

Rapport explicatif du règlement sur le temps de travail du personnel de l'Etat

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

1. Version initiale adoptée le 15 juin 2009

Lors de l'adoption du règlement sur le temps de travail, le 15 juin 2009, le Conseil d'Etat a décidé que l'horaire flexible serait l'horaire standard appliqué au sein de l'administration cantonale. Ce modèle prévoit que la durée quotidienne du travail est répartie en heures bloquées et en heures flexibles. Pendant les heures bloquées – entre 08h30 et 11 heures ainsi qu'entre 14 heures et 16h30 – l'obligation de présence prévaut. Les autres heures – entre 06h30 et 19 heures – sont des heures flexibles. Pendant celles-ci, le collaborateur ou la collaboratrice bénéficie d'une liberté de présence ou d'absence au poste de travail, sous réserve de certaines restrictions liées à la bonne marche du service. Chaque mois, le personnel peut librement comptabiliser une marge allant de + 40 heures à – 20 heures au maximum (pour un temps plein). Le solde positif au-delà de 40 heures est traité comme heures supplémentaires dans la mesure acceptée par le ou la chef-fe de service. Le solde négatif de plus de 20 heures doit impérativement être compensé le mois suivant.

2. Vers davantage de flexibilité – modification du règlement du 28 juin 2021

La flexibilité dans l'organisation du temps de travail est une condition indispensable pour concilier vie privée et vie professionnelle. Avoir la liberté de déterminer soi-même son horaire journalier (sous réserve de la durée de travail due mensuellement) aide le collaborateur ou la collaboratrice à mieux jongler entre travail, famille, formation continue, loisirs, etc. Il y a des situations où les parents apprécient une certaine souplesse, par exemple pour déposer et reprendre les enfants à l'école, pour des entretiens entre parents et enseignant-e, pour des rendez-vous médicaux, etc.

Du côté de l'Etat-employeur, la flexibilité offre également des avantages intéressants : gain de motivation/engagement de la part des collaborateurs et collaboratrices ; diminution du stress et de l'absentéisme ; moins de rotation du personnel, ce qui entraîne une baisse des coûts de recrutement et d'intégration des nouveaux collaborateurs et collaboratrices ; amélioration de l'image de l'Etat-employeur.

La thématique de la flexibilisation du temps de travail a été soumise au groupe de travail interdirectionnel « Future manière de travailler à l'Etat de Fribourg ». Ce dernier a constaté que le modèle de l'horaire flexible – composé d'un temps bloqué et d'un temps à option – ne permet plus d'offrir une flexibilité suffisante au personnel. Une comparaison intercantonale a montré que la majorité des autres administrations offrent des modèles d'horaire plus souples à leur personnel. Le groupe de travail a décidé de proposer au Conseil d'Etat de supprimer les heures de travail bloquées et de remplacer l'horaire flexible par l'horaire libre.

Dans le modèle de l'horaire libre, la mensualisation des heures de travail est maintenue, mais les heures bloquées (8h30-11 heures et 14 heures-16h30) sont supprimées. Il est important de souligner que l'horaire libre n'aura pas d'incidence sur les règles d'ouverture des guichets de l'administration centrale. En effet, le personnel travaillant à un guichet est soumis à l'horaire partiellement imposé.

3. Commentaire par article

Art. 1 et 2 Objet et champ d'application (articles non modifiés)

Ces articles fixent l'objet et le champ d'application personnel. Le personnel enseignant dont le temps de travail est réglé sur d'autres bases, notamment sur la base du RPens, est exclu du champ d'application. Cela ne signifie toutefois pas 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 (article non modifié)

Le SPO édicte des directives sur la manière de comptabiliser le temps de travail. Elles doivent donner des indications précises sur la comptabilisation des absences, en particulier pour cause d'incapacité de travail ou de vacances en cas d'horaire partiel ou irrégulier. Elles doivent également couvrir les situations nouvelles créées par le règlement, à savoir notamment le décompte des absences.

Art. 4 Saisie du temps de travail (article non modifié)

Cette disposition prescrit de façon générale l'obligation de saisir le temps de travail avec un outil approprié. 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 et 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.

