

Bruxelles, septembre 2008

Conciliation de la vie privée et de la vie professionnelle

Au Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, la poursuite de l'objectif de conciliation de la vie privée et de la vie professionnelle se fait à différents niveaux, que je voudrais passer en revue. Il s'agit du statut des fonctionnaires et du Régime applicable aux autres agents (le « statut » et le « RAA »), des dispositions générales d'exécution du statut arrêtées par l'institution ou d'autres dispositions arrêtées également par l'institution, de la manière dont ces dispositions sont interprétées et mises en oeuvre par l'administration et enfin, parfois, de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes (y compris du TPI et du TFPE). Je n'aurai pas la prétention d'être exhaustif, car de très nombreuses dispositions peuvent avoir une incidence sur l'équilibre entre vie privée ou familiale et vie professionnelle. Je me limiterai aux dispositions directement liées à cette problématique et j'exclurai notamment du champ de mon exposé toutes les dispositions pécuniaires (allocations familiales, scolaires, pensions de veuve, d'orphelin, d'invalidé ou handicapé, sécurité sociale, remboursement des frais de voyage ou d'installation de la famille, etc.), qui contribuent pourtant aussi à faciliter la vie privée et familiale du fonctionnaire européen. Il convient aussi de souligner que j'utilise les termes « fonctionnaire » et « statut » par facilité, car des dispositions identiques figurant dans le RAA s'appliquent aux agents temporaires et aux agents contractuels.

Le SGC est, comme par exemple la Commission européenne et le Parlement européen, une des institutions de l'UE dont le personnel est recruté sous ce que nous appelons « LE » statut, à savoir le statut des fonctionnaires des Communautés européennes établi par le règlement 259/68 du Conseil du 29 février 1968. Ce règlement, modifié à de nombreuses reprises, ne prévoyait initialement pas grand chose en matière de conciliation entre vie privée et vie professionnelle. Progressivement, les institutions se sont adaptées, suivant en cela l'évolution dans les différents Etats membres et plus particulièrement dans leurs fonctions publiques, et certaines mesures ont été incorporées dans le statut. Ce n'est toutefois qu'en 2004, lors de la réforme du statut voulue par les Etats membres pour des raisons tant politiques que budgétaires (adhésion de 10 nouveaux Etats membres) que la plupart des avancées ont été soit obtenues, soit consolidées.

Dans le cadre de la conciliation entre vie privée et vie professionnelle, il convient

essentiellement de mentionner les possibilités suivantes :

- le congé de maternité
- le congé spécial
- le congé parental / familial
- le congé de convenance personnelle
- le temps partiel

Le congé de maternité était, avant 2004, de 16 semaines. Il est maintenant de 20 semaines, et même de 24 semaines en cas de naissance multiple ou prématurée.

J'en arrive immédiatement au congé spécial car plusieurs dispositions sont directement liées à la naissance :

- le congé de paternité est passé de 2 à 10 jours et deux nouvelles dispositions ont été ajoutées :
- en cas de décès de la mère pendant le congé de maternité, la partie restante du congé est reportée sur le père
- enfin, le congé spécial en cas d'adoption est porté à 20 ou 24 semaines, comme le congé de maternité, éventuellement partagé entre les deux parents, mais il n'est accordé que si le conjoint travaille au moins à mi-temps ; dans le cas contraire, le congé d'adoption est de 10 jours, comme le congé de paternité.

En outre, la plupart des autres « congés spéciaux » visent également à favoriser la conciliation entre vie privée et vie professionnelle en cas de mariage du fonctionnaire (4 jours) ou d'un enfant (2 j.), de maladie grave du conjoint (3 j.), d'un ascendant (2 j.), d'un enfant (2 j. ou 5 j. en cas de maladie « très grave »), voire de décès du conjoint (4 j.), d'un ascendant (2 j.) ou d'un enfant (4 j.).

La réforme de 2004 a par ailleurs permis d'introduire dans le statut deux dispositions très importantes et très favorables, qui existaient déjà dans de nombreux États membres, mais dont les fonctionnaires européens ne pouvaient profiter : le congé familial et le congé parental.

