



# Rapport

Date de la séance du CE : 16. septembre 2020  
Direction : Direction des finances  
Numéro d'affaire : 2018.FINPA.178  
Classification : Non classifié

## Révision totale de l'ordonnance sur le placement du personnel (OPlac)

### Table des matières

1.	<b>Synthèse</b> .....	2
2.	<b>Bases légales</b> .....	2
3.	<b>Contexte</b> .....	2
4.	<b>Caractéristiques de la nouvelle réglementation</b> .....	3
5.	<b>Commentaire des articles</b> .....	4
5.1	Titre : 1 Dispositions générales .....	4
5.1.1	Article 1 – But .....	4
5.1.2	Article 2 – Champ d'application .....	4
5.1.3	Article 3 – Principes .....	6
5.2	Titre : 2 Organisation .....	6
5.2.1	Article 4 – Service central de placement du personnel (SCP) .....	6
5.2.2	Article 5 – Coordination au sein de l'administration .....	7
5.2.3	Article 6 – Mesures de soutien .....	7
5.3	Titre : 3 Procédure .....	8
5.3.1	Article 7 – Obligation des unités administratives d'annoncer les suppressions de postes .....	8
5.3.2	Article 8 – Information des agents et agentes .....	8
5.3.3	Article 9 – Offre d'emploi .....	9
5.3.4	Article 10 – Coopération des agents et agentes .....	9
5.3.5	Article 11 – Rapport du SCP .....	10
5.4	Titre : 4 Poste acceptable .....	10
5.4.1	Article 12 – Réduction de traitement .....	10
5.4.2	Article 13 – Trajet .....	12
5.4.3	Article 14 – Poste à durée déterminée .....	13
5.5	Titre : 5 Dispositions transitoires et dispositions finales .....	13
5.5.1	Article 15 – Dispositions transitoires .....	13
5.5.2	Article 16 – Entrée en vigueur .....	13
5.6	Modification indirecte de l'ordonnance sur le statut du corps enseignant .....	13
6.	<b>Place du projet dans le programme gouvernemental de législation et dans d'autres planifications importantes</b> .....	14
7.	<b>Répercussions sur les finances, l'organisation, le personnel, les TIC et le territoire</b> .....	14
8.	<b>Répercussions sur les communes</b> .....	14
9.	<b>Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société</b> .....	14
10.	<b>Proposition</b> .....	14

## 1. Synthèse

La présente **révision totale vise à créer une ordonnance efficace** permettant de **continuer à répondre** à l'objectif de la législation, à savoir **accompagner la mise en œuvre des restructurations des unités administratives** du canton de Berne **d'un volet social, à l'avenir**.

Ces dernières années, le canton de Berne a mené de vastes projets de réforme, notamment l'autonomisation des cliniques psychiatriques ou la fermeture du Foyer d'éducation de Prêles. Ces projets ont eu des répercussions sur les effectifs de l'administration cantonale : leur réalisation a entraîné la suppression de certains postes et le remplacement de divers membres du personnel, révélant au passage la nécessité d'adapter le dispositif normatif établi par l'ordonnance sur le placement du personnel applicable jusque-là. **Une grande partie de l'ordonnance en vigueur aujourd'hui ne correspond plus aux besoins de la pratique**. Au vu de l'importance des besoins d'adaptation, une révision totale est préférable à une modification partielle des dispositions.

## 2. Bases légales

- Article 30, alinéa 3 et article 31, alinéa 2 de la loi du 16 septembre 2004 sur le personnel (LPers) ; RSB 153.01)

## 3. Contexte

En 1996, le Conseil-exécutif du canton de Berne a édicté une première ordonnance sur le placement du personnel dans le but d'atténuer par un volet social les conséquences sur le personnel cantonal du train de mesures alors introduit pour assainir les finances publiques. L'idée était d'éviter dans la mesure du possible de licencier les personnes concernées et de s'efforcer de les réaffecter à des postes à repourvoir au sein de l'administration. En 1999, il a fallu procéder à une première révision totale de l'ordonnance sur le placement du personnel – imposée par une révision partielle de la loi sur le personnel entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1999.

Lors de la révision partielle de l'ordonnance sur le placement du personnel effectuée en 2003, l'activité de conseil du Service central de placement du personnel (SCP), qui ne cessait de s'étendre dans la pratique, a été recentrée sur son but initial. Pour gérer les situations de conflit plus générales, un service de consultation pour le personnel (SCPers) a été créé au sein de la Direction des finances (Office du personnel) (pour avoir tout le contexte, voir le rapport de la Direction des finances du 23 juin 2003).

L'ordonnance sur le placement du personnel en vigueur aujourd'hui est elle aussi le fruit d'une révision totale. Elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2005. À l'époque, la révision a été motivée par la nouvelle loi sur le personnel, qui est entrée en vigueur à la même date (pour avoir tout le contexte, voir le rapport du Conseil-exécutif concernant la loi sur le personnel, *in* Journal du Grand Conseil de juin 2004 [annexe 20]). Avec la modification de cette base légale formelle, ses dispositions d'exécution, soit également l'ordonnance sur le placement du personnel, ont dû être remaniées. Si l'essentiel de l'ancienne ordonnance sur le placement du personnel a été repris, plusieurs éléments ont été ajoutés. Ainsi le but de l'ordonnance et les catégories de personnel à prendre en compte ont-ils été étendus, le maintien de l'assurance de l'ancien traitement a été réglementé et les dispositions relatives à l'acceptabilité d'un nouveau poste ont été complétées. Hormis quelques légers changements, l'ordonnance sur le placement du personnel n'a plus été amendée depuis 2005.

