



Fédération Autonome de la Fonction Publique Territoriale



LES CONGES ANNUELS

I. DUREE

Tout fonctionnaire en position d'activité a droit à un congé annuel rémunéré (article 21 loi n°83-634 du 13 juillet 1983 et article 57-1° de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984,).

Ce congé est d'une durée égale à 5 fois ses obligations hebdomadaires de service pour une année de service accompli du 1er janvier au 31 décembre (décret n°85-1250 du 26 nov. 1985).

Cette durée est appréciée en nombre de jours ouvrés : 5 par semaine généralement.

Les congés liés à la position d'activité (article 57 loi n°84-53 du 26 janvier 1984), et les congés accordés pour accomplir des périodes d'instruction militaire ou d'activité dans la réserve (article 1er décret n°85-1250 du 26 novembre 1985) sont comptés dans les services accomplis pour apprécier les droits à congé.

Il s'agit de :

- tous les congés de maladie : congé de maladie ordinaire, congé de longue maladie, congé de longue durée, congé pour accident de service ou maladie ayant une cause exceptionnelle, congé pour infirmité de guerre,
- le congé de maternité, le congé de paternité et le congé d'adoption,
- le congé de présence parentale,
- les congés de formation,
- les périodes d'instruction militaire ou d'activité dans la réserve opérationnelle d'une durée inférieure ou égale à trente jours cumulés par année civile, ou d'activité dans la réserve de sécurité civile d'une durée inférieure ou égale à quinze jours par année civile, ou d'activité dans la réserve sanitaire d'une durée inférieure ou égale à quarante cinq jours cumulés par année civile (article 74 loi n°84-53 du 26 janvier 1984).
- le congé de solidarité familiale.
- le congé pour siéger auprès d'une association ou d'une mutuelle.

En revanche, l'agent n'acquiert pas de droits à congés au titre des périodes durant lesquelles il n'exerce pas effectivement ses fonctions, telles que les périodes de suspension et d'exclusion temporaire des fonctions (CAA Marseille 3 avril 2007 n°04MA01459).

Exemples :

- Fonctionnaire à temps complet travaillant 5 jours par semaine :

$$5 \times 5 \text{ j} = 25 \text{ j par an}$$

- Fonctionnaire à temps partiel travaillant 2 jours et 1/2 par semaine :

$$5 \times 2,5 \text{ j} = 12,5 \text{ j par an (en ne décomptant que les jours pendant lesquels il aurait dû travailler)}$$

II. LES CAS PARTICULIERS

Les jours supplémentaires

Sont attribués au fonctionnaire (article 1er décret n°85-1250 du 26 novembre 1985) :

- un jour de congé supplémentaire, s'il a pris 5, 6 ou 7 jours de congé en dehors de la période comprise entre le 1er mai et le 31 octobre

- ou deux jours de congés supplémentaires lorsqu'il a pris au moins 8 jours de congé en dehors de la période considérée

Ces jours de congé supplémentaires, dits "jours de fractionnement", doivent obligatoirement être accordés aux agents, fonctionnaires et agents non titulaires, qui remplissent les conditions pour en bénéficier (CAA Bordeaux 3 mars 2009 n°07BX01532).

Ils ne peuvent être attribués qu'une seule fois au titre d'une même année.

Il n'existe aucun droit acquis au maintien d'une attribution de congés supplémentaires fondée sur un usage de l'administration (CAA Bordeaux 11 oct. 1999 n°96BX01945).

Agent n'ayant pas effectué une année complète

Le congé est calculé au prorata du temps travaillé (article 2 décret n°85-1250 du 26 nov. 1985) soit, pour 9 mois de présence à raison de 5 jours/semaine par exemple :

$$(5 \times 5 \text{ j} \times 9 \text{ m}) / 12 = 18,75 \text{ j par an, arrondis à } 19 \text{ j (1/2 journée supérieure)}$$

Fonctionnaires de moins de 21 ans au 1er janvier de l'année

Ces fonctionnaires ont droit, sur leur demande, à la durée totale du congé fixé pour les fonctionnaires présents toute l'année même s'ils ne justifient pas d'une année complète de service. Ils ne reçoivent aucune rémunération pour la période qui excède leurs droits (article 2 décret n°85-1250 du 26 novembre 1985).