Chaque fonctionnaire (qu'il s'agisse du père ou de la mère) a droit pour chaque enfant de moins de douze ans à 6 mois de congé parental (12 mois pour les parents isolés) avec une indemnité qui est actuellement de 852 euros ou de 1137 euros pour les parents isolés ou pendant les 3 premiers mois si le congé est pris juste après la naissance. Le congé parental peut aussi être pris pendant 12 mois à mi-temps, la moitié de l'allocation s'ajoutant au demi-salaire. Pendant le congé parental, le fonctionnaire conserve tous ses droits, allocations et indemnités et les contributions sociales sont entièrement à charge de l'employeur.

Le congé familial, à des conditions identiques, permet aux fonctionnaires de s'occuper

d'un membre de la famille (conjoint, enfant, parent) souffrant d'une maladie grave ou d'un handicap. Il est limité à 9 mois sur l'ensemble de la carrière.

Le congé de convenance personnelle, sans rémunération ni allocation ou indemnité d'aucune sorte, existait déjà avant 2004. La durée en a maintenant été portée à 15 ans (au lieu de 3, 5 ou 6 ans selon les cas) et elle est même illimitée s'il s'agit de s'occuper d'un enfant handicapé ou de suivre son conjoint à l'étranger.

Enfin, les possibilités de temps partiel ont été fortement étendues dans le statut. Avant 2004, le statut ne connaissait que le mi-temps et les institutions avaient introduit le 3/4-temps et le 9/10 en alternant la rémunération à mi-temps et à temps plein selon les mois. Maintenant, toutes les formules sont théoriquement possibles mais nous verrons plus tard que les institutions ont limité les possibilités.

Alors que le mi-temps n'était auparavant qu'une possibilité « à titre exceptionnel », « pour des motifs dûment justifiés » et « dans l'intérêt de l'institution », le temps partiel est maintenant un droit dans de nombreux cas : pour s'occuper d'un enfant de moins de 9 ans (ou de moins de 13 ans pour le travail à 80 ou 90%), d'un conjoint, enfant ou ascendant gravement malade ou handicapé, pour suivre une formation ou à partir de 55 ans. Dans ces deux derniers cas, la demande peut être rejetée ou reportée pour « des motifs impératifs de service » et, pour le mi-temps préparatoire à la retraite, les conditions financières sont plus avantageuses (60 à 80 % de la rémunération).

Même si le texte du statut est très largement plus généreux qu'avant 2004, il faut souligner que les institutions avaient déjà adopté des dispositions allant aussi loin, et même parfois plus loin, que ce nouveau texte.

Notons également la possibilité d'introduire la formule de « l'emploi partagé » entre deux fonctionnaires travaillant à mi-temps. Cette possibilité n'a pas encore été introduite au Conseil.

Voilà pour les dispositions statutaires, qui sont valables pour l'ensemble des institutions de l'Union européenne. Des dispositions générales d'exécution ont été arrêtées par chaque institution. Elles sont généralement très similaires, voire identiques, dans les différentes institutions et se limitent souvent à préciser des modalités pratiques et administratives. Il y a lieu de noter un certain nombre de dispositions relatives au temps partiel. Les formules possibles ont été limitées dans un premier temps à 50%, 75% et 90%. Toutefois, le statut prévoyant un droit au temps partiel pour s'occuper d'un enfant de 9 à 12 ans pour autant qu'on ne descende pas en-dessous des 80% d'activité, l'administration a dû céder aux insistances des syndicats et ajouter la possibilité d'un temps partiel à 80%.

Le droit au congé spécial pour s'occuper d'un proche (enfant, parent ou conjoint) malade est une des dispositions qui a suscité le plus de problème d'interprétation au sein de l'institution : 2, 3 ou 5 jours, selon le cas, est-ce par année ? par mois ? sur la

carrière ? par enfant ? par maladie ? Notre administration est devenue assez restrictive (sans aller jusqu'à l'excès de rigueur) alors qu'elle était particulièrement large il y a une quinzaine ou une vingtaine d'années (2 jours par maladie, par enfant et par mois). Actuellement, le congé est accordé par an, mais en prévoyant un, voire deux renouvellements à titre dérogatoire dans des cas particuliers

La manière dont les textes sont appliqués par les administrations des différentes institutions montre que des textes même très précis sont toujours sujets à interprétation. Voici quelques exemples :

