

## Circulaire d'informations n° 2017/07 du 1<sup>er</sup> octobre 2017

Annule et remplace la circulaire d'informations n° 2015/05 du 3 février 2015.

La mise à jour de la circulaire porte sur le report des congés annuels. Les compléments apportés sont signalés en rouge.

### LES CONGES ANNUELS DES AGENTS TERRITORIAUX

#### Références :

- Loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.
- Décret n°91-298 du 20 mars 1991 portant dispositions statutaires applicables aux fonctionnaires territoriaux nommés dans des emplois permanents à temps non complet ;
- Décret n°85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux.
- Décret n°88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale.
- Circulaire FP n°1452 du 16 mars 1982 relative aux congés annuels des fonctionnaires et agents des administrations de l'Etat.
- Cour de justice des Communautés Européennes n° C350/06, C520/06 du 20 janvier 2009 concernant l'interprétation de l'article 7 de la Directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003 relative à certains aménagements du temps de travail.
- Cour de Justice de l'Union Européenne n° C-214/10 du 22 novembre 2011
- Cour de justice de l'Union Européenne n° C-78/11 du 21 juin 2012
- **Cour de justice de l'Union Européenne n°C-118/13 du 12 juin 2014**
- **Avis du Conseil d'Etat n°406009 du 26 avril 2017**
- **Conseil d'Etat n°391131 du 14 juin 2017**
- **CAA Marseille n°15MA02573 du 6 juin 2017**
- **TA Orléans n°1201232 du 21 janvier 2014**
- **TA Amiens n°1401716 du 30 janvier 2015**

Le régime juridique des congés annuels applicable aux fonctionnaires territoriaux prend en compte la spécificité des missions de service public. C'est pourquoi, ces congés obéissent à des règles distinctes des règles du Code du travail. Ils doivent être distingués des jours de repos compensateurs octroyés dans le cadre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail (ARTT).

Ce régime est également applicable, sous réserve de dispositions particulières, aux agents contractuels de droit public. En revanche, en sont exclus les agents de droit

privé (CUI-CAE, Emploi d'avenir, apprentis...). Ils sont régis par les dispositions contenues dans le Code du travail.

Sont présentées dans la présente circulaire :

- Les dispositions générales et les modalités de calcul du congé,
- La procédure d'octroi,
- Les incidences des congés annuels sur la situation administrative de l'agent.

Sont également développés, chaque fois que cela s'avère nécessaire, les cas particuliers des agents à temps partiel, à temps non complet ou travaillant en cycle de travail annualisé.

## **I/ DEFINITION ET DUREE DU CONGE**

### **1) Définition**

Les congés annuels correspondent à une période d'absence autorisée pendant laquelle l'agent est dispensé d'exercer ses fonctions tout en conservant ses droits à rémunération et ceux liés à la carrière.

Ils doivent être distingués des jours de repos compensateurs octroyés dans le cadre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail (ARTT).

Ce régime s'applique à l'ensemble des fonctionnaires (titulaires et stagiaires, à temps plein ou à temps partiel, à temps complet ou à temps non complet) et des agents contractuels relevant de la fonction publique territoriale.

Pour acquérir et bénéficier des congés annuels, l'agent doit se trouver en position d'activité (article 1<sup>er</sup> du décret n°85-1250 du 26 novembre 1985), c'est à dire exercer effectivement ses fonctions.

Toutefois, un agent bénéficiaire d'un congé autre que le congé annuel et n'exerçant pas effectivement ses fonctions est réputé être en position d'activité. Il peut donc acquérir des droits à congé annuel.

C'est le cas des congés énumérés à l'article 57 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984.

A titre d'exemple, peuvent être cités les congés :

- de maladie ordinaire, de longue maladie, de longue durée, de grave maladie (fonctionnaires affiliés au régime général et agents non titulaires) ;
- pour accident de service ou maladie professionnelle ;
- de maternité, paternité et adoption ;
- pour formation professionnelle ou syndicale ;
- ...

En revanche, durant toute la période d'octroi de l'un des congés énumérés ci-dessus, l'agent ne peut bénéficier de ses congés annuels. En effet, leur bénéfice est subordonné à la reprise effective du service ou à la constatation médicale de l'aptitude physique de l'agent à exercer ses fonctions.

