

Projet présenté par les députés :

M^{me} et MM. Sébastien Desfayes, Jacques Blondin, Jean-Marc Guinchard, Jean-Charles Lathion, Jean-Luc Forni, Souheil Sayegh, Bertrand Buchs, Olivier Cerutti, Claude Bocquet

Date de dépôt : 5 février 2021

Projet de loi

modifiant la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (LPAC) (B 5 05) *(Plus de souplesse dans la gestion des ressources humaines au bénéfice de l'ensemble de la fonction publique)*

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

Art. 1 Modifications

La loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997, est modifiée comme suit :

Art. 21A Convention de départ (nouveau)

¹ L'autorité compétente et le fonctionnaire peuvent convenir par accord écrit de la fin des rapports de service lorsque leur continuation n'est plus compatible avec le bon fonctionnement de l'administration.

² Une indemnité de départ, qui tiendra notamment compte du traitement de base, des années de service et des évaluations, peut être convenue.

³ Le montant de l'indemnité de départ ne peut pas dépasser l'indemnité fixée à l'article 23, alinéa 4, de la présente loi.

⁴ Les parties peuvent renoncer au délai de résiliation.

⁵ L'accord écrit doit être validé par l'office du personnel de l'Etat.

Art. 31, al. 2 (abrogé) et al. 3 (nouvelle teneur)

³ Si la chambre administrative de la Cour de justice retient que la résiliation des rapports de service ne repose pas sur un motif fondé ou est contraire au droit, elle peut proposer à l'autorité compétente la réintégration.

Art. 2 Modifications à une autre loi

La loi sur l'instruction publique (C 1 10), du 17 septembre 2015, est modifiée comme suit :

Art. 141A Convention de départ (nouveau)

¹ L'autorité compétente et le membre du corps enseignant nommé peuvent convenir par accord écrit de la fin des rapports de service lorsque leur continuation n'est plus compatible avec le bon fonctionnement de l'institution.

² Une indemnité de départ, qui tiendra notamment compte du traitement de base, des années de service et des évaluations, peut être convenue.

³ Le montant de l'indemnité de départ ne peut pas dépasser l'indemnité fixée à l'article 140, alinéa 4, de la présente loi.

⁴ Les parties peuvent renoncer au délai de résiliation.

⁵ L'accord écrit doit être validé par l'office du personnel de l'Etat.

Art. 147, al. 1 (abrogé) et al. 2 (nouvelle teneur)

² Si la chambre administrative de la Cour de justice retient que la résiliation des rapports de service ou le non-renouvellement ne repose pas sur un motif fondé ou est contraire au droit, elle peut proposer à l'autorité compétente la réintégration.

Art. 3 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le but de ce projet de loi est de promouvoir une gestion efficiente des ressources humaines de l'Etat.

1. Convention de départ

Cette gestion efficiente passe en premier par le comblement d'une lacune.

Ni la LPAC ni la LIP ne prévoient un mécanisme permettant de mettre fin d'un commun accord à un rapport de service, lorsque la continuation de celui-ci n'est plus compatible avec le bon fonctionnement de l'administration ou de l'institution.

Or, une telle pratique, si elle est rare, existe au sein de l'Etat, sans qu'elle s'accompagne d'un cadre légal nécessaire à l'égalité de traitement, à la sécurité juridique et à une pratique uniforme.

Les signataires du présent projet de loi considèrent en conséquence qu'il convient de donner tant à l'Etat qu'au fonctionnaire et au membre nommé du corps enseignant une base légale non seulement claire, mais également souple afin de privilégier, en cas de dysfonctionnement, des fins de rapport de service négociés et pacifiés – et non contentieux et acrimonieux – entre les parties.

Les nouveaux articles 21A LPAC et 141A LIP prévoient que cette fin des rapports de service doit revêtir la forme écrite. Une indemnité de départ peut en outre être convenue par les parties. Si des critères non exhaustifs sont définis pour la fixation de son montant, une très large marge de manœuvre est offerte à l'autorité et au fonctionnaire pour parvenir à un accord. Le plafond de l'indemnité renvoie expressément à celui de l'indemnité fixée aux articles 23 LPAC et 140 LIP qui prévoient qu'en cas de résiliation suite à une suppression de poste, le fonctionnaire, respectivement le membre du personnel enseignant, reçoit son dernier traitement mensuel de base, plus 0,2 fois son dernier traitement mensuel de base par année passée au service de l'Etat ou de l'établissement, une année entamée comptant comme une année entière, le nombre de mois d'indemnités versées ne pouvant excéder le nombre de mois restant à courir jusqu'à l'âge légal de retraite de l'intéressé. La *ratio legis* de cette indemnité potestative est de favoriser autant que faire se peut une solution transactionnelle en lieu et place de la mise en œuvre lourde, coûteuse et chronophage d'une procédure de résiliation. Sur la

question du préavis, tant l'Etat que le fonctionnaire peuvent dans certaines circonstances souhaiter qu'il soit renoncé au délai de résiliation, raison pour laquelle cette option a été conférée aux parties. Enfin, afin d'assurer une égalité de traitement et une uniformisation des pratiques, la convention de départ doit, pour entrer en force, être validée par l'office cantonal du personnel de l'Etat.

