

Projet de règlement grand-ducal

modifiant le règlement grand-ducal modifié du 25 octobre 1990 concernant la prestation d'heures de travail supplémentaires par des fonctionnaires ainsi que leur astreinte à domicile

Avis du Conseil d'État

(8 mars 2022)

Par dépêche du 30 juin 2021, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre de la Fonction publique.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière ainsi que le texte coordonné du règlement grand-ducal modifié du 25 octobre 1990 concernant la prestation d'heures de travail supplémentaires par des fonctionnaires ainsi que leur astreinte à domicile que le projet de règlement grand-ducal sous rubrique vise à modifier.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 22 octobre 2021.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous revue apporte des modifications au règlement grand-ducal modifié du 25 octobre 1990 concernant la prestation d'heures de travail supplémentaires par des fonctionnaires ainsi que leur astreinte à domicile qui trouve sa base légale à l'article 19 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État.

L'article 19, paragraphe *1bis*, de la loi précitée du 16 avril 1979 prévoit notamment que « [l]a prestation d'heures supplémentaires est soumise à autorisation » et que « [l]es modalités de l'autorisation peuvent être précisées par règlement grand-ducal ». Ensuite, et selon l'article 19, paragraphe *1ter*, point 3, de la même loi, « [u]n règlement grand-ducal fixe les indemnités pour heures de travail supplémentaires ainsi que celles pour astreinte à domicile et détermine les catégories de fonctionnaires pouvant en bénéficier ».

Les modifications proposées visent, en premier lieu, à simplifier les procédures d'autorisation pour la prestation d'heures supplémentaires, qui d'après les auteurs du projet de règlement sous revue se sont avérées inadaptées et sont, du fait de leur complexité, inutilement lourdes. Les procédures d'autorisation prévues aux articles 4 et 5 du règlement grand-ducal précité du 25 octobre 1990 requièrent, en effet, l'autorisation du ministre du ressort et prévoient, selon le cas visé, l'information ou l'avis

conforme du ministre des Finances et du ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions.

En deuxième lieu, le projet de règlement grand-ducal a pour objet d'adapter les montants de l'indemnité pour astreinte à domicile conformément à l'accord relatif à la compensation de certaines contraintes liées à l'aménagement du temps de travail conclu le 17 juin 2019 entre les ministres de la Fonction publique et de la Sécurité intérieure et les représentants de la Confédération générale de la Fonction publique, du Syndicat national de la Police grand-ducale, de l'Association du cadre supérieur de la Police et du Syndicat du personnel civil de la Police grand-ducale¹.

Examen des articles

Article 1^{er}

À travers l'article 1^{er}, les auteurs du projet de règlement grand-ducal procèdent au remplacement de l'article 4 du règlement grand-ducal précité du 25 octobre 1990 qui a trait aux procédures d'autorisation pour la prestation d'heures supplémentaires.

La disposition en question distingue à l'heure actuelle entre la prestation d'heures supplémentaires dans les cas d'urgence et l'accomplissement d'heures supplémentaires dans l'hypothèse où l'administration est confrontée à un surcroît exceptionnel de travail. Tout en maintenant cette distinction entre les deux cas de figure où il peut y avoir prestation d'heures supplémentaires, les auteurs du projet de règlement grand-ducal en aménagent les modalités.

Ainsi, et afin de garantir la rapidité et l'efficacité de la procédure, les auteurs du projet de règlement grand-ducal proposent de supprimer, en ce qui concerne la procédure d'autorisation pour la prestation d'heures supplémentaires en cas d'urgence, l'autorisation préalable du ministre du ressort de même que l'obligation d'informer le ministre des Finances et le ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions. La nouvelle procédure en cas d'urgence prévoit ainsi que le chef d'administration a comme seule obligation d'informer le ministre du ressort.

Le Conseil d'État renvoie aux observations générales qu'il vient de formuler et au fait y rappelé que la prestation d'heures supplémentaires est soumise, dans tous les cas, à autorisation. Se pose en l'occurrence la question de savoir si la nouvelle procédure instituée à l'endroit de l'article 4, paragraphe 1^{er}, en ce qu'elle n'instaure pas explicitement une procédure d'autorisation, mais se limite à préciser que le chef d'administration informe le ministre du ressort de la prestation d'heures supplémentaires et des raisons ayant justifié le recours à ce dispositif, est conforme à la base légale qui requiert expressément une autorisation pour la prestation d'heures supplémentaires, et ceci indépendamment des raisons justifiant leur prestation. Afin d'éviter que le texte sous revue n'encoure la sanction de l'article 95 de la Constitution, le Conseil d'État recommande aux auteurs du projet de règlement grand-ducal de compléter le texte par la mention expresse de l'autorisation donnée par le ministre du ressort ou alternativement de

¹ <https://www.snpgl.lu/2019/06/19/accord-relatif-a-la-compensation-de-certaines-contraintes-liees-a-lamenagement-du-temps-de-travail/>

l'autorisation conférée par le chef d'administration combinée à une obligation pour ce dernier d'informer le ministre du ressort. Le Conseil d'État note encore que le texte ne précise pas expressément à quel moment le chef d'administration doit informer le ministre du ressort de la prestation d'heures supplémentaires par son administration, la référence aux raisons « ayant justifié le recours aux heures supplémentaires » laissant cependant entendre qu'il s'agit d'une information *ex post*. Le Conseil d'État marque, pour sa part, une préférence pour un dispositif prévoyant que cette information doit parvenir au ministre en amont de la prestation des heures supplémentaires. Une telle approche permettrait de donner plus de substance au contrôle que devrait pouvoir exercer le ministre concernant le caractère justifié du recours aux heures supplémentaires. Quelles pourraient en effet être les conséquences concrètes lorsque le ministre du ressort estime que les raisons invoquées par le chef d'administration et qui lui sont soumises après le recours aux heures supplémentaires ne sont pas justifiées ?

