

N° 8121¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

**portant modification de la loi modifiée du 16 avril 1979
fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat**

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS**

**sur le projet de loi et sur le projet de règlement grand-ducal
déterminant les conditions générales relatives à l'exercice du
télétravail des fonctionnaires et employés de l'Etat**

(24.2.2023)

Par deux dépêches du 19 décembre 2022, Monsieur le Ministre de la Fonction publique a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les projets de loi et de règlement grand-ducal spécifiés à l'intitulé.

Lesdits projets visent à conférer un nouveau cadre général à l'exercice du télétravail dans la fonction publique étatique, conformément à ce qui est prévu au point 4 de l'accord salarial conclu le 4 mars 2021 entre la Confédération Générale de la Fonction Publique (CGFP) et le gouvernement.

Ils appellent les observations suivantes de la part de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

*

REMARQUES GENERALES

En raison de la situation de crise due à la pandémie Covid-19 et afin de permettre à un maximum d'agents de travailler à domicile pour garantir le fonctionnement ininterrompu des services publics, le règlement grand-ducal du 10 octobre 2012 déterminant les conditions générales relatives à l'exercice du télétravail dans la fonction publique a été abrogé avec effet au 18 mars 2020. Depuis cette date, il n'existe plus de cadre réglementaire pour l'exercice du télétravail dans la fonction publique. Or, à défaut d'un tel cadre fixant les conditions générales relatives au télétravail auprès de tous les services, administrations et établissements publics, les chefs d'administration sont totalement libres de fixer les règles applicables au personnel concerné. Ceci a pour conséquence que les règles en question varient d'une administration à l'autre, le cas échéant au détriment des agents.

Il est donc grand temps qu'il soit enfin remédié à ce vide juridique et à la situation défavorable qui en résulte.

Selon les informations à la disposition de la Chambre, il a été retenu entre le gouvernement et la CGFP de déterminer les règles applicables en matière de télétravail dans un règlement grand-ducal, ceci afin de garantir que ces règles figurent dans un texte ayant au moins une valeur juridique égale à celle des dispositions qui existaient avant le 18 mars 2020. Or, rien n'aurait empêché de fixer dans la loi, et plus précisément dans le statut général, les nouvelles règles générales relatives au télétravail.

D'après l'exposé des motifs joint au projet de règlement grand-ducal sous avis, « l'émergence de maintes nouvelles formes de travail, les soi-disant « New Ways of Working » (NWOW), remettant en cause les usages et attentes en matière d'horaires de travail et d'obligation de présence sur le lieu de travail, a engendré une transformation profonde du monde du travail tel que connu jusqu'à maintenant » et « la pandémie liée au Covid-19 a accentué et accéléré cette évolution de sorte que le

télétravail fait désormais partie intégrante de la vie professionnelle quotidienne d'une grande partie de la population active ».

Au même exposé des motifs, il est précisé que « *les enjeux en terme d'attractivité qu'engendre le télétravail sont notables pour les employeurs, dont aussi l'État: le fait de pouvoir offrir aux agents la possibilité de faire du télétravail permet non seulement d'attirer de nouveaux talents, mais aussi de fidéliser les collaborateurs existants* ».

La Chambre se rallie à ces affirmations. Elle est favorable de façon générale à la flexibilisation du temps de travail, entre autres en vue d'une plus grande conciliation entre vie privée et vie professionnelle.

La Chambre relève néanmoins que si le télétravail, qui est entre-temps devenu une normalité pour de nombreux agents publics, peut certainement avoir des avantages pour les uns – comme la possibilité de concilier plus étroitement emploi et famille – il peut présenter autant de désavantages pour les autres. En effet, en raison de l'utilisation accrue des technologies d'information et de communication, les liens sociaux et la communication interhumaine sont devenus plus difficiles. Au niveau des relations de travail, le télétravail a ainsi causé durant la pandémie dans certaines administrations des répercussions négatives concernant la collaboration entre collègues et les retours des supérieurs hiérarchiques sur le travail effectué.

La formation des agents publics en télétravail a également été affectée pendant la pandémie. Les cours de formation ont souvent dû être organisés à distance par visioconférence, ou même à travers d'autres outils numériques qui ne permettaient pas de voir physiquement les différents interlocuteurs, situation qui a pu être considérée comme pesante par les candidats. Le manque des contacts avec les formateurs et des échanges avec les autres candidats – qui sont pourtant des éléments motivants – ensemble avec le défi de concentration et les problèmes de dysfonctionnement des espaces numériques de travail en relation avec les formations à distance ont vraisemblablement eu un effet négatif sur les apprentissages.

Tous ces éléments devront être pris en considération par les agents candidats au télétravail et le chef d'administration dans le cadre de la mise en place du télétravail.

Selon l'exposé des motifs accompagnant le projet de règlement grand-ducal, « *il va de soi que le présent projet ne peut suffire à garantir la mise en œuvre optimale du télétravail dans la Fonction publique, mais devra aller de pair avec des mesures d'accompagnement ciblées à destination des administrations* ».

