



Sous-Commission "Télétravail" de la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale

Procès-verbal de la réunion du 16 mars 2023

Ordre du jour :

- 1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 2 et 9 février 2023**
- 2. Échange de vues avec les représentants de la Confédération Générale de la Fonction Publique (CGFP) au sujet des différents aspects liés au télétravail**
- 3. Divers**

*

Présents : Mme Myriam Cecchetti, M. Jeff Engelen, Mme Carole Hartmann, M. Dan Kersch, M. Charles Margue, M. Marc Spautz

M. Romain Wolff, Président de la CGFP
M. Steve Heiliger, Secrétaire général de la CGFP
M. Gilbert Goergen, Mme Karin Jaffke, M. Max Lemmer, M. Patrick Remakel,
M. Pascal Ricquier, de la CGFP

M. Maximilien Marinov, attaché parlementaire (LSAP), collaborateur du rapporteur

M. Joé Spier, Mme Nadine Gautier, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Gusty Graas, M. Aly Kaes (membres suppléants)

M. Sven Clement, observateur délégué

*

Présidence : M. Dan Kersch, Président de la Sous-Commission

*

- 1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 2 et 9 février 2023**

L'approbation des projets de procès-verbal sous rubrique est reportée à une prochaine réunion.

2. **Échange de vues avec les représentants de la Confédération Générale de la Fonction Publique (CGFP) au sujet des différents aspects liés au télétravail**

Le Président de la sous-commission « télétravail », Monsieur Dan Kersch, souhaite la bienvenue aux représentants de la Confédération Générale de la Fonction Publique (CGFP). L'orateur leur explique le contexte dans lequel travaille la sous-commission. Vu l'essor que le télétravail a pris au plus tard depuis la pandémie de Covid 19, la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité Sociale a créé en son sein une sous-commission qui a reçu comme mission d'analyser les effets favorables et défavorables du télétravail et de déterminer, le cas échéant, d'éventuels aspects qui rendent nécessaire de légiférer. Monsieur le Président constate d'emblée que le télétravail ne présente pas uniquement des aspects favorables. L'orateur salue dans ce contexte l'important avis du Conseil Economique et Social (CES) du 11 septembre 2021, relatif au phénomène du télétravail au Grand-Duché de Luxembourg. La sous-commission avait d'ailleurs eu l'occasion de rencontrer des représentants du CES afin d'évoquer plus en détail les enseignements repris dans l'avis prémentionné. Monsieur le Président signale encore que la sous-commission a déjà rencontré les organisations syndicales représentatives du secteur privé ainsi que les employeurs réunis dans l'Union des Entreprises Luxembourgeoises. Au début de la série d'entrevues, il y a eu aussi un échange, en novembre 2021, avec les ministres de la Sécurité sociale d'une série de pays germanophones.

Le télétravail concerne non seulement le secteur privé. La fonction publique, dans ses différentes composantes, est également confrontée à cette nouvelle forme de travail.

Monsieur le Président signale qu'il y a un consensus qui semble se dégager et qui est soutenu par tous les concernés : on vise en effet à rendre possible deux jours de télétravail par semaine.

Monsieur le Président rappelle que cette visée ne dépend pas seulement de la volonté politique qui se fait jour au Luxembourg, notamment lorsqu'il s'agit de rendre possible un tel niveau de télétravail pour les salariés frontaliers sans qu'ils ne rencontrent des embûches. Les pays voisins du Grand-Duché pèsent en l'occurrence d'une manière déterminante dans cette question, notamment en ce qui concerne son volet fiscal.

Monsieur le Président suppose que dans les rangs du personnel de la fonction publique, bon nombre de collaborateurs habitent aujourd'hui à l'étranger. Il s'ensuit que les questions posées dans le cadre du secteur privé surgissent également dans le secteur public.

L'orateur demande aux représentants de la CGFP quelles sont leurs expériences à cet égard et quelles sont les revendications et suggestions qu'ils ont pour encadrer le télétravail au niveau de la fonction publique.

Le Président de la CGFP, Monsieur Romain Wolff, salue la possibilité de s'exprimer au sein de la Chambre des Députés. Il constate qu'à différentes occasions, sur d'autres dossiers, ce ne fut pas possible, alors qu'on aurait aimé être entendu.