#### 4. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

La révision totale de l'ordonnance sur le placement du personnel permet pour l'essentiel de supprimer des doublons ou des incertitudes en lien avec la loi sur le personnel (LPers ; RSB 153.01) et l'ordonnance sur le personnel (OPers ; RSB 153.011.1) et d'apporter des précisions rédactionnelles. La **structure** thématique de la nouvelle ordonnance sur le placement du personnel a, dans la mesure du possible, **encore été simplifiée et clarifiée** par rapport aux versions antérieures.

La nouvelle ordonnance sur le placement du personnel **ne mentionne plus le maintien de l'assurance de l'ancien traitement** (voir art. 31, al. 2 LPers) : depuis la réforme structurelle du deuxième pilier, en 2012, il incombe à l'institution de prévoyance compétente de définir le cadre des possibilités d'assurance. En ce sens, le droit fédéral a dans l'intervalle pris le pas sur l'intention exprimée dans la LPers à l'époque.

Le **nouveau délai d'information d'au moins neuf mois** vise à **renforcer la sécurité du droit pour les agents et agentes concernés**. Jusqu'ici, l'ordonnance sur le placement du personnel prévoyait simplement un délai d'ordre de douze mois, qui pouvait néanmoins être prolongé ou, justement, raccourci. La suppression d'un poste représente une atteinte grave à la situation économique de la personne concernée. Or, prolonger le délai d'information, c'est-à-dire le délai imparti pour annoncer la future perte de l'emploi, permet d'améliorer sensiblement les possibilités de trouver une solution de remplacement, comme le révèle la pratique du SCP. En fin de compte, faciliter l'affectation des agents et agentes menacés de perdre leur emploi à un nouveau poste est financièrement intéressant pour le canton de Berne. En effet, les licenciements se traduisent souvent par le versement d'indemnités de départ et de rentes spéciales et donc par une hausse des coûts sans véritable contrepartie pour l'employeur.

Dans la nouvelle ordonnance sur le placement du personnel, le catalogue des tâches du SCP demeure préservé, les fonctions d'information, de soutien et d'accompagnement du service ayant fait leurs preuves à maintes reprises par le passé.

Les **autres éléments clés de la révision totale** de l'ordonnance sur le placement du personnel sont les suivants :

- Désormais, les agents et agentes qui occupent un poste à durée déterminée et les directions administratives des hautes écoles peuvent également profiter des mesures de soutien du SCP en cas de suppressions de postes. Le champ d'application est ainsi plus étendu qu'avant.
- À l'avenir, il n'y aura plus de distinction entre un nouveau poste à durée déterminée à pourvoir à l'intérieur de l'administration et un même poste à pourvoir à l'extérieur. Dans les deux cas, la détermination de la faute intervient au moment de la suppression du poste. Le revenu résultant du nouveau poste à durée déterminée est déduit des éventuelles prestations dues au titre de la suppression du poste.
- La possibilité offerte jusqu'ici d'effectuer une période d'essai auprès d'un employeur extérieur à l'administration cantonale n'est pas reprise dans les nouvelles dispositions, car l'efficacité de cet instrument ne s'est pas avérée dans la pratique.
- Le tableau présentant de manière échelonnée les réductions de traitement acceptables est adapté à l'évolution des salaires de l'administration accordée depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2005. La clause de rigueur (« rigueur supplémentaire ») liée aux réductions de traitement n'est plus prévue, d'un côté parce qu'il n'est pas certain que la LPers établisse une base suffisante à cet égard, et de l'autre, parce que la formulation de cette disposition était si vague qu'elle soulevait de nombreuses questions dans la pratique.

## 5. Commentaire des articles

### 5.1 Titre : 1 Dispositions générales

#### 5.1.1 Article 1 – But

En vertu de l'article 30, alinéa 3 de la loi sur le personnel (LPers ; RSB 153.01), le Conseil-exécutif prend par voie d'ordonnance des mesures visant à faciliter le placement du personnel et à éviter dans la mesure du possible des licenciements faisant suite à des suppressions de postes ou à les accompagner d'un volet social par le biais du financement de mesures de soutien. L'ordonnance sur le placement du personnel (OPlac) règle les détails de la mise en œuvre de ce mandat.

Le but de l'ordonnance sur le placement du personnel découle ainsi pour l'essentiel de l'article 30 LPers : il consiste avant tout à faciliter l'insertion ou la réinsertion des agents et agentes menacés de licenciement dans le processus de travail. Cette démarche peut être effectuée à l'intérieur ou à l'extérieur de l'administration, notamment par le biais de mesures de soutien (p. ex. des programmes de placement individuel ou en groupe à l'extérieur de l'administration). Les licenciements doivent si possible être évités.

#### 5.1.2 Article 2 – Champ d'application

L'ordonnance sur le placement du personnel s'applique en principe à tous les rapports de travail du canton de Berne, à l'exception de ceux qui en sont expressément exclus. Le champ d'application de l'« entreprise » comprend ainsi également les trois hautes écoles cantonales, en leur qualité d'établissements de droit public dotés de la personnalité juridique.

Comme jusqu'ici, certaines catégories de personnel sont entièrement ou partiellement exclues du champ d'application, à savoir les personnes occupant des fonctions qui comprennent des tâches très spécifiques et dont les chances d'être placées par le SCP sont par expérience considérées comme minces ou pour lesquelles on ne prévoit aucune vacance au sein de l'administration centrale.

