

Révision totale du Règlement de service pour le personnel communal du 1^{er} mars 2000

1. **PRÉAMBULE**

L'actuel Règlement de service pour le personnel communal et ses dispositions d'application sont datés du 1^{er} mars 2000. En réalité, la structure de base et certains contenus sont beaucoup plus anciens et ont été conservés de façon quasiment inchangée. Les quelques révisions partielles successives apportées depuis ont consisté en des toilettages ponctuels portant sur certains articles. À ce jour, un réel travail de fond n'a toutefois pas été fait pour réviser et adapter les bases légales régissant le droit du personnel communal et pour le mettre en adéquation avec les standards actuels et avec les évolutions du cadre légal.

Par le biais du présent message, le Conseil communal soumet au Conseil de Ville un nouveau Règlement du personnel en lieu et place de l'actuel Règlement de service pour le personnel communal du 1^{er} mars 2000.

2. **SITUATION ACTUELLE : UNE RÉVISION DEVENUE INCONTOURNABLE**

Le contexte légal a fortement évolué et le règlement de service actuel ne permet plus, aujourd'hui, de proposer une application adéquate du droit du personnel. Le règlement est lacunaire et certaines de ses dispositions ne sont plus forcément applicables, soit parce qu'elles ne répondent plus au fonctionnement réel (règles parfois modifiées et mises en place sans être formalisées), soit parce qu'elles ne sont plus en conformité avec certaines dispositions légales récentes. Une refonte complète du règlement du personnel est donc devenue indispensable pour combler le retard accumulé en la matière depuis de nombreuses années.

La Municipalité doit se doter d'outils modernes et de bases de fonctionnement flexibles et agiles pour répondre aux attentes et s'adapter aux besoins du personnel en constante évolution. En effet, les rapports de travail se sont multipliés, diversifiés et complexifiés. Les demandes du personnel étant de plus en plus pointues, il est nécessaire de disposer des bases réglementaires les plus claires et complètes possible. Il est également important que l'employeur, au même titre que le personnel, dispose d'une certaine souplesse dans l'organisation et la gestion des rapports de travail.

Le fonctionnement et la nature des tâches assumées par la Municipalité, tout comme leur complexité, ne cessent d'évoluer. Cette évolution permanente oblige la Municipalité à développer sa capacité d'adaptation et à se renouveler. Cette tendance s'accompagne également d'une évolution plus générale de la société : les modèles familiaux et les standards en matière de vie privée ont changé, les attentes des personnes et les valeurs qu'elles attribuent à la sphère professionnelle ont également fortement modifié la vision classique du rapport employé-e – employeur.

En tant qu'employeur public, la Municipalité doit donc également proposer des conditions de travail attractives pour se donner les capacités de se profiler sur le marché du travail afin de recruter et de maintenir du personnel compétent aux postes-clés.

La révision du règlement doit permettre de se conformer aux standards actuels des administrations publiques et proposer une politique du personnel moderne. Elle vise aussi à fournir un outil de gestion du personnel qui garantisse l'uniformité et la cohérence nécessaires, afin que l'application

du droit du personnel soit claire, équitable et mieux acceptée par l'ensemble des collaboratrices et des collaborateurs.

3. ÉLABORATION DU NOUVEAU RÈGLEMENT

Le nouveau règlement du personnel a été élaboré par le Service du personnel avec des appuis juridiques externes (juristes et avocats-conseils spécialisés dans le droit des administrations publiques).

Les travaux d'élaboration ont consisté en une refonte totale, qui s'est volontairement distanciée du règlement de service actuel quant à sa structure de base et à certains contenus. Une attention particulière a été accordée à la cohérence juridique et à la conformité au cadre légal supérieur (législations fédérale et cantonale). Un des axes prioritaires a également consisté à reprendre et maintenir les acquis définis dans le règlement actuel.