L'orateur rappelle que la fonction publique fait encore face à un vide juridique en ce qui concerne la réglementation du télétravail. Des négociations au sujet de l'adaptation d'un règlement grand-ducal se sont déroulées. A l'heure actuelle, l'on attend la finalisation de cette démarche.

Au cours des négociations, la position de la CGFP fut de retenir un nombre de jours par semaine pour le télétravail. Il importait au syndicat que l'on évite le chiffre « zéro », qui aurait signifié qu'une possibilité de faire du télétravail aurait pu être refusée.

L'orateur constate que des réticences envers le télétravail pouvaient exister auprès des administrations, mais que la situation née depuis la pandémie et le confinement, dès 2020, montrait que, du jour au lendemain, tout devenait possible et que le personnel du secteur public arrivait à travailler dans de nouvelles circonstances.

Quant au projet de règlement grand-ducal, dont Monsieur le Président de la CGFP espère qu'il soit rapidement mis en vigueur, il regrette que l'on n'ait pas légiféré. Mais actuellement, ce qui importe le plus, selon l'orateur, c'est de pouvoir rapidement disposer d'un cadre et d'une sécurité juridique.

Quant au personnel du secteur public habitant à l'étranger, il s'agit d'une situation qui s'établit de plus en plus. L'orateur constate que les dispositions du secteur public diffèrent de celles du secteur privé, notamment en ce qui concerne la sécurité sociale. Ce volet de la problématique, que rencontrent les salariés frontaliers du secteur privé, est inexistant dans le chef des fonctionnaires et employés publics. Néanmoins, des différences entre travailleurs existent et donc aussi le risque d'avoir deux catégories de travailleurs, ce qui est regrettable, estime l'orateur. Monsieur le Président constate que le gouvernement ne détient actuellement pas de solution à ce propos. Il pense qu'il serait utile et nécessaire d'uniformiser les modalités applicables aux travailleurs des différentes provenances. Monsieur le Président de la CGFP souligne encore dans ce contexte que son syndicat n'est pas demandeur pour voir appliquer aux frontaliers actifs dans la fonction publique le seuil des 25% du temps de travail total, pratiqué au niveau européen en matière de sécurité sociale.

Enfin, l'orateur se réfère à l'avis critique sur le télétravail, émis par la Chambre des fonctionnaires et employés publics¹. Cet avis soutient un grand nombre de principes envisagés dans le cadre dudit règlement grand-ducal, certes, mais il soulève aussi des questions restées jusqu'à présent sans réponse.

Madame Karin Jaffke retrace l'évolution de l'encadrement du télétravail dans la fonction publique.

Dès 2003, l'article 19*bis* du statut du fonctionnaire permettait de travailler en mode de télétravail – mais peu de gens s'y étaient intéressés.

En 2008 fut lancé un projet-pilote, regroupant sept participants en mode de télétravail. Un règlement grand-ducal datant de 2012 a apporté un embryon de cadre réglementaire, notamment en ce qui concerne les éligibilités.

Un sondage effectué en 2015 montrait que 87% des sondés n'entendaient pas recourir au télétravail.

Un deuxième projet-pilote fut lancé en 2017 auquel participaient plus de 100 agents publics.

¹ Avis du 24 février 2023 sur le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État et sur le projet de règlement grand-ducal déterminant les conditions générales relatives à l'exercice du télétravail des fonctionnaires et employés de l'État

2019 fut le déclenchement de la pandémie. Le règlement grand-ducal existant fut abrogé. Du jour au lendemain, la fonction publique se retrouvait en télétravail. Depuis lors toutefois, il y a un vide juridique pour encadrer ces activités. Il apparaît en pratique, que le télétravail, dans ses modalités, n'est pas appliqué de manière uniforme à travers les différentes administrations.

Certaines administrations s'opposent à ce mode de travail.

Une problématique particulière est l'application d'un forfait horaire de 8 heures, au lieu de déterminer le temps de travail réel effectué par les agents.

De nombreux agents ont utilisé leur matériel privé et l'administration n'a pas mis à leur disposition les outils nécessaires à effectuer leur travail à distance.