Pour autant, aucune disposition n'impose à l'agent de reprendre physiquement ses fonctions (une ½ journée ou une journée) avant de bénéficier d'un congé annuel. Ce congé peut suivre immédiatement le précédent.

## 2) Durée du congé

### a) Durée normale

Conformément à l'article 1<sup>er</sup> du décret n°85-1250 du 26 novembre 1985, « *Tout fonctionnaire territorial en activité a droit [...], pour une année de service accompli du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre, à un congé annuel d'une durée égale à cinq fois ses obligations hebdomadaires de service. Cette durée est appréciée en nombre de jours ouvrés* ».

L'objectif de cette règle de calcul est de garantir à chacun une durée d'absence identique.

Exemples de calcul :

Nombre de jours travaillés par semaine	Calcul du nombre de jours de congés	Droit à congé sur une année (en jours)
6 jours	$6 \times 5$	30
5 jours	$5 \times 5$	25
Cas particulier de cycles de travail organisés sur 2 semaines :	$(5 + 4) / 2$ $= 4,5 \times 5$	22,5
1 semaine de 5 jours 1 semaine de 4 jours		

### Durée du congé des agents autorisés à travailler à temps partiel :

De la même manière que pour les agents travaillant à temps plein, le droit à congé est égal à cinq fois les obligations hebdomadaires. Toutefois, l'agent ne pose de congés que pour les seuls jours où il devait travailler.

Quotité de temps de travail et nombre de jours travaillés par semaine	Calcul du nombre de jours de congés	Droit à congé sur une année (en jours)
80 % sur 4 jours	$4 \times 5$	20
50 % sur 5 jours	$5 \times 5$	25
50% avec un cycle de travail organisés sur 2 semaines :	$(3 + 2) / 2$ $= 2,5 \times 5$	12,5
1 semaine de 3 jours 1 semaine de 2 jours		

## Cas particuliers :

### Agent travaillant en cycles de travail annualisés:

Les congés annuels sont équivalents à 5 fois les obligations hebdomadaires de l'agent (auxquels il convient de rajouter les éventuels jours supplémentaires accordés par l'autorité territoriale) :

Calcul du droit à congés annuels pour un agent effectuant 4,5 jours de travail par semaine soit le calcul suivant :

$$\rightarrow 4,5 \times 5 = 22,5 \text{ jours}$$

### Agent effectuant une année incomplète :

Il bénéficie d'un congé annuel égal à 5 fois ses obligations hebdomadaires mais calculé au prorata de la durée des services accomplis.

Par exemple, un agent recruté le 1<sup>er</sup> août et travaillant 5 jours par semaine bénéficie d'une durée de congé égale à :

$$(5 \times 5) \times 5/12 = 10,42 \text{ jours arrondi à } 10,5 \text{ jours.}$$

Le nombre de jours obtenu est arrondi à la demi-journée immédiatement supérieure (circulaire du 16 mars 1982 susvisée).

## **b) Jours de congés supplémentaires**

« Un jour de congé supplémentaire est attribué au fonctionnaire dont le nombre de jours de congé pris en dehors de la période du 1<sup>er</sup> mai au 31 octobre est de 5, 6 ou 7 jours ; il est attribué un deuxième jour de congé supplémentaire lorsque ce nombre est au moins égal à 8 jours », article 1<sup>er</sup> du décret n°85-1250 du 26 novembre 1985.

Période durant laquelle les congés doivent être posés pour ouvrir droit aux jours supplémentaires	Nombre de jours devant être posés	Nombre de jours supplémentaires acquis
Du 1 <sup>er</sup> janvier au 30 avril et du 1 <sup>er</sup> novembre au 31 décembre	De 5 à 7	1
	Au moins 8	2

Le nombre de jours de congés pris ou acquis n'a pas à être proratisé pour les agents travaillant à temps non complet ou à temps partiel.

## II/ PROCEDURE D'OCTROI

### 1) Conditions d'utilisation des congés annuels

#### a) Un cadre annuel

La période à prendre en compte est l'année civile, soit du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre. En principe, les congés doivent être soldés au plus tard le 31 décembre de l'année en cours, faute de quoi, ils sont en principe perdus.