Originaires des départements d'outre-mer (DOM)

Les fonctionnaires originaires d'un DOM ou de Saint-Pierre et Miquelon exerçant en métropole peuvent, sous certaines conditions, bénéficier d'un congé bonifié.

Ce congé ne peut être étendu à leur conjoint non originaire de l'un de ces départements.

Originaires de Corse et des territoires d'outre-mer (TOM)

Les fonctionnaires originaires de Corse ou d'un TOM peuvent, sur leur demande, cumuler leurs congés sur deux années pour se rendre dans leur département ou territoire d'origine (art. L. 415-6 Code des communes, maintenu en vigueur par l'article 119 III de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984)

Agents d'origine étrangère

Les agents d'origine étrangère ou dont le conjoint est d'origine étrangère peuvent exceptionnellement être autorisés à cumuler leurs congés annuels pour se rendre dans leur pays d'origine ou celui de leur conjoint (article 4 décret n°85-1250 du 26 novembre 1985,).

III. LES MODALITES D'OCTROI DU CONGE

Les dates du congé sont fixées conformément au calendrier des congés établi par l'autorité territoriale, après consultation des intéressés.

Pour fixer ce calendrier, l'autorité territoriale, selon les besoins du service, peut définir des modalités de fractionnement et d'échelonnement des congés ; par ailleurs, elle doit aussi tenir compte d'une priorité accordée aux chargés de famille pour le choix de leurs périodes de congés annuels (article 3 décret n°85-1250 du 26 novembre 1985).

La demande des dates de congés souhaitées, formulée par un chef de service pour consulter ses agents, ne peut pas être considérée comme valant autorisation de congés. Un fonctionnaire dont les dates de congés annuels souhaitées n'ont pas été expressément autorisées par son supérieur hiérarchique est donc irrégulièrement absent, et son traitement peut légalement ne pas lui être intégralement versé, à la suite de son refus de déférer à une mise en demeure de rejoindre son poste.

Ainsi, si les congés annuels constituent un droit pour les agents publics, les dates de bénéfice de ces congés restent soumises à l'accord exprès du chef de service (CAA Bordeaux 6 novembre 2003 n°99BX02762).

Cependant, pour établir le tableau des congés l'autorité territoriale ne peut écarter le choix des fonctionnaires que pour tenir compte de la priorité accordée aux fonctionnaires chargés de famille ou des motifs tirés de l'intérêt du service (CE 30 juin 1997 n°116002).

En l'absence de motifs valables, l'autorité territoriale ne peut placer d'office en congés annuels un agent ni dans l'attente de sa mutation (CAA Lyon 20 avril 2004 n°00LY01173), ni dans l'attente de l'aboutissement d'une procédure disciplinaire (CAA Paris 29 septembre 2008 n°07PA01327).

Un fonctionnaire en congé annuel ne peut être absent du service plus de 31 jours consécutifs (article 4 décret n°85-1250 du 26 novembre 1985).

Exceptions :

- en cas de congé bonifié,
- en cas de congés cumulés (originaires de Corse ou d'un TOM et conjoints autorisés : -voir ci-après).

IV. LES INTERRUPTIONS DU CONGES ANNUEL

Par nécessité de service

Le congé annuel peut être interrompu par l'autorité territoriale, en cas d'urgence ou de nécessité du service, et notamment pour assurer la continuité de ce dernier, sous le contrôle du juge administratif (CAA Paris 19 octobre 2005 n°02PA01519).

Par un congé de maladie

On peut se poser la question de savoir si, en cas de maladie durant un congé annuel, celui-ci est de droit interrompu par un congé de maladie.

