



PRINCIPES GÉNÉRAUX APPLICABLES EN MATIÈRE DE TEMPS DE TRAVAIL DES AGENTS MUNICIPAUX

Les questions relatives au temps de travail dans la fonction publique font régulièrement l'objet d'études et de rapports versés au débat public, tels que le rapport Philippe LAURENT de 2016, de recommandations récurrentes des Chambres Régionales des Comptes incitant les collectivités, compte tenu de la contrainte budgétaire et financière, à appliquer la durée légale du temps de travail, et de circulaires et réponses ministérielles sur la législation applicable.

Le ministre de la Fonction Publique a ainsi, par une circulaire du 31 mars 2017, rappelé les règles applicables en matière de temps de travail dans les trois versants de la fonction publique.

Par ailleurs, tout manquement aux obligations liées à la durée légale du temps de travail est susceptible d'être qualifié, au plan pénal, de détournement de fonds publics.

C'est dans ce contexte que la Ville de Marseille a décidé d'initier un programme ambitieux de modernisation et de réforme de la gestion du temps de travail au sein des services municipaux.

Le temps de travail relève d'un cadre légal et réglementaire qu'il est impératif de respecter. Il doit s'analyser aussi comme un enjeu et une ressource à part entière qu'il convient de s'approprier et de mobiliser dans l'intérêt de la collectivité et au service des administrés.

Dans ce cadre, le programme municipal s'appuie sur les axes stratégiques suivants :

- le renforcement et la généralisation à l'ensemble des sites de moyens de contrôle des accès et du temps de présence, dont les principes directeurs font par ailleurs l'objet d'une saisine du Comité Technique lors de la présente séance du 30 novembre 2017,
- la responsabilisation de la hiérarchie et des élus dotés de moyens en personnel placés sous leur autorité, en matière de contrôle de la réalité des services faits,
- la réalisation par la Direction Générale Adjointe des Ressources Humaines d'une opération de recensement et d'actualisation des différents horaires et cycles de travail pratiqués au sein des services municipaux, dont les résultats ont été formalisés et présentés au Comité Technique lors de ses séances du 15 juin et du 30 novembre 2017.

Ces cycles ont ainsi fait l'objet d'une modélisation en vue de leur intégration dans le module Gestion du Temps de Travail du SIRH « Azur », et de la constitution d'une bibliothèque des cycles de travail, qui servira de référentiel. Bien évidemment, ces cycles feront l'objet, en tant que de besoin, d'actualisations et d'ajustements, au regard de l'intérêt du service.

- la mise en place de formations à la gestion du temps de travail et d'actions de sensibilisation à cette thématique, destinées aux directeurs, chefs de service, et gestionnaires ressources humaines, complétées par l'établissement d'un guide du temps de travail qui sera disponible d'ici la fin du 1^{er} trimestre 2018.

Enfin, ce programme nécessite également de rappeler et présenter les principes généraux applicables en matière d'organisation du temps de travail des agents municipaux, tels qu'ils résultent des dispositions légales et réglementaires et de délibérations du conseil municipal.

Tel est l'objet du présent rapport.

Sont concernés par ces dispositions les fonctionnaires titulaires et stagiaires, et les agents contractuels de droit public, à temps complet, non complet ou temps partiel, relevant des catégories A, B et C, exerçant leurs fonctions au sein des services municipaux.

Les personnels de droit privé peuvent se voir appliquer ces dispositions dès lors qu'elles ne contreviennent pas aux dispositions légales et réglementaires qui leur sont propres.

1. Durée annuelle du temps de travail

L'article 7-1 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 précise que les collectivités territoriales ont compétence pour fixer les règles relatives à la définition, à la durée et à l'organisation du temps de travail de leurs agents, en prenant en compte leurs missions spécifiques, dans la limite des règles applicables à la fonction publique de l'Etat.

Les règles relatives au temps de travail dans la fonction publique territoriale sont précisées par le décret n°2001-623 du 12 juillet 2001, qui renvoie au décret n°2000-815 du 25 août 2000, relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État.

