

AJDA 2015 p.1278

**Les congés pour raison familiale ouvrent-ils droit à RTT ?**

Alexandre Labetoule, Avocat à la cour

Gaëlle Benoit, Avocate à la cour



La mise en oeuvre de la réduction du temps de travail (RTT) dans la fonction publique a engendré un certain nombre d'incertitudes sur le plan juridique qui ont parfois tardé à être levées par la jurisprudence. Tel est le cas s'agissant des modalités de décompte des jours de repos dont bénéficient les agents lorsqu'ils effectuent des horaires dépassant la nouvelle durée du travail<sup>(1)</sup>. Les différents textes législatifs (v., par ex., L. n° 84-53 du 26 janv. 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, art. 7-1 ; ord. n° 82-272 du 26 mars 1982 relative à la durée hebdomadaire du travail dans les établissements sanitaires et sociaux mentionnés à l'article L. 792 du CSP, art. 1<sup>er</sup>) et réglementaires applicables aux trois fonctions publiques ont en effet omis d'indiquer si les agents bénéficiant de congés pouvaient cumuler des jours de repos au titre de la réduction du temps de travail. Bien que relativement simple en apparence, cette question a suscité de nombreux doutes qui ont finalement été levés par le Conseil d'Etat concernant les seuls congés pour raisons de santé. L'arrêt lu par la cour administrative d'appel de Marseille le 4 novembre 2014 apporte quant à lui des éléments de réponse s'agissant des agents placés en congé de maternité, de paternité ou d'adoption et de ceux disposant d'un congé pour l'accompagnement d'une personne en fin de vie ou de jours d'absence pour événements familiaux.

**I - Un débat initialement limité au régime applicable aux congés de maladie**

Dans les premiers temps, la doctrine administrative (v. Rép. min., QE n° 00915 de B. Piras, JO Sénat du 3 juill. 2003, p. 2153) avait considéré que les périodes de congés, à l'exclusion des congés pour l'accompagnement d'une personne en fin de vie et pour la participation à des organisations de jeunesse et d'éducation populaire, n'ouvraient pas droit à des jours de RTT. Les premières juridictions du fond saisies de cette question ont adopté une position similaire sans faire de distinction entre les congés pour maladie et les autres types de congés (v. TA Nancy, 30 mai 2006, n° 0501880<sup>(2)</sup>, *Syndicat Force ouvrière du CHU de Nancy*, AJFP 2007. 10<sup>(3)</sup>). Durant plusieurs années, cette problématique s'est ensuite cristallisée autour de la question du régime applicable aux congés pour raisons de santé, compte tenu vraisemblablement de la prépondérance de ce type de congés.

Aux termes d'un arrêt en date du 30 juin 2006 (n° 243766, *Fédération CFTC santé et sociaux*, Lebon<sup>(4)</sup> T., sur un autre point ; AJDA 2006. 1357<sup>(5)</sup>), le Conseil d'Etat a jugé que le pouvoir réglementaire pouvait prévoir d'intégrer les périodes de congé de maladie dans le décompte du temps de travail effectif des agents de la fonction publique hospitalière. Compte tenu de la relative ambiguïté de cette décision liée à l'emploi du terme « décompte » susceptible d'une double interprétation (v., en ce sens, D. Jean-Pierre, L'absence de prise en compte des congés de maladie pour le calcul des RTT dans la fonction publique, JCP Adm. 2011, n° 4), les juges du fond ont alors adopté des positions divergentes, certaines juridictions continuant à estimer que les congés de maladie ou de maternité n'ouvraient pas le droit à des RTT (v. TA Dijon, 15 mars 2007, n° 0501597<sup>(6)</sup>, *M<sup>me</sup> Drouot*, AJFP 2007. 172<sup>(7)</sup>), tandis que d'autres, plus nombreuses, considéraient que ces périodes devaient être intégrées au temps de travail effectif (v. CAA Nantes, 31 déc. 2007, n° 07NT02287<sup>(8)</sup>, *Centre de santé mentale angevin* ; CAA Bordeaux, 11 févr. 2008, n° 05BX00130<sup>(9)</sup>, *Syndicat CFDT Interco des Pyrénées-Atlantiques*, AJFP 2008. 237<sup>(10)</sup> ; CAA Nantes, 30 juin 2009, n° 09NT00052<sup>(11)</sup>, *Centre hospitalier spécialisé de la Sarthe* ; CAA Bordeaux, 16 nov. 2009, n° 08BX02812<sup>(12)</sup>, *Syndicat Force ouvrière*

du centre hospitalier de Montauban). Cette situation n'a pas manqué de susciter l'inquiétude des (nombreuses) collectivités publiques ne tenant pas compte des périodes de congés pour le décompte des jours de RTT qui craignaient les effets néfastes sur l'organisation de leurs services d'une éventuelle annulation contentieuse, à l'initiative des syndicats de personnel notamment.