La Chambre est d'accord que, afin d'éviter des inégalités de traitement par exemple, il y a lieu de mettre en place des règles claires, transparentes et uniformes en matière de télétravail, à appliquer et à respecter auprès de tous les services, administrations et établissements publics dans la fonction publique, règles qui devront le cas échéant être précisées et adaptées selon les différents services, administrations et établissements publics. Toutefois, il faut éviter de créer une surrégulation au détriment des agents et du bon fonctionnement des services publics. Il faut laisser une certaine latitude aux chefs d'administration pour déterminer des conditions de travail particulières afin de tenir compte des besoins spécifiques de chaque service et de chaque agent, ceci après concertation avec les représentations du personnel conformément à l'article 36 du statut général.

À noter que le télétravail soulève aussi la question importante à prendre en considération de l'imposition des travailleurs qui prestent des jours de travail à leur domicile ou lieu de résidence en dehors du Luxembourg. Le dossier sous examen ne traite pas cette question.

Finalement, la Chambre note que les projets sous avis ne visent à mettre en place des règles pour le télétravail que pour la fonction publique étatique. Or, le télétravail est également possible dans le secteur communal, l'article 21bis de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux prévoyant ce qui suit (article applicable tant aux fonctionnaires qu'aux employés communaux en vertu de l'article 1^{er} de la même loi):

« Le fonctionnaire peut être autorisé par le collège des bourgmestre et échevins à réaliser une partie de ses tâches à domicile par télétravail en ayant recours aux technologies de l'information. Le collège des bourgmestre et échevins détermine les modalités d'exercice du télétravail. »

Un règlement grand-ducal déterminera les conditions générales relatives à l'exercice du télétravail. »

Ce dernier règlement grand-ducal n'a jamais été adopté, contrairement à ce qui était le cas dans le secteur étatique, où le règlement grand-ducal susvisé du 10 octobre 2012 avait été pris. Dans le secteur communal, les règles en matière de télétravail varient donc depuis toujours d'une administration communale ou d'un service communal à l'autre, le cas échéant au détriment des agents.

La Chambre demande de déterminer les conditions et modalités générales relatives à l'exercice du télétravail pour les agents communaux à travers un règlement grand-ducal, ceci simultanément avec l'application des règles prévues pour les agents de l'État pour ne pas désavantager les agents communaux par rapport à leurs collègues du secteur étatique. Rien n'empêche de lancer sans délai la procédure pour l'adoption d'un tel règlement pour le secteur communal, les dispositions prévues par les projets sous avis pouvant être transposées presque telles quelles dans ce secteur.

*

EXAMEN DU PROJET DE LOI

Ad article 2

L'article sous rubrique se propose de remplacer le terme « *domicile* » par celui de « *lieu de résidence* » pour désigner le lieu où un agent peut être autorisé à effectuer du télétravail.

La Chambre approuve cette modification du texte, qui s'inscrit dans le cadre de la flexibilisation de l'aménagement du temps de travail et qui a pour effet de renforcer l'attractivité du recours au télétravail.

Selon le commentaire de l'article 2, « *il est évident que la résidence devra être conforme à l'article 13 du statut général qui prévoit que l'agent 'est tenu de résider à un lieu qui se situe à une distance de son lieu de travail ne l'empêchant pas d'accomplir ses fonctions normalement'* ».

Si la Chambre est d'accord que l'agent doit résider à un lieu ne l'empêchant pas d'accomplir ses fonctions normalement, elle fait remarquer que la référence à la distance du lieu de travail de l'agent, c'est-à-dire des locaux de l'administration, ne fait guère de sens dans le cadre du télétravail. Un agent pourrait très bien se trouver à l'autre bout du monde et être quand même parfaitement en mesure d'accomplir ses fonctions normalement en recourant au télétravail. La portée de l'article 13 du statut général est donc à relativiser dans le contexte du télétravail.

*

EXAMEN DU PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL

Ad article 2

La première phrase de l'article 2, alinéa 1^{er}, selon laquelle « *le télétravail est volontaire* », est superfétatoire. En effet, il ressort clairement de la deuxième phrase dudit alinéa ainsi que de l'article 19bis, alinéa 1^{er}, du statut général que le télétravail est volontaire.

Selon l'article 2, alinéa 2, le gouvernement en conseil a le droit d'exiger l'exercice du télétravail en cas de situation de force majeure.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics relève d'abord que la force majeure n'est pas définie par le texte. D'après le commentaire des articles, il s'agit de « *circonstances exceptionnelles* ». Or, la notion juridique de force majeure implique non seulement l'existence de circonstances exceptionnelles, mais également l'imprévisibilité de celles-ci et l'impossibilité d'exécuter les dispositions généralement applicables, en l'occurrence l'impossibilité de garantir le fonctionnement continu des services publics.

Cela dit, la Chambre signale ensuite que le texte sous avis permet au gouvernement en conseil de prendre une décision imposant le télétravail qui déroge à la loi, et plus précisément à l'article 19bis du statut général, selon lequel le télétravail est en effet facultatif. Le texte est ainsi contraire à la hiérarchie des normes, un arrêté du gouvernement en conseil ne pouvant pas déroger à la loi, surtout si la loi elle-même ne prévoit pas cette possibilité.

