



COMMUNE DE PULLY

**Municipalité**

Direction de l'administration générale  
et des finances

---

Préavis No 8 - 2002  
au Conseil communal

**Règlement du personnel communal  
et nouvelle grille salariale**

21 mars 2002

## Table des matières

<b>1. Objet du préavis.....</b>	<b>1</b>
<b>2. Préambule.....</b>	<b>1</b>
2.1. Historique .....	1
2.2. Politique du personnel .....	1
2.3. Statut des collaborateurs.....	2
2.4. Situation actuelle .....	2
<b>3. Méthode de travail appliquée .....</b>	<b>3</b>
3.1. Commission de travail .....	3
3.2. Sources.....	3
3.3. Procédure .....	3
3.4. Examen préalable.....	3
<b>4. Principales modifications .....</b>	<b>4</b>
4.1. Abandon du statut de fonctionnaire.....	4
4.1.1. Principe du fonctionnariat.....	4
4.1.2. Régime contractuel .....	4
4.1.3. Conséquences du choix du régime contractuel.....	5
4.2. Nouvelles exigences posées pour les collaborateurs .....	5
4.3. Cahier des charges .....	6
4.4. Charge publique de conseiller communal de Pully .....	6
4.5. Assurance perte de gain .....	6
4.6. Manquements aux obligations .....	6
4.7. Cessation des rapports de travail .....	7
4.7.1. Résiliation ordinaire.....	7
4.7.2. Résiliation extraordinaire.....	7
<b>5. Echelle des salaires .....</b>	<b>8</b>
5.1. Système actuel .....	8
5.2. Nouvelle collocation des fonctions.....	8
5.3. Nouvelle échelle des salaires .....	8
5.4. Attribution des augmentations.....	8
5.5. Modification de la masse salariale.....	9
<b>6. Conclusions.....</b>	<b>10</b>

## **Règlement du personnel communal**

### **1. Objet du préavis**

L'actuel règlement pour le personnel de l'administration communale date du 27 juillet 1990. Il a été modifié le 17 février 1993.

La révision de ce règlement a été rendue nécessaire pour plusieurs raisons. Si certains articles sont devenus obsolètes au fil du temps (exigence du permis C), d'autres manquent, sont incomplets (mobilité du personnel) ou deviennent inapplicables. De fait, la Municipalité et le Service du personnel souhaitent un outil de travail plus performant, plus systématique, plus facile à utiliser, d'une part, plus clair et compréhensible pour les collaborateurs, d'autre part.

L'échelle des salaires et la classification des fonctions doivent, elles aussi, être adaptées à la situation actuelle. L'ancienne échelle a perdu progressivement de sa clarté et il est important que le personnel puisse facilement se situer dans une grille de salaires parfaitement lisible.

### **2. Préambule**

#### **2.1. Historique**

Le règlement actuel, entré en vigueur en 1990, était une refonte d'un règlement datant de 1957. A cette époque, la méthode employée a été celle d'un toilettage approfondi mais sans véritable remise en question de l'organisation du règlement ni modifications importantes de son contenu. Une trentaine d'articles ont été rajoutés afin de tenir compte de l'évolution du marché du travail mais pratiquement tous les articles du règlement de 1957 se retrouvaient dans celui de 1990.

La démarche a été, cette fois-ci, complètement différente. Elle a consisté à repenser de façon systématique l'organisation du règlement. Tous les articles ont fait l'objet d'une discussion approfondie quant à leur opportunité, leur fond et leur forme. De nombreuses recherches et comparaisons ont été effectuées afin de s'assurer du bien-fondé des décisions prises par le groupe de travail.

#### **2.2. Politique du personnel**

Si la fonction publique a gardé un attrait pour de nombreux collaborateurs qui voient en elle un gage de sécurité de l'emploi, il faut cependant constater que l'attractivité des postes qui sont proposés à la commune de Pully tend à diminuer. En effet, si les salaires des postes sans responsabilités sont plutôt supérieurs à la moyenne vaudoise, les salaires des cadres moyens et supérieurs sont souvent équivalents à cette moyenne. De plus, ils offrent des possibilités de progression beaucoup moins

séduisantes que dans le secteur privé. Enfin, la Commune ne peut faire miroiter ni des avantages en nature, ni un intéressement financier afin d'attirer des collaborateurs qualifiés.

Il devient donc nécessaire de proposer aux employés un règlement moderne et comparable à ce qui se fait dans de nombreuses entreprises des secteurs privé et public, alliant des conditions sociales attrayantes à une meilleure souplesse dans l'organisation du travail.