Une clarification s'imposait donc de la part du Conseil d'Etat, et ce d'autant plus que législateur était entre-temps venu insérer une disposition dans la loi de finances pour 2011 (loi de finances n° 2010-1657 du 29 déc. 2010, art. 115) afin d'indiquer que les périodes de congés liés à l'état de santé des fonctionnaires ou agents non titulaires n'ouvraient pas droit à des jours de repos au titre de la réduction du temps de travail. Par un nouvel arrêt en date du 27 février 2013 (CE, n° 355155, *Syndicat Sud intérieur*, Lebon  T. ; AJDA 2013. 493 ), portant sur des faits antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi précitée du 29 décembre 2010, la haute juridiction a finalement tranché dans un sens favorable à l'administration, en indiquant que les agents placés en congés de maladie, de longue maladie et de longue durée ne pouvaient pas acquérir de jours de repos au titre de la réduction du temps de travail. Cette solution étant conforme à celle adoptée par le législateur, le régime applicable aux congés de maladie était ainsi désormais définitivement arrêté. La situation des autres congés apparaissait en revanche bien plus incertaine, compte tenu de l'intention manifestée par le législateur de leur appliquer un traitement différent.

## **II - Vers un alignement du régime des autres congés sur celui des congés pour raisons de santé**

Bien que l'article 115 de la loi de finances pour 2011 ne comporte aucune précision relative au régime applicable aux autres types de congés, l'exposé des motifs de l'amendement à l'origine de cette disposition est très clair sur l'intention de ses auteurs (amendement n° II-395 rect. *bis* au projet de loi de finances pour 2011 proposant l'insertion d'un article additionnel après l'article 60, déposé au Sénat par Philippe Dominati, Roland du Luart, Jean-Claude Carle, Bruno Gilles, Charles Revet, Alain Milon et Christian Cambon). En effet, il en ressort expressément que les parlementaires n'ont pas souhaité « inclure dans le périmètre de cette mesure les congés maternité et d'autres congés particuliers : congé pour exercer un mandat électif local, décharges d'activité pour mandat syndical, congé de formation professionnelle... ». En réalité, le législateur a uniquement entendu mettre un terme à une jurisprudence administrative perçue, depuis l'arrêt du Conseil d'Etat du 30 juin 2006, comme trop favorable aux agents publics et créant, à leur sens, une différence de traitement injustifiée par rapport aux salariés du secteur privé tout en faisant peser une charge importante sur les finances publiques. Sur ce fondement, la doctrine administrative a d'emblée refusé que les périodes de congés de maternité et de paternité puissent venir en réduction du nombre de jours de RTT (Rép. min., QE n° 03592 de Y. Krattinger, JO Sénat du 14 mars 2013, p. 879).

L'arrêt rendu par la cour administrative d'appel de Marseille le 4 novembre 2014 se détache, au contraire, de cette logique en procédant à un alignement du régime des congés de maternité, de paternité, d'adoption, d'accompagnement d'une personne en fin de vie et des jours d'absence pour événements familiaux, sur celui des congés de maladie. Il est dès lors loisible de se demander si cette jurisprudence sera appelée à perdurer pour des faits postérieurs à l'entrée en vigueur de la loi du 29 décembre 2010. La circonstance que cet arrêt semble s'inscrire dans le prolongement de l'arrêt du Conseil d'Etat du 27 février 2013 milite en faveur d'une réponse affirmative. En effet, si la haute juridiction n'a statué que sur la question des congés liés à l'état de santé - étant précisé que les conclusions du rapporteur public Nathalie Escaut n'envisagent pas davantage les autres congés - le raisonnement suivi dans cette décision semble toutefois leur être largement transposable.

