

A-2357/11-13



CHFEP

Chambre des fonctionnaires
et employés publics

11-A, avenue de la Porte-Neuve | L-2227 Luxembourg | Tél.: 47 22 24 | Fax: 47 23 74 | E-mail: chfep@chfep.lu

A V I S

sur

**le projet de règlement grand-ducal portant fixation
de la durée normale de travail et des modalités de
l'horaire mobile dans les administrations de l'État**

Par dépêche du 21 décembre 2010, Madame le Ministre délégué à la Fonction publique a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de règlement grand-ducal spécifié à l'intitulé.

Le projet en question, qui se propose de fixer la durée normale de travail et les modalités de l'horaire de travail mobile, est pris en exécution de l'article 18 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État. Le règlement grand-ducal qui va en découler est appelé à se substituer à celui du 13 avril 1984 sur la même matière.

Aux termes de l'exposé des motifs qui accompagne le projet, celui-ci ne modifierait le règlement grand-ducal précité du 13 avril 1984 que sur deux points, à savoir en ce qui concerne son champ d'application, d'un côté, et les heures d'ouverture des administrations et services, de l'autre. Or, à l'analyse du texte lui soumis, la Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que les adaptations sont multiples, certaines améliorant le régime actuel, telle autre constituant un grand pas en arrière.

Avant de se pencher sur le détail du texte proposé, la Chambre voudrait présenter quelques réflexions d'ordre plus général.

1. Le champ d'application

L'article 4, paragraphe 1^{er} du règlement grand-ducal précité du 13 avril 1984 dispose que "*le chef d'administration (...) peut autoriser les agents à travailler par horaire mobile*", cela par dérogation au régime normal (que l'article 3/1 fixe "*en règle générale de 8 à 12 heures et de 14 à 18 heures*").

Selon le deuxième alinéa de l'exposé des motifs joint au projet sous avis, "*le système de l'horaire mobile sera dorénavant appliqué par tous les départements ministériels, administrations et services de l'État*".

Cela est confirmé par le commentaire de l'article 3 du projet, selon lequel "*le terme 'administration' est utilisé dans l'ensemble du texte comme terme générique*".

Si la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut qu'approuver cette extension prévue du champ d'application, elle estime toutefois que l'article 1^{er} du projet gagnerait à être complété par la précision figurant actuellement au seul commentaire de l'article 3, et elle propose en conséquence d'ajouter la phrase suivante comme nouvel alinéa 3 à l'article 1^{er}:

"Au sens du présent règlement, le terme 'administration' vise tous les départements ministériels, administrations et services de l'État, quelle que soit leur dénomination".

2. Les "heures d'ouverture"

Si la Chambre met cette expression entre guillemets, c'est pour signaler d'emblée l'amalgame que le projet semble faire entre les "*heures d'ouverture*", c'est-à-dire la période où l'administration est accessible au public, et la "*plage fixe*" de l'horaire mobile, c'est-à-dire la période où tout agent doit obligatoirement être présent sur son lieu de travail.

Sur les 43 lignes que compte l'exposé des motifs, 35 en sont consacrées à des réflexions sur "*l'adaptation des heures d'ouverture*", dans le seul but d'essayer de justifier le décalage prévu de la plage fixe en fin d'après-midi (16h30 au lieu de 16h00) – sans toutefois le dire une seule fois dans ces 35 lignes!

Pour les raisons détaillées sub 3. ci-après, la Chambre des fonctionnaires et employés publics exprime son opposition catégorique à ce décalage, tout en marquant son accord avec la révision des heures d'ouverture des administrations et services de l'État, les deux sujets n'ayant en effet strictement rien à voir l'un avec l'autre.

La phrase finale de l'article 6 dispose que "*le chef d'administration (...) désigne les postes qui doivent obligatoirement être occupés pendant les heures d'ouverture*". Cette disposition à elle seule garantit "*la disponibilité pendant des heures fixes*" et le "*contact direct avec le citoyen*" dont se préoccupe l'exposé des motifs.

