

A V I S

DE LA

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES  
ET EMPLOYES PUBLICS

sur

le projet de règlement grand-ducal portant fixation  
de la durée normale de travail et introduction de  
l'horaire de travail mobile dans les services de l'Etat

Par dépêche du 27 avril 1982, Monsieur le Ministre de 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.

Ce projet poursuit un double but:

D'une part, il fixe la durée normale de travail des agents publics en exécution de l'article 18 de la loi du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat.

D'autre part - et ceci constitue le but essentiel du projet - il tend à fixer pour le secteur Etat les modalités générales d'un nouveau système de travail, en l'occurrence l'horaire de travail mobile. Comme le souligne l'exposé des motifs, le projet n'entend pas introduire d'office l'horaire mobile dans toutes les administrations de l'Etat, mais il se propose uniquement de "fixer un cadre global, une structure générale en matière de réglementation de l'horaire mobile, ceci ... afin d'éviter la multiplication d'expériences divergentes."

En effet, plusieurs départements ministériels et autres services de l'Etat ont, depuis un certain temps, commencé à adopter des systèmes de travail analogues à celui prévu par le présent projet, faisant ainsi nécessairement des "expériences divergentes". Voilà pourquoi le Gouvernement s'est proposé de fixer des directives générales ou un "cadre global" dans les limites duquel les différentes administrations pourront adopter l'horaire de travail mobile.

On voit d'ailleurs mal pourquoi le Gouvernement ne s'est pas engagé dans cette direction plus tôt, alors que bon nombre de pays européens ont adopté l'horaire flexible depuis des années. Nous n'avons qu'à regarder au-delà de nos frontières: des milliers d'entreprises françaises, suisses, allemandes et, récemment, belges, ont reconnu les avantages incontestables de l'horaire mobile.

Beaucoup de firmes luxembourgeoises ont suivi l'exemple. Pourquoi le secteur public refuserait-il à ses agents un pas dans la direction de l'humanisation du travail?

Dès le début du développement industriel en Europe occidentale, donc depuis le milieu du 19<sup>e</sup> siècle, toute une série de luttes et d'efforts ont été entrepris pour faire respecter ce qu'on appelait à l'époque "la dignité de l'homme au travail".

De grands progrès ayant été réalisés dans le domaine des conditions matérielles des travailleurs, l'accent - de nos jours - est mis plutôt sur ce qu'on est convenu de désigner par "humanisation du travail".

En effet, la psychologie du travail (p. ex. MUNSTERBERG, Harvard Univ. 1913) enseigne depuis fort longtemps que le travail doit être adapté aux besoins de l'homme et elle nie le postulat ancien, suivant lequel l'homme aurait nécessairement à s'adapter à l'organisation du travail, ce cadre étant, à son tour, déterminé par un ensemble de contraintes techniques et économiques échappant au contrôle humain.

Le développement de la technique, stimulé par la demande croissante de la société dite "de consommation", a entraîné une accélération considérable du rythme du travail, et cela non seulement dans les unités de production, mais également dans les services administratifs, auxquels "la chaîne" a imposé ses cadences.

Or, l'inutile médiocrité de la vie professionnelle ne manque pas d'avoir des effets fâcheux sur ceux qui doivent la mener. La continuelle précipitation crée des tensions nerveuses qui, à la longue, usent prématurément le système et peuvent causer certaines maladies cardio-vasculaires ou gastriques.

Aussi cherche-t-on à y remédier, p. ex. en abandonnant progressivement le cadencement et le morcellement des tâches, ou en libéralisant la distribution, sur la journée ou sur la semaine, du temps consacré au travail.

Les avantages du travail à horaire mobile - tant pour le patron que pour le travailleur - n'ont plus besoin d'être démontrés. La Chambre voudrait en rappeler les principaux.

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.
4. Grâce au nouveau système, la notion de "retard" au poste de travail n'existera plus, ce qui aura un effet déculpabilisateur pour les agents et épargnera aux supérieurs de devoir s'occuper de peccadilles.

5. Les travaux difficiles qui exigent une parfaite concentration pourront désormais être exécutés en dehors des heures d'ouverture au public: ils pourront ainsi être mieux faits et plus vite. Partant, l'innovation peut contribuer à augmenter l'efficacité des services publics.