Le Conseil d'Etat avait établi qu'il appartenait à l'autorité hiérarchique d'accorder ou de refuser l'octroi d'un congé maladie, selon l'intérêt du service et eu égard aux conséquences du report du congé annuel en cours, en cas de maladie médicalement constatée au cours d'un congé annuel (CE 29 décembre 2004 n°262006).

Cette jurisprudence doit cependant être remise en cause.

En effet, ainsi que l'a jugé la Cour de Justice de l'Union Européenne, le travailleur a droit au report de la période de congé annuel qui coïncide avec une période d'incapacité de travail, que l'incapacité de travail survienne avant le congé annuel ou au cours de celui-ci.

Car la finalité du droit au congé annuel (permettre au travailleur de se reposer et de disposer d'une période de détente et de loisirs) diffère de celle du droit au congé de maladie (se rétablir d'une maladie engendrant une incapacité de travail) (CJUE 21 juin 2012 affaire C-78/11).

L'autorité territoriale peut faire procéder à la vérification de l'état de santé du fonctionnaire, ordonner une contre-visite par un médecin agréé et, en cas de contestation, saisir le comité médical.

Lorsque l'agent a finalement été placé en congé de maladie, il conserve son droit à la fraction du congé annuel non utilisée.

Elle pourra être prise soit immédiatement à la suite du congé de maladie, aucune disposition n'obligeant l'agent à reprendre ses fonctions après un congé de maladie pour pouvoir bénéficier d'un congé annuel, soit à une période ultérieure.

V. LES REPORTS ET CUMUL DU CONGES ANNUEL

Les principes généraux

En principe, les congés dus pour une année ne peuvent être cumulés et se reporter sur l'année suivante (article 5 décret n°85-1250 du 26 novembre 1985) ; toutefois certains cas permettent de déroger à ce principe :

- l'autorité territoriale peut de manière exceptionnelle autoriser ce report (article 5), si elle l'estime nécessaire et si l'intérêt du service n'y fait pas obstacle (CE 30 décembre 2009 n°306297)

Bien qu'elle constitue une autorisation exceptionnelle, la décision refusant ce report doit être motivée au sens de la loi du 11 juillet 1979 (CE 20 décembre 2013 n°362940).

- le congé cumulé sur deux ans pour les agents originaires de Corse ou d'un TOM (art. L. 415-6 du code des communes), et éventuellement leur conjoint sur autorisation exceptionnelle

- le congé bonifié, ainsi que le conjoint du bénéficiaire en cas d'autorisation exceptionnelle

- l'ouverture par l'agent d'un compte épargne-temps, qui permet à son titulaire d'accumuler des droits à congés rémunérés sur plusieurs années ; cette autorisation de cumul concerne les jours de congé annuel, les jours de RTT, mais aussi, si l'organe délibérant le décide, des jours de repos compensateurs attribués suite aux heures supplémentaires effectuées.

Concernant les jours de fractionnement, une réponse ministérielle a posé que les modalités de leur report sur l'année suivante étaient les mêmes que pour les congés annuels (question écrite AN n°36455 du 30 mars 2004).

Aucune disposition n'impose la prise en compte, dans le calcul des droits à congés supplémentaires, des jours de congé reportés de l'année précédente. A donc été jugée légale une note prévoyant que les reliquats de congés de l'année précédente seraient assimilés, pour ce calcul, à des jours pris dans une période de l'année n'ouvrant aucun droit à congés supplémentaires (CE 19 novembre 2008 n°299192).

La question du report des congés annuels en cas de maladie et de maternité

La maladie

L'obligation de respect du droit communautaire impose de prendre en compte les dispositions de la directive européenne 2003/88/CE, relative à l'aménagement du temps de travail :

- le juge européen a dans un premier temps établi l'impossibilité, pour les dispositions nationales, de prévoir que le droit au congé annuel s'éteint à l'expiration de la période de référence et/ou d'une période de report, même si le travailleur n'a pas pu exercer son droit au congé annuel parce qu'il était en congé de maladie durant tout ou partie de la période de référence (CJCE 20 janv. 2009 affaires C-350/06 et C-520/06).

