

Le régime juridique des congés annuels en 4 points-clés

Publié le 19/10/2022 • Par Auteur associé • dans : [Actu Emploi](#), [Actu juridique](#), [Fiches de droit pratique](#), [France](#), [Toute l'actu RH](#) source La Gazette des Communes



magdal3na – Fotolia

Le droit à congés annuels est un droit fondamental protégé dont les modalités d'exercice sont essentiellement jurisprudentielles. Retour sur ces différentes modalités en quatre points-clés.

Cerner le régime des congés annuels

Le principe posé par [l'article 1er du décret du 26 novembre 1985](#) est connu, tout fonctionnaire territorial en activité a droit, pour une année de service accompli du 1er janvier au 31 décembre, à un congé annuel rémunéré d'une durée égale à cinq fois ses obligations hebdomadaires de service, soit généralement 25 jours par an, cette durée étant appréciée en nombre de jours effectivement ouverts et non en fonction de la durée hebdomadaire effective du service.

Par ailleurs, les agents peuvent prétendre à des jours de congé supplémentaires, dits « jours de fractionnement », à hauteur d'un jour s'ils ont pris cinq, six ou sept jours de congé en dehors de la période comprise entre le 1er mai et le

31 octobre et de deux jours lorsqu'ils ont pris au moins huit jours de congé en dehors de ladite période.

Les jours de fractionnement, de droit pour l'agent qui en remplit les conditions d'octroi, sont d'une nature identique à celle des congés annuels et répondent donc aux mêmes conditions d'utilisation ⁽¹⁾. En revanche, juridiquement, congés, annuels et fractionnés, et RTT – qui supposent un dépassement de la durée des 1 607 heures annuelles, par exemple, par le biais d'un temps de travail hebdomadaire de plus de 35 heures par semaine – ne se confondent pas et sont régis par des règles différentes.

Par exemple, les congés pour raison de santé d'un agent, de toute nature, ou encore, sauf exception, les congés assimilés à une période d'activité (maternité...) génèrent des congés annuels alors que, dans une telle position, l'agent n'acquiert pas de jours de RTT ⁽²⁾.

Les modalités de placement sur le compte-épargne temps diffèrent également, l'agent devant obligatoirement bénéficier effectivement d'au moins 20 jours de congés annuels par an et ne pouvant donc potentiellement alimenter son compte-épargne temps par des jours de cette nature qu'à hauteur de cinq jours, tandis que c'est à la collectivité de déterminer le nombre de jours de RTT qui peuvent annuellement alimenter le compte ([décret n° 2004-878 du 26 août 2004](#) relatif au compte-épargne temps dans la fonction publique - territoriale, art. 3).

Il importe, dès lors, dans un souci de bonne gestion, de bien distinguer en interne ces congés et leur régime.

Définir le calendrier des congés annuels

Aux termes du [décret du 26 novembre 1985](#), le calendrier des congés est fixé par l'autorité territoriale après recueil des souhaits des agents intéressés, compte tenu des fractionnements et échelonnement de congés que l'intérêt du service

peut rendre nécessaires, une priorité étant donnée aux agents chargés de famille pour le choix des périodes de congés annuels, par exemple, pendant les vacances scolaires.

Etant rappelé que, sauf exception, l'absence de service est limitée à 31 jours - consécutifs et peut être fractionnée pour les nécessités du service. Dans un tel cadre, l'organisation des congés annuels relève donc, en pratique, du chef du service. Et la demande présentée par l'agent des dates de congés souhaitées ne saurait suffire à valoir autorisation d'absence : si les périodes de congés n'ont pas été expressément autorisées, l'agent se trouve en situation d'absence irrégulière ⁽³⁾.

Cependant, le refus opposé à une demande de congés annuels ne saurait être arbitraire et ne peut être décidé que pour tenir compte de l'ordre de priorité ou pour des motifs tirés de l'intérêt du service ⁽⁴⁾. Sur ce point, il apparaît opportun d'établir, après avis du comité technique, un règlement des congés fixant la procédure de demande des congés, ainsi que les conditions dans lesquels les congés sont octroyés selon les périodes de l'année, en fonction des contraintes - rencontrées et des nécessités du service – obligation de poser trois semaines en été, d'avoir toujours deux agents présents dans certains services...

Ceci permettra de clarifier le cadre dans lequel il sera statué sur les demandes des agents et, ce faisant, d'uniformiser et de simplifier le traitement des demandes de congés tout en limitant le risque de contestation.

Recourir aux congés annuels pour organiser le service

La question, plus délicate, se pose régulièrement pour les collectivités de la possibilité d'imposer des congés annuels à leurs agents pour faire face, par exemple, à une fermeture annuelle ou ponctuelle du service, ou pour maintenir un agent dans une situation statutaire régulière.