Dans ce cadre, la durée légale du travail est déterminée en tenant compte de la durée du travail effectif, défini à l'article 2 du décret susvisé du 25 août 2000 comme le temps pendant lequel les agents sont à la disposition de leur employeur et doivent se conformer à ses directives sans pouvoir vaquer librement à des occupations personnelles.

Après avis du Comité Technique, le Conseil municipal a, dans un premier temps, par une délibération n°01/1162/EFAG en date du 17 décembre 2001, approuvé un projet de protocole-cadre fixant les principes de l'aménagement et de la réduction du temps de travail au sein des services municipaux, qui a été modifié et complété par une délibération n°02/0150/EFAG du 11 mars 2002.

Ce protocole-cadre prend en compte des sujétions particulières qui s'appliquent à l'ensemble des personnels de la Ville de Marseille. Ces derniers sont soumis, à travers le fonctionnement quotidien des services, à des contraintes liées directement aux

problématiques d'organisation, d'administration et de mise en oeuvre des compétences propres aux plus grandes agglomérations du territoire national.

En conséquence, ce protocole précise qu'« au regard des sujétions particulières applicables à la Ville de Marseille (...) le nombre de jours A.R.T.T. est fixé à 12 jours auxquels se rajoutent les 5 jours attribués au titre de la régularisation de la semaine d'hiver. Pour le personnel concerné, le temps annuel de travail s'établit donc à 1560 heures ».

Par ailleurs, la loi n°2004-626 du 30 juin 2004 a instauré une " Journée de solidarité ", en application du principe posé à l'article L. 3133-7 du Code du travail, dont la date est fixée "par une délibération de l'organe exécutif de l'assemblée territoriale compétente, après avis du comité technique concerné".

En application de son article 6, la journée peut notamment être accomplie par le travail d'un jour de RTT.

Aussi, par une délibération n°04/1165/EFAG du 13 décembre 2004, le Conseil municipal a décidé que la Journée de solidarité serait mise en oeuvre, dans les services municipaux, par le travail d'un jour de réduction du temps de travail.

En conséquence, elle a modifié le protocole-cadre fixant les principes de l'aménagement et de la réduction du temps de travail par la disposition suivante : « Compte tenu du décompte du temps de travail effectué au 5ème alinéa de l'article 8 du présent protocole, et au regard des sujétions particulières applicables à la Ville de Marseille et visées à l'article 9 bis, le nombre de jours ARTT est fixé à 11 jours, auxquels se rajoutent les 5 jours attribués au titre de la régularisation de la semaine d'hiver ».

Par conséquent, le temps annuel de travail à la Ville de Marseille s'établit à 1567 heures 30.

2. Organisation des cycles de travail

Dans la fonction publique, le temps de travail est organisé selon des périodes de référence dénommées « cycles de travail ». Ceux-ci peuvent être définis sur les périodicités suivantes : semaine, mois, trimestre, semestre, année.... Les horaires de travail sont établis à l'intérieur de ces cycles.

Un cycle de travail est hebdomadaire lorsque les horaires de travail sont organisés à l'identique d'une semaine sur l'autre, tout au long de l'année. Le cycle annuel est une période pendant laquelle les temps de travail et de repos sont organisés sur l'ensemble de l'année civile. Si les nécessités de service le justifient, un cycle peut comporter des horaires de nuit, des samedis, des dimanches ou des jours fériés.

Au sein des services municipaux, le cycle standard de travail est le cycle hebdomadaire. Il comprend deux jours consécutifs de repos hebdomadaire, dont le dimanche, ainsi que les jours fériés éventuels. Il s'agit du cycle de référence.

Ce cycle de travail de base est de 37h30 par semaine à raison de 7h30 par jour, moyennant l'octroi de 11 jours d'ARTT.

Les cycles sont définis par service ou par type d'activité. L'organisation du temps de travail doit ainsi tenir compte des missions spécifiques des services.

