

A-2993⁻¹/18-17



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

les amendements gouvernementaux au projet de loi portant fixation des conditions et modalités d'un compte épargne-temps dans la Fonction publique et modification de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État

Par dépêche du 1^{er} mars 2018, Monsieur le Ministre de la Fonction publique a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les amendements gouvernementaux spécifiés à l'intitulé.

Lesdits amendements visent tout d'abord à apporter certaines modifications et précisions à celles des dispositions du projet de loi initial n° 7171 ayant pour objet d'introduire un système de comptes épargne-temps dans la fonction publique et de déterminer les conditions et modalités y relatives, cela notamment afin de donner suite aux observations formulées par le Conseil d'État dans son avis n° 52.409 du 15 décembre 2017.

Ensuite, les amendements ont également pour objectif d'adapter et de compléter les dispositions modificatives du statut général prévues par le projet de loi initial, cela essentiellement, et encore une fois, pour tenir compte des observations présentées par le Conseil d'État dans son avis précité du 15 décembre 2017 (insertion dans la loi des principes généraux applicables dans la fonction publique étatique en matière de congés, de durée de travail et d'aménagement du temps de travail). Il est par ailleurs profité de l'occasion pour mettre à jour (dans un souci de simplification administrative etc.) les dispositions actuellement en vigueur dans les domaines susvisés et pour harmoniser celles relatives aux congés extraordinaires et au congé de maternité avec la législation applicable dans le secteur privé.

Finalement, les amendements procèdent à l'adaptation de certaines des dispositions du statut général conformément à ce qui a été convenu entre la Confédération Générale de la Fonction Publique CGFP et le gouvernement: application facultative d'un horaire de travail mobile au sein des administrations, diminution d'une heure à trente minutes de la durée obligatoire de la pause de midi, introduction de la possibilité de débiter la journée de travail déjà à 6.30 heures (au lieu de 7.00 heures actuellement).

Les amendements soumis pour avis à la Chambre des fonctionnaires et employés publics appellent les observations suivantes.

* * *

(Dans les développements qui suivent, les références aux articles s'appliquent à la numérotation des articles du texte coordonné du projet de loi amendé.)

Ad article 1^{er}

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate qu'il découle de l'ensemble des dispositions du projet de loi amendé – et notamment du nouveau point 3° ajouté à l'article 2 – que le système des comptes épargne-temps sera applicable non seulement auprès de l'État, mais également auprès des établissements publics (pour les agents dont le statut est assimilé à celui des fonctionnaires ou employés de l'État).

Or, cette application aux agents des établissements publics n'est pas expressément mentionnée à l'article 1^{er}, qui traite pourtant spécialement du champ d'application de la future loi.

Comme elle l'avait déjà fait dans son avis n° A-2993 du 9 octobre 2017 sur le projet de loi initial, la Chambre recommande donc, dans un souci de sécurité juridique et de clarté, d'insérer cette précision à l'article 1^{er}.

Elle propose partant de conférer la teneur suivante audit article:

*"La présente loi est applicable aux agents de l'État visés à l'article 1^{er} de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, dénommée ci-après 'statut général', **ainsi qu'aux agents des établissements publics assimilés aux agents de l'État.**"*

Selon le commentaire de l'amendement 2, "le champ d'application du projet de loi ne s'étend pas aux agents communaux", cela "en raison du principe de l'autonomie communale". Tout en étant consciente que la mise en œuvre pratique des comptes épargne-temps pour lesdits agents est susceptible de causer certains problèmes du fait des spécificités du secteur communal (par exemple en cas de changement

d'administration du secteur étatique vers le secteur communal ou en cas de changement d'une commune vers une autre), la Chambre regrette que ce secteur soit exclu du champ d'application du projet sous avis. Elle s'attend à ce que le système des comptes épargne-temps soit ultérieurement étendu audit secteur, une fois les problèmes précités discutés et résolus avec la représentation du personnel concerné.

Ad articles 3 et 7 à 9

Concernant l'alimentation et la liquidation des comptes épargne-temps ainsi que l'utilisation du congé épargne-temps, l'article 3 et les articles 7 à 9 prévoient différentes dispositions spéciales pour les enseignants.

Ainsi, il est notamment prévu pour les enseignants que le compte épargne-temps est tenu en leçons (article 3), que le congé épargne-temps est utilisé en leçons (article 7), que le solde horaire du compte épargne-temps est limité à neuf cents leçons (article 8) et que, pour la conversion du solde du temps épargné en cas de cessation des fonctions, "*quatre-vingt-six et demie leçons de congé épargne-temps correspondent à un mois de rémunération*" (article 9).

