

Commentaire relatif au règlement sur le temps de travail du personnel de l'Etat

I. Nécessité d'un nouveau règlement

1. Bases légales

L'article 58 al. 1 LPers constitue la base légale fondant l'obligation pour le personnel de respecter la durée du travail et l'horaire qui lui est attribué. L'alinéa 2 délègue au Conseil d'Etat la compétence de fixer la durée du travail du personnel et l'alinéa 3 donne la compétence aux Directions et aux établissements de développer des modèles de temps de travail en fonction de leurs besoins respectifs.

Les articles 40 à 53 RPers déterminent les règles générales en matière de durée du travail (42 h par semaine) et d'horaire. Les dispositions spéciales applicables à certaines catégories spécifiques, en particulier au personnel enseignant sont expressément réservées.

Enfin, les règles du RPers étaient, jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau règlement, complétées par le règlement du 7 janvier 1986 sur l'horaire du personnel de l'Etat de Fribourg (RSF 122.70.12) et par les directives y relatives du Service du personnel et d'organisation (à l'époque de leur adoption Office du personnel), datant du mois d'avril 1986.

2. Modèles de temps de travail existant

L'ensemble des dispositions légales et réglementaires précitées ont permis le développement de plusieurs modèles de temps de travail qui se différencient en fonction des besoins et des catégories de personnel.

2.1. Horaire général (personnel administratif)

Le personnel administratif est astreint à une durée du travail de 42 heures par semaine. La localisation de cette durée est fixée du lundi au vendredi. Dans les services qui disposent d'installations de contrôle du temps de travail, le personnel pouvait bénéficier d'un horaire dit mobile. Dans le cadre de celui-ci, on distingue le temps bloqué et le temps à option. En vertu du règlement sur l'horaire du 7 janvier 1986, le temps bloqué se situait entre 8h et 11h30 le matin et entre 14 et 16h 30 l'après-midi. Le temps à option était compris entre 7h et 8h le matin et 16h30 et 18h 30 l'après-midi (entre 16 h et 17h la veille des jours fériés). Chaque mois, le personnel pouvait librement comptabiliser en positif ou en négatif au maximum 10 heures. Le solde positif au-delà de 10 heures était traité comme heures supplémentaires dans la mesure acceptée par le ou la cheffe de service. Le solde négatif de plus de 10 heures devait impérativement être compensé le mois suivant. Lorsque le personnel n'était pas au bénéfice d'un horaire mobile, il était soumis à un horaire dit fixe qui ne variait pas chaque jour mais était déterminé par le chef de service pour des périodes prolongées.

2.2. Horaire saisonnier

Certains secteurs fonctionnent avec des variations de durée du travail en fonction des saisons. Tel est le cas par exemple pour le personnel d'entretien des routes ou pour le personnel rattaché aux exploitations agricoles variant selon les saisons. Il ne s'agit pas d'une réelle annualisation du temps de travail bien que ce modèle de temps de travail s'en rapproche. En principe, le personnel concerné connaît son horaire à l'avance aussi bien quant à la durée qui lui est imposé (par exemple pour le personnel d'entretien des routes la durée du travail est moins élevé durant le semestre d'hiver et plus élevé durant le semestre d'été) que quant à la localisation de ce temps de travail (dès

6h ou 7h le matin jusqu'à 18h ou 19h le soir par exemple). Les interventions hors horaire régulier sont en outre toujours réservées et font partie des obligations du personnel (cf. ad. 2.3).

Ce modèle saisonnier est un modèle en principe totalement imposé au personnel qui dès lors ne bénéficie pas d'une flexibilisation du temps de travail. Il se combine en partie avec les horaires liés au tournus (cf. ch.2.3.)

2.3. Tournus

Certains secteurs nécessitent un travail en continu. Il s'agit essentiellement des hôpitaux, de la police cantonale, des agents de détention. Les personnes concernées accomplissent une partie de leur horaire ordinaire, la nuit, le samedi, le dimanche ou les jours chômés. Dans ce contexte, l'horaire est irrégulier mais n'est guère flexible. En principe, l'obligation du tournus figure dans les règlements spécifiques aux catégories de personnel concernées et/ou dans les cahiers des charges. Les inconvénients liés aux contraintes du tournus donnent droit à des indemnités.

2.4. Horaire des enseignants

En règle générale, le temps de travail du personnel enseignant est décompté par rapport aux unités d'enseignement. Celles-ci sont définies dans le règlement du 6 juillet 2004 relatif au personnel enseignant de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (RPens). Selon ce règlement, la durée annuelle de travail est de 1900 heures. La localisation de cette durée n'est imposée que pour les unités d'enseignement et les éventuelles séances et tâches annexes devant être accomplies au lieu d'enseignement. En dehors de cette contrainte, le personnel enseignant détermine librement son horaire de travail. En outre, le décompte des heures n'est pas contrôlé ; seules le sont les unités d'enseignement. Enfin, la durée des vacances est de sept semaines

Dans les écoles de niveau HES, la prise en compte du temps de travail varie entre la fixation d'un horaire hebdomadaire à 42 h et le décompte des unités d'enseignement. La tendance générale va vers l'adoption d'un horaire à 42 h. Cela étant, des dispositions particulières pour ces catégories d'enseignants sont en cours d'élaboration. Elles pourront se référer en partie, tout au moins, au nouveau règlement sur le temps de travail.

