



AVIS n°38/2022
du 19 janvier 2023 concernant l'avant-projet de loi du
pays modifiant l'arrêté n°1065 du 22 août 1953
portant statut général des fonctionnaires de la
fonction publique de Nouvelle-Calédonie

Présenté par :

La présidente :

Mme Corinne QUINTY

La rapporteure :

Mme Pascale DALY

Dossier suivi par :

Mmes Martine GARNIER, Véronique NICOLI et
monsieur Sébastien BOYER, respectivement chargée
d'études, secrétaire ainsi que chef du bureau de la
documentation.

Conformément aux textes régissant le conseil économique social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, ce dernier a été saisi par lettre en date du 14 décembre 2022 par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, d'un avant-projet de loi du pays modifiant l'arrêté n°1065 du 22 août 1953 portant statut général des fonctionnaires de la fonction publique de Nouvelle-Calédonie, selon la procédure normale.

La commission de l'enseignement, de l'éducation, du travail et de la formation, en charge du dossier, a auditionné les représentantes et représentants du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ainsi que les services et les actrices et acteurs concernés par ce sujet (cf. document annexe).

L'ensemble des contributions a apporté un précieux concours aux travaux de la commission dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis ci-après.

Avis n° 38/2022

I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

Suite à la modernisation de la fonction publique débutée dans les années 2000 et reprise 20 ans plus tard, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie s'est saisi d'un avant-projet de loi du pays modifiant l'arrêté n°1065 du 22 août 1953 portant statut général des fonctionnaires de la fonction publique de Nouvelle-Calédonie. Ce dernier est l'œuvre d'un groupe de travail entre les employeurs publics et les partenaires sociaux.

Hormis, certains textes notamment l'arrêté n°83-591/CG du 6 décembre 1983 fixant les heures d'ouverture des bureaux dans les services publics administratifs ainsi que l'arrêté n°128 du 6 février 1953 fixant le taux des heures supplémentaires à attribuer au personnel des divers services administratifs du territoire, autres que ceux de la T.S.F et de l'Enseignement, le temps de travail n'avait toujours pas fait l'objet d'une réglementation dans le secteur public calédonien, contrairement au secteur privé.

Or, au regard des évolutions du travail subies dans le secteur public ainsi que le constat d'une organisation inappropriée des services actuels face aux enjeux de la société contemporaine, il s'avère nécessaire de codifier les modalités du temps de travail.

En effet, le salaire n'est plus la seule préoccupation majeure des salariés sur le marché de l'emploi, elle s'agrège, dorénavant, à la notion d'horaire de travail. Ainsi, la flexibilité des horaires est-elle devenue attractive et peut se révéler être l'argument déterminant favorisant le choix d'un emploi plutôt que d'un autre.

Le projet de texte a pour objet de créer au sein de l'arrêté n°1065 un chapitre sur le temps de travail. Il s'adresse aux agents en fonction dans les services, directions,

établissements publics administratifs (EPA), institutions de la Nouvelle-Calédonie, provinces, communes, établissements publics de coopération intercommunale, groupements d'intérêt public (GIP), syndicats mixtes ou intercommunaux ainsi que les agents en poste au sein de l'office des postes et télécommunications (OPT)¹.

A l'origine, l'arrêté n°1065 était composé d'un titre IV intitulé rémunération, constitué de deux articles : un article 39, abrogé, ainsi qu'un article 40².

Cet avant-projet de loi du pays modifie cet arrêté en deux articles :

- l'article 1-1° renomme le titre IV « *Temps de travail et rémunération* ». Tandis que l'article 1-2°, insère deux articles :
 - l'article Lp.38-3 qui fixe le temps de travail effectif à 39 heures par semaine soit 1 770,3 heures annuelles ;
 - l'article Lp.38-4 qui prévoit des dérogations par délibération du congrès après avis du comité supérieur de la fonction publique (CSFP) pour des raisons tenant à la nature des missions etc ...
- l'article 2, quant à lui, dispose que l'application du texte se fera au premier jour du mois suivant sa publication.