Si l'on se réfère à la rare jurisprudence rendue en la matière, il a clairement pu être affirmé que l'autorité territoriale ne peut, en principe et sauf disposition spécifique – comme cela a pu être le cas en période d'état d'urgence sanitaire avec [l'ordonnance n° 2020-430 du 15 avril 2020](#) –, placer un agent d'office en congé annuel en l'absence de toute demande en ce sens de l'intéressé.

La cour administrative d'appel de Versailles a jugé qu'aucun texte ni principe général du droit n'autorise l'administration à placer d'office un agent en congés annuels, y compris pour des motifs tirés de l'intérêt du service. Faisant obstacle à ce qu'elle recoure à un tel procédé même pour régulariser sa situation dans l'attente de sa réintégration dans le service ⁽⁵⁾. Pas plus qu'elle ne peut le faire pour éloigner l'agent du service à titre conservatoire, en lieu et place du prononcé d'une mesure de suspension ⁽⁶⁾.

Une telle affirmation doit cependant être nuancée. Il n'est pas rare que l'administration impose à ses agents, collectivement, de poser un jour de congé annuel à une date déterminée afin d'organiser un pont à la suite d'un jour férié, par exemple. Et le juge administratif a considéré qu'une telle mesure pouvait légalement s'inscrire dans le cadre de son pouvoir unilatéral de détermination du calendrier des congés du chef de service dès lors qu'elle répondait à l'intérêt du service.

Ainsi résumé par la cour administrative d'appel de Bordeaux : « Si les dispositions précitées prévoient que les congés sont en principe accordés sur demande de l'agent et que l'administration est en droit d'aménager les périodes durant lesquelles les congés annuels peuvent être pris en fonction des nécessités du service, ces dispositions ne privent pas le chef de service de son pouvoir général d'organisation et de fonctionnement du service » ⁽⁷⁾.

Dans un souci de sécurité juridique, il conviendra toutefois de limiter le recours à une telle possibilité d'imposer des congés au seul cadre collectif. Et d'être en mesure de démontrer, en cas de contentieux et à peine de censure, l'intérêt du service invoqué, qui peut notamment résulter d'une activité moindre au cours de

la période considérée, du nombre important de demandes pour prendre ce jour de congé, du risque d'absentéisme lié à la fermeture des écoles ou de l'absence de tout autre « pont » la même année, l'appréciation du juge étant très casuistique en la matière.

Respecter le droit au report ou à l'indemnisation des congés non pris

Il est désormais acquis que les dispositions nationales qui prévoient que les congés annuels ne peuvent pas être reportés d'une année sur l'autre, sauf autorisation exceptionnelle de l'employeur et sans réserver le cas de l'agent qui n'aurait pu bénéficier desdits congés en raison d'un congé de maternité ou de maladie, ne sont pas conformes au droit communautaire.

A noter que sont également concernés les agents placés en arrêt de travail au cours d'une période de congés annuels, un tel arrêt étant de nature à interrompre ces congés et à justifier en lieu et place la mise en congé de maladie de l'intéressé. Les juridictions nationales se sont alors chargées de pallier une telle inconventionnalité en écartant ces dispositions et en assurant l'application directe de la jurisprudence européenne en la matière.

En ce sens, le juge administratif a affirmé que lorsqu'un agent s'est trouvé, du fait d'un congé de maladie ou de maternité, dans l'impossibilité de prendre ses congés annuels au cours d'une année civile donnée, qui constitue la période de référence, il peut bénéficier de leur report ou de leur indemnisation en cas de cessation de la relation de travail uniquement, ce dans la limite d'une période de quinze mois après le terme de ladite année civile.

En revanche, tant que la relation de travail se poursuit, les congés annuels non pris dans ces conditions ne peuvent donner lieu à une indemnisation.

D'importance toutefois, ce droit au report ou à indemnisation ne porte que sur les 20 jours de congés payés par an minimum garantis par [l'article 7 de la directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003](#). Au-delà de cette limite, les congés

sont réputés perdus ⁽⁸⁾. Dans ces conditions, il appartient à l'administration employeur de respecter ces droits de manière automatique.

Le juge administratif ayant encore récemment précisé, pour ce faire, qu'« en l'absence de disposition législative ou réglementaire plus favorable, les droits à indemnisation de l'agent doivent être calculés en référence à la rémunération qu'il aurait normalement perçue lors des congés annuels qu'il n'a pas pu prendre, soit un taux journalier égal au trentième de son traitement net » ⁽⁹⁾. Et qu'une telle indemnisation ne concerne pas les éventuels autres repos, de pénibilité spécifique, par exemple, ni les jours épargnés sur un compte-épargne temps, lesquels ne présentent pas le caractère de congés annuels au sens de la - directive communautaire ⁽¹⁰⁾.

RÉFÉRENCES

- [Code général de la fonction publique, art. L.621-1 à L.621-3.](#)
- [Décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux.](#)