À quoi bon obliger l'ensemble du personnel d'une administration à rester sur le lieu de travail une demi-heure plus tard l'après-midi si le chef d'administration a de toute façon la possibilité – voire l'obligation! – de désigner les postes qui doivent être occupés même au-delà? Après tout, ce n'est quand même pas l'ensemble du personnel qui est "*en contact direct avec le citoyen*"!

3. Le décalage de la plage fixe

À l'heure actuelle, la plage fixe s'étend de 8h30 à 11h30 et de 14h30 à 16h00, c'est-à-dire sur 4 heures et demie.

L'article 5, paragraphe 1^{er} du projet sous avis propose de la refixer de 9h00 à 11h30 et de 14h30 à 16h30, c'est-à-dire de reporter d'une demi-heure son début et sa fin, sans toucher ni à sa durée totale de 4 heures et demie ni à l'interruption de midi entre 11h30 et 14h30.

Le commentaire de la disposition en question, peu convaincant et illogique à la fois, précise que cette adaptation "*s'explique par une prise en compte du changement du rythme de vie des gens qui doivent par exemple amener leurs enfants à l'école avant de se rendre à leur travail*" – comme si tous les agents de l'État avaient des enfants à amener à l'école! La phrase qui suit est pire: "*En contrepartie de pouvoir venir plus tard le matin, il va de soi que la demi-heure devra être prestée le soir*"!

La Chambre des fonctionnaires et employés publics s'oppose catégoriquement à cette extension de la plage fixe en fin d'après-midi, et ce pour une multitude de raisons bien précises.

1. En tout premier lieu, et même abstraction faite du grand pas en arrière que cette "*innovation*" constituerait sur le plan social, le gouvernement semble avoir oublié ce qu'il avait écrit en 1984

pour motiver l'introduction du système de travail à horaire mobile, à savoir:

"(...) comme l'horaire mobile permet à l'agent d'aménager sa vie active d'une façon plus conforme à ses désirs, un plus grand espace de liberté personnelle lui est accordé et lui permettra une meilleure organisation de sa vie familiale et sociale.

En plus, avantage non négligeable, l'horaire mobile permet d'éviter au maximum les heures de pointe de la circulation et rend possible une utilisation plus équilibrée et mieux répartie sur la journée des transports publics".

Dans son avis du 24 juin 1982 sur le projet de l'époque, la Chambre des fonctionnaires et employés publics avait confirmé ces assertions dans les termes suivants:

"1. Le plus grand avantage de l'horaire mobile réside certainement dans la liberté dont dispose le salarié pour organiser lui-même, dans certaines limites, sa journée ou sa semaine de travail. Chacun a désormais la possibilité de créer un meilleur équilibre entre sa vie professionnelle et sa vie privée ou, le cas échéant, familiale. Considérée sous cet angle, l'introduction de l'horaire mobile constituera une bonne mesure de politique familiale.

2. D'autre part, le système de gestion d'horaire permettra à l'agent de s'organiser en fonction soit des nécessités de son travail soit de son rythme personnel, les obligatoires limites actuelles étant avancées ou reculées.

3. L'horaire de travail mobile permet à l'agent d'éviter les heures de pointe de la circulation. Ceci entraîne une réduction non négligeable du temps de voyage et, évidemment, aussi une diminution considérable de la circulation auxdites heures. Dans le même ordre d'idées, on peut s'attendre à une certaine revalorisation des moyens de transport publics et à un gain de commodité pour leurs utilisateurs, l'ensemble de ceux-ci se répartissant sur un nombre plus grand de trains ou de bus."

Au vu de ce qui précède, l'on est évidemment en droit de poser la question de savoir pour quelle raison (celle évoquée au commentaire n'en étant pas une, comme la Chambre va le dé-

montrer aux deux points qui suivent) une partie des avantages unanimement reconnus de l'horaire mobile est remise en question aujourd'hui.