6. Le travail journalier paraîtra plus intéressant à l'agent qui, de ce fait, aura une attitude plus positive à l'égard de ce qui, actuellement, lui paraît être une contrainte plutôt qu'une prestation volontaire. Ceci contribuera assurément - fait d'ailleurs constaté dans les pays voisins - à une réduction considérable du taux d'absentéisme, d'où évidemment un meilleur rendement du personnel et un accroissement de la productivité.

En effet, des sondages effectués dans des entreprises étrangères et indigènes ont clairement démontré que l'horaire mobile donne lieu à une augmentation non négligeable de la production. D'ailleurs, la meilleure preuve en est qu'aucune entreprise ayant introduit le système du travail à horaire mobile à titre d'essai ne l'a abandonné ensuite.

En guise de conclusion, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime que l'introduction de l'horaire mobile dans les administrations publiques aura un effet bénéfique et elle marque donc son accord de principe avec le projet sous avis, dont le texte appelle cependant les remarques qui suivent.

## Examen du texte

### Intitulé

Le but du projet n'est pas d'introduire d'office l'horaire mobile pour toutes les administrations et tous les services de l'Etat, mais plutôt de fixer les règles générales du système pour les cas où son introduction est décidée par les chefs d'administration sous l'approbation du Ministre du ressort. L'intitulé du projet induit donc en erreur s'il parle d'"introduction de l'horaire mobile". Ce terme est à remplacer par "des modalités".

### Article 1er

Cet article délimite le champ d'application des nouvelles dispositions. Pour la définition des notions de fonctionnaire, stagiaire-fonctionnaire et employé il renvoie à l'article 1er du statut général. Du point de vue rédactionnel, la Chambre estime que la tournure "conformément à" est mal choisie et qu'elle doit être remplacée par: "tels que ces catégories de personnel sont définies à ..."

### Article 2

Cet article fixe la durée normale et l'horaire normal de travail pour les services qui ne fonctionneront pas sous le régime de l'horaire mobile.

Comme les alinéas représentent des paragraphes, l'alinéa 1er est à faire précéder du chiffre "1".

Quant au fond, il a été oublié de reprendre la disposition du chapitre 2, n° 4 de l'instruction de service du 25 juillet 1975 sur la durée de service et les congés du personnel de l'Etat, disposition qui permet la fixation d'un horaire de travail différent si l'intérêt du service ou du public l'exige. Il est indispensable d'ajouter cette disposition comme paragraphe 3 à l'article 2.

La Chambre suggère le texte suivant:

"3. Par dérogation aux paragraphes qui précèdent, le chef d'administration peut, sous l'approbation du Gouvernement, modifier l'horaire normal du travail journalier si l'intérêt du service l'exige."

### Article 3

L'article 3 permettra de déroger à la règle générale en vue de l'introduction de l'horaire mobile, décision qui appartient au chef d'administration. Encore faudrait-il que le texte le dise expressément. Aussi la Chambre propose-t-elle de rédiger le paragraphe 1er comme suit:

"Par dérogation aux dispositions de l'article 2 ci-dessus, le chef d'administration, sous l'approbation du Ministre du ressort, peut autoriser ses agents à travailler, etc".

A remarquer que la mention du paragraphe 2 est à supprimer, puisqu'il s'agit de déroger le cas échéant à toutes les dispositions de l'article 2, et non pas uniquement à celle fixant l'horaire de service normal de 8 à 12 et de 14 à 18 heures.

Le paragraphe 2 définit l'horaire mobile. Pas de remarque quant au fond. Du point de vue rédactionnel, la phrase gagnerait cependant si l'on disait: "... de disposer lui-même des heures d'arrivée, de présence à son lieu de travail et de départ."

#### Article 4

Cette disposition prévoit que "dans tous les cas", les heures de travail prestées sont à enregistrer par "un système de gestion d'horaire informatique".

La Chambre est d'avis que cette innovation s'avérerait inutilement onéreuse. D'abord il est évidemment superflu d'introduire l'enregistrement électronique pour les administrations, services ou agents qui continueront à travailler suivant l'horaire normal, et la Chambre s'y oppose. Il serait d'ailleurs impensable d'imposer ce système à l'enseignement.

Par ailleurs, et au lieu de se lancer sur l'acquisition d'un nouveau matériel électronique très cher, mais dont le fonctionnement régulier est loin d'être assuré, l'Etat serait bien conseillé de s'inspirer du système d'enregistrement peu coûteux que les CFL ont adopté, "sous l'agrément du Gouvernement" pour leurs services qui travaillent suivant l'horaire mobile.

La Chambre propose de remplacer le texte du paragraphe 1er par la disposition suivante:

"L'agent travaillant par horaire mobile est tenu de consigner journalièrement ses heures d'arrivée, de présence et de départ dans un registre ad hoc."

#### Article 5

Cet article règle les cas où l'agent a travaillé plus, ou moins, que la norme mensuelle; sont admis une avance de 10 heures de travail ou un manque de 6 heures au plus.

L'alinéa 2 n'est pas trop clair alors qu'il fait croire que, même dans l'hypothèse d'un solde positif de 10 heures, 4 seulement en peuvent être compensées par un congé d'une demi-journée, le reste tombant en économie.

Le dernier alinéa ne prévoit pas le report d'un solde positif, qui doit toutefois être possible.

La Chambre propose de rédiger ces deux alinéas comme suit:

"Une fraction de 4 heures du solde positif peut être convertie en congé de récréation d'une demi-journée, à prendre obligatoirement au cours du mois suivant.

"Le solde positif et le solde négatif sont respectivement à récupérer et à compenser au cours du mois suivant."

#### Articles 6 et 7

Ces deux articles définissent les limites avant et arrière de la journée de travail, les heures de présence obligatoires et les interruptions de travail imposées en vue d'éviter des abus contraires à l'hygiène du travail.

Ces dispositions n'appellent pas de remarque quant au fond, sauf qu'à l'article 7, paragraphe 1er, le "chef d'administration" est à remplacer par "le chef hiérarchique", alors qu'il est difficilement imaginable que dans les grandes administrations, le chef s'occupe des dispenses de service sollicitées par les agents.

Au paragraphe 3, sub b), les mots "les vacances principales" sont superflus et d'ailleurs faux; ils doivent être biffés. Par contre, on pourrait ajouter, "au moins" avant les "12 heures consécutives" de la dernière phrase.

#### Article 8

Dans le souci évident d'éviter toute entrave au travail régulier des services et de sauvegarder les intérêts du public aussi bien que celui de l'Etat, cet article fixe les heures de la journée pendant lesquelles tous les bureaux doivent fonctionner.

La Chambre marque son accord avec ce texte.

#### Article 9

Certaines heures d'absence du poste de travail doivent néanmoins être bonifiées comme heures normales de service. Il s'agit notamment des voyages de services, des congés et de certaines dispenses de services.

Le fond de l'article n'appelle pas de remarque.

Quant au texte, la Chambre propose de remplacer au paragraphe 1er, alinéa 1er, le terme "considérées" par "bonifiées" et de supprimer au 1er tiret les mots "projet de". Quoique l'énumération du paragraphe 2 ne soit pas limitative, la Chambre demande d'y ajouter, en vue d'éviter tout litige ultérieur, "l'appel pour prise de sang" ainsi que "l'exercice d'un mandat politique ou syndical", cette dernière notion n'étant pas comprise dans "l'accomplissement des devoirs civiques et politiques" figurant en tête de l'énumération. Enfin, au paragraphe 3, il y a lieu de dire correctement: "Les bonifications d'heures d'absence ..."

#### Article 10

L'inobservation des règles relatives à la durée du travail entraîne pour l'agent des sanctions disciplinaires. Pas de remarque, sauf que le texte ne perdrait rien s'il était rédigé comme suit:

"L'inobservation ... l'application des mesures disciplinaires prévues par son statut."

#### Article 11

Cet article traite des heures supplémentaires, qui sont plus difficiles à définir en cas d'horaire mobile où l'agent peut, de son propre gré, travailler plus de 8 heures par jour si le cœur lui en dit.

Le projet propose de considérer comme heures supplémentaires celles prestées "en conformité de l'article 19" du statut "et qui se situent en dehors des heures de l'amplitude", c'est-à-dire avant 7 heures du matin et après 19 heures du soir. Cette définition pourrait donner lieu à des contestations, par exemple dans le cas de l'agent qui, pendant 3 semaines, serait tenu de travailler jusqu'à 20 heures du soir en raison d'un surcroît exceptionnel de travail. Il aurait presté 15 fois une heure (de 18 à 19), soit 15 heures qui ne seraient pas considérées comme heures supplémentaires et dont 5 ne pourraient pas être récupérées dans le système de l'horaire mobile (cf. article 5) alors qu'il est inimaginable qu'en cas de surcroît de travail cet agent ne presterait pas pour commencer son cadre normal.