Il est essentiel pour notre administration de pouvoir continuer à recruter des collaborateurs qualifiés et motivés et il faut bien admettre que la concurrence avec le secteur privé est importante. C'est pourquoi, seul un outil de travail performant, encourageant un état d'esprit nouveau, permettra à la commune de Pully de négocier un nouveau cap dans sa politique du personnel afin de pouvoir réaliser avec efficacité les buts qu'elle s'est fixée.

### **2.3. Statut des collaborateurs**

Depuis de nombreuses années, le statut de la fonction publique est remis en question. Les rapports de travail qui lient un employé à une administration publique doivent-ils avoir un statut juridique particulier ou pourraient-ils se calquer sur un régime que l'on retrouve dans n'importe quelle entreprise? La doctrine pose la question et le problème n'est pas réglé de façon uniforme, puisque l'on voit apparaître diverses formes de rapports de travail selon les entités administratives. Néanmoins, la tendance générale observée est un glissement vers le remplacement du statut de fonctionnaire par un contrat, avec certains aménagements particuliers dus aux caractéristiques d'entité publique des administrations. C'est notamment le cas à la Confédération qui a opté dès 2002 pour des contrats de droit public.

La commune de Pully a fait également ce choix, comme expliqué plus en détail au point **4.1**.

### **2.4. Situation actuelle**

Les employés de la commune de Pully sont soumis actuellement à des régimes différents selon la date de leur entrée en service à la commune. Cette situation entraîne des inégalités de traitement que la Municipalité et le Service du personnel tendent à faire disparaître. En effet il n'est pas profitable pour un employeur d'avoir en son sein deux différentes catégories de personnel, pour des raisons d'égalité et également de gestion du personnel efficace et performante.

### **3. Méthode de travail appliquée**

#### **3.1. Commission de travail**

En vue de la révision du règlement actuel, une commission ad hoc a été créée le 18 janvier 2001.

Elle était composée de M. Chevallaz, syndic, M. Thonney, municipal, M. Cagna, commandant de police, M. Balsiger, chef de service aux Travaux et SI, M. Monachon, président de l'Association du personnel, Mme Jenzer, préposée AVS, M. Freiburghaus, contrôleur de gestion, Mme Schwander, cheffe du personnel, Mme Langone-Jaton, juriste. Le secrétariat était assuré par Mme Jolliet, assistante au Service du personnel. Après le départ de M. Chevallaz, syndic, M. Reichen, municipal, a participé aux deux dernières séances, M. Thonney ayant alors pris la présidence de la commission.

La commission a siégé à douze reprises. Elle s'est rendu compte qu'une refonte totale du règlement s'imposait. Des modifications ponctuelles ne suffisaient pas ; il fallait également revoir systématiquement le plan du règlement. Ainsi, certains articles ont disparu, d'autres ont été modifiés, d'autres laissés tels quels, enfin de nouvelles dispositions ont été édictées.

#### **3.2. Sources**

La commission s'est référée à l'ancien règlement en vigueur dans la commune, aux règlements du personnel de différentes communes vaudoises, au projet vaudois, à la loi fédérale sur le personnel de la Confédération et à ses ordonnances d'exécution, au Code des Obligations et à des règlements d'entreprises privées.

#### **3.3. Procédure**

Un plan de travail a été établi, qui a évolué au fil des rencontres. Tous les articles ont été discutés en commission, rédigés puis acceptés une première fois. Deux lectures successives de l'ensemble du nouveau règlement ont été effectuées au sein de la commission. Le projet a ensuite été soumis à l'Association du personnel et aux chefs de service. Puis une consultation a été organisée auprès de tout le personnel communal et trois rencontres ont eu lieu pour une présentation de détail et pour permettre aux collaborateurs de poser des questions. Des modifications ont été apportées suite à ces différentes étapes.

#### **3.4. Examen préalable**

Ce projet a été soumis à l'examen préalable du service de justice de l'Etat de Vaud. Le nouveau règlement du personnel communal a été adopté le 25 mars 2002 par la Municipalité dans sa version définitive.

## **4. Principales modifications**

Comme nous l'avons évoqué précédemment, il s'agit véritablement d'un nouveau règlement avec une systématique originale. Il est donc impossible de faire un comparatif article par article. Le texte du nouveau règlement, annexé au présent préavis, comporte des commentaires sur chaque article, permettant de faire la comparaison avec l'ancien règlement et donnant des explications complémentaires.