Sont par conséquent **entièrement ou partiellement exclus** du champ d'application :

- **les agents et agentes qui ont le statut de policier (au sens de l'article 156 de la loi sur la police [LPol ; RSB 551.1]) en ce qui concerne les articles 3 à 7 et l'article 11 :**

Les agents et agentes qui ont le statut de policier sont exclus du champ d'application de l'ordonnance sur le placement du personnel en ce qui concerne l'activité de placement par le SCP. Au vu de la spécificité de leurs fonctions, le soutien apporté par le SCP serait inutile. En effet, ces agents et agentes ne peuvent poursuivre leurs rapports de travail que dans le cadre très étroit de la police cantonale ou extracantonale. Dans ce cas particulier, la Police cantonale bernoise connaît mieux la situation qui prévaut actuellement dans ce segment spécifique du marché de l'emploi.

Dans les versions antérieures de l'ordonnance sur le placement du personnel, la délimitation du champ d'application reposait sur le critère « personnel de la Police cantonale (à l'exception du personnel civil) ». La pratique a néanmoins révélé que ce critère était trop flou. Selon les documents relatifs à la (nouvelle) loi sur la police, la notion de « statut de policier » permet de définir *les personnes habilitées à exercer la contrainte*. Ce statut est avant tout accordé aux policiers ou policières, mais le commandant ou la commandante de la police peut l'octroyer à d'autres personnes. La Police cantonale bernoise fait très rarement exception au principe selon lequel seuls les collaborateurs et collaboratrices ayant accompli une formation policière ou équivalente bénéficient du statut de policier. Par rapport au personnel de la Police cantonale bernoise dans son intégralité, cela ne représente qu'un très faible nombre de personnes. Le statut de policier n'est

conféré qu'aux agents et agentes devant répondre aux mêmes exigences que des policiers ou policières du fait de leurs activités ou qui sont soumis aux mêmes contraintes (voir le commentaire de l'article 156 dans le rapport du Conseil-exécutif concernant la loi sur la police, *in* Journal du Grand Conseil, novembre 2017, annexes). Vu ce qui précède, les termes « qui ont le statut de policier » représentent donc un critère de délimitation conforme à la pratique entre les différentes fonctions exercées au sein de l'administration de la police cantonale.

– **le personnel enseignant au sens de la loi du 20 janvier 1993 sur le statut du corps enseignant (LSE ; RSB 430.250) :**

Les dispositions figurant aux articles 10a ss LSE contiennent des règles spécifiques aux écoles en ce qui concerne la résiliation d'un engagement suite à une réorganisation. La Direction de l'instruction publique et de la culture gère depuis longtemps déjà son propre service de placement pour le personnel enseignant. La présente révision totale n'y changera rien. Cette catégorie de personnel est entièrement exclue du champ d'application de l'ordonnance sur le placement du personnel, sauf mention expresse de la LSE ou de ses dispositions d'exécution (voir aussi le ch. 5.6. ci-après) ;

– **les rapports de travail des hautes écoles du domaine de l'enseignement et de la recherche ou financés par des fonds de tiers :**

Il s'agit ici d'agents et d'agentes hautement spécialisés dont le placement à d'autres postes requiert des connaissances approfondies que ce soit dans les domaines de l'enseignement et de la recherche ou dans le paysage des hautes écoles suisses ou étrangères. Ces exigences dépasseraient largement le cadre du mandat du SCP. Pour les rapports de travail relevant de la recherche et de l'enseignement, les hautes écoles possèdent leurs propres règlements en cas de résiliation non fautive des rapports de travail (voir à ce sujet l'art. 51a de l'ordonnance sur l'Université, OUni, RSB 436.111.1 ; l'art. 14a de l'ordonnance sur la Haute école spécialisée bernoise, OHESB, RSB 436.811 ; l'art. 15b de l'ordonnance sur la Haute école pédagogique germanophone, OHEP, RSB 436.911). Dans ce sens, la nouvelle ordonnance sur le placement du personnel n'apporte aucune modification sur ce point par rapport aux versions antérieures.

Jusqu'ici, les « **directions** » des trois hautes écoles étaient exclues des mesures de soutien offertes par le SCP conformément à la règle introduite lors de la révision totale de l'ordonnance du 20 avril 2005 sur le placement du personnel. Le rapport du Conseil-exécutif à ce sujet ne fournit aucune explication concernant le sens à donner au terme « direction » des hautes écoles ni aucun motif justifiant une telle exclusion (pour avoir tout le contexte, voir le rapport du Conseil-exécutif concernant la révision totale de 2005 et la lettre d'accompagnement de la Direction des finances du 14 avril 2005). Dans la perspective actuelle, cette **exclusion n'a plus aucun sens**. Les personnes placées aux échelons les plus élevés des directions administratives des trois hautes écoles (comme les directeurs et directrices administratifs ou les secrétaires généraux) assument des tâches administratives tout à fait comparables à celles des cadres supérieurs des Directions. Or ces derniers ont de tout temps pu bénéficier de l'aide du SCP. Avec la présente révision totale, cette règle d'exception est supprimée du champ d'application : le personnel dirigeant des trois hautes écoles doit ainsi pouvoir profiter du soutien du SCP au titre de l'égalité de traitement avec les fonctions dirigeantes de l'administration centrale ; bien entendu, l'alinéa 2 relatif aux membres des directions dont le poste relève de la recherche ou de l'enseignement demeure là aussi réservé. À noter que l'abandon total ou partiel des tâches liées à la recherche ou à l'enseignement durant l'exercice de la fonction dirigeante ne signifie pas pour autant que le poste correspondant entre dans le champ d'application de l'OPlac.