Art.5 Pause de la mi-journée (article modifié)

Le personnel est tenu d'interrompre son activité durant trente minutes au moins si la journée de travail dure plus de sept heures. L'objectif des pauses est de donner au personnel un moment pour se reposer et se restaurer. En principe, la pause devrait avoir lieu approximativement au milieu d'une journée de travail. La pause prise au début ou à la fin d'une journée de travail ne remplit pas les fonctions précitées.

Art. 7 Horaire libre (article modifié)

Cet article pose le principe de la priorité de l'horaire libre sur les autres types d'horaire. Cela signifie que pour imposer des restrictions à l'horaire libre, il faut une justification objective. Tel est le cas si les besoins du service – qui priment sur les souhaits individuels du personnel - exigent que des heures de présence obligatoire soient fixées (p. ex. pour assurer des prestations de qualité au public pendant toute la durée de l'ouverture des guichets, en vue de la participation aux séances hebdomadaires importantes du service et aux séances d'équipe, etc.). 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).

L'horaire libre permet au collaborateur ou à la collaboratrice de fixer librement son horaire de travail, dans les limites du cadre-horaire (6 heures - 20 heures, du lundi au vendredi) et sous réserve de la bonne marche du service qui reste prépondérante. A noter encore que les collaborateurs ou collaboratrices à temps partiel doivent respecter les jours de travail ayant été convenus avec la hiérarchie au moment de leur engagement. Ils ou elles ne pourront pas composer leur horaire « à la

carte » en modifiant librement la localisation de leurs jours de travail en fonction de leurs préférences personnelles. Ainsi, si un collaborateur ou une collaboratrice travaille à 50%, du lundi au mercredi, il ou elle ne pourra pas travailler un autre jour que les jours précités, sauf autorisation de son ou sa supérieur-e hiérarchique (cf. commentaire art. 10).

Lorsque le collaborateur ou la collaboratrice désire compenser le solde positif par des absences, sous forme de jours ou de demi-jours, la compensation nécessite une autorisation préalable du ou de la supérieur-e hiérarchique. En revanche, les courtes absences (quelques heures) ne sont pas soumises à autorisation préalable du ou de la supérieur-e hiérarchique.

Lorsque des circonstances particulières dans l'organisation du travail l'exigent (p. ex. séance d'équipe hebdomadaire, charge de travail importante), le droit du personnel à bénéficier de l'horaire de travail libre doit être limité par le ou la supérieur-e hiérarchique (besoins du service).

Il est important de souligner que le présent règlement ne modifie pas les règles d'ouverture des guichets de l'administration cantonale. Chaque unité administrative devra donc s'organiser afin de garantir 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.

La suppression des heures de travail bloquées a un impact sur certains congés payés (p. ex. charge publique, funérailles, visite médicale, etc.) qui sont accordés actuellement seulement durant le temps bloqué. Avec la suppression du temps bloqué, les congés payés, d'une durée inférieure à un jour, comptent comme temps de travail aux conditions suivantes :

- 1) le collaborateur ou la collaboratrice n'est pas en mesure d'accomplir le temps de travail dû ce jour-là, selon l'horaire qui lui est applicable ;
- 2) le cumul entre le temps d'absence et les heures de travail timbrées ne peut pas dépasser la durée du travail qu'aurait dû fournir le collaborateur ou la collaboratrice le jour de l'absence.

Ainsi si un collaborateur ou une collaboratrice (taux d'occupation à 100%) doit s'absenter de 11 heures à 12 heures pour aller chez son médecin, une absence pour visite médicale ne sera comptabilisée que si l'intéressé-e n'est pas en mesure d'accomplir 8h24 ce jour-là.

Les règles relatives à la prise en compte des absences comme temps de travail sont explicitées dans les directives du Service du personnel et d'organisation relatives à la gestion et à la saisie du temps de travail.