Nous souhaitons cependant apporter quelques explications plus étayées sur certains aspects du nouveau règlement :

### **4.1. Abandon du statut de fonctionnaire**

L'ancien règlement institue un régime de « fonctionnariat ». Cela signifie que la Municipalité, autorité d'engagement du personnel communal, prend une décision formelle de nomination (art. 5 ancien) lorsqu'elle engage un employé. Cette décision est un acte administratif, unilatéral, même si la personne à laquelle elle s'adresse doit l'accepter.

Il n'y a donc pas de contrat stricto sensu entre la commune et l'employé. Dès lors, les rapports de travail sont difficilement négociables et résiliables.

D'autre part, selon les articles 3 et 81 anciens, la commune peut également engager du personnel par contrat de droit privé. Cette alternative a été largement utilisée puisque, actuellement, 30% du personnel communal est soumis à un régime contractuel.

Or ceci engendre des inégalités de traitement importantes qui devenaient au fil des ans de plus en plus difficiles à gérer pour le Service du personnel. En effet, diverses allocations ne sont pas accordées à une partie du personnel. De plus, la couverture en cas de maladie est différente selon les deux statuts.

La commission s'est longuement penchée sur la question de l'abandon du statut de fonctionnaire au profit d'un régime contractuel. Elle a opté pour un régime contractuel de droit public au vu des considérations suivantes :

#### **4.1.1. Principe du fonctionnariat**

Comme cela a été expliqué précédemment, le principe du fonctionnariat rend les rapports de travail difficilement négociables et laisse peu de marge de manœuvre à l'employeur comme à l'employé d'ailleurs.

#### **4.1.2. Régime contractuel**

Avec le nouveau règlement, l'engagement d'un collaborateur ne se fait plus par décision de nomination, mais par la conclusion d'un contrat entre deux parties. Dans l'ancien règlement (article 81), il est possible d'engager du personnel par

contrat de droit privé. La commission a cependant préféré opter pour un régime contractuel de droit public. En effet, ce dernier règle les relations entre une entité étatique et un particulier tandis que le droit privé règle les relations entre particuliers. En résumé, les différences peuvent s'expliquer ainsi :

- ✿ *Régime contractuel de droit public* : l'employeur garde son rôle d'entité publique. Le contrat de droit public peut renvoyer au droit privé (Code des Obligations) qui est alors utilisé au titre de droit public supplétif.
- ✿ *Régime contractuel de droit privé* : la commune intervient comme un employeur privé.

La commission a donc opté pour un régime contractuel de droit public :

- ✿ **contractuel** : afin de coller à la réalité des rapports de travail et à la tendance générale qu'on peut observer dans le service public (notamment à la Confédération) et afin d'avoir un régime plus souple dans la gestion du personnel
- ✿ **de droit public** : afin que la commune garde son rôle d'entité publique même lorsqu'elle agit en tant qu'employeur.

#### 4.1.3. Conséquences du choix du régime contractuel

La Municipalité a tenu à ce que le nouveau règlement soit en adéquation parfaite avec ce nouveau régime. Tout ce qui a trait au fonctionnariat a dû être modifié. Cela a donc suscité les changements suivants :

- ✿ il n'y a plus de décision formelle de nomination, mais un contrat signé par deux parties
- ✿ les mesures disciplinaires ont été remplacées par un article sur les « manquements aux obligations » (cf. point 4.6)
- ✿ les voies de droit changent : en effet, les contestations non pécuniaires relevant du statut de fonctionnaire sont susceptibles d'un recours au Tribunal administratif (art 80 ancien), alors que ce sont toujours les tribunaux civils qui sont compétents pour les contestations relevant d'un contrat de travail de droit public (art 64 nouveau).

#### 4.2. **Nouvelles exigences posées pour les collaborateurs**

Le personnel communal doit accepter une certaine mobilité (article 9 nouveau). Les notions de responsabilité dans le travail, d'engagement personnel, de collaboration et d'entraide sont clairement évoquées (article 12). L'obligation du personnel de se conformer aux directives du chargé de sécurité de la commune est précisée de façon explicite (art 13).

### **4.3. Cahier des charges**

Un cahier des charges est prévu pour chaque poste. Celui-ci détaille le travail demandé et les obligations relatives à chaque poste (art. 6 et 14).

