



Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil
en réponse
au postulat 12.160 « Évitions les doubles indemnisations »
et à l'appui
d'un projet de loi portant modification de la loi sur le statut
de la fonction publique (LSt)
(Du 9 novembre 2022)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

La loi sur le statut de la fonction publique (LSt) du 28 juin 1995, prévoit à son article 31 un droit à 15 jours annuels de congé payé pour charges publiques. Certains membres du Grand Conseil bénéficient de cette disposition en tant que titulaires de fonctions publiques, alors même que les indemnités prévues aux articles 327 et ss de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 30 octobre 2012 leur sont octroyées pour le travail effectué en faveur de la collectivité.

Pour répondre à la demande figurant dans le postulat « Évitions les doubles indemnisations », le Conseil d'État propose l'adoption d'une modification de la LSt prévoyant une diminution des indemnités de présence prévues par l'OGC si les titulaires sont mis-es en parallèle au bénéfice des congés prévus par la LSt.

1. CONTEXTE

En octobre 2012, le Grand Conseil a adopté l'OGC tout en acceptant un postulat 12.160 du groupe socialiste visant à éviter que les membres du législatif soumis-es à la LSt puissent simultanément bénéficier d'indemnisations pour leur travail de député-e-s et de congés pour charges publiques. Les auteurs du postulat invitent également les institutions subventionnées à suivre cette voie.

Le texte du postulat est le suivant :

12.160

30 octobre 2012

Postulat du groupe socialiste

Évitions les doubles indemnisations

La nouvelle loi d'organisation du Grand Conseil prévoit une amélioration sensible de l'indemnisation des députés. Nous invitons le Conseil d'État à revoir la loi sur le statut du personnel.

Lors de congés rémunérés pour permettre l'accomplissement de sa fonction de député selon l'article 31 de la loi sur le statut de la fonction publique, un collaborateur rémunéré par l'État de Neuchâtel doit restituer à son employeur l'allocation touchée.

Nous l'invitons également à solliciter les partenaires des institutions subventionnées liées par les Conventions collectives de travail (CCT Santé 21, CCT – ES) à faire de même.

Ce postulat a été accepté, non combattu, le 30 octobre 2012.

Le mandat de député-e au Grand Conseil donne droit tout comme d'autres activités d'intérêt public aux congés prévus à l'article 31 LSt :

Art. 31 ¹*Les titulaires de fonctions publiques peuvent exercer des charges publiques dans les limites fixées par la Constitution et la loi.*

²*Lorsque l'exercice d'une charge publique entraîne une absence de plus de quinze jours par année, le Conseil d'État détermine s'il y a lieu de réduire le traitement en conséquence, de diminuer le nombre de jours de congé ou de vacances ou d'accomplir des heures de travail compensatoires.*

³*L'accomplissement d'un mandat de caractère syndical est assimilé à l'exercice d'une charge publique.*

⁴*Le Conseil d'État peut assimiler aux charges publiques d'autres charges d'intérêt public.*

2. SITUATION ACTUELLE

Au moment de la rédaction du rapport, huit titulaires de la fonction publique étatique sont membres du Grand Conseil (quatre fonctionnaires et quatre enseignants du secondaire 2). S'agissant du corps enseignant communal ou intercommunal également soumis à la LSt, deux personnes sont concernées. Ces chiffres s'entendent hors engagements occasionnels et suppléances.

Les congés octroyés pour ces charges publiques ne couvrent que des périodes durant lesquelles la personne concernée aurait dû travailler pour son employeur, et non les activités ne générant aucune absence professionnelle. Seules les absences professionnelles sont donc prises en considération.

3. PROPOSITION DE MODIFICATION DE LA LOI SUR LE STATUT DE LA FONCTION PUBLIQUE

Afin de donner suite à la demande expresse du Grand Conseil de supprimer cette double indemnisation, le Conseil d'État propose une modification de l'article 31^oLSt sous la forme de l'ajout d'un alinéa supplémentaire dont la teneur est la suivante :

Les indemnités de présence prévues par les articles 327 et suivants de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), relatives à chaque absence d'un-e titulaire de fonction publique découlant de la présente disposition, sont réduites de 75%.

Les indemnités concernées sont celles perçues pour les présences lors de chaque séance de Grand Conseil, du bureau, d'une commission ou d'un groupe parlementaire (art. 328, al. 1 OGC).