Afin d'établir la nouvelle version du règlement, de nombreux autres règlements d'administrations publiques ont été mis en comparaison et ont pu servir de base de réflexion et de rédaction. Deux de ces administrations ont notamment procédé à la révision totale de leur propre règlement ces dernières années (Fribourg et Bienne). Il s'agit donc de sources parmi les plus actuelles qui reprennent les standards des administrations publiques. Le règlement de la République et Canton du Jura (Loi sur le personnel de l'État) a également été placé en parallèle afin de comparer les dispositions qui régissent le droit du personnel au niveau cantonal.

Une nouvelle structure et une articulation plus cohérente entre règlement et ordonnance

Par rapport au règlement du personnel actuel, la structure a été remodelée de façon importante, afin de regrouper les différents articles et leurs contenus par thématiques générales, ordonnées et différenciées de manière plus claire et cohérente.

L'entier des dispositions spécifiées dans le règlement est classé selon les thèmes principaux et chapitres suivants :

Chapitre 1 :	Dispositions générales
Chapitre 2 :	Politique du personnel et instruments de gestion
Chapitre 3 :	Règles générales
Chapitre 4 :	Nature des rapports de travail
Chapitre 5 :	Naissance, modification et cessation des rapports de travail
Chapitre 6 :	Droit au salaire
Chapitre 7 :	Maintien du salaire en cas d'incapacité de travail
Chapitre 8 :	Autres prestations financières
Chapitre 9 :	Temps de travail et congés
Chapitre 10 :	Droits et devoirs du personnel
Chapitre 11 :	Protection d'assurance
Chapitre 12 :	Voies de droit, conflits
Chapitre 13 :	Dispositions finales et transitoires

La révision du règlement du personnel se traduit au final par un document sensiblement plus fourni, avec un nombre d'articles plus important (113 articles au total). Les nombreux ajouts apportés se sont avérés nécessaires pour aboutir à un règlement plus complet et plus cohérent.

Le nouveau règlement est présenté dans le document annexé intitulé : « Tableau de présentation du nouveau règlement avec commentaires explicatifs ». Ce document présente les nouvelles

dispositions article par article, avec une comparaison avec les dispositions actuellement en vigueur ainsi que des compléments et des commentaires explicatifs concernant les modifications apportées par rapport au règlement de service actuel. Une version du règlement avec une mise en forme finale est également proposée et annexée au présent message.

Ordonnance sur le personnel

La révision du règlement du personnel a également conduit, par voie de conséquence, à l'élaboration d'une nouvelle ordonnance sur le personnel. L'ordonnance est un complément nécessaire qui sert à préciser la façon d'appliquer les dispositions du nouveau règlement et permet une compréhension plus précise et détaillée des règles et des droits et devoirs du personnel.

Actuellement, il existe plus d'une douzaine d'ordonnances séparées, qui traitent de l'application de certains articles du règlement de service. Les travaux menés ont permis de redéfinir et de regrouper sous un seul et même document toutes les ordonnances et autres directives d'application existantes.

L'élaboration de l'ordonnance a en outre permis de réordonner de façon plus adéquate la teneur de certains articles du règlement. En effet, le règlement doit définir des règles de portée générale et éviter de formuler les modalités d'application précises ou des détails d'ordre opérationnel. Ceux-ci sont en effet de nature à évoluer dans le temps et il est nécessaire d'éviter, autant que possible, de devoir procéder à des révisions successives du règlement du personnel pour des aspects peu impactants ou peu significatifs. Pour cette raison, certains contenus du règlement actuel n'ont pas été repris au niveau du règlement mais ont plus judicieusement été reportés au niveau de l'ordonnance sur le personnel.

La validation de l'ordonnance ne ressortit pas au Conseil de Ville mais est de la compétence du Conseil communal. Toutefois, dans la mesure où elle est nécessaire à la compréhension du sens de certains articles du règlement, elle est également jointe au présent message pour permettre aux membres du Conseil de Ville d'en prendre connaissance.