Les cycles spécifiques sont ainsi généralement définis par service. Tel est, par exemple, le cas du cycle de travail des policiers municipaux ou du personnel des écoles.

Il est rappelé que les conditions de mise en place de nouveaux cycles de travail relèvent de la compétence de l'organe délibérant, après consultation du Comité technique, en application de l'article 4 du décret n°2001-623 du 12 juillet 2001.

3. Modèles horaires quotidiens dans la filière administrative :

Les horaires de travail s'inscrivent dans le respect des garanties minimales fixées au point n°4 du présent rapport.

Sauf exceptions, dans la filière administrative, deux types d'horaires sont pratiqués au sein des services municipaux :

- la journée dite « courte » ou « continue » : de 8h30 à 12h et de 12h45 à 16h45, soit 37h30 hebdomadaires,
- la journée dite « longue » ou « normale » : de 8h30 à 12h et de 14h30 à 18h30, soit 37h30 hebdomadaires.

4. Garanties minimales en matière d'organisation du travail

L'article 3 du décret n°2000-815 du 25 août 2000 précise que l'organisation du travail doit respecter des garanties minimales.

La durée hebdomadaire du travail effectif, heures supplémentaires comprises, ne peut excéder ni quarante-huit heures au cours d'une même semaine, ni quarante-quatre heures en moyenne sur une période quelconque de douze semaines consécutives

Le repos hebdomadaire, comprenant en principe le dimanche, ne peut être inférieur à trente-cinq heures.

La durée quotidienne du travail ne peut excéder dix heures.

Les agents bénéficient d'un repos minimum quotidien de onze heures.

L'amplitude maximale de la journée de travail est fixée à douze heures.

Est au minimum considérée comme du travail de nuit, la période comprise entre 22 heures et 5 heures ou une autre période de sept heures consécutives comprise entre 22 heures et 7 heures.

Aucun temps de travail quotidien ne peut atteindre six heures sans que les agents bénéficient d'un temps de pause d'une durée minimale de vingt minutes.

Seuls deux cas permettent de déroger à ces garanties minimales :

- lorsque l'objet même du service public l'exige en permanence, notamment pour les agents affectés à la protection des personnes et des biens. Dans ce cas, les contraintes particulières liées au service sont fixées par décret, ainsi que les contreparties accordées aux catégories d'agents concernés,

- lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et pour une période limitée, par décision du Directeur Général des Services qui en informe immédiatement les représentants du personnel au Comité technique compétent.

5. Heures supplémentaires

En premier lieu, il est rappelé que le recours aux heures supplémentaires à la demande du chef de service est soumis aux autorisations hiérarchiques préalables, au respect des enveloppes budgétaires allouées à cet effet et des procédures de contrôle relevant de la hiérarchie.

Sont considérées comme heures supplémentaires les heures effectuées à la demande du chef de service ou du responsable hiérarchique au-delà des bornes horaires définies par le cycle de travail.

La compensation des heures supplémentaires doit préférentiellement être effectuée sous la forme d'un repos compensateur ou, à défaut, d'une indemnisation par l'octroi d'une indemnité horaire pour travaux supplémentaires (IHTS).

Une même heure supplémentaire ne peut donner lieu à la fois à un repos compensateur et à une indemnisation. Le choix entre ces deux possibilités relève des prérogatives de l'autorité territoriale.

Le repos compensateur consiste à accorder à l'agent un temps de récupération égal à la durée des travaux supplémentaires effectués. Une majoration pour nuit, dimanche ou jours fériés est effectuée dans les mêmes proportions que celles fixées pour l'indemnisation des heures supplémentaires.

L'octroi d'un repos compensateur ou l'indemnisation se fait dans la limite mensuelle du plafond réglementaire d'heures supplémentaires pour un agent à temps plein. Pour les agents à temps partiel, ce maximum est proratisé en fonction de la quotité du temps de travail.

Ce contingent mensuel peut être dépassé sur décision du Directeur Général des Services qui en informe immédiatement les représentants du personnel au Comité technique compétent, lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et pour une période limitée.

