

A-3402/20-61



CHFEP

Chambre des fonctionnaires
et employés publics

26, boulevard Royal | L-2449 Luxembourg | Tél.: 47 22 41-1 | Fax: 47 23 74 | chfep@chfep.lu | www.chfep.lu

A V I S

sur

le projet de loi portant modification

- 1° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État;**
- 2° de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État**

Par dépêche du 30 juillet 2020, Monsieur le Ministre de la Fonction publique a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Le projet en question vise à transposer en droit les mesures de l'accord relatif à l'aménagement du temps de travail dans la fonction publique, conclu le 21 janvier 2020 entre la Confédération Générale de la Fonction Publique CGFP et le gouvernement.

Il a en outre pour objet d'augmenter les valeurs horaires de la prime d'astreinte pour les fonctionnaires dont le service comporte du travail presté pendant la nuit et les samedis, dimanches ou jours fériés légaux (entre six et vingt-deux heures), ceci conformément à l'accord relatif à la compensation de certaines contraintes liées à l'aménagement du temps de travail, conclu le 17 juin 2019 entre les représentations du personnel concerné et le gouvernement.

Le texte soumis pour avis à la Chambre des fonctionnaires et employés publics appelle les observations suivantes.

Remarques préliminaires

La Chambre approuve que le gouvernement ait finalement mis sur le chemin des instances un projet de loi ayant pour objet de remédier aux difficultés émergées suite à l'entrée en vigueur de la loi du 1^{er} août 2018 portant fixation des conditions et modalités d'un compte épargne-temps dans la fonction publique et auxquelles certains services et administrations de l'État doivent actuellement faire face en matière d'aménagement du temps de travail de leur personnel.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve en outre que le projet sous avis transpose fidèlement les accords précités dans la législation nationale. Certaines mesures méritent toutefois des clarifications ou des précisions. La Chambre reviendra sur les dispositions concernées dans le cadre de l'examen du texte ci-après.

Étant donné que le dossier sous avis traite de l'aménagement du temps de travail, la Chambre profite de l'occasion pour signaler qu'il n'existe actuellement pas de texte légal ou réglementaire spécifiant les conditions et modalités relatives à l'exercice du télétravail dans la fonction publique, cela depuis l'abrogation du règlement grand-ducal afférent en date du 18 mars 2020 en raison de la pandémie Covid-19.

À l'heure actuelle, l'article 19bis de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État se limite à prévoir que *"le fonctionnaire peut être autorisé par le chef d'administration à réaliser une partie de ses tâches à domicile par télétravail en ayant recours aux technologies de l'information"* et que *"le chef d'administration détermine les modalités d'exercice du télétravail"*.

Or, l'absence de normes légales et réglementaires fixant des règles claires, précises et uniformes en la matière pour toutes les administrations a pour conséquence que les conditions et modalités d'exercice du télétravail varient d'un service à l'autre et que les agents concernés se trouvent dans une situation d'insécurité juridique à laquelle il faudra remédier au plus vite, ceci indépendamment de la crise sanitaire actuelle.

Pour ce qui est du champ d'application de la future loi, il découle du dossier sous avis que les nouvelles règles en matière d'aménagement du temps de travail seront applicables aux agents de l'État. Il n'y est cependant pas mentionné expressément que ces règles seront également applicables aux agents travaillant auprès des établissements publics et dont le statut est assimilé à celui des fonctionnaires ou employés de l'État.

Dans un souci de sécurité juridique et de clarté, la Chambre des fonctionnaires et employés publics demande d'insérer une précision dans ce sens dans le texte de la future loi.

Par ailleurs, il est spécifié à l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi que *"l'actuelle législation sur l'aménagement du temps de travail dans la fonction publique (...) crée des difficultés d'application auprès des entités qui font du travail posté ou assurent des missions à caractère imprévisible"*, ce qui est *"le cas par exemple auprès (...) de l'Armée"*. Dans ce contexte, la Chambre craint que les difficultés en question ne risquent de subsister pour les soldats de l'Armée, qui n'ont en effet pas le statut de fonctionnaire ou d'employé

de l'État et qui de ce fait ne sont donc pas visés a priori par les nouvelles dispositions.

Examen du texte

(La numérotation des articles fait référence à la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État et à la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État, telles que le projet de loi sous avis entend les modifier).