Il est aussi apparu que bon nombre d'administrations attendaient de la part de leurs agents d'être joignables de manière permanente.

Des contrôles serrés ont eu lieu en certains endroits d'une part, et d'autre part, il y a eu les situations où les agents ont été délaissés et sont restés à travailler à domicile sans aucune forme d'encadrement ou de contact.

La CGFP est intervenue à maintes reprises pour redresser ces situations.

Depuis mars 2021, l'accord salarial adopté dans la fonction publique, prévoit de créer une base légale pour préciser les modalités du télétravail. Le champ d'application englobe l'Etat central, les établissements publics et les communes.

Depuis l'été 2021, la CGFP a élaboré dans le cadre d'un groupe de travail 24 revendications, dont un nombre élevé a été repris dans l'actuel projet de règlement grand-ducal.

Voici certains des principes-phares auxquels tient la CGFP :

Le télétravail doit avoir un caractère volontaire, il ne doit pas s'agir d'un droit ni d'une obligation. Il faut qu'il y ait une demande émanant de l'agent en question.

Quant à l'éligibilité, il convient de déterminer les postes qui se prêtent au télétravail.

La procédure de demande de télétravail doit être transparente.

Quant au lieu où le télétravail peut s'exercer, il convient de viser au-delà du domicile légal – cet aspect est censé tenir compte de la réalité de vie des familles composées (*patchwork families*) ainsi que des agents frontaliers. Le projet de règlement grand-ducal ne limite en effet pas le lieu au seul domicile légal.

Le projet de règlement grand-ducal prévoit, comme ce fut déjà remarqué, un forfait pour déterminer le temps de travail. La CGFP critique cette approche. Elle est, selon l'oratrice, contraire à l'article 32 du statut du fonctionnaire et également contraire à l'arrêté numéro 5518 de la Cour européenne de justice.

La CGFP exige que le matériel nécessaire au télétravail soit entièrement mis à la disposition des agents par leurs administrations.

Quant à la durée du télétravail, l'on ciblait trois jours dans les discussions, avec la possibilité de les étendre davantage. A présent, aucun chiffre n'est retenu pour la durée du télétravail.

L'idée est de favoriser davantage le recours au télétravail, pour autant qu'il s'agisse du choix de l'agent.

Il y a lieu de distinguer entre télétravail fixe et occasionnel.

L'oratrice souligne encore l'importance du droit à la déconnexion qui doit permettre de ne pas être joignable de manière permanente. Cet aspect est - du moins en principe - couvert par l'actuel projet de règlement grand-ducal.

La protection contre l'isolement social y figure. Les responsables des administrations sont tenus de maintenir le contact avec leurs agents.

L'égalité de traitement doit être respectée pour l'ensemble des éléments, comme notamment pour les attributions, la détermination du temps de travail, la mise à disposition du matériel, la déconnexion, les contrôles, la santé et la sécurité, les charges de travail, l'accès à la formation....

L'oratrice vient ensuite aux aspects qui ne figurent pas dans le projet de règlement grand-ducal.

Concernant les frais liés au télétravail, auxquels l'agent doit faire face le cas échéant, il serait important qu'il puisse les déduire des impôts.

L'oratrice renvoie à ce propos à l'avis susmentionné de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

Concernant le volet fiscal, l'oratrice rappelle que les frontaliers allemands, travaillant dans la fonction publique luxembourgeoise, sont redevables d'impôts en Allemagne, dès le premier jour presté en mode de télétravail. Il faudrait y remédier en tâchant d'harmoniser les dispositions entre l'Allemagne, la France et la Belgique, retenant celles qui sont les plus favorables.

L'oratrice regrette que le secteur communal n'est pas spécifiquement visé par le règlement grand-ducal.

Les temps de travail effectivement prestés doivent être recensés au lieu d'appliquer un forfait qui, souvent, n'est pas respecté mais dépassé par les administrations.

Il convient de préciser davantage le droit à la déconnexion. L'oratrice déplore que l'article 19 du statut du fonctionnaire d'État est trop largement interprété lorsqu'il s'agit de considérer des cas d'urgence où l'agent doit être disponible.