L'article 5 du décret n°85-1250 du 26 novembre 1985 prévoit que sur autorisation exceptionnelle de l'autorité territoriale, le solde des congés non pris peut être reporté l'année suivante. Le maire ou le président fixe la date butoir d'utilisation de ce reliquat de congés.

Toutefois, plusieurs décisions de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) imposent désormais aux employeurs de reporter les congés annuels non pris en raison de congés de maladie. Le juge européen a par ailleurs reconnu un droit à indemnisation du fonctionnaire partant en retraite pour les jours de congé annuel non pris en raison d'une incapacité de travail.

Cette jurisprudence relative à l'indemnisation des congés annuels en cas de cessation d'activité pour incapacité de travail a fait l'objet d'une première application concernant une mise à la retraite pour invalidité par le Tribunal administratif d'Orléans repris par la suite par le Tribunal d'Amiens dans une affaire relative à une admission à la retraite à la suite d'un congé de maladie professionnelle.

La Cour administrative d'appel de Marseille a plus récemment admis la légalité du versement d'une indemnité compensatrice à un fonctionnaire dont la demande de congés annuels n'a pu être satisfaite pour des raisons liées au service avant son admission à la retraite.

#### b) L'incidence des congés de maladie sur les congés annuels

##### ❖ Le report des congés annuels en cas de maladie intervenant pendant les congés annuels

Dans un arrêt du 21 juin 2012 (affaire C-78/11), La Cour de justice de l'Union Européenne (CJUE) a affirmé qu'un travailleur dont l'incapacité de travail survient pendant son congé annuel payé a le droit de récupérer ultérieurement la période de congé annuel.

En pratique, pour mettre en œuvre le principe dégagé par la CJUE, l'employeur a l'obligation, en cas de certificat d'arrêt de travail présenté par un agent alors qu'il est congé annuel, de placer l'agent en congé de maladie. L'autorité territoriale peut toutefois ordonner une contre-visite par un médecin agréé pour faire vérifier l'incapacité de travail.

En cas d'octroi d'un congé de maladie alors que l'agent est en congés annuels, ce dernier conserve son droit à congés annuels non utilisé du fait du congé de maladie.

Les congés annuels pourront être pris, sous réserve des nécessités de service, immédiatement au terme du congé de maladie, - aucune disposition réglementaire n'imposant la reprise du service après un congé de maladie – ou ultérieurement à la reprise du service.

#### ❖ **Le report des congés annuels non pris du fait de la maladie au-delà de la période de référence**

La CJUE a dégagé de l'interprétation de l'article 7 de la directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003 relative à certains aspects de l'aménagement du temps de travail, le principe selon lequel le droit à congés annuels payés ne peut s'éteindre à l'expiration de la période de référence ou d'une période de report fixée par la réglementation nationale lorsque le travailleur a été dans l'impossibilité de prendre ses congés annuels du fait de son placement en congé de maladie (affaires n° C-350/06, C-520/06 du 20 janvier 2009).

Le juge européen considère par ailleurs que la période de report doit dépasser de manière substantielle la durée de la période de référence et qu'une période de report des congés payés non pris fixée à quinze mois est conforme à la directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003 (CJUE C-214/10 du 22 novembre 2011).

Le Conseil d'Etat a jugé qu'un décret qui ne prévoit le report des congés non pris au cours d'une année de service qu'à titre exceptionnel, sans réserver le cas des agents qui ont été dans l'impossibilité de prendre leurs congés annuels en raison d'un congé de maladie, est incompatible avec les dispositions de l'article 7 de la directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003 (Conseil d'Etat n°346648 du 26 octobre 2012).

L'employeur est donc tenu de reporter les congés annuels non pris lorsqu'un agent n'a pu solder ses congés en raison de congés de maladie. Le report des congés non pris peut intervenir sur une période de quinze mois en l'état actuel de la jurisprudence de la CJUE.