3. Evaluation des modèles précités

3.1. Horaire général

Le règlement du 7 janvier 1986 sur l'horaire du personnel de l'Etat, bien qu'introduisant le principe de l'horaire flexible, le faisait avec une certaine timidité : les plages du temps bloqué étaient importantes et, conséquemment, celles du temps à option étroites. Les reports en positif et négatif au mois suivant étaient considérés par le personnel comme insuffisants. Comme tel, le modèle développé par le règlement de 1986 ne permettait pas, dans une mesure satisfaisante, d'une part à l'employé-e de combiner harmonieusement vie privée et vie professionnelle, d'autre part à l'employeur, en accord avec l'employé-e, de moduler le temps de travail en fonction de ses besoins et des objectifs qui ont été fixés.

3.2. Horaire saisonnier et tournus

Ces horaires sont entièrement imposés au personnel. Selon la culture des secteurs concernés, l'établissement du plan des heures de travail se fait après avoir recueilli les vœux du personnel. Cependant, il n'y a pas de droit à ce que ces souhaits soient pris en compte. L'organisation du travail en fonction des prestations à fournir reste prioritaire et force est de constater que dans ce contexte, la marge, pour une fixation volontaire individuelle du temps de travail, reste très étroite et ne peut guère être élargie.

3.3. Horaire du personnel enseignant

Le système actuel du décompte des heures de travail du personnel enseignant avec la référence aux unités d'enseignement convient à certains niveaux d'enseignement mais à tous. Une réflexion est en cours au sein des Directions concernées (DICS et DEE) allant vers l'adoption de plusieurs modèles de temps de travail en fonction des spécificités des niveaux d'enseignement, voire du type même d'enseignement. Un projet général concernant le personnel enseignant au niveau des HES est en voie d'élaboration et fixera les modèles de temps de travail applicables. La réflexion se poursuivra ensuite pour les autres niveaux d'enseignement.

3.4. Evaluation générale

Il y a lieu de constater que c'est l'horaire général qu'il convient de flexibiliser en priorité. Toutefois, sur la base du nouveau règlement qui va créer une culture de part et d'autre relative à une fixation plus individualisée et consensuelle du temps de travail, on ne peut exclure qu'une certaine flexibilisation individuelle ne puisse être introduite ultérieurement dans la fixation des horaires saisonniers ou des horaires continus.

4. Lien avec l'augmentation des vacances

L'augmentation des vacances (5^{ème} semaine de vacances pour le personnel âgé de moins de 50 ans, 3 jours supplémentaires pour le personnel âgé de 50 à 58 ans et 5 jours supplémentaires de 58 à 60 ans) a des conséquences importantes au niveau des effectifs et sur les processus de travail. Une plus grande flexibilisation des horaires (hebdomadaires, mensuels ou annuels) devrait toutefois permettre de limiter l'impact de cette augmentation des vacances en ouvrant la possibilité de mieux faire coïncider temps de présence du personnel et volume de travail réel. L'usage de cette opportunité repose toutefois sur un consentement mutuel de l'employeur et de l'employé-e, qui devraient y trouver, de part et d'autre, leur avantage. Il convient de rappeler par ailleurs que dans le cadre de l'enquête effectuée en 2007 auprès de l'ensemble des unités administratives pour établir le coût de l'augmentation des vacances, l'aménagement du temps de travail avait été systématiquement pris en compte comme facteur réducteur de ce coût. C'est pourquoi le présent projet ne peut être dissocié de celui qui modifie le RPer en vue d'une augmentation des vacances

II. Le nouveau règlement sur le temps de travail du personnel de l'Etat

1. Présentation générale

En conséquence de l'évaluation précitée, le nouveau règlement vient apporter des éléments importants de flexibilisation de l'horaire général du personnel de l'Etat.

Il fixe en premier lieu les règles de base qui déterminent ce qui est pris en compte dans le temps de travail, puis rappelle les grands types d'horaire : l'horaire flexible, l'horaire partiellement imposé, l'horaire imposé, l'horaire à temps partiel. Il détermine les compétences des organes d'application, attribuant en la matière le rôle principal aux chef-fe-s de service et aux supérieur-e-s hiérarchiques..