Ce projet de texte s'accompagne d'une délibération, plus exhaustive, composée d'une part, d'un titre I modifiant l'arrêté n°1065 et, d'autre part, d'un titre II relatif aux dispositions diverses. Le titre I est formé d'un article 1^{er} unique reprenant les articles :

- Lp. 38-1 à Lp. 38-2 et Lp. 38-5 à Lp. 38-37 relatifs au temps de travail ;
- ainsi que les articles Lp. 40-1 à Lp. 40-26 sur la rémunération du temps de travail.

Tandis que le titre II est organisé en 5 articles dont l'article 2 relatif au cadre de l'enseignement du premier degré ainsi que l'article 4 qui abroge certaines dispositions de la délibération n°182³. L'article 3, quant à lui, prévoit un délai de 12 mois pour soumettre les dérogations au président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, à défaut elles deviennent caduques au bout de 15 mois. Il est important de rappeler qu'avant ce projet de texte, certains secteurs étaient encadrés quand d'autres ne l'étaient pas. Cette loi du pays a pour objectif d'encadrer ceux qui ne l'étaient pas et offre la possibilité pendant un délai d'un an pour les usages et les pratiques déjà existantes soit de se conformer à la loi soit de les codifier.

Tel est l'objet de la présente saisine soumise à l'avis du conseil économique, social et environnemental selon la **procédure normale**.

¹ Art. 1^{er} de la délibération modifiant l'arrêté n°1065 du 22 août 1953 portant statut général des fonctionnaires de la fonction publique de Nouvelle-Calédonie introduisant l'article 38-I et II.

² Disposant que « *Des textes pris en application du présent arrêté fixent pour chaque service administratif les cadres, le classement, l'effectif réglementaire et les indices correspondant à chaque grade et échelon, ainsi que les dérogations qui, en raison de la nature particulière des attributions et du rôle desdits services doivent être apportées aux dispositions du statut général* ».

³ Art. 4 dispose que « *Les 1° et 3° de l'article 144 de la délibération n°182 du 4 novembre 2021 prise en application du titre IV de la loi du pays n° 2021-4 du 12 mai 2021 relative à la Nouvelle-Calédonie sont abrogés* ».

II – OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS

En propos liminaires, il a été rappelé à l'institution, à plusieurs reprises, que cet avant-projet de loi du pays ainsi que sa délibération d'application sont le fruit d'un consensus. Aucune remarque ni observation n'étant à faire sur l'avant-projet de loi du pays, il est proposé de se pencher sur l'étude du projet de délibération.

I. Remarques diverses

A. Concernant le travail en cycle (art. 38-19)

Au cours des auditions, plusieurs questions, de nature diverses et variées, se sont posées aux conseillers notamment s'agissant de l'article 38-19 posant le travail en cycle. Au travers de cet article, la mise en place de la semaine de 4 jours est-elle possible pour le secteur public ?

Ce débat est d'actualité et il est déjà bien installé en Europe concernant le secteur privé plus particulièrement (Allemagne, Espagne⁴, Royaume-Uni⁵, France). Les pays européens ne sont pas les seuls impactés puisque d'autres continents sont séduits, des pays comme le Canada, le Japon, l'Islande⁶, la Finlande⁷ ou, nos proches voisins, l'Australie et la Nouvelle-Zélande⁸ y songent sérieusement. Cette volonté de bouleverser l'organisation du temps de travail s'explique par les évolutions subies dans le monde du travail. En effet, à l'origine les agents étaient davantage intéressés par la rémunération. Dorénavant, la flexibilité des horaires de travail est un atout de choix. Elle est gage d'attractivité⁹. En Belgique¹⁰, la semaine de 4 jours a déjà été mise en place tant dans le secteur privé que public¹¹.

En Nouvelle-Calédonie :

Dans le secteur privé, la durée légale de travail est de 39 heures par semaine (pour une semaine de 5 jours). Dans le secteur public, le projet de texte propose de passer la durée légale de travail également à 39 heures par semaine soit 7 heures 48 minutes par jour. Dans les directions mixtes (direction de l'aviation civile, direction des affaires maritimes de Nouvelle-Calédonie...), le temps de travail appliqué est de 35 heures. *Quid* alors des 35 heures dans le secteur public ?

Quant à la semaine des 4 jours, là encore deux alternatives¹² :

- la répartition des 39 heures sur une semaine de 4 jours soit 9 heures 45 minutes par jour ;

⁴ <https://positivr.fr/lespagne-va-tester-la-semaine-de-quatre-jours-payes-cinq/>

⁵ Expérimentation du Royaume-Uni depuis le 6 juin 2022, et ce durant 6 mois, de la semaine de 4 jours avec 3 000 salariés réparties dans une soixantaine d'entreprises volontaires.