2. La Chambre donne à considérer qu'il est foncièrement injuste que la possibilité de venir un peu plus tard le matin – dont profitera seulement une partie des agents de l'État – soit contrebalancée par l'obligation pour tous de devoir rester une demi-heure plus tard l'après-midi! Un tel raisonnement ne tient tout simplement pas debout.
3. Il serait d'ailleurs intéressant de savoir comment les agents visés se sont débrouillés jusqu'à présent pour "*amener leurs enfants à l'école avant de se rendre à leur travail*": ont-ils systématiquement amené leurs enfants "*trop tôt*" à l'école ou sont-ils systématiquement arrivés trop tard au travail? Le commentaire ne livre aucun élément de réponse à cette question pourtant essentielle sur le sujet ...
4. Une autre question plus que justifiée est celle de savoir pour quel motif un système qui a fonctionné à la satisfaction générale et quasiment sans problèmes depuis plus d'un quart de siècle, et qui a donc, comme on dit, "*fait ses preuves*", doit être détérioré? S'y ajoute qu'il n'y a eu aucune demande en ce sens, sinon de la part d'aucuns qui croient avoir un intérêt à rendre la vie dure aux agents publics!
5. Ceux des agents qui "*profiteront*" de la nouvelle faculté de pouvoir commencer leur service à 9h00 seulement pour quitter à 16h30, ne fût-ce que deux fois par semaine, seront de toute façon obligés de commencer à 7h00 et de rester même jusqu'à 17h00 tous les autres jours de la semaine s'ils veulent atteindre leur quorum de 40 heures par semaine.
6. Finalement, il ne faut pas oublier que, même sous l'empire de la réglementation actuelle, l'agent qui veut quitter son lieu de travail à 16h00 tous les jours est obligé de commencer son service à 7h00 chaque jour, sinon de rester de toute façon au-delà des 16h00 actuellement prévues. En d'autres termes, même en lais-

sant la limite à 16h00 au lieu de 16h30, il y aura toujours largement assez de postes et bureaux occupés bien au-delà!

En conclusion, et tout en saluant le décalage de la plage fixe d'une demi-heure le matin, la Chambre des fonctionnaires et employés publics s'oppose avec la plus grande vigueur à la prolongation de la plage fixe de l'après-midi jusqu'à 16h30.

À l'instar de ce qui est le cas pour l'Entreprise des P. et T. par exemple, tout comme pour bon nombre d'établissements du secteur privé d'ailleurs, la Chambre demande donc que la plage fixe s'étende de 9h00 à 11h30 et de 14h30 à 16h00, sachant que le problème de la "*disponibilité*" des agents est un faux problème au vu de la phrase finale de l'article 6 qui continue à donner au chef d'administration la mission de définir les "*postes qui doivent obligatoirement être occupés*".

À titre subsidiaire, la Chambre des fonctionnaires et employés publics, soucieuse à la fois des intérêts des personnes mentionnées au commentaire des articles et de ceux des agents qui ne sont pas concernés par un tel problème, propose d'offrir à tous les agents de l'État le choix entre le système en vigueur à l'heure actuelle et celui préconisé par le projet sous avis.

Ce n'est qu'à titre encore plus subsidiaire – et pour le seul cas où le gouvernement ne se soucierait tout à coup plus, après avoir pris connaissance de tous les arguments exposés ci-dessus, des "*gens qui doivent (...) amener leurs enfants à l'école*" – que la Chambre pourrait s'accommoder de la plage fixe telle qu'elle est déterminée à l'heure actuelle, c'est-à-dire de 8h30 à 11h30 et de 14h30 à 16h00.

4. La proratisation en cas de service à temps partiel

La Chambre des fonctionnaires et employés publics a à plusieurs reprises déjà rendu attentif au fait que le texte du règlement grand-ducal du 13 avril 1984 n'est pas clair en ce qui concerne les droits et obligations des agents ne travaillant pas à plein temps. L'ajout y incorporé par le règlement grand-ducal du 5 mars 2004, à savoir que "*les dispositions (...) sont applicables, par analogie et en tenant compte de leur durée normale de travail, aux agents bénéfici-*

ciant d'un congé pour travail à mi-temps de même qu'aux agents bénéficiant d'un service à temps partiel correspondant à 25%, 50% ou 75% d'une tâche complète", n'ont guère amélioré la situation.