La définition des situations exceptionnelles pouvant justifier un recours au télétravail est à préciser davantage.

Il convient de mettre à jour l'article 36 du statut du fonctionnaire en ce qui concerne les nouvelles missions des représentations du personnel.

Monsieur le Président de la sous-commission informe les représentants de la CGFP que Madame la Ministre des Finances est consciente de la situation d'imposition particulière des fonctionnaires publics résidants en Allemagne. Madame la Ministre est en contact à

ce sujet avec son homologue allemand et il semble que les discussions évoluent favorablement.

Monsieur le Député Marc Spautz rappelle le risque qui existe de voir imposer les gens dans leur pays de résidence dès lors qu'ils y travaillent plus de 50% de leur temps total de travail, ce qui serait le cas si l'on avait une ouverture permettant de passer 3 jours par semaine en mode de télétravail.

Monsieur le Député attire ensuite l'attention sur la définition du « chef d'administration » appliquée au secteur communal. Est-ce le collège échevinal qui décide des modalités applicables au télétravail ? La situation n'est pas très claire et l'orateur suggère que Madame la Ministre de l'Intérieur devrait tenter de clarifier les choses par une circulaire.

Concernant la question de la déconnexion, un projet de loi est en cours d'instruction parlementaire et il est fondé sur un arrangement des partenaires sociaux du secteur privé. L'orateur demande aux représentants de la CGFP s'ils soutiennent les termes de cet arrangement.

Monsieur le Député soulève ensuite la question du retour des télétravailleurs vers leurs postes de travail dans les locaux de leur administration.

Il évoque encore l'importante question de la confidentialité des données et de la sécurité des installations.

Madame la Députée Carole Hartmann demande des précisions relatives au forfait de 8 heures de travail et ses modalités d'application. Elle demande encore ce que les représentants pensent de la possibilité de recourir au télétravail occasionnel si on a un empêchement pour se rendre au bureau, sans être en congé de maladie. La neige qui peut empêcher les gens à se rendre au travail en est un exemple flagrant.

Monsieur le Député Charles Margue s'étonne des délais pour demander l'autorisation de travailler en mode de télétravail. Il explique qu'à la Chambre des Députés, l'on est en mesure de réagir avec une grande agilité, ce qui s'avère bénéfique pour tout un chacun, estime l'orateur.

Monsieur le Député se montre inquiet par rapport à la disparité des situations, née du « bon gré » des chefs d'administration qui acceptent ou n'acceptent pas de recourir au télétravail. Il donne à considérer que l'attrait de la fonction publique risque d'en souffrir.

Par ailleurs, Monsieur le Député insiste sur l'importance de former chacun en vue d'utiliser les instruments qui permettent de travailler à distance. Les chefs d'administration et leurs adjoints doivent aussi être à la hauteur des tâches. Il leur appartient d'ailleurs, tout comme aux représentants du personnel, de veiller qu'aucun agent ne soit « oublié » à son domicile.

L'orateur demande aux représentants de la CGFP s'ils veulent qu'il soit légiféré au sujet du télétravail. Il rappelle que pour le secteur privé, il existe un accord entre partenaires sociaux et que le besoin de légiférer ne s'y est pas montré.

Monsieur le Député Jeff Engelen demande si l'on dispose d'un état des lieux concernant les postes et fonctions qui se prêtent au télétravail.

L'orateur demande encore combien d'agents de la fonction publique habitent à l'étranger.

Monsieur le Président de la CGFP, Romain Wolff, souligne que personne ne veut que surgissent des inégalités. Il espère disposer le plus rapidement possible d'une réglementation efficiente. L'orateur aurait certes préféré disposer d'une loi au lieu d'un règlement grand-ducal, mais ce qui importe le plus à présent, c'est que ce règlement grand-ducal entre enfin en vigueur afin de combler l'actuel vide juridique.

Monsieur le Président de la CGFP constate que les visioconférences et les réunions hybrides vont se maintenir. Certains gens s'en accommodent sans difficultés, d'autres éprouvent une réticence plus marquée. Il y a certes le risque d'un isolement social et d'un recul des échanges sociaux au sein des administrations. Somme toute, il faut insister sur le caractère volontaire du recours au télétravail afin de répondre au mieux à toutes ces considérations.