⁶ <https://lepetitjournal.com/expat-emploi/actualites/islande-espagne-royaume-uni-pays-essayent-semaine-quatre-jours-350516>

⁷ https://www.bfmtv.com/economie/international/la-finlande-va-t-elle-instaurer-la-semaine-de-4-jours-et-la-journee-de-6-heures_AN-202001060250.html

⁸ <https://www.nouvellezealandeservices.com/blog-nzs/2021/9/29/la-semaine-de-4-jours-bientot-la-norme-en-nouvelle-zelande?rq=semaine%20quatre%20jours>

⁹ <https://www.juritravail.com/Actualite/semaine-de-4-jours-est-ce-une-si-bonne-idee/ld/376123>

¹⁰ <https://positivr.fr/belgique-semaine-4-jours/>

¹¹ <https://www.lefigaro.fr/social/la-belgique-ouvre-la-voie-a-la-semaine-de-quatre-jours-20221003>

¹² <https://www.juritravail.com/Actualite/semaine-de-4-jours-est-ce-une-si-bonne-idee/ld/376123>

- la répartition sur une semaine de 4 jours avec réduction du temps de travail.

B. Concernant le statut particulier de certaines professions

Il a été fait part aux conseillers, lors des auditions, de spécificités liées aux communes notamment concernant le corps de métiers des pompiers ainsi que des policiers. En effet, ces derniers effectuent 24 heures de garde suivies de 48 heures de repos. Cette garde est considérée, en heures d'équivalence, comme 16 heures de travail effectif.

Or, l'article 38-14 dispose que « *La durée quotidienne du travail effectif ne peut excéder dix heures* » et de poursuivre par l'article 38-15 « *Les agents bénéficient d'un repos minimum quotidien de 11 heures consécutives* ». Ainsi, les 16 heures de travail effectif ne respectent pas l'article 38-14. Il a été proposé au CESE-NC plusieurs solutions :

1. l'article 38-4 de l'avant-projet de loi du pays dispose que « *La durée du travail effectif mentionnée à l'article Lp. 38-3 peut faire l'objet de dérogation par délibération du congrès, prise après avis du comité supérieur de la fonction publique, pour tenir compte des sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent* » ;
2. l'article 38-18 du projet de délibération dispose que « *Les dérogations à la durée du travail mentionnée à l'article Lp. 38-3 peuvent être instituées dans les cas et conditions ci-après : 1° lorsque l'objet même du service public en cause l'exige, en permanence ou de manière récurrente, notamment pour la protection ou la santé des personnes et des biens, par délibération du congrès, prise après avis du comité supérieur de la fonction publique* » ;
3. l'article 3-I du titre II du projet de délibération dispose que « *Dans un délai de 12 mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente délibération, les employeurs transmettent, après avis du comité technique paritaire ou, à défaut, les organisations syndicales représentatives dans le secteur public, au président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, une liste des arrêtés, pratiques, usage, accords pris par eux en matière de temps de travail, dont ils souhaitent maintenir l'application et ceux qu'ils souhaitent faire cesser* ». Cette alternative est proposée à la condition d'y ajouter une mention sur des évolutions ou modifications qui pourront se faire de manière ultérieure.

Les deux premiers points supposent que la délibération dérogatoire soit prise concomitamment à l'avant-projet de loi du pays et sa délibération d'application.

Recommandation n°01 : rappeler aux employeurs de transmettre les arrêtés, pratiques, usages et accords dont ils souhaitent maintenir l'application dans un délai de 12 mois.

C. Concernant le temps complet, non complet et incomplet

Sur le territoire, il n'existe que la délibération n°109¹³ définissant le temps partiel en son article 2 : « *Les fonctionnaires visés à l'article 1^{er} ci-dessus peuvent sur leur demande, sous réserve des nécessités de service, être autorisés à accomplir pour une période déterminée un service à temps partiel qui ne peut être inférieur au mi-temps. La durée du service à temps partiel est fixée à 50%, 60%, 70%, 80% ou 90% de la durée de service à temps plein* ». Le temps partiel, à l'initiative de l'agent, est donc à différencier du temps non-complet. Or, il n'existe pas de définition concernant le temps non complet en Nouvelle-Calédonie.