Le champ d'application **ne mentionne plus** ni le **personnel soignant**, ni le **personnel médico-technique et médico-thérapeutique** ni le **corps médical**. Avec l'externalisation des trois cliniques psychiatriques hors de l'administration cantonale, ces fonctions ont en majeure partie disparu. Dans les effectifs

de personnel actuels du canton de Berne, ces catégories de personnel ne jouent plus qu'un rôle très mineur ; on les retrouve parfois encore – pour autant que, pour le corps médical par exemple, elles ne soient pas déjà exclues du champ d'application de l'ordonnance sur le placement du personnel en raison d'une activité dans la recherche ou l'enseignement – à l'Université de Berne ou, rarement, dans les établissements pénitentiaires ou à l'Office du médecin cantonal. Ces catégories de personnel relèvent ainsi (sous réserve de l'al. 2) du domaine de compétence du SCP, ce qui se justifie parfaitement au vu des rapports étroits qui relient ces fonctions à l'administration (p. ex. l'exécution judiciaire).

À ce jour, l'ordonnance sur le placement du personnel en vigueur excluait les agents et agentes occupant un **poste à durée déterminée** de son champ d'application au motif que l'indication d'une échéance implique d'emblée que les rapports de travail seront résiliés. Selon les dires du rapport de la Direction des finances sur la révision partielle de l'ordonnance sur le placement du personnel du 23 juin 2003, cette exclusion n'avait aucun lien avec les mesures d'assainissement des finances. Dans la perspective actuelle, ce point de vue est contestable. En vertu de l'article 16a LPers, les rapports de travail à durée déterminée peuvent être conclus pour une période de cinq ans. Par ailleurs, les contrats à durée déterminée peuvent être résiliés non seulement pour des motifs subjectifs, comme ceux mentionnés explicitement à l'article 18 OPers, mais aussi pour des motifs objectifs au sens de l'article 30 LPers. Bien que cela soit rarement le cas, il arrive également que des rapports de travail à durée déterminée conclus pour une longue période soient touchés par des mesures d'assainissement. La résiliation anticipée de ces rapports de travail dotés d'une longue échéance peut avoir des conséquences aussi lourdes sur la situation économique des agents et agentes concernés, en particulier s'ils sont âgés, que la suppression d'un poste à durée indéterminée pour le personnel appartenant à d'autres catégories d'âge. Établir une distinction entre ces différents contrats au sein de l'administration et les **exclure** nommément des **prestations du SCP est difficile à justifier actuellement** (sans compter que l'article 32 LPers ne mentionne pas explicitement les rapports de travail à durée déterminée dans les motifs d'exclusion des prétentions découlant de suppressions de postes).

### 5.1.3 Article 3 – Principes

La perte d'un poste dans le canton de Berne reste la solution de dernier recours en cas d'échec des efforts fournis pour intégrer la personne concernée au service du canton ou pour la muter ailleurs (voir la teneur de l'art. 30, al. 1 LPers).

Se fondant sur une approche en cascade, le texte dispose que les efforts doivent d'abord viser à réaffecter les agents et agentes concernés par une suppression de poste au sein de la même unité administrative. Si ce n'est pas possible, il faut ensuite élargir le cadre et privilégier les candidatures des « cas SCP » pour les postes à pourvoir au sein de l'administration cantonale ou dans les hautes écoles, pour autant que leur profil professionnel et personnel corresponde au poste concerné.

Comme auparavant, les qualifications qui manqueraient (encore) pour occuper le nouveau poste envisagé doivent être acquises grâce à un perfectionnement ciblé. Le terme « ciblé » rappelle que ces mesures doivent fondamentalement aussi respecter le principe de l'utilisation efficace et économique des ressources. On ne saurait déduire de cette disposition que les agents concernés par une suppression de poste jouissent d'un droit inaliénable à un perfectionnement.

## 5.2 Titre : 2 Organisation

### 5.2.1 Article 4 – Service central de placement du personnel (SCP)

Le SCP, qui, sur le plan organisationnel, est rattaché à l'Office du personnel, a fait ses preuves en tant qu'institution chargée de placer les agents et les agentes concernés par une suppression de poste à

l'échelle des Directions. Grâce à l'expérience accumulée au cours de sa longue existence, le SCP est aujourd'hui reconnu dans tout le canton comme un centre de compétences en matière d'accompagnement de réorganisations et de mesures d'assainissement. Ces dernières années, le pourcentage moyen des agents et agentes concernés par une suppression de poste qui ont ainsi pu retrouver un emploi à l'intérieur ou à l'extérieur de l'administration cantonale s'est élevé à 78 pour cent. Les mesures de soutien et d'accompagnement apportées par le SCP dans ce contexte se sont généralement étendues sur environ neuf mois.

La présente révision totale ne modifie en rien le mandat fondamental du SCP. Elle se contente de regrouper dans un seul article et de rédiger en des termes plus clairs les éléments de l'organisation et du domaine d'activité du SCP qui, dans les versions antérieures de l'ordonnance sur le placement du personnel, s'étaient étalés sur plusieurs dispositions. Le catalogue des tâches du SCP ne se veut pas exhaustif (« en particulier »). Dans le cadre de projets de réorganisation de grande envergure, notamment, le SCP peut être amené à prendre des mesures de soutien supplémentaires (accompagnement de mesures de communication des unités administratives ; participation à des séances d'information pour les agents et agentes concernés, formations de responsables hiérarchiques et de responsables des RH). Il en allait de même dans les versions antérieures et cela doit demeurer inchangé.