Avec cette proposition, les réductions partielles d'indemnités ne concernent que les périodes ou moments durant lesquels la personne a dû effectivement s'absenter ou prendre congé – ce qui règle la question des temps partiels – tout en autorisant un acquis de 25% correspondant à des activités de préparation des dossiers politiques concernés.

Les modifications proposées seraient également applicables aux député-e-s suppléant-e-s et au personnel engagé de manière occasionnelle ou temporaire dans l'administration cantonale ou dans l'enseignement.

Par ailleurs, le Conseil d'État propose au Grand Conseil de profiter de cette modification pour préciser que ces 15 jours de congés doivent bien se comprendre « *toutes charges publiques confondues* ». Tel est bien l'esprit de cet article. Il serait en effet illogique de considérer qu'une personne assumant plusieurs charges publiques différentes puisse bénéficier de 30, 45 ou encore 60 jours de congé en sus des vacances et jours fériés ordinaires.

Ainsi, la formulation du début du deuxième alinéa devra passer au pluriel et préciser la notion de cumul, sous la forme suivante :

Lorsque l'exercice de charges publiques entraîne une absence cumulée de plus de quinze jours par année, le Conseil d'Etat détermine s'il y a lieu de réduire le traitement en conséquence, de diminuer le nombre de jours de congé ou de vacances ou d'accomplir des heures de travail compensatoires.

Tableau comparatif des modifications proposées :

Dispositions en vigueur	Modifications proposées	Commentaire
Loi sur le statut de la fonction publique (LSt)		
CHAPITRE 2		
Droits et devoirs		
Charges publiques Art. 31 ¹ Les titulaires de fonctions publiques peuvent exercer des charges publiques dans les limites fixées par la Constitution et la loi.		Aucune modification
² Lorsque l'exercice d'une charge publique entraîne une absence de plus de quinze jours par année, le Conseil d'Etat détermine s'il y a lieu de réduire le traitement en conséquence, de diminuer le nombre de jours de congé ou de vacances ou d'accomplir des heures de travail compensatoires.	² <i>Lorsque l'exercice de charges publiques entraîne une absence cumulée de plus de quinze jours par année, le Conseil d'Etat détermine s'il y a lieu de réduire le traitement en conséquence, de diminuer le nombre de jours de congé ou de vacances ou d'accomplir des heures de travail compensatoires.</i>	Passage au pluriel afin de clarifier la question des charges publiques multiples
³ L'accomplissement d'un mandat de caractère syndical est assimilé à l'exercice d'une charge publique.	³ <i>L'accomplissement d'un mandat de caractère syndical est assimilé à l'exercice d'une charge publique.</i>	Nouvelle numérotation d'alinéa
⁴ Le Conseil d'Etat peut assimiler aux charges publiques d'autres charges d'intérêt public.	⁴ <i>Le Conseil d'Etat peut assimiler aux charges publiques d'autres charges d'intérêt public.</i>	Nouvelle numérotation d'alinéa
	⁵ <i>Les indemnités de présence prévues par les articles 327 et suivants de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), relatives à chaque absence d'une titulaire de fonction publique découlant de la présente disposition, sont réduites de 75%.</i>	

Les modalités pratiques d'application de ces modifications seront cas échéant réglées par voie de directives internes ; elles ne nécessitent aucune disposition légale ou réglementaire particulière. La réduction des indemnités de présence aura une incidence indirecte sur les revenus des partis politiques qui demandent à leurs élu-e-s au Grand Conseil une rétrocession d'une partie des montants perçus à ce titre. Celle-ci devrait toutefois être modeste vu le nombre peu important de personnes concernées par la nouvelle disposition.

Les cantons latins ont été sollicités par sondage à ce sujet. Aucune des réponses obtenues ne mentionne actuellement l'existence d'une mesure similaire, mais Genève a indiqué ne pas octroyer de congés pour charges publiques.

4. CONSULTATION

De manière générale, les associations du personnel ne soutiennent pas les mesures visant à la réduction de l'indemnisation.

Certains partenaires craignent en effet une baisse d'intérêt des enseignant-e-s pour le mandat de député-e puisque, même si des suppléances sont organisées dans les écoles, la charge liée à la préparation des remplacements et aux corrections reste importante. Réduire l'indemnisation reviendrait alors à ne reconnaître que trop partiellement tout ce qui s'accomplit en marge des heures d'enseignement remplacées.