- a) Le congé parental ou familial à mi-temps : comme indiqué ci-dessus, si ce congé est pris sous forme d'une activité à mi-temps, la durée maximale est doublée. Une fois n'est pas coutume, notre administration a d'abord choisi une interprétation particulièrement favorable : la durée maximale étant généralement de 6 mois, si le congé était pris à mi-temps, l'administration estimait que le fonctionnaire avait droit à 12 mois d'absence, soit 24 mois d'activité à mi-temps. A la suite du remplacement du responsable de ce secteur par un fonctionnaire venant de la Commission, notre administration a modifié sa position. Nous avons alors dû défendre des fonctionnaires qui, par exemple, avaient travaillé 12 mois à mi-temps dans le cadre du congé parental. On leur avait expliqué qu'ils avaient encore droit à 12 mois et on leur dit maintenant qu'il n'y ont plus droit. Aux dernières nouvelles, l'administration a accepté de calculer les 12 mois déjà travaillés à mi-temps selon l'ancienne formule, ce qui correspond à la moitié de leur droit, et de leur permettre de travailler encore 6 mois à mi-temps, ce qui correspond à l'autre moitié calculée de manière plus « orthodoxe ».
- b) Mi-temps préparatoire à la retraite : la rémunération est fonction des droits à pension déjà acquis par le fonctionnaire. Mais, selon les institutions, les droits à pension transférés d'autres régimes étaient ou n'étaient pas inclus et, par ailleurs, la réduction de pension pour départ à la retraite avant 63 ans était ou non prise en compte. Des discussions ont eu lieu entre les administrations pour harmoniser les pratiques, mais il n'y a pas encore d'accord complet.
- c) Congé parental ou familial pendant le stage. Les fonctionnaires nouvellement recrutés sont tenus d'effectuer un stage de neuf mois. Le statut prévoit que le stage est prolongé en cas d'absence de plus d'un mois pour maladie, accident ou congé de maternité. Dans la mesure où le congé parental est un droit qui ne peut être refusé ni reporté, qui comporte même des avantages financiers s'il est pris juste après le congé de maternité, nous estimons qu'il convient également de prolonger le stage en cas de congé parental ou familial. L'administration a refusé de nous suivre sur ce terrain et prétend qu'il faut une pratique harmonisée entre toutes les institutions (ce qui, nous l'avons vu, n'est pas toujours le cas). Malheureusement, il n'existe pas de procédure de dialogue social, de concertation syndicale au niveau interinstitutionnel. Nous tentons donc de lancer un tel dialogue

social, mais nous savons qu'il sera difficile de mettre une procédure en place, et encore plus difficile d'aboutir à un accord avec toutes les institutions sur le fond.

d) Congé de maternité. Alors que le congé de maternité est probablement un des droits les plus protégés dans le monde du travail (voir par exemple les législations nationales sur la protection contre le licenciement), il arrive encore que notre administration considère qu'une femme n'a pas le droit de poursuivre une carrière professionnelle si elle prend un congé de maternité. Je précise tout de suite que le cas dont je vais vous parler n'est pas la règle générale et qu'on ne peut en déduire une attitude systématiquement défavorable aux femmes enceintes. Mais c'est un cas qui s'est présenté il y a quelques années : alors qu'elle vient de se voir notifier sa prochaine affectation à un poste très recherché, une collègue se retrouve enceinte. Immédiatement, on lui demande de renoncer à sa récente nomination. Elle refuse, considérant qu'un fonctionnaire a le droit d'avoir des enfants et que le fait d'être enceinte ne peut lui porter préjudice. Son affectation ayant déjà été signée, elle la conservera, mais ce sera pour elle le début d'un véritable calvaire car elle subira un harcèlement moral continué avant et après son congé de maternité, qui l'amènera finalement à porter plainte. Cette plainte lui vaudra des menaces de mesures disciplinaires, elle tombera malade et quittera finalement l'institution. Comme on le voit, les interprétations et applications ne sont pas toujours idéales.