En métropole, le temps complet est « *un emploi sur lequel la durée de travail correspond à la durée légale de travail, c'est-à-dire 35 heures par semaine (ou 1 607 heures par an)* »¹⁴. En Nouvelle-Calédonie, le temps complet serait donc un emploi dont la durée légale de travail est de 39 heures par semaine (soit 1 770,3 heures annuelles)¹⁵.

Quant au temps non complet, « *On parle d'emploi à temps non complet dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière (FPT et FPH) et d'emploi à temps incomplet dans la fonction publique d'État (FPE). À la différence du temps partiel, ce n'est donc pas l'agent qui choisit le temps non complet, il s'agit d'une caractéristique de l'emploi qui s'impose à l'agent. La durée de travail d'un emploi à temps non complet ou incomplet ne peut être modifiée que par l'administration* »¹⁶. Ainsi, le temps non complet se caractérise par le fait qu'il est à l'initiative de l'employeur. La définition de ces termes à son importance puisqu'ils ne s'appliquent pas au même situation.

Recommandation n°2 : définir les notions de temps complet, non complet et incomplet.

II. Observations spécifiques

Au premierement de l'article 1 du projet de délibération, il est inséré à la section 1 un « *Art. 38-1 : Les dispositions du présent chapitre [...] II - Les agents [...] III - Par dérogation [...]* ». Or, il manque à cet article un chiffre romain I précédent les II et III.

Recommandation n°03 : au lieu de « *Art. 38-1 : Les dispositions du présent chapitre [...] II - Les agents [...] III - Par dérogation [...]* » ;

Remplacer par « *Art. 38-1 : I - Les dispositions du présent chapitre [...] II - Les agents [...] III - Par dérogation [...]* ».

Le deuxièmement de l'article 1 introduit l'article Lp. 38-2. Il dispose que « *avant l'article Lp. 38-3, sous la sous-section 1 : "définitions générales" créés par la loi du XX/JJ/AAAA susnommée, l'article suivant est inséré* ». Or, il n'existe pas de sous-section 1 dans ce chapitre, mais uniquement d'une section 2 "définitions générales" si on se réfère au premierement de l'article 1. Ainsi, il est demandé de faire les modifications nécessaires.

Recommandation n°04 : au lieu de « *avant l'article Lp. 38-3, sous la sous-section 1 : "définitions générales" créés par la loi du XX/JJ/AAAA susnommée, l'article suivant est inséré* » ;

¹³ Délibération n°109 du 24 août 2005 relative à l'exercice des fonctions à temps partiel dans les fonctions publiques de Nouvelle-Calédonie.

¹⁴ <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F13975>

¹⁵ Art. Lp. 38-3 de l'avant-projet de loi du pays.

¹⁶ <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F13975>

Remplacer par « *avant l'article Lp. 38-3, sous la section 2 : "définitions générales" créés par la loi du XX/JJ/AAAA susnommée, l'article suivant est inséré* ».

Concernant le tableau de consolidation

Il est également relevé des coquilles dans le tableau de consolidation du projet de délibération. Dans la quatrième colonne intitulée « *Version consolidée* », les numérotations, en chiffres romains, des articles Lp. 38-6, Lp. 38-17, Lp. 38-19, Lp. 38-21, Lp. 38-37 et Lp. 40-16 sont inexactes. Par exemple, à l'article Lp. 38-6 on peut lire « *Travail en journée continue IV - La période de restauration [...] V - Le temps de restauration [...] VI - La période de restauration [...]* ». Or, la numérotation correcte serait I, II et III. Il en est de même pour les articles cités précédemment.

Enfin, le CESE-NC note que sa demande concernant l'accompagnement d'une loi du pays par son projet de délibération ou son arrêté, pour des raisons de compréhension du corpus juridique mais également d'économie de moyens (des ressources tant humaines que financières), a été entendue et salue la démarche. L'institution invite les différents employeurs à s'approprier le texte et à se rapprocher du législateur afin de répondre à toutes leurs interrogations.

