retenus par le code des obligations qui prévoit des délais de congé de 1 mois pendant la première année, de 2 mois de la 2<sup>e</sup> à la 9<sup>e</sup> année et de 3 mois lorsque les rapports de travail vont au-delà.

La présente loi est plus souple et prévoit, en faveur des employés, des délais de congé plus longs, de 1, 3 et 6 mois pour des périodes identiques.

Le cas de la cessation des rapports de travail de durée déterminée est réglé par l'article 27, alinéa 2. A l'instar de ce qui se fait dans le secteur privé, ces rapports expirent sans résiliation à l'échéance du contrat simplement. En cas de prolongation des rapports de travail, allant au-delà de la reconduction, non automatique, prévue à l'article 26, alinéa 2, il faudra donc recourir à la conclusion d'un nouveau contrat.

## **Art. 29 Résiliation pour justes motifs**

Il s'agit d'une résiliation extraordinaire du contrat de travail, avec effet immédiat dont l'usage est autorisé à chacune des parties au contrat. Ce droit à la résiliation anticipée avec effet immédiat doit être motivé par la partie qui s'en prévaut.

La loi prévoit que la résiliation n'est possible que pour de justes motifs. Elle donne une définition de ce que ces termes recouvrent comme notion et recourt, pour ce faire, à la formulation retenue par l'article 337, alinéa 2, CO.

Cette référence explicite au texte de droit fédéral ainsi que le recours à l'application du droit privé à titre de droit public supplétif, consacrée par l'article 2 de la loi, autorise la reprise de la pratique jurisprudentielle développée dans le cadre de l'application du CO à ce sujet.

## **Art. 30 Conditions de forme**

Cet article rend obligatoire l'utilisation de la forme écrite pour toute modification ou cessation du contrat.

Il prévoit aussi l'obligation, pour chaque partie, de motiver la résiliation lorsqu'elle est donnée pour de justes motifs en application de l'article 29.

S'agissant de la motivation d'une résiliation ordinaire, celle-ci n'est nécessaire et obligatoire que pour l'employeur.

Cette procédure se distancie de ce qui est prévu par le CO, notamment en ce que l'employeur qui résilie un contrat de travail est formellement soumis aux exigences de la loi de procédure administrative (notamment : indication des voies de recours ordinaires, motivation écrite, selon les cas l'avertissement doit se faire oralement).

## **Art. 31 Conséquences de l'invalidation de la résiliation par l'employeur**

Dans le cadre de la constatation, par une instance judiciaire administrative, de la non-conformité d'une décision de résiliation par l'employeur, la loi prévoit que l'employé a droit à une indemnité correspondant au maximum à 8 mois de salaire mensuel brut au plus, soit 2 mois d'indemnités supplémentaires que le maximum prévu par le CO. A titre de comparaison, l'indemnité maximal pour les employés des Transports publics genevois, dans ce type de situation, est également de 8 mois.

La loi précise que l'invalidation de la décision de l'employeur, soit la constatation par une autorité judiciaire de la violation des dispositions sur la résiliation des rapports de travail par l'employeur, ne peut en aucun cas entraîner la réintégration de la personne licenciée.

## **Chapitre V Procédure**

### **Art. 32 et 33 Litiges liés à l'application du contrat de travail et recours au tribunal administratif**

De manière générale les questions de procédures sont réglementées par la loi de procédure administrative, comme le rappelle l'article 33, alinéa 8.

La présente loi contient certaines règles de procédure qui sont déjà prévues par la LPA. Il s'agit en particulier de règles relatives aux exigences de forme ou de rappel de règles de procédure (art. 33).

La problématique des recours en matière de sanctions disciplinaires (cf. art. 23) est réglée par l'article 32.

La présente loi prévoit également, en matière de mesures provisoires, que tout recours interjeté par-devant le Tribunal administratif n'aura pas d'effet suspensif.

Comme dans la législation fédérale en la matière, le but de la loi, relativement aux liens juridiques dans les rapports de travail, est d'assurer que ceux-ci soient créés, modifiés et résiliés par entente réciproque.

Dans ce contexte, il faut avoir à l'esprit que le recours à une procédure administrative judiciaire relève, plus encore que sous l'ancienne loi, de l'ultima ratio.

## **Chapitre VI Dispositions finales et transitoire**

### **Art. 34 Dispositions d'exécution**

La présente loi contient pour l'essentiel, et comme loi cadre, des réglementations de principe et, cas échéant, des normes de délégation. Il incombe au Conseil d'Etat d'édicter les dispositions d'exécution.

La réglementation d'exécution, pour certains domaines, n'est pas du seul ressort du Conseil d'Etat. Les Conventions collectives de travail jouent un rôle important également sous l'angle de la réglementation d'exécution. En effet, le Conseil d'Etat n'adoptera des normes de détail que dans les domaines pour lesquels il n'existe pas de CCT, ces dernières fonctionnant comme

instrument de réglementation négociée. C'est également le système adopté par la législation fédérale en la matière.

On notera encore que le recours à l'application du droit privé à titre de droit public supplétif, prévu par l'article 2, alinéa 2, lettre a, laissera également plus de latitude aux parties au contrat pour fixer les conditions des rapports de travail. Cela peut en soit et dans une certaine mesure jouer le rôle d'une réglementation d'exécution contractuelle.

### **Art. 35 Clause abrogatoire**

Cet article prévoit l'abrogation de l'ancienne loi du 4 décembre 1997 et de la loi concernant le traitement et les diverses prestations allouées aux membres du personnel de l'Etat et des établissements hospitaliers du 21 décembre 1973

La présente loi instaure un nouveau régime salarial en lieu et place de l'ancien système basé sur des classes de salaire fixes et l'ancienneté du membre du personnel, lequel s'applique à l'ensemble de l'administration.

### **Art. 36 Disposition transitoire**

Cet article prévoit que le personnel soumis actuellement à la loi générale au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997, est directement soumis à l'empire de cette nouvelle loi dès son entrée en vigueur.