La Chambre demande par conséquent de supprimer l'alinéa 2. Au cas où le télétravail devrait être mis en place obligatoirement dans une situation de force majeure (par exemple dans le cas d'une pandémie), une loi spéciale devrait alors être adoptée pour déroger au statut général. En cas de situation

de crise, les dispositions constitutionnelles relatives à l'état de crise pourraient le cas échéant trouver application.

Ad article 3

L'article sous rubrique consacre le principe de l'égalité de traitement entre les télétravailleurs et les autres agents.

Il y est notamment précisé que ce principe s'applique entre autres « *au traitement de données à caractère personnel à des fins de surveillance dans le cadre des relations de travail* ».

La Chambre des fonctionnaires et employés publics s'interroge sur la signification de cette disposition. Si l'administration a bien le droit d'encadrer et de contrôler l'exercice de leurs tâches par les agents en télétravail, tout comme pour les agents travaillant dans les locaux de l'administration, elle ne peut cependant pas surveiller les télétravailleurs en portant atteinte au droit à la vie privée et personnelle.

Le règlement grand-ducal du 10 octobre 2012 déterminant les conditions générales relatives à l'exercice du télétravail dans la fonction publique comportait des dispositions garantissant le respect de la vie privée du télétravailleur. La Chambre demande de reprendre ces dispositions dans le nouveau règlement grand-ducal.

Le texte sous avis prévoit en outre que le principe de l'égalité de traitement concerne également le temps de travail.

La Chambre fait remarquer que ceci doit impliquer que la saisie réelle du temps de travail doit être possible pour les agents en télétravail. Selon les informations à la disposition de la Chambre, une telle saisie réelle n'est cependant pas possible à l'heure actuelle pour les télétravailleurs de certains établissements publics et administrations, puisque les chefs d'administration ont décidé de limiter à huit le nombre maximal d'heures de travail pouvant être prestées en télétravail. Cette façon de faire est contraire à l'article 18-2 du statut général, selon lequel la durée de travail maximale ne peut dépasser ni dix heures par jour, ni quarante-huit heures par semaine. En cas d'application de l'horaire de travail mobile, les administrations et établissements publics ne devraient donc pas pouvoir fixer pour les seuls télétravailleurs un nombre maximal d'heures de travail (par exemple huit ou neuf heures par jour), en dérogeant au maximum prévu par la loi.

La Chambre approuve que les précisions suivantes figurent à ce sujet au commentaire de l'article 8:

« Dans un souci d'égalité de traitement entre télétravailleurs et agents exerçant leurs fonctions sur leur lieu d'affectation, et plus particulièrement en matière de gestion du temps, toute entité administrative devra mettre en place un système permettant d'enregistrer le temps de travail journalier effectivement presté par chaque agent en télétravail, conformément à l'article 18-11 du statut général des fonctionnaires de l'État et à un arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne du 14 mai 2019 [cf. affaire C-55/18]. À défaut d'un système électronique d'enregistrement du temps de travail à distance pour les agents en télétravail, les entités administratives mettront à disposition des agents des alternatives. L'attribution de forfaits journaliers fixes aux agents en télétravail n'est, par conséquent, pas en adéquation avec le statut général et l'arrêt précité et est contraire au principe d'égalité de traitement. »

La Chambre estime cependant que la précision selon laquelle chaque entité devra mettre en place un système d'enregistrement du temps de travail journalier effectivement presté par les télétravailleurs devrait figurer dans le texte du règlement, et non pas seulement au commentaire des articles.

Étant donné que le télétravailleur a les mêmes droits et devoirs que les autres agents, la Chambre se demande, d'une part, si l'agent en télétravail a le droit d'occuper son poste dans les locaux de l'administration pendant les jours où il est autorisé à effectuer du télétravail et, d'autre part, si l'administration doit laisser son poste de travail, ou son bureau, vacant pendant ces jours. On peut imaginer qu'au sein d'une administration ayant un grand nombre de télétravailleurs, et où les agents travaillent ainsi pour partie aux bureaux et pour partie à distance en alternance, les bureaux soient partagés et leur nombre partant réduit.

De plus, les agents en télétravail devraient pouvoir participer aux réunions et formations dans les locaux de l'administration et donc quitter leur lieu de télétravail à cette fin. Or, est-ce que sur le trajet entre le lieu de télétravail et les locaux de l'administration, les agents sont considérés comme étant en mission de service? En d'autres termes, est-ce que le trajet entre le lieu de télétravail et l'administration

pendant les heures de travail est considéré comme temps de travail? Cette question est très importante d'un point de vue des responsabilités, des assurances et des règles en matière d'accidents du travail.