Quant à la procédure d'autorisation pour la prestation d'heures supplémentaires en cas de surcroît exceptionnel de travail, il est désormais prévu que la décision est prise par le seul ministre du ressort. Le ministre des Finances et le ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions sont demandés en leurs avis, avis qui ne doivent cependant plus constituer des avis conformes comme prévu par le texte actuellement en vigueur. Parmi les autres changements apportés à la procédure en question, le Conseil d'État relève la suppression de la saisine du Centre de gestion du personnel et de l'organisation de l'État, ci-après « CGPO », en vue de la formulation d'un avis – à ce sujet, le Conseil d'État renvoie encore à ses observations concernant l'article 2 du projet de règlement grand-ducal sous examen –, de même que la suppression de la saisine du Gouvernement en conseil en cas de désaccord entre les ministres qui étaient appelés à donner leurs avis ou encore en cas de demande d'autorisation pour la prestation d'heures supplémentaires pour les fonctionnaires classés aux grades 10 à 18, M1 à M7, A8 à A15 et D11 à D14, la procédure d'autorisation étant ainsi uniformisée pour tous les fonctionnaires.

Article 2

L'article 2 vise à modifier, dans le sillage des adaptations apportées à l'article 4 du règlement grand-ducal précité du 25 octobre 1990, l'article 5 de ce même règlement en y adaptant la manière dont le CGPO et les ministres compétents interviennent dans le processus d'autorisation de la prestation d'heures supplémentaires. Le rôle du CGPO est, dans le cadre de la nouvelle procédure introduite pour la prestation d'heures supplémentaires en cas de surcroît exceptionnel de travail, réduit à l'exécution de la décision autorisant la prestation d'heures supplémentaires. À l'heure actuelle, la disposition prévoit que le CGPO émet un avis sur toute demande tendant à autoriser la prestation d'heures supplémentaires en cas de surcroît exceptionnel de travail. Dans ce cadre, il examine la conformité de la demande avec l'intérêt de l'administration publique et les possibilités de l'organisation des heures supplémentaires dans l'administration dont émane la demande, ainsi que les incidences financières de la prestation des heures supplémentaires. La disposition précise par ailleurs que l'avis du ministre des Finances ainsi que celui du CGPO sont transmis au ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions qui les soumet à son tour au ministre du ressort.

Le Conseil d'État note que le nouveau dispositif a l'avantage de lever une certaine ambiguïté qui entoure l'articulation du dispositif actuellement en vigueur en matière d'autorisation de la prestation d'heures supplémentaires en cas de surcroît exceptionnel de travail. Il est en effet désormais clairement distingué entre le rôle du ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions et celui du CGPO, le premier émettant un avis, tandis que le rôle du CGPO est cantonné à l'exécution de la décision autorisant la prestation d'heures supplémentaires. À l'heure actuelle, tant le ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions que le CGPO sont appelés à émettre un avis, étant entendu que, dans la pratique, ce sera probablement le ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions qui fera sien l'avis du CGPO et se limitera, comme le prévoit d'ailleurs l'article 5, point 2, du règlement grand-ducal précité du 25 octobre 1990 à recueillir l'avis du ministre des Finances et celui du CGPO pour les soumettre, « incessamment au Ministre du ressort ». Ceci dit, le Conseil d'État est d'avis que le CGPO, de par les missions et les moyens qui sont les siens, est le mieux placé pour se prononcer sur la prestation d'heures supplémentaires par une administration déterminée et pour garantir une certaine cohérence au niveau des décisions qui seront prises.

Article 3

Le projet de règlement grand-ducal vise à adapter les montants de l'indemnité pour astreinte à domicile conformément au point 2 de l'accord précité du 17 juin 2019 qui prévoit que « [l]es montants de l'indemnité pour astreinte à domicile, prévue à l'article 7 du règlement grand-ducal modifié du 25 octobre 1990 concernant la prestation d'heures de travail supplémentaires par des fonctionnaires ainsi que leur astreinte à domicile, seront fixés comme suit : a) celui de 0,62 € sera porté à 1,24 € (n.i. 100) ; b) celui de 1,24 € sera porté à 2,48€ (n.i. 100) ».

Le Conseil d'État prend acte du doublement de montants des indemnités en question, doublement qui n'est pas autrement justifié et qui, d'après la fiche financière, engendrera des dépenses budgétaires supplémentaires estimées à 400 000 euros.

Article 4

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Article 1^{er}

En ce qui concerne l'article 4 qu'il s'agit de remplacer, il est signalé que la subdivision de l'article se fait en alinéas ou en paragraphes. Les paragraphes se distinguent par un chiffre arabe, placé entre parenthèses : (1), (2), (3) ... Il est fait usage de parenthèses afin d'éviter toute confusion avec le mode de numérotation employé pour caractériser les énumérations.

À l'indication de l'article 4, il y a lieu de laisser une espace entre la forme abrégée « Art. » et le numéro d'article.

À l'article 4, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, il est suggéré d'écrire « une demande d'autorisation pour la prestation d'heures supplémentaires ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 8 mars 2022.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz