

N° 7644⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

portant modification :

- 1° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ;**
- 2° de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires ;**
- 3° de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale**

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYES PUBLICS

(14.11.2024)

Par dépêche du 24 juillet 2024, Monsieur le Ministre de la Fonction publique a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les amendements gouvernementaux au projet de loi spécifié à l'intitulé.

Lesdits amendements visent à adapter le projet de loi initial n° 7644 ayant pour but de transposer en droit les mesures de l'accord du 21 janvier 2020 relatif à l'aménagement du temps de travail dans la fonction publique, entre autres afin de tenir compte de l'avis n° 60.329 du 26 octobre 2021 du Conseil d'État.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que les amendements tiennent aussi compte de certaines des observations qu'elle avait formulées dans son avis n° A-3402 du 25 novembre 2020 sur le projet de loi initial, ce qu'elle approuve. Malheureusement, il n'a cependant pas été donné suite à quelques considérations importantes soulevées par la Chambre et concernant notamment l'organisation du temps de travail et le repos compensatoire des agents en travail posté. À côté des remarques sur les amendements, la Chambre se doit donc de revenir ci-après encore une fois succinctement sur ces considérations. Il est incompréhensible qu'il n'ait pas été remédié par les amendements à maints problèmes signalés par la Chambre concernant le projet de loi initial. Elle renvoie à l'avis n° A-3402 pour le détail y relatif et pour les problèmes généraux qui subsistent actuellement en matière d'aménagement du temps de travail dans la fonction publique qu'elle avait soulevés dans cet avis.

Avant de procéder à l'examen des dispositions du projet de loi amendé, la Chambre signale que ce projet de loi est sur le chemin des instances depuis juillet 2020, donc depuis plus de quatre années! Il faudra sans plus tarder faire avancer les travaux afférents afin de remédier finalement aux difficultés émergées entre autres suite à l'entrée en vigueur de la loi du 1er août 2018 portant fixation des conditions et modalités d'un compte épargne-temps dans la fonction publique et auxquelles de nombreuses administrations doivent actuellement faire face en matière d'aménagement du temps de travail de leur personnel.

Ensuite, la Chambre constate que le texte amendé comporte de nombreuses dispositions conférant au ministre du ressort le pouvoir de préciser les règles en matière de durée de travail et d'aménagement du temps de travail, voire de déroger à celles-ci. La Chambre comprend que l'objectif de ces dispositions est de garantir que les règles en question puissent être adaptées individuellement pour chaque administration et, le cas échéant, pour chaque département ou unité des administrations en fonction de leurs besoins du service. Elle se demande toutefois si une telle délégation de pouvoir au ministre du ressort est possible selon les dispositions de la Constitution, et surtout selon le texte de cette dernière

qui est en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2023. Dans son avis du 26 octobre 2021, le Conseil d'État s'était déjà opposé formellement aux dispositions du projet de loi initial conférant au ministre du ressort le pouvoir de déroger aux règles légales en matière de durée de travail et d'aménagement du temps de travail. Or, depuis le 1^{er} juillet 2023, le Conseil d'État a renforcé dans divers avis sa position relative au domaine de la loi formelle, notamment sur la base de l'article 50, paragraphe (3), de la Constitution. La Chambre craint donc que le projet de loi amendé risque de poser problème sur ce point.

*

(Dans les développements qui suivent, la numérotation des articles fait référence à la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, telle que le projet de loi amendé sous avis entend la modifier.)

Ad article 18-2

Concernant la durée de travail et l'enregistrement du temps de travail, la Chambre rappelle qu'il n'existe toujours pas de texte légal ou réglementaire spécifiant les conditions et modalités relatives à l'exercice du télétravail dans la fonction publique depuis l'abrogation du règlement grand-ducal afférent en date du 18 mars 2020.

L'absence de normes légales et réglementaires fixant des règles claires, précises et uniformes en la matière pour toutes les administrations a pour conséquence que les conditions et modalités d'exercice du télétravail varient d'un service à l'autre et que les agents concernés se trouvent dans une situation d'insécurité juridique à laquelle il faudra remédier au plus vite en faisant avancer les travaux sur le projet de loi n° 8121.

Selon l'article 18-2, paragraphe (2), du statut général, tel que modifié par le projet de loi amendé sous avis, la durée de travail maximale par jour peut dépasser dix heures et s'étendre jusqu'à douze heures et demie dans certains cas, entre autres « *pour les activités caractérisées par un éloignement entre différents lieux de travail du fonctionnaire* ».