Par ailleurs, il se pose la question du calcul des frais de route, de séjour et de déplacement pour les agents en télétravail. Selon la réglementation actuellement en vigueur, les frais de déplacement sont calculés sur la base de la distance kilométrique entre le domicile et le lieu de travail. Toutefois, cette réglementation, et notamment le règlement grand-ducal du 14 juin 2015 sur les frais de route et de séjour ainsi que sur les indemnités de déménagement des fonctionnaires et employés de l'État, ne tient pas spécialement compte des déplacements des télétravailleurs.

Le dossier sous avis ne comporte aucune précision quant aux différents points soulevés ci-avant.

L'alinéa 3 dispose que « *le télétravailleur reçoit en outre au même titre et au même rythme que les autres agents, les informations courantes que le chef d'administration fait circuler dans l'administration* ».

La Chambre estime que ce texte est superfétatoire, puisque l'alinéa 1^{er} précise déjà que le télétravailleur a les mêmes droits que les agents exerçant leurs fonctions dans les locaux de l'administration. Elle propose de l'insérer à titre de précision au commentaire des articles.

Ad article 4

L'article 4, alinéa 1^{er}, prévoit que l'éligibilité des fonctions au télétravail est évaluée par chaque administration « *dans un délai de six mois* » sur la base des descriptions des fonctions existantes dans l'administration.

Il y a lieu de préciser le moment à partir duquel le délai de six mois commence à courir, précision qui manque en effet dans le texte projeté. Selon le commentaire de l'article 4, le délai commence à courir à partir du moment où l'administration décide de mettre en œuvre le télétravail.

Plusieurs questions se posent à ce sujet. D'abord, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande comment la décision de mettre en œuvre le télétravail sera formalisée par l'administration. À défaut de formalisation par écrit de cette décision, il sera impossible de déterminer le moment de départ du délai susvisé.

Ensuite, la Chambre se demande ce qui se passe lorsque de nouveaux postes et fonctions sont créés au sein de l'administration ou lorsque les descriptions des fonctions changent. Est-ce que l'administration doit alors à chaque fois procéder à une nouvelle évaluation de l'éligibilité au télétravail, en consultant la représentation du personnel? Dans l'affirmative, dans quel délai doit-elle le faire? À noter qu'une telle façon de procéder peut poser problème pour les agents concernés, par exemple lorsqu'une fonction initialement éligible au télétravail ne le sera plus après l'adaptation de la description y relative. Il peut en être ainsi lorsqu'un agent change de son administration d'origine n'ayant pas de fonctions éligibles au télétravail vers une administration qui dispose de telles fonctions, et au moment où il est engagé à la nouvelle administration, celle-ci change les descriptions des fonctions pour les rendre non éligibles au télétravail. De même, l'autorisation de télétravail pourrait être retirée à un agent en cas d'adaptation de la description de la fonction concernée (cf. article 14, paragraphe (2), point 1°). De telles situations doivent forcément être évitées.

Dans ce contexte, il se pose par ailleurs la question de savoir si les agents auront le droit de consulter les descriptions des postes et fonctions en amont de leur engagement, pour savoir si ceux-ci sont éligibles ou non au télétravail.

L'article 4, alinéa 3, dispose que, « *pour tout département ministériel ou toute administration qui ne dispose pas de représentation du personnel, le délégué à l'égalité entre femmes et hommes assurera ces fonctions* ».

La Chambre relève que ce texte prête à confusion puisqu'il n'est pas clair ce qui y est visé par « *ces fonctions* ».

Dans un souci de clarté, elle recommande de regrouper les alinéas 2 et 3 en un alinéa unique et nouveau, ayant la teneur suivante:

« La représentation du personnel ou, à défaut, le délégué à l'égalité entre femmes et hommes sont associés à l'analyse organisationnelle de l'éligibilité et de la non-éligibilité des fonctions. »

À ce sujet, la Chambre signale que cette mission de la représentation du personnel (ou du délégué à l'égalité) en matière de télétravail n'est pas mentionnée à l'article 36 du statut général. Le projet de

règlement grand-ducal sous examen introduit donc une nouvelle mission qui n'est pas prévue par la loi, ce qui pose problème d'un point de vue de la hiérarchie des normes.

De plus, il faudra préciser dans le texte ce qu'il y a lieu d'entendre par « *associés* », notion qui n'est pas employée à l'article 36 du statut général et au règlement grand-ducal d'exécution de celui-ci. Étant donné que le texte ne prévoit pas la formule « *entendu(s) en son/leur avis* », qui est plus généralement utilisée dans les dispositions applicables dans la fonction publique, la Chambre comprend et approuve que les auteurs du texte ont voulu aller plus loin avec le terme « *associés* », la représentation du personnel devant marquer son accord avec l'analyse organisationnelle de l'éligibilité et de la non-éligibilité au télétravail des fonctions au sein de l'administration.

Ces remarques valent également pour l'article 5, alinéa 2, du projet sous avis, prévoyant que la représentation du personnel est associée à l'élaboration du document de cadrage relatif au télétravail.

Selon le dernier alinéa de l'article 4, l'éligibilité individuelle au télétravail « *fait l'objet* » – donc obligatoirement (ce qui est confirmé par le commentaire des articles) – d'un entretien entre l'agent candidat et son supérieur hiérarchique, conformément à l'article 6.