Comme point essentiel et nouveau par rapport à la situation précédente, il introduit une réelle flexibilité de l'horaire, tout en veillant à respecter les besoins à la fois de l'employé-e et de l'employeur. A cet effet, il distingue un horaire flexible selon un modèle de base d'un horaire flexible établi par convention entre le ou la supérieur-e hiérarchique et l'employé-e. Le nouveau règlement, contrairement à l'option prise par certaines autres administrations publiques, ne préconise pas le recours à des modèles d'horaire flexibles, fixés individuellement à l'intérieur d'une fourchette donnée (« Bandbreitenmodelle en langue allemande). En effet, on constate que dans la pratique, même si de multiples horaires sont mis à disposition du personnel, celui-ci privilégie un ou deux, au plus, de ces modèles. La diversité de ces horaires n'est donc pas une nécessité et est de nature à compliquer la gestion, sans plus-value ni pour l'employeur ni pour l'employé-e. Dès lors, le nouveau règlement ne retient quant à lui qu'un seul modèle standard flexible mais l'accompagne de la possibilité de conclure un horaire individualisé convenu entre l'employeur et l'employé-e et répondant aux besoins de tous les deux.

Le modèle de base se distingue du modèle d'horaire mobile précédent par un élargissement du temps à option et par une augmentation des reports mensuels possibles. Le règlement prévoit la possibilité de convertir en heures individuelles de travail tous les jours de vacances dépassant 20 jours, soit au minimum 5 jours. Cette conversion permet ainsi de diminuer à son gré son horaire hebdomadaire.

Le modèle conventionnel va encore au delà du modèle standard sous l'angle de la flexibilité. Il n'est admis toutefois que dans la mesure où se conjuguent à la fois les besoins du service et les besoins du collaborateur ou de la collaboratrice relatifs à une harmonisation de sa vie professionnelle avec sa vie privée. Sur ces bases, l'horaire est alors négociable entre les parties. Le report positif et négatif des heures d'un mois à l'autre peut alors être beaucoup plus élevé que dans le cadre de l'horaire standard et la conversion des vacances en heures peut aller jusqu'à l'équivalent de trois semaines. On s'approche ainsi d'une réelle annualisation du temps de travail, convenue sur une base volontaire entre les parties.

Enfin, il convient de relever que le nouveau règlement n'ouvre pas la porte au travail à domicile. Cette extension de la flexibilisation constitue une étape ultérieure qui ne pourra être réalisée qu'après avoir effectué toutes les études préalables indispensables.

2. Commentaire par article

Art. 1 Objet

L'objet sur lequel porte le règlement est la réglementation du temps de travail au sens large et non pas seulement, comme le prévoit le règlement de 1986, sur l'horaire.

Art. 2 Champ d'application

Cet article fixe le champ d'application personnel. Il exclut le personnel enseignant dont le temps de travail est réglé sur d'autres bases, notamment sur la base du RPens. Cela ne signifie pas toutefois que certaines des dispositions de ce règlement ne puissent être applicables au personnel enseignant sur la base de directives spécifiques édictées par les autorités d'engagement concernées.

Art. 3 Temps de travail

Cette disposition reprend une disposition existante dans le règlement actuellement en vigueur. Elle n'apporte dans ce domaine qu'une seule modification qui concerne les pauses de travail (possibilité de n'en prendre qu'une par jour de 20 minutes). A l'instar de la situation actuelle, le SPO devra édicter des directives sur la manière de comptabiliser le temps de travail. Elles devront donner des indications plus précises que celles existant actuellement sur la comptabilisation des absences, en particulier pour cause d'incapacité de travail ou de vacances en cas d'horaire partiel ou irrégulier. Elles devront également couvrir les situations nouvelles créées par le règlement, à savoir notamment le décompte des absences en dehors du temps bloqué ou dans le cadre de conventions de flexibilisation. Par ailleurs, dès l'entrée en vigueur de l'interdiction de fumer dans les locaux de l'administration, des directives spécifiques devront être adoptées concernant notamment le décompte du temps consacré à fumer.

Art. 4 Saisie du temps de travail

Cette disposition prescrit de façon générale l'obligation de saisir le temps de travail avec un outil approprié, le choix de celui-ci étant laissé aux autorités d'engagement. En règle générale, cet outil devra être électronique. Il n'est quoiqu'il en soit plus admissible que des secteurs d'activité fonctionnent sans aucun contrôle du temps de travail accompli. Il ne s'agit d'ailleurs pas seulement d'un contrôle effectué sur le respect de la durée du travail par le personnel, mais également d'une protection de celui-ci contre des exigences trop élevées de la part de la hiérarchie. Afin de permettre un réel suivi des absences du personnel dans la perspective du care management, afin également de noter les évolutions consécutives à l'introduction d'une plus grande flexibilité des

horaires, il est prévu que toutes les unités administratives doivent transmettre au SPO les données nécessaires. Les directives du SPO spécifieront le contenu, la forme et la technologie exigibles pour la transmission de ces données. L'obligation de saisie du temps de travail comme préalable à l'horaire flexible a comme conséquence que l'application effective de l'horaire flexible, voire des conventions de flexibilisation, ne pourra pas se faire pour l'ensemble du personnel de l'Etat au 1^{er} juillet 2009. En effet, il existe encore des secteurs au sein desquels la saisie du temps de travail n'est pas effectuée ou selon des moyens non compatibles avec la saisie centralisée des données par le SPO. D'éventuels investissements seront, cas échéant, nécessaires, dans les secteurs ne disposant pas des outils informatiques adaptés. Ces secteurs devront prévoir les investissements nécessaires dans leurs budgets respectifs.