Loi fixant le statut général des fonctionnaires de l'État

Ad article 18

Même si l'article 18 – aux termes duquel "*une semaine de travail compte en principe cinq journées de travail se situant du lundi au samedi*" – n'est pas modifié par le projet de loi sous avis, la Chambre des fonctionnaires et employés publics profite de l'occasion pour rappeler les observations suivantes y relatives, qu'elle a déjà présentées à maintes reprises par le passé et auxquelles il n'a pas été donné suite jusqu'à présent:

"La Chambre se demande si (par le nouveau texte, qui prévoit qu'une semaine de travail compte en principe cinq journées de travail se situant du lundi au samedi.) le gouvernement a l'intention inavouée de réintroduire par la porte arrière le travail de samedi! En effet, la quasi-totalité des administrations et services fonctionnent pendant cinq jours par semaine, à savoir du lundi au vendredi, le samedi et le dimanche étant ce que les Anglais appellent le 'week-end'. La semaine de travail est donc à définir 'du lundi au vendredi', la réserve 'en principe' étant amplement suffisante pour tenir compte des rares exceptions à la règle."

Au vu de ces remarques, et étant donné que le statut général crée la possibilité de prévoir des dérogations (pour le travail posté par exemple) au principe inscrit à l'article 18, la Chambre des fonctionnaires et employés publics demande pour la énième fois de reformuler ce dernier de la façon suivante:

"Une semaine de travail compte en principe cinq journées de travail se situant du lundi au vendredi."

Ad article 18-2

Le nouveau paragraphe (3) introduit dans le statut général la notion de "*durée moyenne de travail*", telle que prévue par la directive 2003/88/CE.

Ce concept permettra aux agents de l'État de travailler dorénavant jusqu'à cinquante heures par semaine, sous la réserve que la durée de travail moyenne sur une période de référence (d'un mois en principe) ne dépasse pas quarante-huit heures par semaine.

Si la Chambre marque a priori son accord avec le nouveau texte, qui permet de prendre en compte davantage le temps de travail presté par les agents publics, elle fait remarquer qu'il peut toutefois prêter à confusion. En effet, à première vue, le nouveau paragraphe (3) semble relativiser le principe actuellement inscrit au paragraphe (2), alinéa 1^{er}, aux termes duquel "*la durée de travail maximale ne peut dépasser ni dix heures par jour, ni quarante-huit heures par semaine*".

Selon le commentaire des articles toutefois, "*la durée de travail maximale de quarante-huit heures par semaine prévue à l'article 18-2, paragraphe 2 s'applique désormais uniquement au cas de l'horaire de travail fixe*". Cela n'est cependant pas expressément précisé par le texte sous avis lui-même.

Dans un souci de clarté et de sécurité juridique, la Chambre des fonctionnaires et employés publics propose de reformuler les paragraphes (2) et (3) de l'article 18-2 de la façon suivante:

"(2) La durée de travail maximale ne peut dépasser dix heures par jour.

(3) En cas d'application d'un horaire de travail fixe, la durée de travail maximale ne peut dépasser quarante-huit heures par semaine.

En cas d'application d'un horaire de travail mobile ou du travail posté, (...)."

La Chambre constate par ailleurs que le nouveau paragraphe (3), alinéa 1^{er}, introduit le concept de "*durée moyenne de travail*" en tant que principe général pour l'ensemble de la fonction publique étatique, sans prévoir des limites pour le recours y relatif. Elle met dès lors en

garde contre des abus pouvant éventuellement en résulter. Les administrations et services de l'État ne doivent recourir à la disposition en question, et donc demander aux agents concernés de travailler au-delà de la durée de travail normale, que pour des raisons impérieuses de service.

Aux termes du paragraphe (3), alinéa 2, *"les périodes de congé de récréation et les périodes de congé pour raisons de santé ne sont pas prises en compte ou sont neutres pour le calcul de la durée moyenne de travail"*.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande quelle est la différence entre ne pas prendre en compte et considérer comme neutres les périodes susvisées. Le commentaire des articles ne fournit aucune explication à ce sujet, mais il se limite à énoncer tout simplement que la disposition prévue par le projet de loi correspond à celle de l'article 16, lettre b), de la directive 2003/88/CE.

Par ailleurs, la Chambre signale que l'alinéa 2 en question n'est pas conforme aux articles 28-2 et 28-3 du statut général, qui prévoient en effet que les périodes de congé de récréation et de congé pour raisons de santé sont considérées comme temps de travail, ce qui est évident. Dans tous les cas, ces périodes de congé accordées doivent impérativement être considérées comme temps de travail.