Ce dernier article prévoit cependant en son alinéa 4 que l'entretien entre l'agent candidat et son supérieur hiérarchique « *peut avoir lieu* », c'est-à-dire qu'il est donc facultatif.

Il faudra redresser cette incohérence entre le texte de l'article 4, dernier alinéa, et celui de l'article 6, alinéa 4, soit en supprimant cette deuxième disposition (qui fait quant au fond double emploi avec la première), soit en prévoyant à celle-ci que l'entretien en question « *doit avoir lieu* ».

Toutefois, pour le cas où les auteurs du texte auraient voulu prévoir deux entretiens, à savoir un premier entretien au moment de l'évaluation de l'éligibilité des fonctions et un deuxième lors de la procédure de décision (cf. article 6), il ne serait pas du tout logique de rendre le premier obligatoire et le deuxième facultatif. Dans ce cas, il faudra d'abord impérativement clarifier le texte et, ensuite, rendre obligatoire le deuxième entretien organisé dans le cadre de la procédure de décision, cet entretien étant en effet, de l'avis de la Chambre, plus important pour l'agent concerné.

Ad article 5

D'après l'article 5, le chef d'administration « *peut* » élaborer un document de cadrage spécifiant les règles applicables au télétravail au sein de l'administration.

Étant donné que ledit document est facultatif, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande quelles sont les conséquences en cas d'absence d'un tel.

Ad article 6

Dans le cadre de la procédure d'autorisation de télétravail, l'agent doit adresser une demande écrite et dûment motivée par la voie hiérarchique au chef d'administration.

La Chambre estime que l'exigence selon laquelle la demande doit être « *dûment motivée* » est superflue et problématique. En effet, d'après l'article 4, les postes et fonctions éligibles au télétravail sont déterminés par avance, tant de façon générale au sein de l'administration que de façon individuelle pour chaque agent candidat au télétravail. La motivation à fournir, qui est dès lors purement personnelle, n'est pas nécessaire. Si un poste est éligible au télétravail, la motivation personnelle de l'agent ne doit pas être considérée, voire devenir un obstacle à l'autorisation de télétravail. De plus, l'exigence de devoir motiver sa demande est contraire à l'esprit du texte, qui entend encourager le recours au télétravail (cf. exposé des motifs, point II).

Au vu de ces considérations, la Chambre demande de supprimer entièrement l'exigence de motiver la demande de télétravail.

Selon le texte, le supérieur hiérarchique direct de l'agent candidat doit émettre un avis sur la demande de télétravail.

La Chambre estime que l'agent devrait obtenir une copie de cet avis, notamment afin de pouvoir prendre utilement position en cas de rejet de la demande.

Concernant le rejet de la demande, qui doit être fait par écrit, la Chambre est d'avis que l'agent devrait aussi émettre ses explications par écrit, ceci par souci de preuve.

Ad article 7

L'article 7 énumère les mentions qui doivent figurer dans le document autorisant le télétravail.

Au point 3°, il faudra écrire « *les lieux d'exercice du télétravail* », afin de couvrir la possibilité pour l'agent de travailler depuis plusieurs lieux (comme le domicile légal et un lieu de résidence temporaire par exemple).

Concernant la quotité de télétravail autorisée et la répartition des heures de télétravail (point 4°), le commentaire de l'article 7 précise que l'autorisation doit comporter « *la quotité de télétravail autorisée, exprimée soit par un nombre maximal d'heures par semaine, soit par un ou plusieurs jours de la semaine déterminé(s) précisément* ». Cette précision importante devrait figurer dans le texte du règlement.

Ensuite, la Chambre se demande si l'autorisation de télétravail pourra être amendée (par exemple en cas de changement de résidence ou de fonction de l'agent), ou si une nouvelle autorisation devra être émise chaque fois qu'un élément à la base de l'autorisation initiale fait l'objet d'un changement. Le texte ne comporte pas de précision à ce sujet.

Ad article 8

Concernant le respect des dispositions légales relatives au temps de travail, la Chambre des fonctionnaires et employés publics renvoie aux observations formulées ci-avant quant à l'article 3.

Pour ce qui est du droit à la déconnexion en dehors des périodes de temps de travail habituel ou des périodes pendant lesquelles l'agent est à disposition de l'administration, l'article 8, alinéa 2, précise qu'il peut être dérogé à ce droit « *en cas d'urgence* ».

Si les cas d'urgence sont définis à l'article 19, paragraphe (1), du statut général, la Chambre fait remarquer que ces définitions sont parfois interprétées largement par les chefs d'administration au détriment des agents. Même s'il « *est difficile de cerner toutes les situations qui peuvent être qualifiées d'urgentes* » (cf. commentaire de l'article 8), la Chambre met en garde contre des abus pouvant émerger à défaut de définition claire et précise des situations d'urgence, définition qui doit limiter celles-ci au strict minimum.