En outre, des dérogations au contingent mensuel peuvent être accordées, à titre exceptionnel, après consultation du Comité technique, pour certaines fonctions, en application du 3^e alinéa de l'article 6 du décret n°2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

Les garanties minimales prévues par la réglementation sur la durée du travail doivent dans tous les cas être respectées. A ce titre, il est notamment rappelé que la durée hebdomadaire de travail effectif, heures supplémentaires comprises, ne peut excéder ni 48 heures au cours d'une même semaine, ni 44 heures en moyenne sur une période quelconque de 12 semaines consécutives.

Par délibération n°06/0589/EFAG du 19 juin 2006, le Conseil municipal a approuvé des dérogations au contingent mensuel réglementaire, pour différentes fonctions exercées au sein des services municipaux.

Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires peuvent être versées aux fonctionnaires de catégorie C et aux fonctionnaires de catégorie B, dès lors qu'ils exercent des fonctions ou appartiennent à des grades ou emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires.

L'octroi d'un repos compensateur ou d'IHTS est subordonné à la réalisation effective d'heures supplémentaires. Le responsable hiérarchique, doit donc s'assurer de l'effectivité des heures supplémentaires à compenser (date, heure de début et heure de fin, vérification de la durée et motif du service fait).

Aussi, quel que soit le mode de compensation appliqué, le responsable hiérarchique doit valider un décompte déclaratif des heures supplémentaires attestant de leur réalisation effective. En outre, l'ensemble de la ligne hiérarchique doit effectuer des contrôles inopinés du temps de présence du personnel afin de s'assurer de la réalité du service fait.

6. Le temps partiel

Les fonctionnaires titulaires et stagiaires, et les contractuels, peuvent être autorisés à exercer leur service à temps partiel, qui ne peut être inférieur au mi-temps, sous réserve de remplir les conditions exigées. Selon les cas, cette autorisation est accordée de plein droit ou en fonction des nécessités de service.

En application de l'article 60 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, il appartient à l'organe délibérant de fixer les modalités d'exercice du travail à temps partiel.

Dans ce cadre, par délibération n°04/1167/EFAG du 13 décembre 2004, le Conseil municipal a fixé ces modalités, en définissant notamment les quotités, ainsi que les durées de service à temps partiel susceptibles d'être autorisées.

Dans le respect des dispositions légales et réglementaires applicables, et des modalités approuvées par la délibération susvisée, il appartient à l'autorité territoriale d'apprécier, en fonction des nécessités de fonctionnement du service, les modalités d'attribution et d'organisation du temps partiel demandé. Elle fixe ainsi, notamment, la répartition du temps de travail de l'agent bénéficiaire.

7. Astreintes

Aux termes de l'article 5 du décret n°2000-815 du 25 août 2000, une période d'astreinte s'entend comme une période pendant laquelle l'agent, sans être à la disposition permanente et immédiate de son employeur, a l'obligation de demeurer à son domicile ou à proximité afin d'être en mesure d'intervenir pour effectuer un travail au service de l'administration.

L'article 2 du décret n°2005-542 du 19 mai 2005 précise que la durée de cette intervention est considérée comme un temps de travail effectif ainsi que, le cas échéant, le déplacement aller et retour sur le lieu de travail.

L'organe délibérant, après consultation du Comité Technique, fixe les cas de recours aux astreintes, les emplois concernés et les modalités d'organisation.

Le dispositif des astreintes au sein des services municipaux a été initialement approuvé et mis en œuvre par une délibération n°06/0590/EFAG du 19 juin 2006, modifiée afin de tenir compte des évolutions statutaires affectant certains cadres d'emplois, des modifications apportées à l'organigramme de la Ville, et de l'évolution des missions des services, par différentes délibérations, et en dernier lieu par une délibération n°17/1878/EFAG du 26 juin 2017.

Cette délibération approuve notamment la possibilité de rémunérer les astreintes et les interventions au cours d'une astreinte, effectuées par les agents municipaux titulaires, stagiaires, ou contractuels, sur la base des textes réglementaires, des taux, et des montants en vigueur.