Le Conseil d'État estime toutefois que, comme pour les autres fonctions de l'administration, le 25% maintenu forfaitairement au profit des député-e-s concerné-e-s permet de couvrir d'éventuelles surcharges de travail – même celle induite dans l'enseignement par une durée de préparation de leçon éventuellement supérieure à la normale en cas de remplacement – qu'elles soient liées à l'activité principale ou à celle de député-e. En outre, même pour le corps enseignant, le principe d'une double indemnisation ne paraît pas défendable. D'ailleurs, le texte du postulat ne laisse guère de doute à cet égard.

Le risque d'appauvrissement des petits partis est également relevé en raison de la baisse potentielle des restitutions actuelles. Ce risque est toutefois tout relatif vu le faible nombre d'élus-e-s concerné-e-s.

Les associations soutiennent en revanche la clarification apportée par la modification du 2ème alinéa s'agissant des charges publiques multiples.

La Conférence des directrices communales et directeurs communaux de l'instruction publique (CDC-IP) a également été consultée puisque les enseignant-e-s de l'école obligatoire sont également soumis à la LSt. La position de la CDC-IP est assez réservée, celle-ci craignant notamment des complications administratives. Par ailleurs, comme les associations de personnel, la CDC-IP redoute une réduction de l'attractivité de ces charges électives pour les membres du personnel enseignant ainsi qu'un problème potentiel de ressources pour les partis bénéficiant de restitutions partielles d'indemnités de la part de leurs élus au Grand Conseil. À cette mesure systématique, la Conférence privilégierait l'instauration d'un dialogue entre employeur et titulaire si l'intensité de l'engagement politique engendrait des difficultés professionnelles.

5. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

Les incidences financières de ce projet sont difficilement estimables en raison de la variabilité du montant des indemnités qui seront restituées à l'employeur. Avec la composition actuelle du Grand Conseil, les économies pour l'État devraient représenter 20 à 30 mille francs par année et celles pour les établissements d'enseignement obligatoire relevant des communes quelques milliers de francs.

6. CONSÉQUENCES POUR LE PERSONNEL

Au-delà des diminutions en question, qui ne concerneront que quelques titulaires, on ne relève pas d'incidence sur le personnel soumis à la LSt.

7. CONSÉQUENCES SUR LES COMMUNES AINSI QUE SUR LES ENTITÉS PARAÉTATIQUES

La LSt étant applicable à tout le personnel enseignant du canton, ces modifications s'appliqueront également à ce secteur de compétence communale.

Par ailleurs, en cas d'adoption des modifications proposées, et conformément à la demande formulée dans le texte du postulat, le Conseil d'État adressera aux communes ainsi qu'à ses partenaires paraétatiques et subventionnés un courrier leur recommandant l'adoption de dispositions similaires, dans le respect toutefois de leur autonomie.

8. CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES, AINSI QUE POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES

Aucun élément n'est à relever concernant ce chapitre.

9. INCLUSION DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP

Aucun élément n'est à relever concernant ce chapitre.

10. CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR

Aucune disposition de droit supérieur n'entre en conflit avec les modifications proposées.

11. RÉFÉRENDUM

Le présent projet est soumis au référendum facultatif.

12. VOTE DU GRAND-CONSEIL

Le vote est soumis à la majorité simple.

13. CONCLUSION

Par sa proposition, le Conseil d'État estime avoir répondu à la demande du postulat 12.160 de manière simple et proportionnée.

Nous recommandons ainsi au Grand Conseil d'adopter le projet de modification proposé et de classer le postulat.

Veillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 9 novembre 2022

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. KURTH

La chancelière,
S. DESPLAND

Loi
portant modification de la loi sur le statut de la fonction publique (LSt)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu le rapport 22.040 du Conseil d'État au Grand Conseil en réponse au postulat 12.160 « Évitions les doubles indemnités » ;

sur la proposition du Conseil d'État, du 9 novembre 2022,

décède :

Article premier La loi sur le statut de la fonction publique (LSt), du 28 juin 1995, est modifiée comme suit :

Art. 31, al. 2 (nouvelle teneur) ; al. 5 (nouveau)

²Lorsque l'exercice de charges publiques entraîne une absence cumulée de plus de quinze jours par année, le Conseil d'État détermine s'il y a lieu de réduire le traitement en conséquence, de diminuer le nombre de jours de congé ou de vacances ou d'accomplir des heures de travail compensatoires.

⁵Les indemnités prévues par les articles 327 et suivants de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 30 octobre 2012, relatives à chaque absence d'un-e titulaire de fonction publique découlant de la présente disposition, sont réduites de 75%.

Art. 2 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 3 ¹Le Conseil d'État fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

²Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

La présidente

Le/la secrétaire général-e,