L'ordonnance définit désormais le traitement des données par le SCP de manière détaillée, ce qui s'explique par le fait que la loi sur le personnel ne contient que peu de prescriptions sur le traitement des données personnelles. Pour l'essentiel, le SCP ne traite que les indications figurant à l'article 7, alinéa 2 OPlac. Dans le cadre de l'activité de placement, il peut toutefois être important d'obtenir et de traiter des données sur la capacité de travail actuelle (sans diagnostic concret) et le traitement. Ces indications constituant aussi des données personnelles particulièrement dignes de protection au sens de l'article 3, alinéa 1, lettre b de la loi sur la protection des données (LCPD ; RSB 152.04), ces catégories doivent être énumérées ou définies explicitement dans l'OPlac.

Les données personnelles ne peuvent être conservées que le temps nécessaire à l'activité de placement et doivent être supprimées au plus tard trois mois après la fin de cette activité.

## **5.2.2 Article 5 – Coordination au sein de l'administration**

Sur le plan organisationnel, la révision totale préserve aussi le lien entre chaque Direction et le SCP (anciennement assuré par la « personne responsable de la coordination SCP »). Les interlocuteurs au sein des Directions contribuent beaucoup à l'efficacité du travail du SCP car ils connaissent souvent mieux la situation sur place (orientation technique de l'unité administrative concernée, structures de direction, etc.) que ce dernier. Cette interdépendance entre les unités administratives et l'Office du personnel restera nécessaire à l'avenir. Les unités administratives sont par ailleurs libres de désigner des personnes compétentes de leur choix pour assumer cette tâche.

## **5.2.3 Article 6 – Mesures de soutien**

Il est important de préciser ici que le SCP peut uniquement apporter son soutien lors de la mise en œuvre de mesures liées au personnel. La responsabilité relative aux mesures de suppression ou de restructuration introduites, en particulier en ce qui concerne la procédure formelle de licenciement (droit d'être entendu, contenu de la décision de licenciement sur le fond, respect des délais, mesures d'information et de consultation, etc.), incombe toujours à l'autorité d'engagement.

Lorsque le SCP soutient ou accompagne les agents et agentes concernés à l'aide de mesures de soutien considérées comme nécessaires (comme des conseils sur les programmes de placement à l'interne ou à l'externe), l'Office du personnel se charge des coûts correspondants, comme selon l'ancien droit. Les stages de découverte servent, conformément à la doctrine et à la jurisprudence en vigueur dans le droit privé relatif au contrat de travail, à « *découvrir l'entreprise* » et ne doivent pas durer plus d'un ou deux jours. Ces stages doivent être distingués des journées d'essai, qui consistent à « *découvrir le travail* ». Lors des journées d'essai, la personne concernée fournit déjà un travail. Il en résulte un rapport de travail, avec les droits et les obligations qui en découlent et, en particulier, un droit au salaire. Pendant les stages de découverte, par contre, aucune tâche n'est accomplie. Il n'y a donc ni rapport de travail ni droit au salaire. Dans le cadre d'un stage de découverte, le candidat ou la candidate doit pouvoir découvrir le poste mis au concours et l'employeur potentiel en qualité d'observateur. Les deux parties doivent avoir la possibilité de juger si elles désirent s'engager dans un rapport de travail.

En vertu de l'alinéa 2, les chefs et cheffes d'office peuvent accorder jusqu'à deux jours ouvrés de congé payé pour des stages de découverte. Lors de la décision concernant l'octroi ou non et la durée de ce congé payé, ils tiennent compte des circonstances particulières de chaque cas.

### **5.3 Titre : 3 Procédure**

#### **5.3.1 Article 7 – Obligation des unités administratives d'annoncer les suppressions de postes**

Pour garantir le succès des mesures de soutien, il est indispensable d'informer immédiatement le SCP des mesures de suppression prévues par les unités administratives et de lui fournir des indications qualitativement et quantitativement pertinentes à ce sujet. L'évaluation du potentiel professionnel des agents et agentes concernés, des perspectives familiales et personnelles et des possibilités d'intégration au vu des postes vacants dans le canton requiert une base de données solide, en particulier pour les projets de réorganisation de grande envergure. Seuls des informations et un délai de préavis suffisants permettront au SCP de préparer les ressources nécessaires. En fin de compte, il est dans l'intérêt des unités administratives de respecter scrupuleusement l'obligation d'annoncer les suppressions de postes et d'épauler le SCP : s'il est impossible de proposer des postes acceptables aux agents et agentes concernés avant qu'ils quittent leur service, le canton risque de devoir leur verser une indemnité de départ voire une rente spéciale.

La version entièrement révisée de l'ordonnance sur le placement du personnel conserve l'obligation des unités administratives d'annoncer les postes vacants ou les nouveaux postes. Lorsque les agents et agentes concernés par une suppression de poste ne conviennent pas pour le poste à pourvoir, celui-ci peut être proposé à l'externe. Les unités administratives sont tenues de discuter de cette démarche avec le SCP avant de publier le poste ouvert. Conformément à la directive « Mise au concours de postes du canton de Berne » du 1<sup>er</sup> mai 2008 (état au 13 août 2019) de l'Office du personnel, le SCP indique dans un délai d'une semaine si des personnes appropriées sont disponibles pour pourvoir le poste vacant. À des fins de clarté, l'OPlac fixe désormais au SCP un délai de réponse maximal de cinq jours ouvrés. Si, passé ce délai, le SCP n'a annoncé aucun candidat potentiel, le poste peut être mis au concours à l'extérieur de l'administration.