Pour les agents de la filière technique, ces périodes d'astreinte donnent lieu au versement d'une indemnité d'astreinte, régie conformément aux règles applicables aux agents de l'État.

Pour les agents des autres filières, les périodes d'astreinte donnent lieu au versement d'une indemnité d'astreinte, régie conformément aux règles applicables aux agents de l'État, ou, à défaut, à un repos compensateur.

Au sein de la filière technique, les interventions effectuées à l'occasion d'une période d'astreinte peuvent donner lieu à un repos compensateur ou à une rémunération pour les agents non éligibles aux IHTS, et au versement d'IHTS ou à une compensation en temps pour les agents éligibles aux IHTS.

Pour les agents des autres filières, les interventions effectuées à l'occasion d'une période d'astreinte peuvent donner lieu à un repos compensateur ou à une rémunération.

Dans ce cadre, il appartient aux directeurs et chefs de service de veiller à l'organisation des astreintes dans les conditions prévues par délibération, à leur planification, au contrôle, à la validation et à la vérification du service fait. Il leur appartient également de tenir un registre des interventions et d'être en mesure de fournir tout justificatif de nature à établir la réalité des prestations.

L'indemnité d'astreinte ou d'intervention et le repos compensateur ne peuvent pas être attribués :

- aux agents qui bénéficient d'une concession de logement par nécessité absolue de service,
- aux fonctionnaires percevant la nouvelle bonification indiciaire attribuée aux fonctionnaires détachés sur certains emplois administratifs de direction.

Conformément aux dispositions applicables aux agents de l'Etat, cette indemnité ne peut être cumulée avec tout autre dispositif particulier de rémunération des astreintes, des interventions ou des permanences. Elle ne peut donc être cumulée avec l'indemnité de permanence ni avec les indemnités horaires pour travaux supplémentaires, sauf en cas d'intervention réalisée durant une période d'astreinte et non rémunérée en tant que telle.

8. Permanences

En application de l'article 9 du décret n°2001-623 du 12 juillet 2001, l'organe délibérant de la collectivité détermine, après avis du Comité technique, les situations dans lesquelles des obligations liées au travail sont imposées aux agents sans qu'il y ait travail effectif ou astreinte. Au titre de ces obligations, figure la permanence.

L'article 2 du décret n°2005-542 du 19 mai 2005 précise que la permanence correspond à l'obligation faite à un agent de se trouver sur son lieu de travail habituel, ou un lieu désigné par son chef de service, pour nécessité de service, un samedi, un dimanche ou lors d'un jour férié.

Les permanences sont applicables à tout agent titulaire, stagiaire, ou contractuel, et ouvrent droit soit à une indemnité soit, à défaut, à un repos compensateur, à l'exception des agents de la filière technique, qui ne peuvent pas bénéficier d'un tel repos.

L'indemnité et le repos compensateur sont régis conformément aux règles applicables aux agents de l'État.

L'indemnité de permanence et le repos compensateur ne peuvent pas être attribués :

- aux agents qui bénéficient d'une concession de logement par nécessité absolue de service,
- aux fonctionnaires percevant la nouvelle bonification indiciaire attribuée aux fonctionnaires détachés sur certains emplois administratifs de direction.

Conformément aux dispositions applicables aux agents de l'État, cette indemnité ne peut être cumulée avec tout autre dispositif particulier de rémunération des astreintes, des interventions ou des permanences, et notamment avec l'indemnité d'astreinte et d'intervention.

Elle ne peut pas non plus être cumulée avec les IHTS.

Le dispositif des permanences au sein des services municipaux a été initialement approuvé et mis en œuvre par une délibération N° 06/0590/EFAG du 19 juin 2006, modifiée par différentes délibérations, et en dernier lieu par une délibération n° 17/1878/EFAG du 26 juin 2017.

Cette délibération approuve notamment la possibilité de rémunérer les permanences effectuées par les agents municipaux titulaires, stagiaires, ou contractuels, sur la base des textes réglementaires, des taux et des montants en vigueur.