Dans la mesure où ces dispositions sont nécessaires pour tenir compte de la situation particulière de l'enseignement, et sous réserve qu'elles ne lèsent pas les enseignants par rapport aux autres agents de l'État (et des établissements publics) en matière de comptes épargne-temps, la Chambre des fonctionnaires et employés publics y marque son accord.

Concernant l'article 9, la Chambre constate que l'amendement 10 propose de libeller la première phrase comme suit, cela conformément à la proposition présentée par le Conseil d'État dans son avis n° 52.409: "*En cas de cessation des fonctions au service de l'État, la rémunération correspondant au solde du temps épargné sur le CET est versée à l'agent au moment de son départ sous forme d'une indemnité non pensionnable*".

Ladite disposition ne vise donc que la cessation des fonctions "*au service de l'État*". Or, la Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que la future loi sera également applicable aux établissements publics. Elle suggère donc de supprimer les mots "*au*

service de l'État" et de conférer la teneur suivante à la phrase en question: "*En cas de cessation des fonctions, la rémunération (...)*".

Ensuite, la Chambre constate que l'indemnité qui sera versée à l'agent au moment de son départ sera "*non pensionnable*", à l'instar de l'indemnité correspondant au solde du congé de récréation n'ayant pas pu être pris, versée à l'agent de l'État au moment de la cessation de ses fonctions (futur article 28-2, paragraphe (2), du statut général). Par contre, le texte reste muet concernant les éventuelles cotisations sociales qui pourraient la grever et concernant son imposition.

Ad article 13

Le nouvel article 13 du projet de loi amendé prévoit d'inscrire dans le statut général les dispositions réglementaires en vigueur relatives à la durée de travail et à l'horaire de travail mobile.

Ainsi, le nouvel article 18 qu'il est proposé d'insérer dans le statut général reprend d'abord la disposition qui figure actuellement à l'article 2, alinéa 1^{er}, du règlement grand-ducal modifié du 12 novembre 2011 portant fixation de la durée normale de travail et des modalités de l'horaire de travail mobile dans les administrations de l'État. Selon ce texte, "*une semaine de travail compte en principe cinq journées de travail se situant du lundi au samedi*".

Concernant cette disposition, la Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à rappeler les observations qu'elle avait déjà présentées à ce sujet dans son avis n° A-2357 du 6 avril 2011 sur le projet de règlement grand-ducal qui est devenu par la suite le règlement précité du 12 novembre 2011:

"À la lecture du paragraphe 1^{er} de l'article 2, qui prévoit que 'une semaine de travail compte en principe cinq journées de travail se situant du lundi au samedi', la Chambre se demande si 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 (quelques instituts culturels de l'État par exemple).

S'y ajoute que le commentaire ne livre aucune raison pour ce revirement, qui n'est donc pas motivé."

Au vu de ces remarques, et étant donné que le futur article 18-13 du statut général crée la possibilité de prévoir des dérogations (pour le travail organisé par équipes successives) au principe inscrit à l'article 18, la Chambre des fonctionnaires et employés publics demande 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."

En ce qui concerne la nouvelle disposition relative à la coupure de midi (article 18-3), la Chambre relève que le règlement grand-ducal susvisé du 12 novembre 2011 prévoit dans son article 5 que *"le chef d'administration peut, par voie de règlement interne, prévoir que les agents travaillant à tâche partielle à raison de six heures par jour peuvent, dans l'intérêt du service, travailler sans devoir observer la coupure de midi"*. La Chambre estime que cette précision est d'une importance majeure pour les agents occupant un poste à temps partiel puisqu'elle permet à ceux-ci de concilier au mieux leur vie familiale et leur vie professionnelle. Elle demande dès lors de l'insérer dans le futur texte du statut général.

Aux termes du futur article 18-10, paragraphe (2), alinéas 1^{er} et 2, *"le chef d'administration peut fixer, selon les besoins de service et dans le respect de l'article 18-7 (selon lequel l'amplitude de la durée de travail journalière comprend la période qui s'étend de 6.30 heures à 19.30 heures), le temps de présence obligatoire des fonctionnaires dans une limite de 6 heures par jour"* et, à défaut d'une telle fixation seulement, le temps de présence obligatoire s'étend de 9.00 à 11.30 heures et de 14.30 à 16.00 heures (ce qui correspond donc à uniquement 4 heures de présence obligatoire!).