Art.5 Interruption de midi

Le règlement assouplit la règle actuelle selon laquelle le personnel est tenu d'interrompre son activité durant $\frac{3}{4}$ d'heure au moins pour le repas de midi. Il fixe la limite à $\frac{1}{2}$ heure.

Art.6 Contrôle

Cette disposition rappelle la nécessité des contrôles à effectuer par le ou la supérieur-e hiérarchique.

Art. 7 Horaire flexible

Cet article pose le principe de la priorité de l'horaire flexible sur les autres types d'horaire. Cela signifie que pour imposer des restrictions à l'horaire flexible, il faut une justification objective. Lorsque la contrainte est importante et durable, il faut en plus qu'elle découle de prescriptions expresses portées à la connaissance du collaborateur ou de la collaboratrice (cf. ad. art. 8 et 9).

Art. 8 Horaire partiellement imposé

En fonction des besoins du service, on ne peut exclure que des restrictions à l'horaire mobile ne soient apportées. Ces restrictions peuvent être durables ou provisoires. Elles peuvent également se distinguer en fonction de leur importance. Toutes les restrictions durables touchant au travail de nuit et du dimanche nécessitent une inscription expresse soit dans un règlement soit dans le cahier des charges, type ou individuel. Les autres restrictions durables sont décidées par le ou la cheffe de service en fonction des besoins de l'unité administrative. Elles seront souvent la conséquence des horaires d'ouverture des bureaux de l'administration au public qui, il faut le rappeler, ne sont pas modifiés par la flexibilisation introduite dans le présent règlement. Le ou la cheffe de service devra faire en sorte que les contraintes apportées à l'horaire flexible soient fixées de manière proportionnée et répartie équitablement entre les collaborateurs et les collaboratrices concernés. Les restrictions temporaires sont de la compétence du ou de la supérieur-e hiérarchique qui devra aussi faire usage de cette compétence dans le respect du principe de la proportionnalité et de l'égalité de traitement.

Art. 9 Horaire entièrement imposé

Cette disposition vise en priorité les horaires accomplis par des catégories spécifiques de personnel qui travaillent selon le principe de l'horaire continu ou en équipe: policiers, agents de détention, personnel des soins, forestiers, etc. On peut également considérer que les gardes-faunes entrent dans cette catégorie, dans la mesure où ces collaborateurs ne bénéficient guère de flexibilité dans leur temps de travail, devant jour après jour et du matin au soir assurer la surveillance du cercle géographique qui leur est confié. Enfin, de manière exceptionnelle, un collaborateur ou une collaboratrice peut se voir individuellement imposer totalement son horaire en raison de la nature très spécifique des tâches qui lui sont attribuées. Il peut s'agir d'un collaborateur ou d'une collaboratrice ayant la charge de la surveillance d'une machine par exemple.

L'horaire totalement imposé nécessite une inscription réglementaire ou dans le cahier des charges type ou individuel.

Art. 10 Horaire en cas d'activité à temps partiel

Cette disposition fonde le principe selon lequel l'horaire du personnel travaillant à temps partiel est fixé en principe dans le cahier des charges. En effet, cet élément a souvent une grande importance pour le personnel concerné, en particulier pour celles et ceux qui ont des enfants en bas âge. C'est pourquoi il est rappelé que la question de l'horaire doit être discutée avec le personnel concerné lors de la fixation des conditions d'engagement et que la situation du collaborateur ou de la collaboratrice doit être prise en compte dans la mesure indiquée par la disposition : une attention devra être apportée aux vœux du collaborateur ou de la collaboratrice : domicile, famille, autre activité lucrative, etc. constituent des critères. Cependant, l'autorité d'engagement et le ou la chef-fe de service devront veiller à ne pas créer, au sein de l'unité, des inégalités de traitement, par exemple en composant des horaires faits sur mesure pour tel ou tel membre de leur personnel au détriment d'autres collaborateurs ou collaboratrices.

Une modification minimale de l'horaire inscrit dans le cahier des charges, sera à traiter conformément à l'article 35 al. 1 LPers. En revanche, un changement d'horaire, mettant le collaborateur ou la collaboratrice concerné-e dans une situation très difficile, équivaldra à une suppression de poste qu'il y aura lieu de traiter conformément à l'article 47 LPers.