La Chambre se demande quels cas sont concrètement visés par « *un éloignement entre différents lieux de travail* ». S'agit-il seulement des cas dans lesquels un agent est affecté de façon permanente à deux lieux de travail définis en amont, ou est-ce que la disposition vise aussi les déplacements sporadiques et missions de service nécessitant parfois un déplacement entre différentes administrations à l'intérieur du pays par exemple?

La même question se pose pour les dérogations aux principes généraux en matière de durée de travail et d'aménagement du temps de travail qui sont prévues par les articles 18-17, 18-18, 18-19, 18-20 et 18-21.

Aux termes de l'article 18-2, paragraphe (3), alinéa 3, « *les périodes de congé de récréation et les périodes de congé pour raisons de santé ne sont pas prises en compte ou sont neutres pour le calcul de la durée moyenne de travail* ».

Le dossier sous examen n'apporte pas de réponse à la question posée par la Chambre dans son avis n° A-3402 sur la différence entre ne pas prendre en compte et considérer comme neutres les périodes de congé susmentionnées.

En outre, la Chambre rappelle que la disposition précitée n'est pas conforme aux articles 28-2 et 28-3 du statut général, qui prévoient que les périodes de congé de récréation et de congé pour raisons de santé sont considérées comme temps de travail. Ces périodes de congé accordées doivent donc bien être prises en compte pour le calcul de la durée moyenne de travail (dans la limite de la durée de travail journalière normale).

Pour les agents en service à temps partiel, l'article 18-2, paragraphe (1), précise que la durée de travail normale est fixée proportionnellement au degré de la tâche. La Chambre constate qu'une telle proratisation de la tâche n'est cependant pas prévue au paragraphe (3) pour la durée de travail maximale. Or, à défaut de proratisation de la tâche, un risque d'abus existe en la matière. Ainsi, en cas de besoin de service par exemple, le chef d'administration pourrait demander à un agent en service à temps partiel de travailler jusqu'à la limite de quarante-huit heures, qui est toutefois définie pour une tâche de 100%. En outre, un agent en service à temps partiel peut volontairement travailler en permanence jusqu'au maximum et cumuler ainsi des heures sur le compte épargne-temps, ce qui n'est pas en phase avec la tâche partielle. Pour éviter de tels abus, et pour tenir compte des cas d'application du travail posté, une

proratisation à la tâche de la durée de travail maximale en cas de service à temps partiel devrait être fixée obligatoirement et d'un commun accord entre l'agent concerné et le chef d'administration. Sinon, la proratisation de la tâche pourrait encore à la limite être prévue sur une base hebdomadaire par le texte.

Ad article 18-5

Les problèmes soulevés par la Chambre dans son avis n° A-3402 et concernant les abus éventuels pouvant résulter de l'article 18-5 persistent avec le texte reformulé par les amendements. Le texte ne précise toujours pas à quel moment la période minimale de repos doit se situer au cours de chaque période de sept jours, de sorte qu'un agent peut par exemple être amené à travailler dix jours de suite pendant chaque période de quatorze jours (2 jours de repos + 10 jours de travail + 2 jours de repos, et ainsi de suite).

S'y ajoute que le texte ne spécifie pas comment la période de sept jours est déterminée. Est-elle fixe (du lundi au dimanche par exemple) ou peut-elle faire l'objet de changements (selon le plan d'organisation du travail par exemple) en fonction des besoins de l'administration et au détriment des agents?

Concernant le nouvel alinéa 2 qui est ajouté à l'article 18-5, la Chambre se demande quelle est la différence entre « *deux repos hebdomadaires* » et « *une double période de repos hebdomadaire* », le dossier sous avis ne fournissant pas d'explications à ce sujet.

Ad article 18-5bis

Le troisième alinéa de l'article sous rubrique prête à confusion. En effet, ce texte laisse sous-entendre que le travailleur de nuit puisse travailler normalement cinquante-six heures par semaine (période de sept jours), ce qui n'est pas en phase avec la durée normale de travail prévue à l'article 18-2.

Ad article 18-8

Les amendements ne donnent pas suite aux remarques présentées par la Chambre et par le Conseil d'État dans leurs avis respectifs et selon lesquelles la notion de « *période de référence* » ne peut pas s'appliquer à l'horaire de travail fixe.

Pour en tenir compte, il faudra adapter le paragraphe (1), alinéa 1^{er} de l'article 18-8 en y prévoyant que le décompte « *est établi au terme de chaque mois ou de la période de référence applicable* ».