De plus, le texte proposé de l'article 18-10, paragraphe (1), prévoit que *"les unités organisationnelles doivent être en état de fonctionner pendant les heures d'ouverture de l'administration"* et que *"par dérogation à (cette disposition), le chef d'administration peut fixer des heures de fonctionnement différentes. Celles-ci peuvent différer d'une unité organisationnelle à l'autre"*.

En application des textes précités, et contrairement aux dispositions en vigueur, les chefs d'administration pourront donc à l'avenir très librement déterminer tant les horaires de travail que le temps de présence obligatoire. Ainsi, ils pourront par exemple imposer un temps de présence obligatoire s'étendant de 8.00 à 12.00 heures et de 14.00 à 16.00 heures, ou de 9.00 à 12.00 heures et de 14.00 à 17.00 heures, ou encore de 9.00 à 11.30 heures et de 14.30 à 18.00 heures. Ce pouvoir, qui devient le principe pour la fixation du temps de travail, risque de restreindre considérablement pour les agents de l'État la faculté, qui existe actuellement, d'organiser eux-mêmes leur temps de travail dans le cadre de l'horaire de travail mobile pour leur permettre de concilier vie professionnelle et vie familiale.

S'y ajoute que la détermination par le chef d'administration de l'horaire de travail et du temps de présence au sein de l'administration n'est pas soumise à l'obligation de demander au préalable l'avis de la représentation du personnel concerné, contrairement à ce qui est prévu (par le texte projeté de l'article 18-9, alinéa 2) pour la fixation des heures d'ouverture de l'administration par le chef de celle-ci.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics souligne que, pour éviter des abus, la détermination par le chef d'administration d'un temps de présence obligatoire, dérogeant à la disposition du futur article 18-10, paragraphe (2), alinéa 2, doit en tout cas constituer l'exception, le principe devant rester que "*le temps de présence obligatoire s'étend de 9.00 à 11.30 heures et de 14.30 à 16.00 heures*" et toute dérogation à ce principe devant au préalable être soumise pour avis à la représentation du personnel concerné.

La Chambre demande donc d'adapter en conséquence les dispositions projetées de l'article 18-10.

Dans un souci de clarté, il y a en outre lieu d'écrire au paragraphe (2), alinéa 2, dudit article que "*le temps de présence obligatoire s'étend de 9.00 à 11.30 heures et de 14.30 à 16.00 heures pour le fonctionnaire occupant un poste à temps plein*".

L'alinéa 3 du paragraphe (2) dispose que, "*à défaut d'application d'un horaire de travail mobile, le chef d'administration fixe les huit heures de temps de présence obligatoire*".

Étant donné que les administrations n'auront plus à l'avenir l'obligation d'appliquer un horaire de travail mobile (en application de l'article 18-6), la Chambre peut marquer son accord avec ledit alinéa 3.

Le texte ne prévoyant pas de condition pour la fixation du temps de présence obligatoire (comme l'intérêt du service par exemple), elle met toutefois en garde contre des abus éventuels pouvant en découler. En effet, si le chef d'administration est libre de déterminer à sa guise les huit heures de présence obligatoire au sein de l'administration, cela éventuellement au détriment des agents concernés, il n'est pas exclu que le bon fonctionnement de l'administration en pâtisse.

La Chambre suggère par ailleurs d'écrire "*à moins **de disposer** d'une autorisation de s'absenter*" au dernier alinéa du paragraphe (2) de l'article 18-10.

Ad articles 14 et 16 à 18

D'un point de vue formel, la Chambre des fonctionnaires et employés publics propose d'adapter de la façon suivante les dispositions des articles 14, 16, 17 et 18:

*"Art. 14. À la suite de l'article 18-13, il est inséré ~~une nouvelle section III, libellée~~ **un nouveau titre libellé** comme suit: 'Section III. – Heures supplémentaires et astreinte à domicile'.*

*Art. 16. À la suite de l'article 19, il est inséré ~~une nouvelle section IV, libellée~~ **un nouveau titre libellé** comme suit: 'Section IV. – Télétravail'.*

*Art. 17. À la suite de l'article 19bis, il est inséré ~~une nouvelle section V, libellée~~ **un nouveau titre libellé** comme suit: 'Section V. – Dispenses de service'.*

*Art. 18. À l'article 19ter, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, lettre c), la référence à l'article 28, paragraphe 1^{er}, lettre r) est remplacée par ~~une~~ **la** référence à l'article 28-9."*

Ad article 19

L'article 19 du projet amendé introduit un nouvel article 19quater dans le statut général en reprenant, tout en y apportant des précisions, les dispositions relatives aux dispenses de service actuellement prévues à l'article 9 du règlement grand-ducal susmentionné du 12 novembre 2011.