Ad article 18-5

Aux termes de l'article 18-5, *"le repos hebdomadaire, qui est la période minimale de repos au cours de chaque période de sept jours, est fixé à au moins quarante-quatre heures en continu"*.

La Chambre met en garde contre des abus éventuels pouvant résulter de cette disposition. En effet, le texte ne précise pas à quel moment la période minimale de repos doit se situer au cours de chaque période de sept jours. Ainsi, un agent peut par exemple être amené à travailler dix jours de suite pendant chaque période de quatorze jours (2 jours de repos + 10 jours de travail + 2 jours de repos, et ainsi de suite).

S'y ajoute que le texte ne spécifie pas comment la période de sept jours est déterminée. Est-elle fixe (du lundi au dimanche par exemple) ou peut-elle faire l'objet de changements (selon le plan

d'organisation du travail par exemple) en fonction des besoins de l'administration et au détriment des agents?

Ad article 18-8

Selon le nouveau libellé de l'article 18-8, le décompte de la durée de travail du fonctionnaire sera établi au terme de chaque "*période de référence*" (et non plus au terme de chaque "*mois*").

Le commentaire des articles énonce que la période de référence correspond en principe à un mois en vertu de l'article 18-2, paragraphe (3).

La Chambre des fonctionnaires et employés publics signale que la notion de "*période de référence*" (et la disposition afférente prévue à l'article 18-2) existe seulement pour l'horaire de travail mobile.

Étant donné que l'article 18-8 est toutefois aussi applicable à l'horaire de travail fixe, il faudra maintenir pour celui-ci l'établissement du décompte de la durée de travail à la fin de chaque mois.

Par conséquent, il faudra adapter le paragraphe (1), alinéa 1^{er} dudit article en y prévoyant que le décompte "*est établi au terme de chaque mois ou de chaque période de référence*".

À l'alinéa 2 du même paragraphe, il y a en outre lieu d'écrire in fine "*la durée normale de travail calculée sur un mois ou sur la période de référence*".

Ad article 18-12

L'article 18-12 actuellement en vigueur prévoit que "*le fonctionnaire qui, de manière répétée, ne respecte pas les règles sur l'horaire de travail mobile peut se voir temporairement imposer un horaire de travail fixe*", la décision afférente étant prise par le chef d'administration, "*le fonctionnaire entendu en ses explications*".

Le projet sous avis se propose de remplacer les mots "*entendu en*" par ceux de "*appelé à donner*", ceci – selon le commentaire des articles – afin que "*l'agent ne (puisse) plus bloquer la prise de décision par le simple fait de refuser d'être entendu*".

Si la Chambre comprend cet argument à la base de la modification projetée, elle relève cependant que la demande des explications à l'agent concerné ne doit pas devenir une simple formalité sans aucune importance, alors surtout que la procédure applicable en la matière n'est pas déterminée par la disposition en question.

Selon le commentaire des articles, "*la procédure à suivre est celle prévue à l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'État et des communes*" (article aux termes duquel la communication de la décision doit être effectuée par lettre recommandée et un délai d'au moins huit jours doit être accordé à l'agent concerné pour présenter ses observations), ce que la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve. Elle demande d'insérer cette précision également à l'article 18-12.

Ad article 18-12bis

Le nouvel article 18-12bis prévoit que "*les administrations peuvent décider d'appliquer un horaire de travail fixe de huit heures de temps de présence obligatoire*" dans la limite de l'amplitude journalière de travail (période s'étendant de 6h30 à 19h30).

Selon le commentaire des articles, il appartient au chef d'administration de prendre les décisions en la matière. La Chambre recommande d'ajouter cette précision à la disposition en question, précision qui figure d'ailleurs au texte actuellement en vigueur (article 18-10, paragraphe (2), alinéa 3, qui est supprimé par le projet sous avis).

Le commentaire des articles énonce que "*l'administration ne peut pas modifier chaque semaine l'horaire de travail fixe*". Le texte lui-même ne prévoit toutefois pas de limite concernant l'adaptation de l'horaire de travail, que ce soit pour l'ensemble du personnel de l'administration ou individuellement pour chaque agent de celle-ci. Rien n'empêche donc que le chef d'administration procède fréquemment et à sa guise à une telle adaptation.