Le télétravail occasionnel devrait en effet permettre de répondre facilement à des situations imprévues ou subitement difficiles, comme par exemple une chute de neige intense qui mène au collapse du trafic.

L'orateur regrette encore que le secteur communal ne bénéficie pas du règlement grand-ducal susmentionné. Il donne à considérer que les différentes communes se distinguent parfois fortement les unes des autres, ce qui rend évident le besoin d'une réglementation à ce niveau.

Quant aux établissements publics, qui ont par trop souvent une tendance à jouer au cavalier seul, la CGFP tient à ce que le règlement grand-ducal leur soit applicable et veille à ce qu'ils figurent nommément dans le texte.

Monsieur Steve Heiliger souligne que la CGFP espère arriver à disposer d'une gestion du télétravail qui tienne compte d'une manière saine des différents aléas et défis. Or, certains chefs d'administration refusent de recourir au télétravail. C'est la raison pour laquelle la CGFP aurait préféré disposer d'un chiffre minimum pour définir le temps presté en mode de télétravail. Un chef d'administration aurait dans ce cas dû avoir de bons arguments pour refuser le télétravail à un de ses agents.

Le projet de règlement grand-ducal n'a pas retenu cette approche. Toutefois, les délégations du personnel sont associées pour définir l'éligibilité des postes au télétravail.

Madame Karin Jaffke constate que le phénomène de l'isolement social fut très marqué pendant la pandémie. Les gens avaient peur de se contaminer.

Pour rompre l'isolement tout en étant au télétravail, on a vu surgir des rencontres « bistrot-online » qui permettaient un genre d'échanges sociaux à distance.

L'oratrice revient à la problématique du forfait de 8 heures pour comptabiliser le temps de travail. Le syndicat a dû constater que les agents ont souvent travaillé plus longtemps en mode de télétravail, parfois jusqu'à l'épuisement.

Madame Jaffke parle d'heures de travail volées par l'employeur.

Quant au télétravail occasionnel, il y a des différences entre les administrations : les unes pratiquent un recours au télétravail assez flexible, les autres préfèrent des situations fixes. L'approche flexible étant celle qui accommode le mieux les gens, pense l'oratrice.

En ce qui concerne le pourcentage de télétravail effectué dans la fonction publique, il est malaisé d'y répondre exactement. Cela dépend avant tout de l'identification des fonctions éligibles au télétravail.

La part de frontaliers dans la fonction publique est assez importante. En effet, rien qu'à l'État central, il y a environ 3.000 agents sur les 15.000 au total qui habitent hors des frontières du Grand-Duché. A cela, on doit encore ajouter les établissements publics et les administrations communales, ce qui augmente significativement le chiffre cité.

Monsieur Steve Heiliger confirme les difficultés rencontrées par les frontaliers en matière de double imposition. Même si ces situations devaient être réglées, il faut constater qu'un frontalier peut être tenu dans un premier temps à payer l'impôt dans son pays de résidence et ensuite encore au Luxembourg. Il faut qu'il fasse une demande pour que l'argent déboursé en trop lui soit remboursé.

Monsieur le Député Marc Spautz rappelle à la suite de cet exemple que l'imposition en France peut, selon les cas, être plus intéressante que celle au Luxembourg, le seuil étant d'environ 5.000 à 6.000 euros de revenu. Monsieur le Président de la sous-commission enchaîne et dit que la limite est de 6.600 euros en-dessous de laquelle l'imposition en France s'avère plus intéressante.

Monsieur Steve Heiliger pense que ces situations sont assez difficiles à cerner car elles dépendent d'un important nombre de facteurs qui peuvent influencer sur les cas particuliers. La détermination de la charge fiscale est en effet fonction du territoire, de la nationalité, du nombre de jours travaillés, de la composition familiale, etc....

Monsieur Gilbert Goergen constate qu'à la POST, les nouveaux arrivants parmi le personnel demandent toujours s'ils peuvent travailler en mode de télétravail. La POST s'y adapte afin de garantir ainsi le recrutement. Par ailleurs, un avantage des visioconférences est, selon l'orateur, qu'un plus grand nombre de gens qui y participent prennent la parole et font part de leur avis dans les discussions.