4. LES GRANDES LIGNES DU PROJET DE RÉVISION

La révision du règlement du personnel a poursuivi les objectifs fondamentaux suivants :

4.1. Conserver et renforcer les acquis (statut du personnel)

Dans le cadre de la révision totale du règlement, la démarche entreprise visait prioritairement à proposer des conditions-cadres modernes et favorables au personnel, en reprenant les dispositions positives actuelles et en proposant certaines modifications qui soient bénéfiques pour l'ensemble des collaboratrices et des collaborateurs. Il a ainsi été veillé à maintenir les acquis, que ce soit au niveau du droit au salaire (13^{ème} salaire partagé et évolution salariale), de l'horaire de travail et des congés (maintien des 40 heures hebdomadaires, des jours-ponts, etc.) ainsi que des différents droits et devoirs du personnel.

4.2. Fixer les lignes directrices de la politique du personnel

Un des chapitres du nouveau règlement (chapitre 2 : « Politique du personnel et instruments de gestion ») a été ajouté afin de clarifier les conditions-cadres que la Municipalité souhaite offrir à ses collaboratrices et collaborateurs. L'objectif visé est de formaliser et de faire apparaître dans une base légale les grandes lignes de la politique du personnel souhaitée par la Municipalité. Ainsi, elle ancre de façon plus formelle ses intentions de promouvoir une gestion du personnel sociale et

responsable, son engagement pour l'égalité des chances et l'intégration professionnelle, pour le développement de son personnel et pour une gestion durable des ressources.

4.3. Clarifier l'application du droit du personnel

Le nouveau règlement apporte des compléments importants qui visent à préciser les responsabilités en matière d'application de la politique du personnel et des dispositions du règlement. Si le Conseil communal reste l'autorité supérieure, les missions du Service du personnel sont précisées (coordination de la politique du personnel, application du règlement, définition de directives complémentaires, etc.), de même que le rôle et les responsabilités des supérieur-e-s hiérarchiques.

4.4. Développer l'attractivité de l'employeur, moderniser les conditions de travail, favoriser la conciliation entre la vie professionnelle et familiale

La conciliation entre vie privée et professionnelle est devenue un véritable défi à l'heure actuelle et un argument de taille pour recruter du personnel compétent, engagé et motivé. Le nouveau règlement et l'ordonnance visent à proposer des modèles de travail en adéquation avec les attentes et les valeurs de travail actuelles et futures. Bien que de nombreuses adaptations soient plutôt précisées dans l'Ordonnance sur le personnel, il est important de mentionner ici les modifications proposées, qui offriront une plus grande souplesse aux collaboratrices et aux collaborateurs dans l'organisation de leur travail. Des améliorations sont ainsi prévues au niveau des modèles et des horaires de travail pour permettre une meilleure organisation (facilitation du travail à temps partiel, possibilité du travail à domicile, extension et flexibilisation de l'horaire de travail, horaire libre élargi entre 6h et 20h, réduction des plages de présence obligatoire, etc.). Des congés sont optimisés ou ajoutés pour permettre une meilleure conciliation avec la vie de famille et les soins aux proches : congé pour proche aidant (conformément aux nouvelles obligations légales), congé paternité de 20 jours (au lieu de 10), congé parental, congés non payés, etc. Des dispositions sont également prises pour favoriser et soutenir financièrement le développement professionnel et l'accès à la formation continue de façon plus importante et plus uniforme.