La Chambre regrette que le projet sous avis n'ait pas été mis à profit pour clarifier les dispositions qui doivent l'être.

Ainsi, l'article 2 définit bel et bien au prorata "*la durée normale de travail*" en cas de service à temps partiel, mais l'article 8 ne prévoit aucune proratisation des soldes, et son commentaire reste également muet à ce sujet. Est-ce à dire qu'un agent qui travaille normalement à 25, 50 ou 75% d'une tâche complète pourra lui aussi accumuler un solde positif de 40 heures ou un solde négatif de 6 heures? Et compenser un surplus d'après les mêmes règles que son collègue travaillant à plein temps? Un fonctionnaire en congé pour travail à mi-temps, qui doit donc normalement prester 4 heures de travail journalier en vertu de l'article 2, paragraphe 4, peut-il travailler deux jours par mois pendant 8 heures et ainsi affecter chaque mois 8 heures sur son compte épargne-temps? Et la même question se pose, mutatis mutandis bien évidemment, pour celui qui travaillerait à 25%. Le texte n'interdit en tout cas pas ces situations, quoiqu'on doive certainement les qualifier d'abusives!

En conséquence, le projet demande à être complété par des dispositions claires et précises relatives aux soldes et possibilités de compensation de ceux des agents qui ne travaillent pas à temps plein.

5. Examen du texte

Article 1^{er}

La Chambre des fonctionnaires et employés publics renvoie à la remarque présentée sub "*1. Le champ d'application*" ci-dessus pour demander de préciser le texte de l'article 1^{er} comme y proposé.

Article 2

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 gouver-

nement 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.

Les paragraphes 1^{er} et 2 de l'article 2 peuvent en conséquence être fusionnés pour se lire comme suit:

"Sans préjudice de la disposition figurant à l'article 12 [travail organisé par équipes successives], la durée normale de travail hebdomadaire est fixée en principe du lundi au vendredi à huit heures par jour et à quarante heures par semaine".

Article 3

À l'instar de ce qu'elle a déjà écrit dans son récent avis n° A-2358 sur le projet de loi portant fixation des conditions et modalités d'un compte épargne-temps dans la Fonction publique, la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut pas marquer son accord avec une disposition permettant à des agents de l'État de s'opposer à ce que l'un ou l'autre de leurs collègues puisse travailler selon un horaire mobile. Les termes "*ou les désirs justifiés d'autres agents*" sont dès lors à supprimer au deuxième alinéa de l'article 3.

Article 4

Quant à la forme, la Chambre ne voit pas la nécessité de numéroter les dispositions de cet article, alors surtout qu'il ne comprend que trois courtes phrases réparties sur deux paragraphes seulement.

Quant au fond, le projet propose d'étendre "*l'amplitude de la durée de travail journalière (...) de 7.00 heures à 19.30 heures*" – alors qu'à l'heure actuelle elle se trouve fixée de 7h00 à 19h00.

Le commentaire des articles, comme c'est (trop) souvent le cas, n'est d'aucune utilité puisqu'il consiste en une simple paraphrase, répétant en effet que "*l'amplitude (...) a été rallongée d'une demi-heure en fin de journée, à savoir de 19.00 heures à 19.30 heures*". Le lecteur cherche en vain un quelconque mot sur le pourquoi de cette modification.

Quoi qu'il en soit, la Chambre estime que les arguments (inconnus) qui ont amené les auteurs du projet à rajouter une demi-heure à l'amplitude en fin de journée sont certainement tout aussi valables pour le début de la journée, et elle demande en conséquence de fixer l'amplitude de 6h30 à 19h30.