La dernière phrase du nouvel article 19quater dispose que "*les dispenses de service prévues au point 7° (dispenses accordées par le chef d'administration à titre exceptionnel et pour des raisons dûment justifiées) sont répertoriées dans un registre qui est transmis une fois par an à l'Administration du personnel de l'État*".

Aux termes du commentaire relatif à cette disposition, la transmission annuelle du relevé des dispenses à l'Administration du personnel de l'État est justifiée par le "*caractère exceptionnel des dispenses prévues au point 7° et afin d'en obtenir une vue d'ensemble*". La Chambre estime toutefois que cette transmission est superflue et contraire à la simplification administrative, raisons pour lesquelles elle demande de supprimer la disposition en question.

Ad articles 22 et 23

Les articles 22 et 23 du projet de loi amendé prévoient d'insérer dans le statut général les dispositions principales en matière de jours fériés et de congés qui sont actuellement déterminées par le règlement grand-ducal modifié du 3 février 2012 fixant le régime des congés des fonctionnaires et employés de l'État. Il est en outre profité de l'occasion pour y apporter certaines modifications (dans un souci de clarté et de simplification) et pour harmoniser les dispositions relatives aux congés extraordinaires et au congé de maternité avec la législation applicable dans le secteur privé.

Les dispositions projetées appellent d'abord plusieurs observations d'ordre général.

Remarques générales

Selon le commentaire de l'amendement 11, seules "*les dispositions réglementaires (...) les plus importantes*" sont transférées dans le statut général, tandis que "*les modalités pratiques des divers congés continuent à être régies par le règlement grand-ducal modifié du 3 février 2012*".

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate tout d'abord que certaines des dispositions importantes ne seront pourtant pas reprises dans le statut général. Il en est ainsi par exemple de celles actuellement prévues à l'article 27 (congé de compensation) du règlement grand-ducal précité du 3 février 2012 ou encore de certaines

des dispositions inscrites à l'article 39 (congé individuel de formation) de ce règlement. La Chambre reviendra ci-après plus en détail sur les dispositions de l'article 27 dans le cadre de l'examen du nouvel article 28-4 du statut général.

Ensuite, la Chambre constate que chacun des nouveaux articles 28-1 à 28-17 et 29 du statut général comportent in fine la disposition suivante: "*les jours fériés/le congé (...) sont/est considéré(s) comme temps de travail*". Dans un souci de simplification, la Chambre recommande de faire l'économie de reproduire dix-huit fois exactement la même phrase, mais d'insérer tout simplement une disposition générale ayant la teneur suivante à l'article 28 du statut général:

"Les jours fériés prévus à l'article 28-1 ainsi que tous les congés prévus aux articles 28-2 à 28-17 et à l'article 29 ci-après sont considérés comme temps de travail."

Concernant les conditions et modalités d'octroi du congé d'accueil, du congé de maternité, du congé sportif et du congé-jeunesse, la Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que les nouvelles dispositions afférentes qui seront insérées dans le statut général se limitent à opérer un renvoi au Code du travail.

Si cette façon de faire présente certainement l'avantage de la simplicité, la Chambre met toutefois en garde que toute modification (favorable et défavorable) qui sera apportée à l'avenir à la législation en question applicable dans le secteur privé vaudra automatiquement pour la fonction publique.

Dans un souci de sécurité juridique pour ses ressortissants, la Chambre demande dès lors de fixer les conditions et modalités d'octroi des congés susvisés dans la législation spécifique applicable aux agents de la fonction publique.

Ad nouvel article 28-4

Le nouvel article 28-4 du statut général reprend les dispositions principales relatives au congé de compensation, actuellement inscrites à l'article 26 du règlement grand-ducal précité du 3 février 2012.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que l'article 27 dudit règlement, dont le texte n'est pas repris dans le statut général par le projet de loi amendé, comporte pourtant une

disposition qui est d'une importance majeure. En effet, ce texte, qui traite du cas où un jour férié légal tombe sur un jour ouvrable, prévoit notamment ce qui suit:

"Si un jour férié légal ou un jour férié de rechange coïncide avec un jour de semaine pendant lequel l'agent n'aurait pas été obligé de faire du service, cet agent a droit à un jour de congé de compensation proportionnellement à sa tâche qui devra être accordé dans un délai de trois mois prenant cours le lendemain du jour férié considéré. Toutefois, si le fonctionnement du service ne le permet pas, le jour de congé de compensation proportionnellement à sa tâche devra être accordé avant l'expiration de l'année de congé, à l'exception des jours fériés légaux tombant les mois de novembre et de décembre, lesquels pourront être récupérés dans les trois premiers mois de l'année suivante.