4.5. Moderniser la nature des rapports de travail et formaliser certains aspects lacunaires

▪ Passage de la nomination au contrat de droit public

Selon le règlement actuel, les membres du personnel sont nommés provisoirement pour une durée de six mois, avant d'être nommés définitivement. Les rapports de travail sont toutefois établis uniquement pour la durée d'une période administrative. Au terme de cette période, une procédure de confirmation ou de renouvellement des rapports de travail doit être entamée. Ces dispositions font que le personnel ne bénéficie pas, de fait, de réels rapports de travail à durée indéterminée. Une modernisation de la nature des rapports de travail est nécessaire et souhaitable. Le projet de nouveau règlement prévoit ainsi le passage de l'acte de nomination à un engagement par voie de contrat de droit public. Ce modèle de contrat s'est généralisé dans la quasi-totalité des collectivités publiques suisses. Il présente l'avantage de faire de l'employeur un partenaire contractuel et d'abandonner le mode de gestion actuel pouvant être perçu comme « unilatéral » et désuet. L'engagement par contrat de droit public est également plus facilement accepté et compréhensible pour le personnel. Il facilite en outre une gestion moderne et efficace du personnel et permet une simplification importante des processus administratifs actuels (lourdeur administrative liée aux démarches de nomination provisoire, confirmation de la nomination, renouvellement des rapports de travail tous les cinq ans, correspondance, etc.). Il est primordial de préciser que ce changement n'induit aucune perte d'acquis ou de statut pour le personnel communal.

▪ **Aspects lacunaires – compléments apportés**

Les droits et devoirs de fonction du personnel ont été complétés et précisés. Les compléments apportés concernent notamment l'entretien d'évaluation, la gestion du dossier personnel, le certificat de travail, les absences et certificats médicaux, l'obligation d'information en cas d'infraction reprochée ou constatée par le personnel, ainsi que le respect des dispositions légales relatives à la protection des données. Le nouveau règlement vise également à clarifier et à inscrire formellement les responsabilités et les devoirs des supérieur-e-s hiérarchiques (compétences et exigences attendues en termes de conduite, d'organisation du travail, de gestion, de soutien et de suivi du personnel).

Des compléments importants ont été apportés concernant la nature des rapports de travail (précisions nécessaires sur la période probatoire, la résiliation des rapports de travail, le droit et le départ en retraite et en retraite anticipée), l'allègement de certaines procédures et sanctions disciplinaires (suppression des sanctions pécuniaires et de l'enquête disciplinaire systématique), la gestion des incapacités de travail (prolongation du droit au salaire en cas d'incapacité de travail, examens médicaux, etc.) ainsi que les voies de droit (droit d'opposition et droit de recours).

4.6. Uniformiser les bases légales et assurer une application du droit du personnel plus claire, transparente et équitable

Des décisions touchant aux conditions de travail ont été prises par le passé, sans que le règlement et les ordonnances ne soient systématiquement mis à jour de façon conforme. Les règles actuelles (ordonnances, annexes, directives internes, etc.), documentées ou non, ne sont pas forcément connues de toutes et tous ou interprétées de la même manière dans tous les services. Une des volontés en lien avec le nouveau règlement (et l'ordonnance sur le personnel) est donc de formaliser toutes les règles et de les uniformiser, d'offrir plus de transparence et de garantir l'égalité de traitement pour toutes les collaboratrices et tous les collaborateurs.

5. ENJEUX FINANCIERS

La révision du Règlement de service pour le personnel communal a poursuivi un objectif de neutralité des coûts. Les modifications des dispositions du règlement ont ainsi été apportées en veillant à ne pas avoir de répercussions financières particulières (pas de modification de la politique de rémunération ou autres dispositions avec incidences directes en termes de charges financières).

Les éventuelles répercussions indirectes que pourraient avoir certaines dispositions, comme par exemple l'introduction d'un congé pour proche aidant (obligation légale), la gestion des allocations ou la prolongation du congé paternité sont difficilement estimables mais se limiteront à des impacts financiers peu significatifs (de l'ordre de 30'000 à 40'000 francs annuels). Elles seront toutefois compensées par d'autres dispositions (meilleure gestion des absences maladie et congés médicaux, indemnités journalières).

6. CONSULTATION

La révision du Règlement du personnel et de l'Ordonnance sur le personnel a fait l'objet d'une importante procédure de consultation. Conformément aux dispositions réglementaires, ces travaux ont été menés en collaboration avec la Commission du personnel ainsi qu'avec des représentations des syndicats publics (SSP et Syndicat de la Police). Un groupe de travail composé de cadres de l'administration a également participé à la phase de consultation.