### **4.4. Charge publique de conseiller communal de Pully**

La commission s'est penchée sur la question de savoir si une personne pouvait être en même temps membre de l'organe délibérant, qui contrôle le travail effectué au sein de la commune, et en même temps soumis à l'organe contrôlé. Le modèle de séparation des pouvoirs n'est-il pas ainsi quelque peu froissé ? C'est en tout cas l'avis d'une partie de la doctrine. Dans ce domaine, les communes bénéficient d'un large pouvoir d'appréciation. La commission a donc estimé que l'activité de conseiller communal à Pully était incompatible avec une fonction au sein de l'administration pulliéranne, pour des raisons essentiellement liées au secret de fonction (article 19 nouveau). Certes, il serait possible de maintenir l'article actuel (article 19 ancien) qui prévoit un régime d'autorisation, mais la Municipalité a redouté les conflits potentiels que cela pourrait engendrer. Comment expliquer à un collaborateur du greffe municipal que l'autorisation lui sera refusée alors que son collègue jardinier siègera sans problème au Conseil communal ? Cela susciterait un sentiment d'injustice, d'incompréhension préjudiciable à la bonne marche de l'administration communale et mettrait la Municipalité devant des choix subjectifs. **Cependant, comme cela est précisé à l'article 66, les collaborateurs ayant actuellement une charge de conseiller communal pourraient conserver cette dernière jusqu'à la fin de la législature en cours.**

### **4.5. Assurance perte de gain**

Actuellement seuls les collaborateurs engagés par contrat de droit privé (30% du personnel communal) paient une part de leur assurance perte de gain. La commune prend en charge tous les cas de maladie des fonctionnaires avec une couverture durant deux ans. **La CIP (Caisse intercommunale de pensions) assure une couverture financière dès le 5<sup>ème</sup> mois de maladie pour tous les collaborateurs, sans distinction, qui couvre entre 40 et 50% du salaire cotisant.** Il est prévu d'étendre la couverture perte de gain à tous les collaborateurs de la commune, ce qui représente un prélèvement de 0,5% sur le salaire brut. Le salaire sera ainsi couvert à 80% par l'assurance perte de gain et la caisse de pension dès le 5<sup>ème</sup> mois d'arrêt maladie. La commune prendra à sa charge le 20% restant, offrant ainsi une couverture complète durant deux ans à tous ses collaborateurs.

### **4.6. Manquements aux obligations**

La commission a tenu à ce que le nouveau règlement soit entièrement basé sur des relations contractuelles. Or les mesures disciplinaires ont été instaurées dans les régimes de fonctionariat, au sein desquels les rapports de travail sont difficilement négociables et résiliables.

Le régime contractuel offre plus de liberté pour se séparer d'un employé à problème. Les mesures disciplinaires telles que le blâme, la suspension, ne sont donc plus nécessaires. Par contre, il est indispensable de prévoir une procédure en cas de manquements aux obligations légales, réglementaires ou contractuelles, qui ne suscitent pas immédiatement une résiliation des rapports de travail. Elle a été prévue à l'article 58 nouveau.

En cas de modification de l'un des termes du contrat (fonction, salaire, etc) suite aux manquements commis, il est obligatoire de passer par la procédure formelle de modification du contrat, qui doit ainsi rencontrer l'aval du collaborateur. En cas de désaccord, la commune pourra alors toujours utiliser la voie de la résiliation, comme prévu à l'article 60 alinéa 4 lettres a et d.

#### **4.7. Cessation des rapports de travail**

Dans ce domaine également, la commission a tenu à aménager un système purement contractuel ne reposant plus sur une décision administrative de la commune. Dans l'ancien règlement, la commune résilie les rapports de travail en rendant une décision formelle. Dans le nouveau règlement, il s'agit de rompre un contrat, soit avec l'accord de l'autre partie (art 59 al.1), soit de façon unilatérale (art.60-61). Le contrat de travail de durée indéterminée est un contrat dont l'échéance n'est pas fixée. Pour qu'il prenne fin, il est nécessaire qu'intervienne soit un événement qui l'interrompt automatiquement (décès, retraite), soit une manifestation de volonté de l'une des parties.

##### **4.7.1. Résiliation ordinaire**

✿ Dans l'ancien règlement, articles 65 et 68, le fonctionnaire peut démissionner en respectant un délai de 2 mois au cours de la 1<sup>ère</sup> année de service, puis de 3 mois. La commune de Pully peut mettre fin aux rapports de travail avec un délai de 3 mois.