À l'alinéa 2 du même paragraphe, il y a en outre lieu d'écrire in fine « *la durée normale de travail calculée sur un mois ou sur la période de référence* ».

Ad article 18-12ter

Le texte ne tient toujours pas compte de la situation de certains services et administrations qui ne disposent pas d'un système d'enregistrement du temps de travail ainsi que des fonctions pour lesquelles un tel enregistrement n'est pas prévu ou n'est pas possible (par exemple dans l'enseignement).

Concernant le dernier alinéa, la Chambre rappelle que les modalités pratiques de la gestion du temps de travail doivent faire l'objet de règles claires et précises dans tous les services et administrations concernés, ceci pour éviter que le personnel se trouve dans une situation d'insécurité juridique. Cela vaut aussi pour la dernière phrase de l'article 18-13, traitant des modalités pratiques de la gestion du temps de travail pour les agents en travail posté.

Ad article 18-14

L'article 18-14, paragraphe (2), est à modifier comme suit (voir à cet égard les avis du Conseil d'État et de la Chambre sur le projet initial):

« *La communication du plan d'organisation du travail aux fonctionnaires concernés doit être effectuée dans un ~~délai raisonnable~~ **les meilleurs délais** et au ~~moins~~ **plus tard** quatorze jours avant le début du plan d'organisation du travail en question* ».

Ensuite, la Chambre rappelle que le pouvoir de délégation par le chef d'administration pour apporter des changements au plan d'organisation du travail n'est pas encadré par le paragraphe (3).

Ad article 18-15

Le texte amendé ne définit toujours pas ce qu'il y a lieu d'entendre par « *heures excédentaires* » et quelle est la différence entre celles-ci et les « *heures supplémentaires* » visées à l'article 19 du statut général.

En tout état de cause, dans le cadre du travail posté, toute heure de travail prestée en dehors de la durée normale de travail prévue par le plan d'organisation du travail doit être considérée comme heure supplémentaire conformément à l'article 19.

Ad articles 18-17 à 18-21

Les articles sous rubrique déterminent les modalités selon lesquelles il pourra être dérogé aux principes généraux en matière de durée de travail et d'aménagement du temps de travail.

La Chambre se demande quelle autorité ou personne (le ministre du ressort, le chef d'administration, etc.) aura le pouvoir de décider si un service ou une administration se trouve dans une situation ou activité prévue par le texte et justifiant le recours aux dérogations projetées (nécessité d'assurer la protection de biens ou personnes, nécessité d'assurer la continuité du service, surcroît prévisible d'activité, événements exceptionnels, etc.). Le texte est muet à ce sujet.

De plus, la représentation du personnel ou, à défaut, le délégué à l'égalité doit dans tous les cas être entendu(e) en son avis pour la fixation des règles en matière de durée de travail et d'aménagement du temps de travail, et avant toute décision de déroger à ces règles, sauf en cas de force majeure. Dans le dernier cas, la représentation du personnel ou le délégué à l'égalité doit du moins être informé(e).

Le texte est à compléter en conséquence.

Ad article 18-22

Selon l'article 18-22, les règles normalement applicables en matière de durée de travail et d'aménagement du temps de travail ne sont pas applicables en cas de situation de crise telle que définie par la législation afférente.

La Chambre fait remarquer que, dans une telle situation, la sécurité et la santé des agents concernés doivent dans tous les cas être assurées conformément à la directive 2003/88/CE. Le commentaire de l'amendement 9 mentionne cette obligation, sans que le texte de l'article 18-22 le fasse cependant.

Par ailleurs, les agents qui sont obligés de travailler en cas de gestion de crise doivent être compensés, voire indemnisés de manière adéquate. Or, le texte sous avis ne prévoit aucune compensation ou indemnisation, alors que les règles relatives au maximum légal de la durée de travail et à la compensation ou à l'indemnisation de la prestation d'heures supplémentaires ne sont pas applicables dans un tel cas.

L'article 18-22 est à compléter sur ces deux points.

Ad article 19

La Chambre rappelle que les heures de travail prestées en dehors de l'amplitude journalière de la durée de travail (période se situant entre 6h30 et 19h30) doivent être considérées comme des heures supplémentaires dans le cadre des horaires de travail mobile et fixe (comme ceci est prévu par la législation actuellement en vigueur) et que le texte est à adapter en conséquence.