La détermination de l'horaire devrait comprendre d'une part la localisation du travail sur certains jours ou demi-jours de la semaine, d'autre part les variations éventuelles de taux d'activité dans l'année. Il est ainsi possible de prévoir un taux d'activité de 90%, réparti à raison de 80% durant les six premiers mois de l'année et 100% durant les six mois suivants. Dans une telle hypothèse, le salaire sera versé toute l'année à raison de 90% avec des compensations y relatives en cas de départ anticipé.

Art. 11 Service du personnel et d'organisation et entités de gestion

Le SPO a comme tâche essentielle d'édicter des directives facilitant l'application du présent règlement. Il est également à disposition pour toutes questions y relatives. En outre, dans l'exercice de ses tâches de controlling et de reporting pour le Conseil d'Etat, il doit collecter les informations lui permettant d'établir des constats généraux sur l'application du règlement et sur les effets de celui-ci (réclamations/contestations, nombre d'heures supplémentaires, nombre de conventions, absentéisme, etc.). Dans ce contexte, les entités de gestion sont appelées à collaborer et à renseigner les unités dont elles sont responsables.

Art. 12 Chef-fe de service

A l'instar des règles actuelles, le ou la cheffe de service est la personne responsable, à titre principal, de l'application conforme du règlement. C'est elle qui vérifie par exemple les justificatifs des temps de son personnel (à relever que le règlement n'impose aucune forme à ces justificatifs), sous réserve de délégation. C'est elle qui fixe les restrictions durables à l'horaire flexible (cf. ad art 4). C'est enfin elle qui a la compétence d'approuver toutes les conventions de flexibilisation qui ont été conclues au sein de son unité (cf. ad art. 23 et ss.).

Art. 13 Supérieur-e hiérarchique

Le ou la supérieur-e hiérarchique remplit également un rôle essentiel car en vertu de sa position en contact direct avec ses subordonné-e-s, il ou elle est tenu de veiller au respect du règlement : présence pendant le temps bloqué, fixation des restrictions temporaires à l'horaire mobile (par exemple en cas d'absence temporaire d'un ou d'une collègue), octroi d'autorisation pour des absences pendant le temps bloqué, respect de la limite des soldes positifs et négatifs, etc..

Art.14 et 15 Durée de travail

Ces deux dispositions déterminent ce qui est considéré comme durée de travail, durée normale quotidienne ou durée mensuelle due. La durée journalière normale sera en règle générale de 8,4

heures pour une activité à temps complet. Toutefois, la veille des jours fériés, elle sera égale à 6,3 heures. Pour une personne à temps partiel, ces durées seront naturellement proratisées.

L'article 15 est consacré à la durée mensuelle due. Celle-ci, calculée par le SPO, est communiquée à l'avance et publiée sur le site du SPO. Elle permet d'établir précisément la durée annuelle de travail et a une grande utilité dans le cadre des conventions de flexibilisation.

Art. 16 Temps bloqué et temps à option

Cette disposition restreint le temps dit bloqué. Alors que la règle précédente l'étendait de 8h à 11h 30 et de 14h à 16h 30, le nouveau règlement le situe entre 8h 30 et 11h le matin. Le temps bloqué durant l'après-midi reste inchangé. Il a été renoncé à supprimer toute référence à un temps bloqué, comme l'ont cependant fait d'autres administrations cantonales (Berne par exemple). En effet, une telle latitude dans le choix de l'horaire journalier de travail fait reposer sur les épaules du ou de la supérieur-e hiérarchique toute l'organisation et la coordination nécessaire pour assurer le bon fonctionnement du service et sa mise à disposition du public. En pareille hypothèse, c'est le ou la supérieur-e en effet qui devra jour après jour prescrire à chacun et chacune les restrictions indispensables de l'horaire mobile. En maintenant des plages de temps bloqué, on diminue la charge qui incombe aux cadres tout en élargissant la marge de manoeuvre des collaborateurs et collaboratrices. Par ailleurs, les conventions de flexibilisation permettent de se libérer des contraintes de l'horaire bloqué dans la mesure compatible avec l'atteinte des objectifs.

Pour le personnel travaillant à temps partiel, les temps bloqués sont déterminés en fonction de chaque cas. Selon la localisation du temps de travail convenu (en jours entiers, demi-jours ou part de jours), le chef ou la cheffe de service fixera les plages de temps bloqué.

L'article 16 al. 5 réserve les règles d'ouverture de l'administration cantonale : il est important de souligner que le présent règlement ne modifie pas celles-ci. Chaque unité administrative devra donc s'organiser et imposer des restrictions d'horaire pour que cette accessibilité, dans les limites prescrites par les autorités compétentes (directions et établissements), soit garantie aussi bien vis à vis des administrés qu'à l'intérieur même de l'administration pour assurer la collaboration interne.

Art. 17 Cadre de l'horaire de travail

Cette disposition augmente également la flexibilité en autorisant le personnel à travailler dès 6h 30 et jusqu'à 19h. Entre ces deux limites et sous réserve du temps bloqué, le personnel peut librement déterminer son horaire. Les règles actuelles sont à cet égard beaucoup plus contraignantes.