La Chambre signale que la formulation du texte peut par ailleurs causer un problème plus fondamental. En effet, le texte prévoit que, en cas d'urgence, seul le télétravailleur doit être à la disposition de l'administration en dehors des périodes de temps de travail normal. A contrario, un agent qui ne fait pas du télétravail et qui quitte les locaux de l'administration en fin de journée ne doit donc pas être joignable en dehors de ses heures de travail habituelles, même en cas d'urgence.

Pour éviter de créer une inégalité de traitement entre les télétravailleurs et les autres agents, les cas d'urgence visés par le projet de règlement grand-ducal sous avis doivent donc être strictement limités à ceux visés à l'article 19 du statut général. Afin d'éviter des abus, le texte sous examen doit se référer à cette disposition du statut général.

Ad article 9

En ce qui concerne la mise à disposition au télétravailleur de l'équipement de travail nécessaire, le texte se limite à mentionner les « *outils et matériels informatiques* ».

Le télétravailleur peut toutefois aussi avoir besoin de matériel autre que des outils informatiques ne pouvant pas être utilisés à des fins privées (fournitures de bureau, etc.). De plus, il se pose la question du matériel (le mobilier par exemple) nécessaire pour la mise en place du poste et de la station de travail de l'agent en télétravail.

La mise à disposition de tout ce matériel devrait être réglée à travers un document joint à la décision autorisant le télétravail.

Ensuite, la Chambre relève que le matériel et les outils informatiques mis à disposition du télétravailleur doivent permettre à celui-ci d'exécuter son travail dans des conditions identiques à celles des collègues travaillant dans les locaux de l'administration. Le matériel fourni au télétravailleur ne doit donc pas être de moindre qualité (écrans plus petits, etc.), causant le cas échéant des problèmes de santé ou de sécurité pour celui-ci.

Lorsque le premier confinement dans le cadre de la pandémie Covid-19 avait été décidé par le gouvernement, la mise à disposition du matériel informatique et autres aux télétravailleurs et la qualité de ce matériel avaient causé de nombreux problèmes. Dans la très grande majorité des cas, ces problèmes n'étaient cependant pas imputables aux administrations elles-mêmes, qui avaient en effet été prises par surprise, comme tout un chacun, par les effets de la crise sanitaire. Certains agents ont même

dû utiliser leur propre équipement (informatique et de télécommunication) puisque les administrations ne pouvaient pas leur fournir dans l'immédiat le matériel nécessaire. D'autres agents, travaillant pour partie aux bureaux de l'administration et pour partie à distance en alternance, ont été contraints de partager l'équipement fourni pour le télétravail avec des collègues. Les problèmes de mise à disposition de matériel étaient aussi accompagnés de quelques dysfonctionnements d'espaces numériques de travail, qui ne relevaient pas de la responsabilité des agents en télétravail.

La Chambre fait par ailleurs remarquer que l'ensemble du matériel nécessaire pour assurer les tâches en télétravail doit être fourni par l'administration au télétravailleur sans aucuns frais pour ce dernier. Selon les informations à la disposition de la Chambre, un établissement public a contraint les agents souhaitant continuer à faire du télétravail à l'issue des restrictions décidées en raison de la pandémie Covid-19 à payer pour pouvoir garder l'équipement informatique qui leur était fourni par l'établissement, ce qui est inacceptable.

À noter que le règlement grand-ducal du 10 octobre 2012 déterminant les conditions générales relatives à l'exercice du télétravail dans la fonction publique prévoyait d'ailleurs que « *une prise en charge des coûts directement liés au télétravail et d'une éventuelle perte ou détérioration des équipements utilisés par le télétravailleur sont assurés par l'administration, sous réserve d'une négligence ou faute graves de la part de l'agent* ».

Dans ce contexte, il se pose également la question de la prise en charge des frais récurrents relatifs au fonctionnement de l'équipement mis à disposition du télétravailleur (frais pour la mise en place d'installations de télécommunication, abonnements pour l'internet, frais d'électricité, etc.). Cette question n'est pas abordée par le dossier sous avis.

De façon générale, la couverture des coûts relatifs au télétravail n'est pas traitée explicitement par le dossier sous examen. Toutefois, les fiches financières jointes aux projets de loi et de règlement grand-ducal sous avis renseignent chacune que ces textes ne comporteraient « *pas de dispositions dont l'application est susceptible de grever le budget de l'État* »! La Chambre rappelle que les télétravailleurs ne doivent supporter aucuns frais en relation avec le matériel nécessaire pour le télétravail.

Aux termes du dernier alinéa de l'article 9, « *le chef d'administration veille à assurer la maintenance des outils et matériels informatiques* ».

La Chambre se demande ce qui se passe lorsque le matériel utilisé par le télétravailleur tombe en panne et celui-ci ne peut plus travailler, le cas échéant pendant une longue durée. Un tel incident ne doit en aucun cas avoir des conséquences concernant l'autorisation de télétravail (cf. article 14, paragraphe (2), point 2°: la baisse de la performance de l'agent peut entraîner le retrait de l'autorisation de télétravail).