#### **5.3.2 Article 8 – Information des agents et agentes**

Jusqu'ici, le délai de préavis était un simple délai d'ordre (« idéalement douze mois ») qui pouvait être prolongé ou, justement, nettement raccourci. Dans certains cas extrêmes, il arrivait que les agents et agentes concernés ne soient informés du risque de perdre leur emploi que quelques mois avant la date à laquelle les rapports de travail devaient prendre fin, c'est-à-dire simplement dans le délai de préavis de trois mois ou du droit d'être entendu au préalable (généralement dix jours). La résiliation des rapports de

travail représentant une atteinte très importante à la situation économique du personnel, le devoir d'informer doit dorénavant être plus contraignant. Ce d'autant plus que lorsque la perte d'un emploi fait suite à des mesures d'assainissement, il n'y a pas de faute de la part de la personne concernée.

Désormais, l'ordonnance impose à l'autorité d'engagement un délai de préavis d'*au moins* neuf mois avant la date prévue pour la fin des rapports de travail. Le choix de ce délai s'explique par deux raisons : d'une part, il est important lors de projets de réorganisation ou d'assainissement de grande envergure de préserver la possibilité d'informer de la suppression de postes longtemps à l'avance – soit plus de neuf mois avant la fin des rapports de travail –, d'autre part les neuf mois correspondent, selon l'expérience du SCP, au délai minimal requis pour permettre aux personnes concernées de (re)trouver un emploi (voir le chiffre 5.2.1 ci-avant).

L'alinéa 2 souligne une fois encore l'importance d'informer les personnes concernées suffisamment à l'avance. Le délai de préavis d'au moins neuf mois ne peut pas être raccourci au moyen d'une résiliation anticipée. Dans les faits, cela signifie que le délai de résiliation (anticipée) des rapports de travail doit être prolongé (toujours pour la fin d'un mois) jusqu'à ce qu'il respecte entièrement la durée minimale imposée. Le droit des agents et agentes concerné d'être consultés dans un délai utile par l'autorité d'engagement est ainsi ancré dans une loi. Cette prolongation automatique des rapports de travail fait écho aux intentions de l'article 30, alinéa 3 LPers visant à éviter autant que possible les licenciements.

### **5.3.3 Article 9 – Offre d'emploi**

La disposition reprend pour l'essentiel les consignes des versions antérieures de l'ordonnance sur le placement du personnel. L'offre d'emploi devant être transmise sous une forme contraignante et tangible, elle doit être communiquée par écrit. Il est en outre explicitement demandé que les agents et agentes soient informés des points devant figurer dans le contrat (de travail) conformément à l'article 15 OPers. C'est le seul moyen de permettre aux destinataires de l'offre d'emploi de se faire une idée générale du nouveau poste.

L'alinéa 3 rappelle que l'autorité d'engagement n'est pas liée indéfiniment par cette offre d'emploi. En fin de compte, le poste ouvert devra de toute façon être repourvu dans un délai utile. Si l'agent ou l'agente concernée rejette une offre pour un poste considéré selon tous les critères comme acceptable, son refus peut avoir des répercussions négatives sur la détermination de la faute au moment de la suppression du poste (voir ci-après le chiffre 5.3.4)

### **5.3.4 Article 10 – Coopération des agents et agentes**

En vertu du principe général de l'obligation de réduire le dommage, les agents et agentes concernés sont tenus de participer activement aux efforts d'assistance et d'insertion déployés par le SCP. Ce principe valable à ce jour demeure applicable.

L'alinéa 2 énonce explicitement les conséquences d'un manque de collaboration : le refus de coopérer dans la recherche d'un nouveau poste ou de participer aux mesures du SCP peut avoir des répercussions négatives en cas de détermination ultérieure de la faute, et donc sur le versement des éventuelles prestations visées aux articles 32 et 33 LPers. À noter que l'alinéa 2 ne va pas au-delà de la pratique en vigueur. Il ne fait que clarifier la situation en rappelant expressément ce point aux agents et agentes.

Implicitement, cette obligation de coopérer s'applique naturellement aussi – du fait de l'obligation de réduire le dommage – aux agents et agentes qui, conformément à l'article 2, n'entrent pas entièrement dans le champ d'application de la présente ordonnance mais pourraient malgré tout prétendre à des

prestations financières suite à la suppression de leur poste. Le cas échéant, il incombe à l'autorité d'engagement d'établir le degré de participation requis dans la perspective d'une éventuelle détermination de la faute.

### 5.3.5 Article 11 – Rapport du SCP

La présentation du rapport repose sur la pratique de longue date du SCP. Le rapport du SCP est (et demeure) fondamental pour la détermination de la faute, qui permet de définir le droit à une indemnité de départ ou à une rente spéciale.

Les tâches du SCP s'achèvent avec la présentation du rapport sur ses efforts de placement, ou au plus tard avec le départ du service cantonal de la personne licenciée. Lorsqu'il apparaît impossible de proposer un poste acceptable aux agents et agentes concernés avant qu'ils quittent définitivement le service cantonal, la seule possibilité qu'il leur reste – pour autant que toutes les conditions soient remplies – est de prétendre à des prestations financières (sous la forme d'une indemnité de départ ou d'une rente spéciale). À partir de ce moment-là, l'insertion de la personne licenciée dans le marché du travail relève de la responsabilité des assurances sociales compétentes, et avant tout de l'assurance-chômage.