Art. 18 Conversion des vacances en heures

Les vacances sont par principe destinées à procurer le repos nécessaire aux collaborateurs et aux collaboratrices. Pour ce motif, elles sont généralement constituées de semaines entières ou/et jours ou demi-jours entiers. Toutefois, compte tenu de l'augmentation prévisible des vacances, il est admissible de convertir une part du temps de repos en doses homéopathiques, afin d'alléger l'horaire ordinaire. Cette disposition permet ainsi d'utiliser au minimum jusqu'à 42 heures par année pour flexibiliser son temps de travail. Cette mesure, formulée de manière différente, existe aussi à la Confédération : le personnel peut choisir entre 5 semaines de vacances et un horaire hebdomadaire de 42 heures ou 4 semaines et un horaire hebdomadaire de 41 heures. L'article 18 du présent règlement, laisse quant à lui, la liberté au personnel de moduler à son gré la diminution d'horaire qu'il entend introduire par la conversion d'une partie de ses vacances en heures.

Art. 19 à 21 Report du solde mensuel

Ces dispositions augmentent sensiblement la possibilité actuellement existante de reporter mensuellement des heures en positif ou en négatif. Lorsque le solde est positif, il peut être compensé librement par le collaborateur ou la collaboratrice en dehors du temps bloqué. Pendant celui-ci, la compensation nécessite une autorisation préalable du ou de la supérieur-e hiérarchique et, si les absences sont importantes et toutes localisées sur un mois, l'approbation du ou de la chef-

fe de service (art. 20 al. 2 et 3). A noter qu'en cas de départ du collaborateur ou de la collaboratrice, le solde positif qui n'aura pas pu être compensé est payé au titre d'heures supplémentaires. Il convient toutefois de préciser que le chef ou la cheffe de service peut en pareille situation imposer au collaborateur ou à la collaboratrice la compensation de ce solde avant la fin des rapports de service.

L'article 21 fixe les règles relatives au solde négatif. Ce droit au solde négatif n'est naturellement pas absolu : en cas d'insuffisance durable relative à la quantité des prestations exigibles du collaborateur ou de la collaboratrice, ou en cas d'urgences ou de surcroît extraordinaire de travail, le ou la supérieur-e hiérarchique est en droit de limiter, voire de supprimer temporairement le droit au solde négatif.

Art. 22 Heures supplémentaires

Cette disposition adapte à l'horaire flexible la notion d'heures supplémentaires. Celles-ci ne seront reconnues comme telles que si elles dépassent les 40 heures de solde positif. Les alinéas 2 et 3 marquent la différence de traitement entre l'heure résultant du solde positif et l'heure supplémentaire. A noter que le seuil maximal d'heures supplémentaires exigibles selon l'article 50 RPers comprend le solde positif de 40 heures. A l'instar des vacances, la période de compensation des heures supplémentaires n'est pas laissée au libre choix du collaborateur ou de la collaboratrice. Celui-ci ou celle-ci peut toutefois communiquer ses souhaits dont il faudra tenir compte. Cependant, si les besoins du service l'exigent, le ou la supérieur-e hiérarchique pourra imposer une période pour la compensation ; dans ce cas, cette obligation ne se fixera pas sur une date précise, non communiquée à l'avance au personnel concerné, mais au moins sur une plage de quelques jours. De cette manière, le collaborateur ou la collaboratrice pourra planifier suffisamment tôt son temps libre.

Art. 23 Principe (convention de flexibilisation du temps de travail)

La convention de flexibilisation devrait permettre de répondre à deux axiomes de base : du côté de l'employeur, mieux parer aux variations de charge de travail, qu'elles soient saisonnières ou dues à des projets, satisfaire de manière optimale aux besoins des usagers externes et internes de l'Etat ; du côté du collaborateur ou de la collaboratrice, mieux conjuguer activité professionnelle et vie familiale ou privée. La convention, va donc par définition, reposer sur un accord mutuel. Elle ne peut en aucun cas être imposée au personnel. Celui-ci ne peut pas non plus en exiger l'application. La proposition de convention peut émaner du ou de la supérieur-e hiérarchique ou du collaborateur ou de la collaboratrice

Il convient de rappeler que la convention n'autorise pas le travail à domicile. Le travail effectué dans le cadre de la convention doit l'être à la place de travail normalement dévolue. Par ailleurs, la convention ne concerne pas la fixation d'un taux d'activité moyen réparti sur l'année, cette situation étant visée par l'article 10.