- il a dans un second temps posé une limite au report, en jugeant que le fait de permettre un cumul illimité de droits au congé annuel payé à un travailleur qui serait en incapacité de travail pendant plusieurs années consécutives ne répondrait plus à la finalité même du droit au congé annuel payé. Par conséquent, des dispositions nationales peuvent prévoir une période maximale de report du droit au congé annuel, à l'expiration de laquelle ce droit sera perdu.

Le juge a précisé que la période de report devait dépasser de manière substantielle la durée de la période de référence ; une période de report de quinze mois a ainsi été jugée conforme à la directive (CJUE 22 nov. 2011 affaire C-214/10)

Prenant en compte le premier de ces deux arrêts européens, une circulaire ministérielle du 8 juillet 2011 a précisé qu'il appartenait à l'autorité territoriale d'accorder automatiquement le report du congé annuel restant dû au titre de l'année écoulée à l'agent qui, du fait d'un congé de maladie, n'a pas pu prendre tout ou partie de ses congés à la fin de l'année de référence.

Mais les décrets relatifs aux congés annuels des fonctionnaires français ne sont toujours pas conformes à la directive européenne sur l'aménagement du temps de travail, qu'ils contredisent en ne réglant pas le cas des agents empêchés de prendre leurs congés annuels en raison d'un congé de maladie (CE 26 octobre 2012 n°346648).

Une réponse ministérielle avait ailleurs annoncé qu'une évolution de la réglementation sur les congés annuels devait être mise à l'étude (question écrite Sénat n°20075 du 15 sept. 2011).

La maternité

Les congés annuels et le congé de maternité sont tous deux garantis, par le droit français comme par le droit communautaire.

Le Conseil d'Etat a d'ailleurs établi qu'*"une travailleuse a droit au bénéfice de son congé annuel lors d'une période distincte de celle de son congé maternité et, par suite, à un report de son congé annuel, alors même que le nombre de jours de congé prévu par la législation nationale est plus élevé que celui prévu par le droit communautaire, lorsque l'application des règles de droit interne aboutit à une coïncidence entre ces deux périodes"* (CE 26 novembre 2012 n°349896).

Il semble donc obligatoire d'accorder le report de ses congés annuels sur l'année suivante à l'agent qui n'a pu en bénéficier en raison d'un congé de maternité.

VI. RENONCIATION AU DROIT ET COMPENSATION FINANCIERE

Par délibération, les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent proposer à leurs agents de renoncer à la jouissance de jours de congés annuels inscrits à leur compte épargne-temps, en contrepartie d'une compensation financière (article 7-1 de la loi n°84-53 du 26 janv. 1984).

Les conditions d'application de ce dispositif sont fixées par le décret n°2004-878 du 26 août 2004, modifié par le décret n°2010-531 du 20 mai 2010 ; la compensation financière, qui concerne uniquement les jours au-delà du vingtième, peut prendre deux formes :

- versement à l'agent d'une indemnité
- conversion en épargne retraite (pour les seuls fonctionnaires relevant du régime spécial), avec versement de cotisations au RAFP et, en contrepartie, ouverture de droits au régime de retraite additionnelle

VII. LA PERTE DU DROIT A CONGE

Un agent démissionnaire avant d'avoir pu bénéficier de son congé annuel est réputé y renoncer.

A l'inverse, l'agent quittant définitivement le service pour des raisons autres qu'une démission expresse a droit à un congé proportionnel au service accompli.

En principe, un congé non pris ne peut donner lieu à indemnité compensatrice (article 5 décret n°85-1250 du 26 novembre 1985). Cette interdiction vaut également pour les ayants droit d'un agent décédé en service (question écrite Sénat n°1736 du 24 janvier 1981).

Par exception, l'agent non titulaire qui, à la fin d'un contrat à durée déterminée ou en cas de licenciement n'intervenant pas à titre de sanction disciplinaire, n'a pu, du fait de l'administration, bénéficier de tout ou partie de ses congés annuels, a droit à une indemnité compensatrice.