La situation de la POST est encore particulière du fait qu'environ 800 personnes sont 24 heures sur 24 en astreinte. Bon nombre de ces collaborateurs habitent à l'étranger. Or, un problème particulier se pose à eux : s'ils travaillent une heure, cela compte pour une journée entière de travail dans la computation des seuils de tolérance qui permettent une exemption de la charge fiscale dans le pays de résidence.

L'orateur relève qu'un grand nombre d'agents qui font du télétravail habitent à l'étranger. A ceux-ci s'ajoutent bien entendu les télétravailleurs résidents.

Monsieur Goergen signale encore que les retours évoqués par Monsieur Spautz se font sur base volontaire. Il signale que la POST dispose aujourd'hui de grands espaces de bureaux où les agents trouvent une place pour s'y installer avec leur laptop.

L'orateur donne encore à considérer que certaines fonctions permettent d'effectuer un télétravail partiel. Sont notamment concernés les intervenants externes.

Monsieur le Président de la CGFP, Romain Wolff, résume cet aspect en soulignant qu'il est parfois fort délicat de déterminer l'éligibilité d'un poste de travail pour le télétravail. Il pense qu'il n'est pas possible d'exclure d'office une catégorie de métier.

Madame Karin Jaffke attire encore l'attention sur la notion d'« établissement stable ». Il s'avère que les établissements publics sont confrontés à un problème particulier : en

effet, ils limitent le recours au télétravail pour leurs agents frontaliers afin d'éviter d'être considérés comme établissement stable par les pays de résidence de leurs agents.

Monsieur le Député Marc Spautz signale que l'aspect des établissements stables est un des soucis majeurs dans le secteur privé et que les entreprises y sont très attentives.

Madame la Députée Carole Hartmann demande une précision relative à la procédure de demande pour recourir au télétravail. Il lui semble que cette procédure est fort contraignante.

Madame Karin Jaffke explique qu'une demande est faite une fois et qu'elle peut valoir pour un, deux ou plusieurs jours de télétravail. Ensuite, l'agent peut utiliser ces plages selon ses besoins.

Monsieur Pascal Ricquier donne en exemple une situation survenue à la police. Les responsables ont rassemblé les agents pour les inciter à ne pas recourir au télétravail.

L'orateur signale aussi que même les agents de police qui assurent des patrouilles peuvent et devraient faire du télétravail, car il y a un énorme volet administratif à accomplir. D'ailleurs, celui-ci souffre d'importants retards, si bien que les affaires traînent à être présentées devant les tribunaux. Il serait d'ailleurs envisageable de partager le travail et de consacrer des équipes au travail administratif, pense l'orateur.

Monsieur Dan Kersch constate que la question du télétravail comporte de nombreuses facettes. Il relève aussi l'importance de ce mode de fonctionnement dans l'enseignement.

L'attractivité des postes de travail dépend de plus en plus des possibilités d'accomplir ses tâches en mode de télétravail.

L'orateur pense que, vu le grand nombre d'aspects qui ont surgi des discussions, le rapport que la sous-commission « télétravail » se propose de rédiger ne saura donner une réponse à tout ; la réflexion au sujet du télétravail continuera à être menée car il s'agit d'une matière évolutive.

Monsieur le Député Charles Margue pense qu'il serait intéressant de disposer d'une commission de conciliation pour déterminer l'éligibilité des postes de travail pour le travail à distance.

L'orateur pense par ailleurs qu'il serait judicieux d'élaborer une sorte de projet-pilote transfrontalier qui puisse permettre de développer davantage le télétravail.

Monsieur Dan Kersch rappelle à cet égard que les intérêts peuvent diverger et entrer en contradiction. Nos pays voisins peuvent aussi avoir intérêt à ce que la main d'œuvre qualifiée ne sorte pas de leur pays.

Monsieur Kersch remercie ensuite les invités et membres de la sous-commission pour l'échange de vues intéressant qui vient d'avoir lieu.

3. Divers

Il n'y a pas d'élément évoqué sous le point « divers ».

Luxembourg, le 21 mars 2023

Procès-verbal approuvé et certifié exact