Pour éviter des abus, la Chambre des fonctionnaires et employés publics demande que les règles de l'article 36 du statut général et de la procédure administrative non contentieuse – qui sont d'ailleurs mentionnées au commentaire des articles – soient consciencieusement respectées.

Ad article 18-12ter

L'article sous rubrique ne fait que reprendre les dispositions de l'article 18-11 actuellement en vigueur et selon lequel le fonctionnaire doit enregistrer son temps de travail chaque jour, tout en précisant que cette règle s'applique tant à l'horaire de travail mobile qu'à l'horaire de travail fixe.

La Chambre rappelle que certains services et administrations ne disposent pas d'un système d'enregistrement du temps de travail et qu'il existe des fonctions pour lesquelles un tel enregistrement n'est pas prévu ou n'est pas possible (par exemple dans l'Enseignement). Il faudrait que le texte tienne compte de ces cas.

En outre, la Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que le nouveau texte prévoit toujours que "*les modalités pratiques de la gestion du temps de travail peuvent être fixées par règlement grand-ducal*".

Mis à part que ledit texte ne précise pas si un règlement grand-ducal unique peut fixer de façon générale dans la fonction publique les modalités pratiques en question ou si séparément pour chaque administration ou service un tel règlement peut éventuellement être pris, la Chambre fait remarquer que les modalités pratiques de la gestion du temps de travail doivent (au lieu de "*peuvent*") faire l'objet de règles claires et précises dans tous les services et administrations concernés, ceci pour éviter que le personnel se trouve dans une situation d'insécurité juridique.

Cette observation vaut également pour la dernière phrase de l'article 18-13.

Ad article 18-14

Le nouvel article 18-14 porte sur l'établissement du plan d'organisation du travail dans le domaine du travail posté.

Aux termes du paragraphe (2), "*la communication du plan d'organisation du travail aux fonctionnaires concernés doit être effectuée dans un délai raisonnable et au moins quatorze jours avant le début du plan d'organisation du travail en question*".

La Chambre relève qu'il est important que les agents concernés soient vraiment informés dans tous les cas au plus tard quatorze jours avant le début de leur plan de travail.

De plus, elle fait remarquer que, pour le cas où le délai de communication du plan d'organisation du travail serait différent de celui prévu par la future loi, il devra trouver l'accord des représentations du personnel concerné.

Le paragraphe (3) prévoit que des changements peuvent être apportés au plan d'organisation du travail "*à l'initiative du chef d'administration ou de son délégué*".

Selon les informations à la disposition de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, la très grande majorité de tels changements sont effectués dans la pratique à l'initiative du supérieur hiérarchique direct – c'est-à-dire du chef de service – des agents en travail posté (par exemple en cas de nécessité de remplacer un collègue qui est tombé malade). Or, souvent, les chefs de service et supérieurs hiérarchiques en question ne disposent pas d'une délégation par le chef d'administration pour procéder à ces changements, ce qui crée une insécurité juridique pour les agents concernés (qui bénéficient en effet d'une compensation à raison de 1,2 heure pour chaque heure travaillée suite à l'adaptation de leur plan de travail "*moins de trois jours avant l'évènement et si ce changement entraîne un décalage de l'horaire initial de plus de deux heures*").

Pour pallier cette insécurité juridique, la Chambre demande, soit de préciser dans le texte les modalités de délégation par le chef d'administration (la délégation pouvant par exemple être inscrite dans la "*description de fonction*" prévue à l'article 4 du statut général), soit d'y spécifier les fonctions ou personnes à l'initiative desquelles un changement du plan d'organisation du travail pourra être effectué.

Ad article 18-15

Concernant le travail posté, l'article 18-15, paragraphe (1), alinéa 2, prévoit que les heures prestées en dehors de la durée normale de travail calculée sur la période de référence sont considérées comme "*heures excédentaires*", qui sont automatiquement affectées au compte épargne-temps de l'agent concerné.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que les heures prestées en dehors de la durée normale de travail peuvent aussi être considérées comme des "*heures supplémentaires*" en vertu de l'article 19. En effet, la différence entre heures excédentaires et heures supplémentaires n'est pas claire. Dans un souci de sécurité juridique, il faudra préciser explicitement dans le statut général ce qu'il y a lieu d'entendre par heures excédentaires, à l'instar de ce qui est prévu pour les heures supplémentaires.

Quoi qu'il en soit, toute heure de travail prestée à la demande du chef d'administration en dehors de celles prévues par le plan d'organisation du travail doit être considérée comme heure supplémentaire et non pas comme heure excédentaire (ce qui est d'ailleurs prévu à l'article 19).