J'en arrive maintenant à d'autres dispositions propres à l'institution mais qui ne sont pas directement des dispositions d'exécution du statut, et plus particulièrement notre régime d'horaire mobile, appelé Flexitime selon les uns et Rigidtime selon les autres. Le guide de l'utilisateur, qui est loin d'être complet, compte une centaine de pages. C'est dire la complexité du système. Sans vouloir entrer dans les détails, je dirais que rien, absolument rien, n'est facile dans ce système, mais que tout ou presque tout est possible, pour autant qu'on preste effectivement le nombre d'heures « réglementaire » à moyen ou long terme. Quelques exemples de ce qui est possible, pour autant qu'un certain nombre de conditions soient remplies :

- prendre chaque semaine une demi-journée libre (par exemple le mercredi après-midi) et travailler un peu plus les autres jours pour compenser ;
- travailler 9h par jour au lieu de 7h30 et prendre une journée de congé pour 5 journées travaillées, ce qui augmente fortement le nombre de jours de congé ;
- terminer tous les jours à 15h (en commençant à 7h) ;
- commencer tous les jours à 12h (et terminer à 20h), ...

Pour les (nombreux) fonctionnaires qui sont parfois obligés de travailler au-delà de 20h ou le week-end, les possibilités sont encore plus nombreuses. Mais d'un autre côté, si les supérieurs hiérarchiques (ou les nécessités du travail) s'opposent à des horaires aussi « biscornus » mais qui sont peut-être parfaitement adaptés à la vie

familiale de l'intéressé, le Flexitime peut devenir très rigide et vous obliger à faire 9h-17h quasiment sans aucune marge de flexibilité.

Nous avons également obtenu un « forfait » de maximum 36 heures d'absence par an pour visites médicales. L'administration n'étant pas en mesure de mettre en place un système de validation ou de contrôle qui respecte le secret médical et le nécessaire cloisonnement entre les services administratifs et le service médical, elle a décidé que l'utilisation de ce forfait serait accordée sur simple déclaration du fonctionnaire, ce que beaucoup de supérieurs n'acceptent pas.

Comme on le voit, les possibilités sont nombreuses. Mais si certains estiment qu'elles sont trop nombreuses, d'autres les trouvent encore insuffisantes et à côté de réflexion contre les femmes qui prennent 5 mois de congé de maternité, 1 mois de congé d'allaitement, 6 mois de congé parental puis sont à nouveau enceintes, on entend aussi certains dire que le « Flexitime » ne permet absolument pas de concilier vie privée et vie professionnelle, puisque si on doit aller conduire et rechercher les enfants à l'école on ne peut jamais accumuler les quelques heures qui permettraient de prendre une demi-journée de récupération.

Une autre source du « droit à concilier vie privée et vie professionnelle » est la jurisprudence. On ne peut pas dire que le juge communautaire, à savoir la CJCE (y compris le TPI et le TFPE) ait permis la conquête de droits importants en la matière, mais il a néanmoins rendu quelques arrêts sanctionnant les administrations qui essaient de rogner les droits des fonctionnaires, notamment en matière de calcul de la durée du congé de maternité (Negenman, T-225/04) ou dans la reconnaissance des partenariats non conjugaux (Roodhuizen, F-122/06), qui ouvrent un certain nombre de droits aux partenaires.

Quelle conclusion peut-on tirer en matière de conciliation de la vie professionnelle et de la vie privée ?

Tout d'abord, il faut constater que c'est probablement le domaine dans lequel la réforme de 2004 a apporté le plus aux fonctionnaires. A de très rares exceptions près, qui ne concernent que des cas très limités, toutes les modifications facilitent la vie privée et familiale du fonctionnaire.

Mais il ne faut pas pour autant se reposer sur ses lauriers : il reste encore des progrès à accomplir. Le principal point noir reste pour moi lié aux conséquences de la vie privée et familiale : trop souvent, s'occuper de sa famille et de ses enfants handicape la carrière du fonctionnaire concerné (le plus fréquemment une femme). C'est probablement un des éléments qui explique la proportion extrêmement faible de femmes aux postes les plus élevés de notre institution et c'est un combat qui doit être mené par le comité chargé de veiller à l'égalité des chances.

Mais dans la vie de tous les jours, il arrive que des dispositions pourtant assez généreuses ne permettent pas à tout le monde de concilier vie privée et vie

professionnelle et surtout il arrive très très fréquemment que des fonctionnaires se voient soit interdire, soit le plus souvent déconseiller de recourir aux différentes possibilités qui sont pourtant un droit pour chacun. Et là, ce ne sont plus les textes réglementaires qu'il faut changer, ce sont les mentalités. Et c'est nettement plus difficile.