**Un avis du Conseil d'Etat confirme que les congés reportés peuvent être pris au cours d'une période de 15 mois après le terme de l'année de référence et que le droit au report s'exerce dans la limite de quatre semaines, durée des congés fixée par la réglementation européenne (Avis du Conseil d'Etat n°406009 du 26 avril 2017)**

**Depuis cet avis le Conseil d'Etat a fait application de la période de report en jugeant qu'il est permis à un employeur de rejeter une demande de report des jours de congé annuel non pris par un fonctionnaire territorial en raison d'un congé maladie, lorsque cette demande est présentée au-delà d'une période de quinze mois qui suit l'année au titre de laquelle les droits à congés annuels ont été ouverts (CE n°391131 du 14 juin 2017).**

## ❖ L'indemnisation des congés annuels non pris du fait de la maladie

Cette possibilité est ouverte aux agents non titulaires, qui en fin de contrat, n'ont pu, du fait de l'administration, en raison notamment de la définition du calendrier des congés annuels, solder leurs congés. Ils perçoivent alors une indemnité compensatrice prévue par l'article 5 du décret n°88-145 du 15 février 1988.

Par ailleurs, il ressort d'un jugement de la Cour de justice de l'union européenne (CJUE) du 3 mai 2012 (affaire C-33/10) qu'aucune disposition de droit national ne peut limiter le droit d'un fonctionnaire partant à la retraite à être indemnisé pour ses congés annuels payés non pris en raison d'une incapacité de travail.

Le juge administratif français a fait une application de cette jurisprudence (Tribunal administratif d'Orléans n° 1201332 du 21 janvier 2014), en condamnant une administration à indemniser un fonctionnaire partant à la retraite pour les jours de congé annuel non pris du fait d'un congé de maladie.

Le juge a par ailleurs confirmé qu'en application des dispositions de la directive européenne n°2003/88/CE, et en l'absence de législation nationale prévoyant l'indemnisation de jours de congé supplémentaires au-delà de 20 jours par année de référence, un agent ne peut être fondé à réclamer l'indemnisation que des seules quatre semaines de congés annuels payés minimaux pour chacune des périodes de référence considérées dans le respect de la réglementation européenne.

Dans une autre affaire relative à une admission à la retraite à la suite d'un congé pour maladie professionnelle, le juge administratif a reconnu, tout en confirmant une période de report de 15 mois, la possibilité pour un agent de bénéficier d'une indemnisation de ses congés annuels notamment épargnés sur le compte épargne temps (CET), **en l'absence de toute indemnisation des jours épargnés sur le CET prévue expressément par une délibération.**

Le juge administratif confirme que cette indemnisation s'effectue dans la limite de la durée minimale de 20 jours par année de référence, déduction faite des congés annuels que l'agent a pu prendre sur la période de référence (TA d'Amiens n°1401716 du 30 janvier 2015).

L'indemnisation des congés annuels non pris a été étendue aux ayants droit de l'agent décédé par un arrêt de la CJUE du 12 juin 2014 (affaire C-118/13).

Le principe de l'indemnisation s'applique également aux agents non titulaires dont l'incapacité de travail ne leur permet pas de solder leurs congés annuels avant leur départ en retraite.

S'agissant des modalités pratiques de calcul de l'indemnisation, les jugements du tribunal administratif n'apportent aucune précision. En l'absence de précisions jurisprudentielles, les collectivités pourraient calculer l'indemnisation des jours de congés annuels non pris par un fonctionnaire en retenant les modalités prévues par l'article 5 du décret n°88-145 du 15 février 1988 pour les agents contractuels.

### **c) L'indemnisation en cas de cessation de fonctions liées à l'intérêt du service**

La Cour administrative de Marseille reconnaît ainsi le versement d'une indemnité compensatrice à un fonctionnaire dont la demande de congés annuels n'a pu être satisfaite pour des motifs tirés de l'intérêt du service et qui se trouve en fin de relation de travail pour admission à la retraite (CAA Marseille n°15MA02573 du 6 juin 2017).

Pour que ce nouveau cas d'indemnisation s'applique à un fonctionnaire, l'impossibilité de bénéficier des congés devra résulter d'une décision expresse de l'employeur motivée par l'intérêt du service et non de l'absence de demande de l'agent ou d'une demande formulée trop tardivement par rapport à la date du départ à la retraite.