Ad article 18-16

Selon le nouvel article 18-16, deuxième phrase, le repos compensatoire de cinq jours dont bénéficie chaque fonctionnaire ayant travaillé en travail posté pendant une année en continu est calculé proportionnellement au degré de la tâche (en cas de tâche partielle).

Comme le droit au repos compensatoire naît durant la période au cours de laquelle l'agent est en travail posté, c'est cette période qui doit être prise en compte pour le calcul en question et non pas la période suivante, pendant laquelle le repos compensatoire est en effet accordé seulement (et où le degré de la tâche de l'agent peut changer le cas échéant).

Ad articles 18-17 à 18-19

Les articles sous rubrique déterminent les modalités selon lesquelles il pourra être dérogé aux principes généraux en matière de durée de travail et d'aménagement du temps de travail. Il est notamment prévu qu'il pourra être dérogé par un règlement grand-ducal aux dispositions fixant les repos journalier et hebdomadaire, à la condition qu'une "*période équivalente de repos compensateur soit accordée au fonctionnaire le plus tôt possible et au plus tard avant la prochaine période de travail*".

La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que la notion "*période de travail*" n'est définie nulle part. En général,

cette notion devrait viser, selon le cas, le travail journalier, le travail hebdomadaire et le temps de travail nocturne. Or, au commentaire de l'article 18-14, elle est utilisée comme synonyme de "*période de référence*" (cf. alinéa 2), ce qui prête à confusion.

Dans un souci de sécurité juridique, la Chambre demande de spécifier dans le futur texte ce qu'il y a lieu d'entendre par "*période de travail*".

Ad article 19

À l'article 19 est introduite une nouvelle définition des heures supplémentaires, en distinguant entre les différents types d'aménagement du temps de travail (horaire mobile, horaire fixe et travail posté).

Concernant les horaires de travail mobile et fixe, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande pourquoi, selon les nouvelles dispositions, les heures de travail prestées en dehors de l'amplitude journalière de la durée de travail prévue à l'article 18-7 (période se situant entre 6h30 et 19h30) ne sont plus considérées comme heures supplémentaires. Ni l'exposé des motifs ni le commentaire des articles ne fournissent une explication à ce sujet.

La Chambre fait remarquer que les heures en question doivent être considérées comme des heures supplémentaires et elle demande de modifier le projet sous avis en conséquence.

Le texte prévoit que les heures supplémentaires sont prestées "*à la demande du chef d'administration ou de son délégué*". Pour ce qui est de la délégation par le chef d'administration, la Chambre des fonctionnaires et employés publics renvoie aux observations formulées ci-avant quant à l'article 18-14.

Pour ce qui est des cas d'urgence énumérés à l'article 19, paragraphe (1), la Chambre relève qu'ils ne couvrent pas la panoplie des situations d'urgence dans lesquelles les agents des nombreuses administrations doivent prester des heures supplémentaires. Ainsi, le texte ne vise pas les services de permanence, les missions spéciales dans le cadre de procédures judiciaires, de rapatriements ou de coopérations internationales par exemple, etc.

La Chambre estime qu'il faudrait adapter le texte afin de couvrir toutes les situations d'urgence que peuvent rencontrer les administrations, en prévoyant éventuellement la possibilité de les déterminer au cas par cas, pour chaque administration qui en aurait besoin, par voie de règlement grand-ducal.

Loi fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État

Ad article 22

Les modifications apportées à l'article sous rubrique correspondent à ce qui est prévu au point 1 de l'accord relatif à la compensation de certaines contraintes liées à l'aménagement du temps de travail, signé le 17 juin 2019 entre le gouvernement et la CGFP, le SNPGL, l'ACSP et le SPCPG.

Elles n'appellent dès lors pas de remarques spécifiques de la part de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

* * *

Ad fiche d'évaluation d'impact

La fiche d'évaluation d'impact annexée au projet de loi mentionne sub point 1 de la rubrique "*Mieux légiférer*" les "*parties prenantes*" consultées avant la mise sur le chemin des instances du texte.

Selon les informations à la disposition de la Chambre, l'Administration pénitentiaire fait partie des administrations qui ont été consultées au préalable. Celle-ci n'est toutefois pas mentionnée audit point 1.

Sous la réserve des observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 25 novembre 2020.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

R. WOLFF