La Chambre suggère donc la définition suivante: "Sont considérées ... les heures de travail prestées au-delà de la huitième heure par jour, à la demande expresse de son supérieur hiérarchique et dans les conditions définies à l'article 19, alinéa 1er, de la loi du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat."

#### Article 12

Pas de remarque, sauf qu'il doit rester entendu que les instructions supplémentaires dont question ne peuvent pas modifier les règles générales fixées par le présent règlement, elles ne pourront que les expliquer en détail.

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics marque son accord avec le projet.

\* \* \*



Dans sa lettre de transmission citée au début du présent avis, Monsieur le Ministre de la Fonction Publique demande en outre à la Chambre de se prononcer également "sur les autres décisions prises à ce sujet par le Gouvernement en conseil, à savoir que le projet sera remodelé pour tenir compte des modifications de détail suivantes:

- (1) - la coupure de midi durera au moins une heure;
- (2) - la journée de travail comportera au maximum 8 heures de travail;
- (3) - la semaine de travail portera au maximum sur 40 heures de travail; ceci afin de tenir compte des impératifs de la médecine du travail;
- (4) - compte tenu des incidences budgétaires et des intérêts du secteur de la restauration, la question de la création de cantines destinées aux agents publics est tenu en suspens."

ad (1)

L'article 7 du projet soumis à la Chambre prévoit à son paragraphe 3, sub a) que la coupure de midi est obligatoirement d'une heure au moins, et la Chambre a marqué son accord avec cette durée de la pause obligatoire.

ad (2) et (3)

La principale caractéristique du système de l'horaire mobile est la liberté accordée au salarié d'aménager à sa guise, tout en respectant certaines limites dictées par l'intérêt du service, sa journée et sa semaine de travail. S'il se sent en forme et si la tâche du moment lui va, il peut vouloir profiter de son enthousiasme et travailler dix heures sans nuire à sa santé. Par contre, si un autre jour le coeur ne lui en dit pas, il peut raccourcir sa journée de travail dans les limites permises par les impératifs du service. Un tel système est plutôt en accord avec les principes d'une bonne hygiène de travail qu'un cadre rigide et imposé immuablement jour par jour.

Or, prescrire 8 heures de travail par jour et 40 heures par semaine revient évidemment à rendre impossible le travail sous le régime de l'horaire mobile; tout ce qui resterait permis dans ce cas en matière d'"horaire mobile" serait la faculté de décaler d'une demi-heure le début et la fin de la journée de travail.

En conséquence, la Chambre se prononce pour le maintien du système tel qu'il est prévu aux articles 3 à 8 du projet.

ad (4)

Quant à la question des cantines, la Chambre se doit de souligner que ce qui a été accordé aux uns, en l'occurrence aux agents des P. et T. et aux membres militaires et civils de l'Armée, ne peut être refusé aux autres, quitte à ce que la prestation soit accordée sous une autre forme, par exemple comme "ticket-repas."

Au secteur de la restauration, dont la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'a pas la sauvegarde des intérêts dans ses compétences, il pourrait

être suggéré dans ce cas de créer rapidement des restaurants "self-service" convenables mais compétitifs à proximité des grandes administrations. De telles créations seraient d'ailleurs à l'avantage du tourisme, alors que la ville n'offre presque plus que des restaurants de "grand luxe" à ses visiteurs.

L'argument de "l'incidence budgétaire" est donc à écarter en raison de l'équité qui exige que tous les agents de l'Etat soient mis sur un pied d'égalité en cette matière.

Ainsi délibéré en séance plénière le 24 juin 1982.

Le Secrétaire,



Le Président,



CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES  
ET EMPLOYÉS PUBLICS

11, AVENUE DE LA PORTE-NEUVE  
2227 LUXEMBOURG

Luxembourg, le 25 juin 1982.

Monsieur le Ministre  
de la Fonction Publique

L u x e m b o u r g

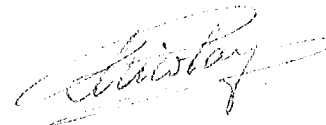
Monsieur le Ministre,

Me référant à votre dépêche du 27 avril 1982, j'ai l'honneur de vous transmettre en annexe l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de règlement grand-ducal portant fixation de la durée normale de travail et introduction de l'horaire de travail mobile dans les services de l'Etat.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma plus haute considération.

Le Président de la Chambre  
des Fonctionnaires et Employés publics,

p.d.



Secrétaire