III - CONCLUSION DE L'AVIS N°38/2022

Au titre des divers textes juridiques auxquels le secteur public est soumis, le CESE-NC appelle de ses vœux qu'un code de la fonction publique, réunissant tous ces textes (télétravail, temps partiel, congé, accident de trajet etc...), vienne le régir dans une optique de simplification, de lisibilité et d'accessibilité du droit. Par ailleurs, il souhaite que cet avant-projet de loi du pays et sa délibération d'application soient adoptés dans les plus brefs délais au regard des besoins manifestes en ce domaine.

L'institution rappelle ses recommandations :

Recommandation n°01 : rappeler aux employeurs de transmettre les arrêtés, pratiques, usages et accords dont ils souhaitent maintenir l'application dans un délai de 12 mois.

Recommandation n°2 : définir les notions de temps complet, non complet et incomplet.

Recommandation n°03 : au lieu de « *Art. 38-1 : Les dispositions du présent chapitre [...] II - Les agents [...] III - Par dérogation [...]* »

Remplacer par « *Art. 38-1 : I - Les dispositions du présent chapitre [...] II - Les agents [...] III - Par dérogation [...]* ».

Recommandation n°04 : au lieu de « *avant l'article Lp. 38-3, sous la sous-section 1 : "définitions générales" créés par la loi du XX/JJ/AAAA susnommée, l'article suivant est inséré* » ;

Remplacer par « avant l'article Lp. 38-3, sous la section 2 :
 "définitions générales" créés par la loi du XX/JJ/AAAA susnommée,
 l'article suivant est inséré ».

Suite aux observations de la commission et aux débats menés en séance plénière, le CESE-NC émet un **avis favorable** à l'unanimité sur l'avant-projet de loi du pays modifiant l'arrêté n°1065 du 22 août 1953 portant statut général des fonctionnaires de la fonction publique de Nouvelle-Calédonie ainsi que sa délibération d'application.

L'avis de la commission a été adopté à l'unanimité des membres présents et représentés par **31 voix « pour »**, **0 voix « contre »** et **0 « abstention »**.

LE SECRÉTAIRE



Gaston POIROI

LE PRÉSIDENT



Jean-Louis d'ANGLEBERMES

Annexe : RAPPORT N°38/2022

- Nombre de réunions en commission : **1**
- Adoption en commission : **16/01/2023**
- Adoption en bureau: **18/01/2023**
- Adoption en séance plénière : **19/01/2023**

Invités auditionnés (8) :

- **Madame Eloïse NICOLAS** accompagnée de **mesdames Séverine BONNARDEL, Wajune ITA, Marie-Charlotte RASOLOSON** ainsi que **Déborah NGUYEN**, respectivement directrice des ressources humaines de la fonction publique de la Nouvelle-Calédonie (DRHFP NC), cheffe du service des affaires juridiques et chargées d'études juridiques,
- **Monsieur Nicolas PANNIER**, secrétaire général de la province Sud ;
- **Madame Sandrine PAPON**, représentante de l'UT-CFE-CGC ;
- **Monsieur Jean-Gaël GRANERO**, représentant de l'association française des maires de Nouvelle-Calédonie (AFM NC).

Observations par écrit (3) :

- Province Nord,
- AFM NC,
- CHT.

Invités n'ayant pu participer ou envoyer des observations par écrit (16) :

- DAJ,
- DRH de la province Nord,
- province des îles Loyauté,
- DRH de la province des îles Loyauté,
- association des directions des ressources humaines,
- USOENC,
- USTKE,
- FSFAOFP,
- COGETRA,
- CSTC-FO,
- CSTNC,
- OPT,
- CHT,
- CHS,
- CHN,
- AMNC.

Au titre de la commission et du bureau du CESE :

Ont participé aux travaux : Mesdames Pascale DALY et Corinne QUINTY, messieurs Jean-Louis d'ANGLEBERMES, Gaston POIROI et Jean SAUSSAY.

Étaient présents et représentés lors du vote : Mesdames Rozanna ROY et Marie-Laure UKEIWÉ, messieurs Hatem BELLAGI, Bertrand COURTE, Wilson FOREST, Jean-Pierre KABAR et Jean-Louis LAVAL.

Était absent lors du vote : Mesdames Pascale DALY, Corinne QUINTY, messieurs Jean-Louis d'ANGLEBERMES, Jean-Louis LAVAL, Gaston POIROI et Jean SAUSSAY.