Art. 8 Horaire partiellement imposé (article non modifié)

En fonction des besoins du service, on ne peut exclure que des restrictions à l'horaire libre 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 chef-fe de service en fonction des besoins de l'unité administrative. Elles seront souvent la conséquence des horaires d'ouverture des guichets 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 chef-fe de service devra faire en sorte que les contraintes apportées à l'horaire libre 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 (article non modifié)

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, etc. 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 (article non modifié)

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, proche aidant, 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 convenu, 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, équivalra 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 (article non modifié)

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 (nombre d'heures supplémentaires, 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 (article non modifié)

Le ou la chef-fe 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 libre.

Art. 13 Supérieur-e hiérarchique (article modifié)

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-e de veiller au respect du règlement : fixation des restrictions temporaires à l'horaire libre (par exemple en cas d'absence temporaire d'un ou d'une collègue), octroi d'autorisation pour des absences, respect de la limite des soldes positifs et négatifs, etc.

Art. 14 et 15 Durée de travail (art. 14 al. 2 modifié)

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 8h24 minutes (pour une activité à temps complet). Toutefois, la veille des jours fériés, elle sera égale à 6h18 minutes. Pour une personne à temps partiel, ces durées seront naturellement proratisées.

L'alinéa 2 vise à protéger la santé du collaborateur ou de la collaboratrice qui doit bénéficier d'un temps de repos quotidien suffisant. Une dérogation est toutefois exceptionnellement admise en cas d'évènement particulier.

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.

Art. 16a Cadre de l'horaire de travail (article modifié)

Le règlement sur le temps de travail prévoyait initialement (lors de son adoption en 2009) un cadre-horaire de travail de 6h30 à 19 heures. La modification du 28 juin 2021 augmente la flexibilité en autorisant le personnel à travailler dès 6 heures et jusqu'à 20 heures. Entre ces deux limites, le personnel peut librement déterminer son horaire du lundi au vendredi, sous réserve des besoins du service.

Un dépassement du cadre-horaire de travail peut être autorisé, sur demande, par le ou la supérieur-e hiérarchique, pour autant que cela soit compatible avec les besoins du service. Il n'existe pour le collaborateur ou la collaboratrice aucun droit à obtenir une telle dérogation. Aucune indemnité prévue par le RPers n'est versée pour le travail effectué volontairement en dehors du cadre-horaire.

Pour permettre une bonne organisation du travail, il est nécessaire que toutes les périodes d'absence payée (travail mobile, service externe, compensation d'heures bonus) et non payée (sorties privées) figurent dans l'agenda électronique (outlook ou autre). Le collaborateur ou la collaboratrice doit tenir son agenda électronique à jour.

Art. 19 à 21 Report du solde mensuel (art. 19 al. 2 modifié)

Lorsque le solde est positif, il peut être compensé librement par le collaborateur ou la collaboratrice. Lorsque le collaborateur ou la collaboratrice désire compenser le solde positif par des absences, sous forme de jours, de demi-jours, la compensation nécessite une autorisation préalable du ou de la supérieur-e hiérarchique. 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 ou la chef-fe 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.

Lors de la modification du présent règlement adoptée le 28 juin 2021, les articles relatifs aux conventions de flexibilisation du temps de travail ont été supprimés, car ce modèle de temps de travail n'était que peu utilisé. En revanche, l'article 19 al. 2 a été introduit afin de répondre à d'éventuels besoins spécifiques de flexibilisation. Ces besoins peuvent émaner de l'Etat-employeur (mieux parer aux variations de charge de travail, qu'elles soient saisonnières ou dues à des projets) ou du collaborateur ou de la collaboratrice (mieux conjuguer vie privée et vie professionnelle). L'accord écrit nécessite le consentement des deux parties. La proposition d'accord écrit peut émaner du ou de la supérieur-e hiérarchique ou du collaborateur ou de la collaboratrice. Cet alinéa laisse une très grande marge de manœuvre aux parties dans la fixation du contenu de l'accord écrit (fluctuation du temps de travail, durée de l'accord, etc.). A la fin de l'accord écrit, le principe veut que l'équilibre entre solde positif et négatif soit rétabli dans la mesure des soldes maximaux autorisés (+40 heures et -20 heures).

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 (article non modifié)

Cette disposition adapte à l'horaire libre 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 RPer 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.