Pour le reste, la Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que ni le texte actuellement en vigueur ni le projet sous avis ne prévoient la moindre possibilité d'une dérogation à l'amplitude de la durée de travail journalière ou au plafond des 10 heures qui peuvent être mises en compte par journée de travail. Or, des situations d'urgence, de surcroît exceptionnel de travail ou autres peuvent se présenter, de sorte que la Chambre propose, sans en faire la norme bien évidemment, de prévoir au moins la possibilité de pouvoir déroger, dans des situations exceptionnelles, à l'amplitude et/ou au maximum journalier de 10 heures de travail.

Article 5

Cet article constitue l'un des plus importants du projet puisqu'il concerne le système de l'horaire de travail mobile en définissant la plage fixe, la plage mobile et la coupure.

- Quant à la plage fixe, la Chambre renvoie aux réflexions figurant sub 3. ci-dessus pour demander de la fixer de 9h00 à 11h30 et de 14h30 à 16h00.
- Quant à la plage mobile, puisqu'elle est étendue de 19h00 à 19h30 le soir, elle devrait donc aussi être avancée de 7h00 à 6h30 le matin.
- Quant à la coupure de midi, obligatoire et d'une durée d'une heure minimum, la Chambre des fonctionnaires et employés publics fait sienne la revendication de la Confédération Géné-

rale de la Fonction Publique CGFP de ramener cette durée à une demi-heure, à l'instar de ce qui est la règle auprès de la Ville de Luxembourg par exemple et de la grande majorité des banques et autres établissements du secteur privé. À noter que cette adaptation ne nuira aucunement à ceux qui ont besoin ou simplement envie de faire une pause plus longue, le texte permettant en effet une interruption de service de 11h30 à 14h30!

- Quant à la "*coupure de repos journalière*", la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec son maintien à 12 heures, même en cas de refixation de l'amplitude journalière de 6h30 à 19h30.

Article 6

La Chambre peut souscrire aux réflexions développées à l'exposé des motifs en ce qui concerne les heures d'ouverture des administrations et services et avec le texte proposé à cet égard à l'article 6. Le fait que les heures d'ouverture sont fixées, en l'absence d'un règlement interne, de 8h30 à 11h30 et de 14h00 à 17h00 confirme à lui seul qu'il n'est pas nécessaire d'obliger l'ensemble du personnel à rester présent sur le lieu de travail jusqu'à 16h30 puisqu'il est difficile d'imaginer une administration ouverte jusqu'à 17h00, mais vide de personnel dès 16h00 ...

Article 7

Renvoyant à son observation afférente faite ci-dessus en ce qui concerne l'article 4, la Chambre se demande s'il est indispensable de subdiviser en trois paragraphes numérotés les quatre petites phrases que comporte l'article 7.

Pour ce qui est du fond, la Chambre est bien évidemment d'accord avec la formule prévoyant que "*l'enregistrement des heures (...) ainsi que le décompte (...) sont effectués par un système de gestion d'horaire informatique*". Le commentaire ne fournissant toutefois aucune information complémentaire à ce sujet, la Chambre est à se demander si les auteurs du projet ont réfléchi sur les conséquences de la mise en pratique de cette disposition. Sans vouloir approfondir le sujet, la Chambre se doit de poser par exemple les questions suivantes: est-ce qu'il est envisagé d'installer un système centralisé

pour tout le personnel? Ou est-ce que, au contraire, chaque administration et chaque service, indépendamment de son envergure et du nombre des agents qui y travaillent, devra s'équiper soi-même? Dans la première hypothèse, qui assurera le suivi et la gestion technique du système? Le Ministère de la Fonction publique? Ou le Centre des technologies de l'information de l'Etat? Et quid dans ce cas des divers systèmes fonctionnant actuellement dans les administrations et services qui appliquent déjà l'horaire mobile? Seront-ils obsolètes? Dans la deuxième hypothèse, y aura-t-il des consignes à ce sujet? Les administrations et services auront-ils par exemple le choix entre un système fonctionnant avec lecteur de badges et un simple programme installé sur un PC? Si non, qui décidera du système à installer?

Même s'il ne s'agit "*que*" de détails techniques, la Chambre estime que la problématique est quand même trop importante pour être passée sous silence.