## 5.4 Titre : 4 Poste acceptable

Il convient de souligner **à titre liminaire** la décision prise dans le cadre de la révision totale de l'ordonnance sur le placement du personnel de renoncer à répéter tous les critères d'acceptabilité énoncés à l'article 31, alinéa 1, lettres a à c LPers. L'énumération de ces conditions dans l'ancienne ordonnance sur le placement du personnel ne présentait aucun intérêt juridique. Au contraire, l'ordonnance devant se fonder sur la loi et sur le cadre qu'elle définit, elle ne peut outrepasser ces limites. C'est la raison pour laquelle la présente ordonnance ne reprend que des points au sujet desquels la LPers laisse une certaine latitude au Conseil-exécutif. De même, l'ancienne « clause de rigueur » (rigueur particulière), basée sur les valeurs seuils des réductions de traitement acceptables, a été supprimée. Outre le fait que les critères énumérés dans l'ancienne version étaient formulés beaucoup trop ouvertement (« ...tenir compte de la situation familiale »), cette disposition n'était pas étayée par la LPers.

### 5.4.1 Article 12 – Réduction de traitement

L'article 31, alinéa 1, lettre c LPers dispose qu'un poste est notamment considéré comme acceptable si, lorsque le nouveau poste implique une classe de traitement inférieure ou une réduction du degré d'occupation, le traitement brut est réduit d'un pourcentage déterminé en fonction du montant de l'ancien traitement, mais au plus de 25 pour cent. Il incombe au Conseil-exécutif de préciser par voie d'ordonnance dans quelle mesure la réduction du traitement ou du degré d'occupation est acceptable sans rigueur particulière (article 31, alinéa 2 LPers).

Bien qu'il n'y ait pas lieu de modifier radicalement la grille figurant dans l'ancienne ordonnance sur le placement du personnel pour définir la réduction de traitement acceptable dans le cadre de la révision totale, puisque la pratique ne fournit aucun motif justifiant une refonte totale du tableau des réductions, le tableau des réductions initial doit être adapté à l'évolution des traitements enregistrée depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2005 (entrée en vigueur de l'ancienne ordonnance sur le placement du personnel). Pour ce faire, le critère déterminant doit être la compensation du renchérissement effectivement accordée.

Cette mesure vise à éviter que l'évolution du renchérissement observée dans l'intervalle entraîne un décalage des réductions de traitement acceptables dans le tableau des réductions. En d'autres termes, la

correction visée a pour but d'éviter que la « progression à froid » accumulée depuis 2005 se traduise par un durcissement de la réglementation relative aux postes acceptables, un phénomène dont souffriraient tout particulièrement les traitements les plus bas du tableau des réductions. Les réductions de traitement influent beaucoup plus fortement, du fait de la baisse du pouvoir d'achat, sur la situation économique des personnes concernées de ces segments que des tranches de revenus plus élevées. La présente révision totale offre la possibilité de rectifier le tableau des réductions en conséquence.

Le meilleur moyen de l'illustrer est de prendre l'exemple du traitement le plus bas du tableau des réductions en vigueur jusqu'ici (traitement brut de 60 000 francs pour un degré d'occupation de 100 %).

Dans le cas d'espèce, les effets de la compensation du renchérissement octroyée depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2005 sont les suivants :

Année	Canton de Berne		
	Compensation du renchérissement au 1 <sup>er</sup> janvier	Valeur de l'indice	Valeur initiale
			60 000,00
2005	0,50 %	1,00500	60 000,00
2006	0,50 %	1,00500	60 300,00
2007	1,00 %	1,01000	60 903,00
2008	1,00 %	1,01000	61 512,03
2009	2,81 %	1,02810	63 240,52
2010	0,30 %	1,00300	63 430,24
2011	0,70%	1,00700	63 874,25
2012	0,40%	1,00400	64 129,75
2013	0,00%	1,00000	64 129,75
2014	0,00%	1,00000	64 129,75
2015	0,10%	1,00100	64 193,88
2016	0,00 %	1,00000	64 193,88
2017	0,00 %	1,00000	64 193,88
2018	0,00 %	1,00000	64 193,88
2019	0,00 %	1,00000	64 193,88
2020	0,20 %	1,00200	64 322,27
<b>Total</b>	<b>7,01 %</b>	<b>7,204 %</b>	<b>64 322,27</b>

\* 2,3 % au 1<sup>er</sup> janvier 2009 et 0,5 % rétroactivement au 1<sup>er</sup> juillet 2008, soit 2,81 %

Cet exemple montre que le cumul de la compensation du renchérissement peut avoir des effets considérables. Si l'on prend le tableau des réductions en vigueur jusque-là, cela signifie qu'en l'absence d'une modification effective des bases légales, les traitements qui ne pouvaient à ce jour pas être soumis à des réductions de traitement acceptables pourraient brusquement subir une telle réduction (acceptable).

Bien que la solution la plus logique semble être d'indexer les valeurs seuils du tableau des réductions en conséquence, les futures valeurs seuils qui en résulteraient seraient difficilement gérables dans la pratique. Dans les versions antérieures, le tableau des réductions se basait sur une grille des traitements progressant par tranche de 5000 francs. À la lumière de l'exemple susmentionné, il paraît donc plus pragmatique de relever toute la grille de l'ancien tableau des réductions de ce montant.