Il est certain que les effets positifs de ces nouvelles dispositions seront multiples. Un cadre juridique clair, mais souple, est donné aux ressources humaines de l'Etat. Lorsque la continuation des rapports de service n'est plus compatible avec le bon fonctionnement de l'administration, une alternative sera donnée aux parties. L'indemnité pourra être aisément fixée sur la base des critères définis dans la loi. Chacune des parties pourra également, dans le cadre des négociations, évaluer son intérêt à conclure une convention, plutôt que de choisir la voie contentieuse sur la base de la jurisprudence de la Chambre administrative en matière de résiliation. La perte de temps et d'énergie, ainsi que les conflits et les souffrances générés par la procédure de résiliation pourront être substantiellement réduits. Enfin, il va sans dire que la justice sera également déchargée d'un certain nombre de procédures difficiles à instruire et chronophages, au demeurant tant pour elle que pour l'administration, ce qui est également réjouissant.

2. Réintégration potestative

L'exposé des motifs de la LPAC de 1986 mentionnait expressément que *« toute l'économie du projet repose sur l'idée qu'il n'est satisfaisant pour personne de voir un collaborateur licencié être réintégré dans son poste par dire de justice. L'ambiance du service où l'incident survient, de même que la qualité du travail ne peuvent que s'en ressentir. Par ailleurs, l'expérience a toujours démontré que le transfert de quelqu'un ne donnant pas satisfaction [...] n'est en dernière analyse que le transfert d'un problème. L'intérêt de la collectivité à être bien servie ne réside manifestement pas là »* (p. 3502 du Mémorial de 1986).

Sous l'empire des anciennes dispositions de la LPAC, en vigueur jusqu'au 18 décembre 2015, un fonctionnaire ou un employé non nommé ne pouvait être licencié qu'en présence d'un motif fondé. Si un licenciement était quand même prononcé alors qu'il n'y avait pas de motif fondé ou en cas de violation d'autres dispositions – par exemple les règles de procédure, dont le droit d'être entendu – le mécanisme qui s'appliquait était une proposition de réintégration ou des indemnités allant de 1 à 24 mois du dernier traitement pour le fonctionnaire, et de 1 à 6 mois pour l'employé, en cas de refus de la réintégration.

La réforme de 2015 a consacré un droit à la réintégration. En effet, aujourd'hui, si la Chambre administrative de la Cour de justice retient que la résiliation ou le non-renouvellement des rapports de service ne repose pas sur un motif fondé, elle ordonne à l'autorité compétente la réintégration.

Comme nous en avaient averti M. Serge Dal Busco, alors président du département des finances, ainsi que M. Grégoire Tavernier et M^{me} Ursula Marti de l'office du personnel de l'Etat, cette réforme a conduit à une situation délétère, nuisant gravement aux intérêts de l'Etat et au bien-être du personnel de l'administration.

La justice genevoise, en annulant des décisions de licenciement et en ordonnant des réintégrations, s'est octroyé le pouvoir d'organiser l'administration, ce qui n'est pas son rôle, et n'est pas en adéquation avec le principe de la séparation des pouvoirs. Les décisions de licenciement relèvent de l'organisation, du management et de la gestion du personnel. Une situation ubuesque s'est créée où l'Etat se retrouve au tribunal face un collaborateur, alors que des dysfonctionnements ont été constatés, et peut se retrouver obligé de le réintégrer, ce qui est entrave gravement le bon fonctionnement de l'administration et brise la dynamique du travail en équipe. En outre, la réforme de 2015 a amené les collaborateurs à penser qu'il vaut la peine de contester leur licenciement dès lors qu'ils gardent l'espoir d'être réintégrés. La souffrance des personnes qui dysfonctionnent se retrouve de ce fait prolongée.

Il doit être mis fin à cette situation délétère pour le bien de l'ensemble du personnel de l'Etat.

A toutes fins utiles, l'on précisera qu'aujourd'hui seul le canton de Bâle-Ville connaît encore une réintégration obligatoire, les autres cantons laissant le choix à l'employeur de réintégrer ou de payer une indemnité.

3. Conséquences financières

Charges et couvertures financières / économies attendues

Ce projet de loi n'entraîne aucune charge financière supplémentaire.

Au contraire, il permettra de réaliser des économies tant dans l'administration que dans la justice, laquelle sera déchargée d'un certain nombre de dossiers contentieux.

L'administration aura plus de temps et d'énergie, ce dans un environnement de travail apaisé, pour se concentrer sur sa mission essentielle : celle de fournir de manière performante des prestations à la population.