En outre, au vu du nombre croissant des télétravailleurs, la Chambre se demande comment les administrations pourraient garantir le bon fonctionnement et la maintenance de l'équipement de tous les agents concernés, surtout de ceux faisant du télétravail à l'étranger. L'État devra veiller à munir les administrations des moyens nécessaires à cette fin.

Ad article 10

L'article 10 prévoit entre autres que « *le télétravailleur n'est pas autorisé à sortir des documents sensibles professionnels en dehors de son administration* ».

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande quelle personne (le télétravailleur lui-même, son supérieur hiérarchique, le chef d'administration, etc.) décidera au sein de l'administration quels documents seront considérés comme « *documents sensibles professionnels* ».

Dans ce contexte, la Chambre rappelle en outre que, au début de la pandémie Covid-19, certaines administrations avaient obligé leur personnel à faire du télétravail, mais que les agents concernés traitant des dossiers sensibles uniquement disponibles sous forme papier n'étaient pas autorisés à les sortir des bureaux pour les emmener à domicile. Travailler à distance de façon efficace dans de telles conditions est évidemment fort douteux.

Quant à la forme, et dans un souci de clarté, la Chambre recommande d'écrire « *en dehors des locaux de son administration* » à l'article 10, alinéa 2.

Ce même alinéa 2 prévoit en outre que le télétravailleur « *assure que son poste de travail ainsi que ses dossiers sont en sécurité lorsqu'il s'absente de son espace de travail* ».

Cette disposition manque de précision. Il n'est pas clair ce qu'il y a lieu d'entendre par « *en sécurité* ». Le commentaire de l'article 10 spécifie que l'agent doit veiller à ce que son ordinateur professionnel et ses dossiers ne soient pas accessibles à d'autres personnes et que, en cas d'absence de son poste de travail, il doit veiller à ne pas laisser trainer des documents et à ce que son ordinateur soit verrouillé.

Il serait mieux d'insérer ces précisions dans le texte du règlement.

Aux termes du dernier alinéa, « *le télétravailleur est responsable de la protection des informations dont il est le dépositaire et, à ce titre, il veille à assurer leur confidentialité, intégrité et disponibilité* ».

La Chambre signale que, au niveau de l'informatique, c'est l'administration qui est responsable d'assurer la protection, la confidentialité, l'intégrité et la disponibilité des données traitées par ses agents (à travers la mise en place de mesures de sécurité, etc.). Cette responsabilité ne saurait revenir aux télétravailleurs.

Ad article 11

Concernant la sécurité et la santé sur le lieu de télétravail, les chefs d'administration doivent veiller à l'application des règles en la matière, y compris des dispositions spécifiques relatives à la protection de la santé, qui ne sont cependant pas mentionnées au commentaire des articles (comme par exemple le règlement grand-ducal modifié du 5 mars 2004 concernant la santé et la sécurité du travail et le contrôle médical dans la fonction publique).

Cela dit, la Chambre se demande comment les chefs d'administration pourraient concrètement dans la pratique veiller à l'application desdites règles sur le lieu de télétravail, étant donné qu'ils ne se trouvent pas sur place. Une inspection préliminaire, encadrée par le chef d'administration ou par un agent du Service national de la sécurité dans la fonction publique, du lieu de télétravail avant la prise d'effet de ce dernier pourrait éventuellement être envisagée, sans porter atteinte au droit à la vie privée du télétravailleur. Il y va après tout de la responsabilité des chefs d'administration en cas de non-respect des règles en question, voire en cas d'accident du travail. Le règlement grand-ducal du 10 octobre 2012 déterminant les conditions générales relatives à l'exercice du télétravail dans la fonction publique prévoyait une telle visite d'inspection des lieux d'exécution des prestations de télétravail, dans le respect de la vie privée de l'agent en télétravail. Il est toutefois évident qu'une telle visite sera difficilement réalisable, voire impossible pour les lieux de télétravail se situant à l'étranger.

Le dernier alinéa de l'article 11 prévoit que « *les règles de santé et de sécurité au travail découlant de la législation en vigueur doivent être appliquées correctement par l'agent* ».

Au vu de l'envergure des règles en question applicables dans la fonction publique, la Chambre se demande comment les agents pourraient bien être à même d'appliquer correctement chacune de celles-ci.

Ad article 13

Selon l'article 13, alinéa 1^{er}, le télétravailleur a le même accès à la formation et aux possibilités d'évolution de carrière que les autres agents de l'administration.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que cette disposition est superfétatoire. En effet, l'article 3 consacre le principe de l'égalité de traitement entre les télétravailleurs et les autres agents. Elle propose d'insérer le contenu de l'article 13, alinéa 1^{er}, à titre de précision au commentaire des articles.

Ad article 14

Au paragraphe (2) de l'article sous rubrique, il faudra écrire à la phrase introductive de l'alinéa 1^{er} « *L'autorisation **de télétravail** peut être retirée par le chef d'administration* ».