Art.24 Contenu de la convention

Cette disposition laisse une très grande marge de manoeuvre aux parties dans la fixation du contenu de la convention. Les limites fixées sont liées à la durée (au plus deux ans) et à la fluctuation du temps de travail fixée entre moins 100 et plus 160 heures en cours de période pour une activité à plein temps. Comme la convention peut s'étaler sur deux ans, les modèles de temps de travail convenus entre les parties peuvent être multiples et réellement adaptés aux besoins de chacune. Il sera aussi possible de compenser les heures accomplies en trop par des semaines d'absence, par exemple pendant les périodes de vacances scolaires pour mieux concilier vie familiale et vie professionnelle. La convention permet en outre de convertir jusqu'à trois semaines de vacances en heures soit une somme de 126 heures. Cette conversion peut permettre dans la période de compensation des heures excédentaires d'aménager des réductions durables et considérables de l'horaire hebdomadaire. En outre, il sera souhaitable dans la mesure du possible et selon le degré de précision des besoins du service ou des objectifs fixés , que la convention détermine le cadre des périodes durant lesquelles le collaborateur ou la collaboratrice dépassera la

durée du travail et celles où, au contraire, il ou elle compensera ce dépassement. Dans tous les cas, les dates des vacances et d'éventuelles autres absences prolongées déjà planifiées devront figurer dans la convention. Le SPO mettra à disposition des unités administratives des modèles standard de convention.

Art. 25 Limites du travail journalier et hebdomadaire

Cette disposition vise à protéger la santé du collaborateur ou de la collaboratrice. Elle lie les deux parties à la convention. L'employeur ne peut exiger ni permettre l'accomplissement d'heures qui ne respecterait pas cet article. L'alinéa 3 rappelle les éventuelles limitations d'accès aux bâtiments de l'Etat : dans le cadre de la fixation du contenu de la convention, il faudra en tenir compte, cas échéant et dans la mesure du possible, prendre les dispositions pour que le collaborateur ou la collaboratrice puisse accéder à sa place de travail en dehors des horaires normaux ou des jours d'ouverture des bureaux (samedi ou dimanche par exemple). L'article 25 al. 4 précise logiquement que le collaborateur ou la collaboratrice qui, dans le cadre de la flexibilité qui lui est octroyée par la convention, décide de travailler la nuit ou un dimanche ou encore un jour férié, ne pourra pas faire valoir un droit aux indemnités prévues par le RPer. Toutefois, si indépendamment de ce qui a été fixé dans la convention, le collaborateur ou la collaboratrice est requis-e pour fournir un service de nuit, il ou elle pourra faire valoir son droit aux prestations liées au service de nuit. De telles situations resteront tout à fait exceptionnelles.

Art. 26 Procédure

La convention est passée lors d'un entretien de service sur proposition soit du ou de la supérieur-e hiérarchique, soit du collaborateur ou de la collaboratrice. Si les vœux de l'une des parties rejoignent les impératifs de l'autre partie, les prémisses pour la signature d'une convention de flexibilisation se trouveront heureusement posées. Le ou la supérieur-e hiérarchique qui négocie la convention avec son ou sa subordonné-e peut en référer au préalable à son ou sa chef-fe de service. Celui-ci ou celle-ci doit, quoiqu'il en soit, approuver la convention ; à défaut, l'accord passé ne sera pas valable. Il est donc préférable que le ou la supérieur-e hiérarchique discute avec le ou la chef-f-e de service du projet de convention avant sa soumission pour signature au collaborateur ou à la collaboratrice.

L'article 26 al. 2 rappelle un élément essentiel : la convention ne peut être imposée. Pas plus, ne peut-elle constituer une condition à un changement de statut, à une promotion par exemple. Elle doit réellement se baser sur une adhésion des deux parties. Le collaborateur ou la collaboratrice ne peut pas non plus valablement se plaindre du refus de son ou sa supérieur-e d'entrer en matière sur un projet de convention.

Art. 27 Suivi

Une telle flexibilisation du temps de travail suppose du ou de la supérieur-e hiérarchique un suivi attentif. Il s'agira d'une part de vérifier l'adéquation du temps de travail convenu avec les besoins du service, d'autre part de vérifier si le collaborateur ou la collaboratrice applique les termes de la convention. Dans tous les cas, celui-ci ou celle-ci n'est pas soustrait-e à l'obligation de saisir son temps de travail. Par ailleurs, le ou la supérieur-e hiérarchique est lui ou elle aussi tenu-e par les termes de la convention. Au moins au terme de la moitié de la durée de la convention, un bilan intermédiaire doit être réalisé. Des mesures correctrices peuvent être prises d'un commun accord. A défaut d'accord, soit la convention se poursuit comme initialement prévue, soit si elle ne paraît objectivement plus applicable, chacune des parties peut la dénoncer (art. 28).