✿ Dans le nouveau règlement, article 60, employeur et employé sont soumis aux mêmes règles: résiliation en respectant des délais de 7 jours pendant le temps d'essai, 2 mois pendant la 1<sup>ère</sup> année, 3 mois de la 2<sup>ème</sup> à la 9<sup>ème</sup> année, puis 4 mois. Les motifs sont, dans le fond, plus ou moins les mêmes. Le nouveau règlement donne quelques exemples illustrant quel comportement pourrait conduire à une résiliation des rapports de travail.

##### **4.7.2. Résiliation extraordinaire**

✿ L'article 61 nouveau prévoit la résiliation immédiate des rapports de travail, sans délai, ni terme. C'est un cas exceptionnel, rare, qui répond à des conditions strictes (lien de confiance totalement rompu, justes motifs, aucune autre solution envisageable).

✿ L'article 68 de l'ancien règlement est moins contraignant et d'une interprétation plus floue.

## **5. Echelle des salaires**

### **5.1. Système actuel**

L'échelle des salaires utilisée actuellement par le Service du personnel a été modifiée depuis 1990 par les différentes indexations. Si elle respecte une certaine logique, elle n'est cependant pas très claire et difficile à utiliser. La classification des fonctions qui l'accompagne est conçue sur un système qui est compliqué à comprendre pour les collaborateurs. D'autre part, elle est incomplète et des fonctions manquent. Un groupe de travail a été mis sur pied pour étudier une nouvelle formule.

### **5.2. Nouvelle collocation des fonctions**

Durant l'année 2001, un questionnaire sur chaque employé a été remis aux chefs de service qui devaient le compléter. Ce questionnaire permet de situer les employés en fonction de leur formation, de leur expérience professionnelle et de leur niveau de responsabilité.

Sur la base de ces questionnaires, le groupe de travail a colloqué les différents postes de la Commune dans 8 catégories différentes. Certaines fonctions ont été divisées en deux catégories pour tenir compte de l'expérience acquise en cours d'emploi et permettre une promotion sans qu'il y ait de responsabilités supplémentaires.

### **5.3. Nouvelle échelle des salaires**

L'échelle des salaires a donc, elle aussi, été colloquée sur la base de 8 classes de 50 paliers chacune. Les 50 paliers se découpent eux-mêmes en 30 paliers d'augmentations ordinaires et 20 paliers d'augmentations extraordinaires.

### **5.4. Attribution des augmentations**

Comme par le passé, les augmentations sont accordées en fonction des évaluations de fin d'année. Le plafond est atteint au bout de 30 augmentations. L'augmentation standard est de deux paliers mais peut être modulée de un à trois paliers. Un employé qui donne satisfaction atteint ce plafond normalement au bout de 15 ans.

Pour les 20 augmentations restantes, dites « extraordinaires », elles feront l'objet d'une appréciation sur le déroulement de l'année et seront données, par exemple, si l'employé a fourni un effort particulier ou a suivi une formation qui l'a fait progresser dans son activité.

## 5.5. Modification de la masse salariale

La nouvelle collocation des fonctions, ainsi que le changement d'échelle des traitements avec la subdivision de celle-ci en « ordinaire » et « extraordinaire » aura pour effet de freiner, dans le futur, la progression de la masse salariale.

En effet,

<b>La progression dans la nouvelle échelle :</b>	<b>La progression dans l'échelle actuelle :</b>
Une augmentation dite « ordinaire » est composée de deux paliers en moyenne  Les augmentations attribuées dans la catégorie « extraordinaire » ne sont pas données de manière systématique	Une augmentation dite « ordinaire » correspond en moyenne à trois paliers de la nouvelle échelle proposée

Les plafonds de chaque classe ont été retenus en fonction des salaires du marché du travail, selon différents sondages.

90% des collaborateurs voient ainsi leurs plafonds de classe augmentés. Toutefois, le temps nécessaire à un collaborateur pour gravir les 50 paliers de la nouvelle échelle des traitements, permettrait à l'employeur « commune de Pully » de lui attribuer des augmentations de salaires de manière plus lissée au cours de sa carrière (env. 15 ans pour la catégorie « ordinaire » et 10 à 20 ans pour la catégorie « extraordinaire »), alors qu'actuellement ce n'est pas le cas.

A relever qu'aucun collaborateur ne subira de perte directe de salaire. Par contre, certains collaborateurs, environ 10%, voient leurs plafonds de classe salariale diminués. Cet état de fait pourrait en certains cas être corrigé par la Municipalité, laquelle a la compétence de déplafonner jusqu'à 20% les salaires maximums (art 28).