Au point 1^o dudit paragraphe, il y a lieu d'écrire « *délai de **préavis*** » à la place de « *délai de prévenance* », le terme « *prévenance* » ne faisant pas de sens en l'occurrence.

Selon le point 2^o, l'autorisation de télétravail peut être retirée « *en cas de baisse significative de la performance de l'agent en dessous (sic!) de ses objectifs fixés* ».

Cette disposition pose problème quant au fond. En effet, elle introduit une mesure d'appréciation des performances professionnelles qui vaut seulement pour les télétravailleurs et qui n'existe pas en

tant que telle pour les autres agents. Elle crée donc une situation d'inégalité de traitement entre les télétravailleurs et les autres agents en matière d'appréciation des performances professionnelles.

S'y ajoute que, conformément au point 10 de l'accord salarial conclu le 9 décembre 2022 entre la CGFP et le gouvernement, le système d'appréciation des performances professionnelles sera aboli avec effet au 1^{er} janvier 2023.

En outre, le texte sub point 2° prête à confusion, le bout de phrase « *en dessous (sic!) de ses objectifs fixés* » manquant de clarté.

Au vu de toutes ces considérations, la Chambre demande de supprimer ledit point 2°.

Concernant le point 3°, elle se demande ce qu'il y a lieu d'entendre par « *en cas de négligences de l'agent dûment constatées* ». Les notions « *négligences* » et « *dûment constatées* » n'étant définies nulle part, elles risquent de mener à des abus au détriment des agents. En effet, le texte sub point 3° permet au chef d'administration de sanctionner un agent, à travers le retrait de l'autorisation de télétravail, sans devoir respecter une quelconque procédure. La Chambre se montre partant réticente devant cette disposition.

Dans un souci de clarté, la Chambre propose de reformuler de la façon suivante le paragraphe (2), alinéa 2:

« *Avant de prendre que le chef d'administration prenne une éventuelle décision de retrait, l'agent a le droit de présenter ses observations par écrit (...)* ».

L'avant-dernier alinéa, aux termes duquel « *la décision (de retrait) motivée est communiquée au télétravailleur dans un délai approprié avant sa prise d'effet* », est en contradiction avec l'alinéa 1^{er}, point 1°, qui prévoit que la décision est communiquée à l'agent avec un délai de préavis de deux mois dans le cas où le retrait est basé sur l'intérêt du service.

La Chambre se demande par ailleurs si l'avant-dernier alinéa susvisé s'applique aussi dans le cas du retrait immédiat de l'autorisation de télétravail (paragraphe (2), alinéa 1^{er}, point 3°), le texte n'étant pas clair à cet égard. De même, il n'est pas clair si l'alinéa 2, selon lequel l'agent a le droit de présenter ses observations avant la prise de décision de retrait, s'applique également en cas de retrait immédiat de l'autorisation de télétravail.

Au dernier alinéa, il faudra encore une fois écrire « *délai de préavis* » au lieu de « *délai de prévenance* ».

En outre, il se pose encore la question de savoir si cet alinéa – prévoyant un délai de préavis d'une semaine lorsqu'une période d'essai est prévue pour le télétravail – s'applique dans tous les cas de retrait visés au paragraphe (2), alinéa 1^{er}.

Au vu des considérations qui précèdent, il faudra revoir l'article 14, paragraphe (2), en y déterminant concrètement quelle procédure sera applicable dans chaque hypothèse de retrait de l'autorisation de télétravail, notamment en spécifiant le délai de préavis à respecter dans chaque hypothèse et en précisant pour chaque cas selon quelles modalités l'agent a le droit de présenter ses observations.

Ad article 15

L'article 15 dispose que, « *en cas de situations exceptionnelles, le gouvernement en conseil peut décider des mesures relatives à l'exercice du télétravail qui se substituent en tout ou en partie aux règles mises en place par les chefs d'administration en application du présent règlement* ».

La Chambre des fonctionnaires et employés publics ne saurait marquer son accord avec cette disposition.

En effet, tout d'abord, d'un point de vue juridique, de simples « *situations exceptionnelles* » – notion qui n'est définie nulle part – ne peuvent pas être invoquées pour justifier la mise en place de dérogations à des règles prévues par un règlement grand-ducal.

De plus, conformément aux principes constitutionnels et à la hiérarchie des normes, le gouvernement en conseil n'a pas le pouvoir d'adopter des mesures dérogeant aux règles mises en place en application d'un règlement grand-ducal.

Au cas où des mesures dérogatoires à un règlement grand-ducal devraient être adoptées dans une situation exceptionnelle (crise, pandémie, etc.), seul un texte d'une intensité normative identique ou supérieure pourrait ce faire. Le cas échéant, les dispositions constitutionnelles relatives à l'état de crise devront être appliquées.

Au vu de ces considérations, la Chambre demande de supprimer l'article 15.

Ce n'est que sous la réserve de toutes les observations qui précèdent que la Chambre des fonctionnaires et employés publics peut marquer son accord avec les projets de loi et de règlement grand-ducal lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 24 février 2023.

Le Directeur,
G. TRAUFFLER

Le Président,
R. WOLFF