Le tableau des réductions de la nouvelle ordonnance sur le placement du personnel se présente ainsi désormais comme suit :

<b>Ancien traitement brut*</b>	<b>Réduction de traitement acceptable</b> (en pourcentage de l'ancien traitement annuel)
Moins de 65 000	0 pour cent
65 000 - 69 999	1 pour cent
70 000 - 74 999	2 pour cent
75 000 - 79 999	3 pour cent
80 000 - 84 999	4 pour cent
85 000 - 89 999	5 pour cent
90 000 - 94 999	6 pour cent
95 000 - 99 999	7 pour cent
100 000 - 104 999	8 pour cent
105 000 - 109 999	9 pour cent
110 000 - 114 999	10 pour cent
115 000 - 119 999	11 pour cent
120 000 - 124 999	12 pour cent
125 000 - 129 999	13 pour cent
130 000 - 134 999	14 pour cent
135 000 - 139 999	15 pour cent
140 000 - 144 999	16 pour cent
145 000 - 149 999	17 pour cent
150 000 - 154 999	18 pour cent
155 000 - 159 999	19 pour cent
160 000 - 164 999	20 pour cent
165 000 - 169 999	21 pour cent
170 000 - 174 999	22 pour cent
175 000 - 179 999	23 pour cent
180 000 - 184 999	24 pour cent
185 000 et plus	25 pour cent

\* Calculé sur la base d'un degré d'occupation de 100 % (13<sup>e</sup> traitement mensuel inclus)

#### **5.4.2 Article 13 – Trajet**

En vertu de l'article 31, alinéa 1, lettre *b* LPers, un poste est considéré comme acceptable lorsque le trajet pour se rendre au travail ne constitue pas une rigueur particulière compte tenu du domicile de la personne concernée et de sa situation personnelle. La durée maximale acceptable de deux heures pour le trajet du domicile des agents et agentes à leur lieu de travail et inversement repose sur l'article 16, alinéa 2, lettre *f* de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (loi sur l'assurance-chômage, LACI, RS 837.0). On peut donc tabler sur une certaine applicabilité générale de cette règle relative à l'acceptabilité.

À noter que l'élément déterminant est le temps nécessaire pour parcourir le trajet de porte à porte au moyen des transports publics.

### **5.4.3 Article 14 – Poste à durée déterminée**

Dans l'esprit de l'obligation de réduire le dommage, il est fondamentalement attendu des agents et agentes concernés qu'ils considèrent comme acceptable le fait que le nouvel emploi qui leur est proposé est un poste à durée déterminée. Dans la mesure où les réductions de traitement n'excèdent pas les réductions de traitement acceptables visées à l'article 12, l'acceptation d'un tel poste entraîne toutefois une détermination de la faute (au moment de la suppression du poste à durée indéterminée) et par conséquent d'éventuelles prestations au sens des articles 32 ou 33 LPers. À noter que le revenu résultant de l'engagement à durée déterminée est déduit de l'indemnité de départ conformément à l'article 123 OPers. Dans le cas d'une rente spéciale, les dispositions du droit de la prévoyance relatives à la surindemnisation s'appliquent par analogie.

Désormais, il n'y aura plus de distinction entre un nouveau poste à durée déterminée à pourvoir à l'intérieur de l'administration et un même poste à pourvoir à l'extérieur. La pratique de ces dernières années a démontré que cette distinction qualitative entre les rapports de travail n'est techniquement pas très pertinente, et soulève souvent des questions.

La nouvelle réglementation est en fin de compte dans l'intérêt des agents et agentes puisque les réductions de traitement sont au moins compensées, suivant les circonstances, par une « indemnité de départ partielle » ou une « rente spéciale partielle » (voir le mémento « Indemnité de départ » de l'Office du personnel).

## **5.5 Titre : 5 Dispositions transitoires et dispositions finales**

### **5.5.1 Article 15 – Dispositions transitoires**

La version totalement révisée de l'ordonnance sur le placement du personnel divergeant parfois considérablement du droit applicable jusque-là (notamment en ce qui concerne le caractère acceptable d'un nouveau poste à durée déterminée), les cas SCP annoncés formellement avant l'entrée en vigueur des nouvelles normes seront traités conformément à l'ancien droit.

### **5.5.2 Article 16 – Entrée en vigueur**

L'ordonnance entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2021. L'ordonnance du 20 avril 2005 sur le placement du personnel (Oplac; RSB 153.011.2) est abrogée.

## **5.6 Modification indirecte de l'ordonnance sur le statut du corps enseignant**

L'ordonnance sur le statut du corps enseignant (OSE ; RSB 430.251.0) renvoie dans plusieurs articles à l'ordonnance sur le placement du personnel. Ces articles sont adaptés sur le plan rédactionnel aux nouvelles dispositions. Là où la concordance avec la nouvelle ordonnance sur le placement du personnel a disparu (« clause de rigueur »), le renvoi est purement et simplement biffé de l'OSE.

**6. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes**

La révision de l'OPlac n'a aucun lien direct avec le programme gouvernemental de législature 2019 – 2022 ni avec aucune autre planification importante.

**7. Répercussions sur les finances, l'organisation, le personnel, les TIC et le territoire**

Le projet n'a aucune répercussion financière directe. Il en va de même pour les domaines de l'organisation, du personnel, des TIC et du territoire.

**8. Répercussions sur les communes**

Le projet a des répercussions sur les communes dans la mesure où elles appliquent le droit cantonal du personnel.

**9. Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société**

Il ne devrait pas y avoir de répercussions significatives sur l'économie, l'environnement et la société.

**10. Proposition**

La Direction des finances propose au Conseil-exécutif d'approuver la présente révision totale de l'ordonnance sur le placement du personnel.

Annexe

– Projet de modification de l'acte législatif