Article 8

Tout en saluant la possibilité d'accumuler dorénavant un solde positif de 40 heures par mois, contre 10 à l'heure actuelle, la Chambre se demande si "*cette modification est (réellement!) une récompense pour les agents effectuant régulièrement un nombre non négligeable d'heures supplémentaires*", comme il est écrit au commentaire. En effet, rares sont ceux qui accomplissent 40 heures supplémentaires par mois (c'est-à-dire un quart de la tâche normale) par pur plaisir ou ennui, mais il s'agit en règle générale d'agents qui se voient quasiment obligés de prêter ces heures supplémentaires pour venir à bout de leur tâche, et la Chambre se demande comment ils vont s'y prendre dans ces conditions pour récupérer toutes ces heures au cours du mois suivant! En conséquence, et pour que ce soit une vraie "*récompense*", elle propose qu'à partir d'un solde positif de 20 heures par exemple, 8 pourront être récupérées moyennant une journée (ou deux demi-journées) de congé et 8 autres pourront être affectées au compte épargne-temps, le reste étant à compenser selon les modalités de l'horaire mobile.

Article 9

Quant à la forme, il y a lieu d'écrire, aussi bien dans le texte (paragraphe 2, 4^e tiret) qu'au commentaire des articles, "*Caisse nationale de santé*".

Pour ce qui est du fond, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se doit de rendre attentif à un problème d'interprétation en rapport avec le paragraphe 3. de l'article 9, disposition dont la première phrase se lit comme suit:

"Les bonifications d'heures d'absence dont question ci-dessus ne peuvent en aucun cas dépasser le maximum de huit heures par jour".

Par "*heures d'absence dont question ci-dessus*" sont notamment visées "*les consultations de médecin*".

Or, d'après les informations dont dispose la Chambre, certaines administrations refuseraient de bonifier à leurs agents une consultation médicale qui aurait lieu après 16 heures par exemple si l'agent concerné a à ce moment déjà à son actif huit heures de présence au lieu de travail – ce qui est évidemment inadmissible.

Article 10

Sans commentaire, sauf que la référence à l'article 19, alinéa 1^{er} du statut général doit être remplacée par celle à l'article 19, **paragraphe** 1^{er}.

Article 11

L'alinéa 1^{er} de cet article dispose que "*le règlement interne est soumis à l'approbation du ministre (...)*".

Or, la Chambre a compté trois règlements internes différents à travers le texte, à savoir deux à l'article 5 (à l'avant-dernier et au dernier alinéa) et le troisième à l'article 6, deuxième alinéa, de sorte que l'article 11 devrait préciser le(s)quel(s) de ces règlements est (sont) visé(s). Au cas où l'approbation ministérielle serait exigée

pour chacun de ces règlements, l'article 11 devrait débiter comme suit:

"Tout règlement interne est soumis (...)".

Pour le reste, la Chambre apprécie fortement que l'alinéa deux de l'article 11 prévoit expressément "*l'avis de la représentation du personnel*". Même si cette disposition fait double emploi, comme le souligne à juste titre son commentaire, avec l'article 36 du statut général, il est un fait que, trop souvent, le pouvoir politique ou hiérarchique "*oublie*" de consulter la représentation du personnel ...

Articles 12 à 14

Ces articles ne donnent pas lieu à observation.

6. Conclusion

L'exposé des motifs du projet qui est devenu le règlement grand-ducal du 13 avril 1984 avait exprimé le vœu "*que le travail puisse devenir pour l'agent, non une contrainte extérieure nécessaire pour assurer sa subsistance, mais un moyen de s'accomplir*".

Dans cet esprit, la Chambre des fonctionnaires et employés publics exhorte le gouvernement à faire abstraction de la détérioration du système actuel de l'horaire de travail mobile en prolongeant inutilement la plage fixe de l'après-midi et à revoir le projet sous avis à la lumière des propositions d'amélioration et autres remarques présentées ci-avant.

Ainsi délibéré en séance plénière le 6 avril 2011.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Vice-Président,

R. WOLFF