Si un jour férié légal ou un jour férié de rechange coïncide avec un jour de semaine pendant lequel l'agent aurait été obligé de faire du service pendant un nombre d'heures différant de la moyenne journalière de sa tâche, le nombre d'heures se situant en dessous de cette moyenne est ajouté à son congé de récréation et le nombre d'heures dépassant cette moyenne est déduit de son congé de récréation."

Étant donné que le Conseil d'État avait rappelé, dans son avis n° 52.409 du 15 décembre 2017 sur le projet de loi initial, que *"aux termes de l'article 11, paragraphe 5, de la Constitution, les droits des travailleurs constituent une matière réservée à la loi"*, que les dispositions relatives au congé de compensation font partie des *"droits des travailleurs"*, que le texte de l'article 27 susvisé contient, de l'avis de la Chambre, des dispositions fondamentales ne portant pas seulement sur des *"modalités pratiques"* relatives à l'octroi dudit congé et que, pour le secteur privé, le même texte est prévu par la loi (article L. 232-6 du Code du travail) et non pas par un règlement grand-ducal, la Chambre des fonctionnaires et employés publics demande d'insérer les dispositions précitées dans le statut général.

Ad nouvel article 28-5

Le futur article 28-5 du statut général comporte les nouvelles dispositions sur les congés extraordinaires, alignées sur les textes en vigueur dans le secteur privé.

Le paragraphe (4) dudit article détermine les nouvelles modalités d'octroi des congés de dix jours ouvrés accordés au père en cas de naissance d'un enfant et au fonctionnaire en cas d'accueil d'un enfant de moins de seize ans en vue de son adoption.

Les alinéas 4 et 5 de ce paragraphe (4) ont la teneur suivante:

"Le chef d'administration doit être informé avec un délai de préavis de deux mois des dates prévisibles auxquelles le fonctionnaire entend prendre ce congé. Cette information écrite doit être accompagnée d'une copie du certificat médical attestant la date présumée de l'accouchement ou d'une pièce justificative attestant la date prévisible de l'accueil d'un enfant de moins de seize ans en vue de son adoption.

À défaut de notification dans le délai imposé, le congé peut être réduit à deux jours sur décision du chef d'administration."

La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime qu'un préavis de deux mois est exagéré. Elle propose de prévoir que l'information doit parvenir au chef d'administration "trente jours à l'avance", à l'instar de ce qui est prévu en matière de demande de congé de récréation pour les périodes de congé dépassant cinq jours (article 9 du règlement grand-ducal susvisé du 3 février 2012).

Ensuite, la Chambre ne peut pas marquer son accord avec le texte de l'alinéa 5, selon lequel "le congé peut être réduit à deux jours sur décision du chef d'administration". En effet, ce texte permet au chef d'administration, à défaut de notification de la demande de congé dans le délai susmentionné, de décider librement pour chaque agent, au cas par cas, de réduire ou non le congé en question. Ladite disposition risquant ainsi de mener à des abus, la Chambre demande donc de la supprimer.

Ad articles 24 à 28 et 30

D'un point de vue formel, la Chambre des fonctionnaires et employés publics suggère d'adapter de la façon suivante l'article 24:

"Art. 24. À la suite de l'article 29, il est inséré ~~une nouvelle section XX regroupant les articles 29bis à 29septies et dont le libellé est le suivant~~ un nouveau titre libellé comme suit: 'Section XX. – Congé parental'."

En outre, elle propose de remplacer aux articles 25 à 28 et à l'article 30 à chaque fois les mots "*une nouvelle section (...) libellée*" par ceux de "*un nouveau titre libellé*".

En raison des modifications apportées par les dispositions précitées au statut général, la Chambre fait remarquer qu'il y a par ailleurs lieu de supprimer les titres figurant aux articles 29 octies à 31-1 actuels de cette loi.

Ad chapitre 7

Au chapitre 7 du projet de loi amendé, il faudra écrire "*Dispositions transitoires et finales*".

Ad article 31

Conformément aux observations formulées ci-avant au sujet de l'article 9 du projet de loi amendé sous avis (application de la future loi aux établissements publics), la Chambre suggère de supprimer, à la dernière phrase de l'article 31, les mots "*au service de l'État*" et de conférer la teneur suivante à ladite phrase:

"En cas de cessation des fonctions avant la fin de la période précitée de cinq ans (...)".

Ce n'est que sous la réserve des remarques, recommandations et propositions qui précèdent que la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec les amendements gouvernementaux lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 22 mars 2018.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

R. WOLFF