Après une première étape de travail importante avec le Conseil communal (passage en revue intégral du nouveau règlement et de l'ordonnance lors de plusieurs ateliers), la phase de consultation s'est déroulée du début du mois de septembre 2021 au mois de mai 2023. L'opportunité de s'exprimer et de discuter chaque article a été garantie à la Commission du personnel et aux autres représentants des groupes de consultation. Certaines questions débattues ont permis d'aboutir à des propositions constructives afin d'améliorer la systématique, la structure du règlement ou le contenu de certains articles.

Le personnel dans son ensemble a également été informé des travaux et le nouveau règlement a pu être présenté et débattu lors d'une assemblée générale du personnel en novembre 2022. Au final, les discussions menées ont permis d'aboutir à une vision partagée entre toutes les parties et l'ensemble des dispositions du règlement et de l'ordonnance sont acceptées et soutenues par les groupes de consultation et par la Commission du personnel en particulier. Une prise de position écrite de cette dernière est par ailleurs annexée au présent message.

Le Conseil communal se montre très satisfait à l'issue de ces travaux et tient à souligner la collaboration saine et constructive avec la Commission du personnel tout au long du processus. Il se félicite que ce projet de grande importance ait pu aboutir et que les travaux menés aient permis l'élaboration d'un nouveau règlement, plus moderne, clair et cohérent.

7. ENTRÉE EN VIGUEUR

L'entrée en vigueur du nouveau Règlement du personnel est fixée au 1er janvier 2024. Ce dernier abroge et remplace le Règlement de service pour le personnel communal du 1er mars 2000. Son entrée en vigueur est soumise à son acceptation par le Conseil de Ville et à son approbation par le Délégué aux affaires communales.

8. PRÉAVIS ET CONCLUSION

La proposition de révision du règlement du personnel a été soumise pour préavis à la Commission de la mairie. Cette dernière a émis, à l'unanimité, un préavis global favorable lors de sa séance du 26 septembre, sous réserve des propositions d'amendements concernant les articles 29, 41, 45, 53, 56, 63, 64, 68, 89. Lesdits amendements sont détaillés dans le tableau de présentation du nouveau règlement annexé au présent message.

La Commission du personnel, par le biais de sa prise de position écrite du 2 juin 2023, jointe au présent message, a émis un préavis favorable.

Lors du pré-examen par le Délégué aux affaires communales, celui-ci a confirmé que ce nouveau règlement est en conformité avec le cadre légal et n'appelle aucune modification.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil communal invite le Conseil de Ville à accepter le Règlement du personnel et à voter l'arrêté s'y rapportant.

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL

Le président :

Le chancelier :

Damien Chappuis

Nicolas Guenin

Delémont, le 3 octobre 2023

Annexes :

- Tableau de présentation du nouveau règlement avec commentaires explicatifs
- Règlement du personnel 113.11 (version finale mise en forme)
- Ordonnance sur le personnel 173.200 (version finale mise en forme)
- Prise de position de la Commission du personnel

ARRETE DU CONSEIL DE VILLE

Le Conseil de Ville de la Commune municipale de Delémont

- vu :
 - le rapport du Conseil communal du 3 octobre 2023 ;
 - les dispositions de l'art. 29, ch. 7 du Règlement d'organisation de la Commune municipale ;
 - les préavis favorables de la Commission de la mairie et de la Commission du personnel ;
 - le pré-examen favorable du Délégué aux affaires communales ;
- sur proposition du Conseil communal :

arrête

1. La révision totale du Règlement du personnel est acceptée.
2. L'entrée en vigueur du nouveau Règlement du personnel est fixée au 1^{er} janvier 2024.
3. Cette décision est soumise au référendum facultatif.

AU NOM DU CONSEIL DE VILLE

Le président :

La secrétaire :

Khelaf Kerkour

Catherine Friedli

Delémont, le 30 octobre 2023