Art. 28 Dénonciation de la convention

En principe, lorsque l'accord est passé, chacune des parties y est liée. Il faut donc des circonstances particulières pour qu'il puisse être dénoncé unilatéralement. L'article 28 al.1 limite ainsi ce droit au cas où la situation s'est modifiée au point que les conditions qui justifiaient la convention ne sont plus réunies. Telle peut être la situation en cas d'incapacité de travail de longue durée du collaborateur ou de la collaboratrice, en cas d'abandon du projet à la base de la

convention, pour des raisons extérieures à la volonté des parties à la convention (y compris bien sûr du chef ou de la cheffe de service ayant approuvé la convention). Il peut s'agir aussi d'impératifs privés nouveaux du collaborateur ou de la collaboratrice qui ne sont plus compatibles avec la flexibilisation prévue dans la convention (maladie durable d'un membre de la famille, par exemple). Enfin, il peut s'agir d'un non respect important ou durable de la convention par l'une des deux parties. Les conséquences de la dénonciation sont traitées aux alinéas 2, 3 et 4.

Art. 29 Terme de la convention

A la fin de la convention, le principe veut que l'équilibre entre solde positif et négatif soit rétabli dans la mesure des soldes maximaux autorisés. Un bilan relatif à la fluctuation des heures est effectué. Les alinéas 2 à 5 décrivent de quelle manière elles sont comptabilisées. Le tableau suivant illustre divers cas de figure :

Types de convention		Solde des heures au terme de la convention			
		- 100 h	+ 0 h	+ 160 h	+ 300 h
1	de - 100 h à + 160h	20 heures sont reportées au mois suivant. les 80 heures restantes sont à compenser dans les deux mois suivant ; à défaut elles font l'objet d'une retenue salariale	Aucune action à entreprendre.	40 heures sont reportées au mois suivant 120 heures sont comptées comme heures supplémentaires sur décision du supérieur-e hiérarchique	40 heures sont reportées au mois suivant 120 heures sont comptées comme heures supplémentaires sur décision du supérieur-e hiérarchique. 140 heures restantes sont perdues.
	de - 50 h à + 100 h	20 heures sont reportées au mois suivant 30 heures sont à compenser dans les deux mois suivants ou à défaut font l'objet d'une retenue salariale. Le solde fait l'objet d'une retenue salariale. Le ou la chef-fe de service doit examiner s'il se justifie d'ouvrir une procédure selon la LPers	Aucune action à entreprendre.	40 heures sont reportées au mois suivant 60 heures sont comptées comme heures supplémentaires sur décision du supérieur-e hiérarchique 60 heures sont perdues.	40 heures sont reportées au mois suivant 60 heures sont comptées comme heures supplémentaires sur décision du supérieur-e hiérarchique 200 heures sont perdues
	De - 80 h à + 80 h	20 heures sont reportées au mois suivant 60 heures sont à compenser dans les deux mois suivants ou à défaut font l'objet d'une retenue salariale. Le solde fait l'objet d'une retenue salariale. Le ou la chef-fe de service doit examiner s'il se justifie d'ouvrir une procédure selon la LPers	Aucune action à entreprendre.	40 heures sont reportées au mois suivant 40 heures sont comptées comme heures supplémentaires sur décision du supérieur-e hiérarchique 80 heures sont perdues.	40 heures sont reportées au mois suivant 40 heures sont comptées comme heures supplémentaires sur décision du supérieur-e hiérarchique 220 heures sont perdues

Comme le démontre le tableau ci-dessus, l'application de la planification du temps de travail prévue par la convention est importante. Les situations ayant comme conséquence la gestion de soldes positifs ou négatifs élevés sont à éviter. Elles dénotent une incapacité des parties à se plier aux conditions de la convention qui, soit aurait dû ne pas être fixée, soit être modifiée, soit encore être dénoncée. En cas de report d'heures supplémentaires, la compensation de celles-ci restera la règle. Un paiement ne pourra être effectué qu'en cas d'impossibilité de compensation au terme d'une durée d'au moins six mois suivant la fin de la convention. Les entités de gestion et le SPO, appelés à procéder à des paiements ou à des retenues salariales, devront recevoir une copie de la convention et pourront procéder à un contrôle de la validité formelle et matérielle de celle-ci.

Art. 30 Nouvelle convention

Cette disposition consacre la possibilité de conclure plusieurs conventions qui peuvent même être successives.

Art. 31 Contrôle

Le système des conventions de flexibilisation nécessite que l'on s'assure, après quelques années de fonctionnement, que ces conventions répondent aux attentes aussi bien de l'employeur que des employé-e-s. C'est la raison pour laquelle, les unités administratives devront communiquer un rapport au SPO sur les conventions passées en leur sein. En 2013 déjà, le SPO procédera à une enquête de satisfaction portant sur ces conventions. Cette enquête pourra déboucher sur des modifications du système. Elle sera périodiquement répétée.

Art. 31 et 32 Dispositions finales

Alors que l'article 32 abroge le règlement du 7 janvier 1986 sur l'horaire, l'article 33 fixe au 1^{er} juillet 2009 l'entrée en vigueur du nouveau règlement. Toutefois, les dispositions concernant les conventions de flexibilisation n'entrent en vigueur que le 1^{er} janvier 2010. Les six mois d'écart devront permettre d'élaborer les modèles de convention et d'assurer une information adéquate, notamment auprès des cadres..