### **d) Le compte épargne-temps (décret n°2004-878 du 26 août 2004):**

Les congés annuels non pris peuvent être déposés sur un compte épargne-temps, sans que le nombre de jours de congés annuels pris dans l'année puisse être inférieur à 20. Ainsi, le nombre de jours de congés annuels épargnés est au maximum de 5 jours (pour un agent travaillant 5 jours par semaine) et peut être porté à 7 si l'agent bénéficie des jours de fractionnement. Ce dernier est ouvert et alimenté à la demande de l'agent.

Il convient d'être vigilant envers les agents susceptibles de quitter la collectivité en cours d'année (retraite, congé parental...). En effet, il n'existe aucune disposition permettant à la collectivité de « récupérer » des congés annuels pris mais non acquis.

## **2) L'octroi des congés annuels**

### **a) la planification des congés**

Il revient à l'autorité territoriale le soin de fixer le calendrier des congés annuels. Il doit pour ce faire:

- tenir compte des nécessités liées au service,
- consulter les agents,
- tenir compte de la priorité donnée aux agents chargés de famille.

Ainsi, le refus d'octroi d'un congé annuel ne peut être fondé que sur l'un de ces motifs.

### **b) la durée de l'absence**

Un agent ne peut s'absenter de son service plus de 31 jours consécutifs.



### **c) L'autorisation individuelle**

Chaque agent doit recevoir l'autorisation de s'absenter de son service pour prendre ses congés annuels. Il est préférable que cette procédure soit écrite.

Un agent qui s'absente sans en avoir reçu l'autorisation se place en position irrégulière. Une procédure de radiation des cadres pour abandon de poste peut être engagée à son encontre.

De même, en l'absence de service fait, la collectivité doit procéder à une retenue sur traitement correspondant au nombre de jours d'absence non autorisée.

L'agent peut, en outre, faire l'objet d'une sanction disciplinaire.

Si un agent ne peut s'absenter sans en avoir reçu l'autorisation, il ne peut pas non plus être placé d'office en congé annuel sans en avoir fait la demande.

#### **Cas particulier des agents intercommunaux :**

Conformément à l'article 12 du décret n°91-298 du 20 mars 1991 précité, les fonctionnaires qui occupent des emplois permanents dans plusieurs collectivités ont droit au bénéfice des congés annuels à la même époque dans chaque collectivité.

En cas de désaccord entre les autorités territoriales, la période retenue est celle qui est arrêtée par l'autorité de la collectivité à laquelle le fonctionnaire consacre le plus grand nombre d'heures. En cas d'égalité du nombre d'heures, c'est la collectivité qui a recruté en premier l'agent qui est compétente.

### **III/ INCIDENCE DES CONGES ANNUELS**

#### **1) Sur les droits de l'agent**

L'agent en congé annuel conserve l'intégralité de ses droits notamment :

- à rémunération : il continue à percevoir son traitement et tous les éléments qui y sont attachés (NBI, SFT, primes...)
- à avancement : il acquiert de l'ancienneté valable pour l'avancement d'échelon de grade et la promotion interne
- à retraite : les congés annuels sont pris en compte pour la détermination des droits à pension.

#### **2) Sur les obligations**

L'agent demeure soumis aux obligations qui incombent aux fonctionnaires notamment en matière de cumul d'activités.

### 3) Interruption du congé

#### a) Du fait de l'administration

La Cour administrative d'appel de Paris a, dans une décision du 19 octobre 2005 (req n°02PA01519) évoqué la possibilité de rappeler un fonctionnaire placé en congés annuels : « *les fonctionnaires peuvent, en cas d'urgence ou de nécessité du service et notamment pour assurer la continuité de ce dernier, être légalement astreints à travailler en dehors de leurs horaires normaux ou même être rappelés s'ils sont en congé* ».

En revanche, ce qui n'est pas le cas pour les congés de maladie, aucune disposition n'impose à l'agent de communiquer à son employeur l'adresse où il peut être joint durant ses congés.

#### b) Par une autorisation d'absence

Le congé annuel **ne peut pas être interrompu** par une autorisation d'absence, dans la mesure où celle-ci n'est accordée que pour permettre à un agent, qui aurait du être présent pour assurer ses fonctions de s'absenter exceptionnellement de son service.  
Ces autorisations ne sont pas récupérables.

#### c) Du fait d'une incapacité de travail

Se reporter au développement en page 5 de la présente circulaire.