Dans ce cadre, il appartient aux directeurs et chefs de services de veiller à l'organisation des permanences dans les conditions prévues par délibération, à leur planification, au contrôle, à la validation et à la vérification du service fait.

9. Dispositions dérogatoires

La durée du travail fait l'objet ou peut faire l'objet de dispositions dérogatoires, et de possibilités d'aménagement pour différentes catégories de personnels :

- les professeurs territoriaux d'enseignement artistique et les assistants territoriaux d'enseignement artistique dont les statuts particuliers du cadre d'emplois prévoient un régime particulier d'obligations de service.

En application de l'article 2 du décret n°91-857 du 2 septembre 1991, les professeurs territoriaux d'enseignement artistique doivent assurer un enseignement hebdomadaire de 16 heures. En application de l'article 3 du décret n°2012-437 du 29 mars 2012, les assistants territoriaux d'enseignement artistique doivent assurer un service hebdomadaire de 20 heures.

- les agents recrutés sur des emplois permanents à temps non complet, pour lesquels l'organe délibérant détermine la durée hebdomadaire de service afférente,

- les agents autorisés à bénéficier d'un service à temps partiel,

- les fonctionnaires handicapés relevant de l'article L. 323-3 1°, 2°, 3°, 4°, 9°, 10° et 11° du Code du travail, qui peuvent bénéficier d'aménagements d'horaires propres à faciliter leur exercice professionnel ou leur maintien dans l'emploi, en application de l'article 60 quinquies de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, et dans toute la mesure compatible avec les nécessités du fonctionnement du service.

Cette possibilité d'aménagements d'horaires est aussi applicable au fonctionnaire pour lui permettre d'accompagner une personne handicapée, qui est son conjoint, son concubin, la personne avec laquelle il a conclu un pacte civil de solidarité, un enfant à charge, un ascendant ou une personne accueillie à son domicile et qui nécessite la présence d'une tierce personne, dans toute la mesure compatible avec les nécessités du fonctionnement du service.

Ces deux possibilités d'aménagements d'horaires existent également pour les agents contractuels.

10. Contrôle du temps de travail

Il appartient aux directeurs et chefs de service d'assurer un contrôle strict, rigoureux et précis de la durée du temps de travail des agents placés sous leur responsabilité, et de la réalité des services faits.

Tout manquement à cette obligation impérative de contrôle ne manquerait pas d'engager la responsabilité administrative, voire pénale, de l'ensemble de la ligne hiérarchique concernée (chef de service, directeur, Directeur général adjoint, Délégué général, ...).

Cette obligation de contrôle porte sur l'ensemble des composantes du temps de travail, et notamment sur le respect des cycles de travail et de la durée quotidienne de travail, sur la réalisation effective d'heures supplémentaires, de périodes d'astreintes et d'interventions au cours d'une astreinte, ainsi que de périodes de permanence.

Dans ce cadre, afin de veiller au respect des obligations de travail du personnel, il est prévu d'équiper tous les sites de l'administration municipale de systèmes de contrôle d'accès et de contrôle des horaires et du temps de présence du personnel.

Au sein de chaque site, les agents affectés à l'une des directions ou des services qui en relèvent se verront doter d'un badge électronique personnel permanent, d'une carte magnétique ou à puce, ou de tout autre support adapté, qu'ils devront présenter lors de leur arrivée et lors de leur départ, au niveau d'un lecteur de badge.

Ainsi, les enregistrements des heures d'entrée et de sortie, effectués dans le respect de la réglementation en la matière, permettront de s'assurer du strict respect de la durée légale du temps de travail au sein des services municipaux.

L'installation et la mise en oeuvre des dispositifs techniques liés au temps de présence sur site permettront ainsi de doter l'administration d'un véritable outil de gestion et de contrôle du temps de travail des agents municipaux, tel qu'il résulte des dispositions légales et réglementaires applicables, et du cadre posé par les délibérations du conseil municipal.