Concernant la délégation par le chef d'administration à une autre personne du pouvoir de décision en matière de prestation d'heures supplémentaires, la Chambre note que le texte manque toujours de précisions.

En outre, la Chambre se doit de rappeler que les cas d'urgence énumérés à l'article 19, paragraphe (1), alinéa 5, ne tiennent pas compte de la pratique, puisqu'ils ne couvrent en effet pas la panoplie des situations d'urgence dans lesquelles les agents des nombreuses administrations doivent prester des heures supplémentaires (services de permanence, missions spéciales dans le cadre de procédures judiciaires, de rapatriements ou de coopérations internationales, etc.).

Il y a lieu de compléter le texte afin de couvrir toutes les situations d'urgence que peuvent rencontrer les administrations, en prévoyant éventuellement une disposition générale donnant la possibilité à chaque administration de les déterminer au cas par cas.

La Chambre met par ailleurs en garde contre une situation d'inégalité de traitement créée le cas échéant par les dispositions projetées entre les agents travaillant selon un horaire mobile (ou en travail posté) et ceux travaillant selon un horaire fixe.

En effet, pour l'horaire de travail fixe, le texte prévoit qu'est considérée comme heure supplémentaire entre autres toute heure travaillée au-delà des huit heures de présence obligatoire à la demande du chef d'administration. Il en découle que toute heure ainsi prestée au-delà de quarante heures par

semaine, mais sans dépasser le maximum légal de quarante-huit heures, sera d'office considérée comme heure supplémentaire (ce qui est confirmé par le commentaire de l'amendement 2).

Or, pour l'horaire de travail mobile (et pour le travail posté), tel n'est pas le cas. Toute heure prestée dans ce cadre à la demande du chef d'administration au-delà de quarante heures, sans dépasser le maximum légal de quarante-huit heures, ne sera pas considérée comme heure supplémentaire, mais elle le sera comme heure dépassant la durée normale de travail et affectée au compte épargne-temps.

Dans un souci d'égalité de traitement, toute heure prestée à la demande du chef d'administration en dehors de la durée normale de travail devrait être considérée comme heure supplémentaire, ceci pour tous les différents types d'aménagement du temps de travail (horaire mobile, horaire fixe et travail posté). Concernant le travail posté, la Chambre renvoie par ailleurs aux remarques formulées ci-avant concernant l'article 18-15.

*

Pour terminer, la Chambre relève encore que les nouvelles mesures relatives à la durée de travail et à l'aménagement du temps de travail devront aussi être mises en œuvre dans le secteur communal, et cela concomitamment avec leur application auprès de l'État pour ne pas désavantager les agents communaux par rapport à leurs collègues auprès de la fonction publique étatique.

Par ailleurs, les nouvelles règles devront également être rendues applicables aux agents des établissements publics dont le statut est assimilé à celui des fonctionnaires ou employés de l'État.

De plus, la Chambre rappelle que les soldats volontaires de l'Armée n'ont pas le statut de fonctionnaire ou d'employé de l'État et qu'ils ne sont dès lors pas visés par les nouvelles dispositions. De façon générale, les soldats volontaires se trouvent d'ailleurs dans une situation de vide juridique du fait que leur régime et les règles afférentes ne sont pas proprement déterminés par la loi. Or, de ce fait, entre autres les difficultés en matière de durée de travail et d'aménagement du temps de travail auxquelles sont confrontés les fonctionnaires et employés engagés au sein de l'Armée se posent aussi pour les soldats volontaires. Pour ces derniers, les mêmes règles de protection, de repos et de compensation du travail presté doivent être appliquées. Afin de remédier généralement aux problèmes qui se posent actuellement quant au régime légal lacunaire des soldats volontaires, il y a aussi lieu de définir clairement et une fois pour toutes les règles applicables à ce personnel.

Au vu de toutes les considérations qui précèdent, la Chambre craint que les dispositions projetées aillent soulever maintes questions et créer plus de problèmes qu'elles en vont résoudre.

Si la législation actuellement applicable n'est pas complète (surtout concernant les règles en matière de travail posté), elle est au moins compréhensible, transparente et précise. Tel n'est malheureusement pas le cas avec les mesures projetées.

Ce n'est que sous la réserve expresse de toutes ces considérations que la Chambre des fonctionnaires et employés publics peut marquer son accord avec les amendements gouvernementaux lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 14 novembre 2024.

Le Directeur,
G. TRAUFFLER

Le Président,
R. WOLFF