Plus précisément, l'analyse du Conseil d'Etat s'appuie sur la définition du temps de travail effectif apportée par les décrets mettant en place la réduction du temps de travail au sein des trois fonctions publiques, selon laquelle « la durée du travail effectif s'entend comme le temps pendant lequel les agents sont à la disposition de leur employeur et doivent se conformer à ses directives sans pouvoir vaquer librement à des occupations personnelles » (Décr. n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat et dans la

magistrature, art. 2<sup>§</sup>(2) ; Décr. n° 2002-9 du 4 janv. 2002 relatif au temps de travail et à l'organisation du travail dans les établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janv. 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, art. 5).

Sur ce fondement, la formation de jugement, conformément aux conclusions de son rapporteur public, a estimé que les périodes de congés pour raisons de santé ne constituaient pas du temps de travail effectif. Pour cela, M<sup>me</sup> Escaut relève notamment que les agents placés en position de congé pour raisons de santé ne se trouvent pas à la disposition de leur employeur, n'obéissent pas à ses directives et peuvent vaquer de façon relativement libre à leurs occupations personnelles, ce qui est *a fortiori* le cas des agents bénéficiant d'un congé pour l'accueil d'un enfant, l'accompagnement d'une personne en fin de vie ou un événement familial. En effet, s'il pourrait éventuellement être soutenu que les agents en congé de maladie doivent se conformer à des horaires de sortie ou à des prescriptions médicales, de sorte qu'ils ne seraient pas pleinement libres de leurs activités, cette réserve n'est pas valable pour les autres congés durant lesquels l'agent n'est soumis à aucune contrainte. Il importe enfin de relever que, si l'intervention du législateur est mentionnée dans les conclusions du rapporteur public, cet argument n'est aucunement utilisé pour justifier le sens de la solution retenue, ce dernier se bornant à indiquer que l'article 115 précité « n'était pas applicable » au litige (concl. inéd., p. 2, § 3).

Par l'arrêt commenté, la cour administrative d'appel de Marseille a censuré le jugement du tribunal administratif de Toulon qui avait, conformément à la requête présentée par le syndicat CGT, prononcé l'annulation de la décision implicite par laquelle le directeur du centre hospitalier d'Hyères avait refusé d'intégrer les journées d'absence pour raisons de maladie dans le calcul de la durée du temps de travail effectif des agents. En d'autres termes, cet arrêt, selon lequel ces périodes de congés - mais également celles au titre de l'accueil d'un enfant, de l'accompagnement d'une personne en fin de vie et des événements familiaux - ne constituent pas du temps de travail effectif, s'inscrit dans le droit-fil de la jurisprudence précitée, à l'instar d'un arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes comportant une motivation similaire qui avait, un an auparavant, déjà pris position sur cette question alors qu'elle n'en était pas expressément saisie (1<sup>er</sup> oct. 2013, n° 12NT02762, *CHU de Nantes*, AJFP 2014. 133<sup>§</sup>).

La solution retenue par ces deux arrêts, rendus en matière de fonction publique hospitalière, semble par ailleurs pouvoir être généralisée aux trois fonctions publiques. L'article 14 du décret n° 2002-9 du 4 janvier 2002 relatif au temps de travail et à l'organisation du travail dans les établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière aux termes duquel « tout agent soumis à un décompte horaire qui ne peut effectuer l'intégralité de son temps de travail quotidien en raison d'une absence autorisée ou justifiée est considéré avoir accompli le cinquième de ses obligations hebdomadaires de service prévues en moyenne sur la durée du cycle de travail » aurait pu être interprété comme imposant la prise en compte des périodes de congés dans le calcul du temps de travail effectif. La fonction publique de l'Etat et la fonction publique territoriale ne connaissant pas de disposition similaire, cette interprétation extensive - qui n'a pas été retenue - ne leur aurait *a fortiori* pas été applicable.

Les juridictions du fond semblent ainsi avoir décidé de faire prévaloir l'interprétation des textes opérée par le Conseil d'Etat - basée sur la notion de « temps de travail effectif » - sur l'esprit de l'article 115 de la loi du 29 décembre 2010 - qui limite la portée de cette mesure aux congés pour raisons de santé. Cela étant, il est permis de s'interroger sur le devenir de cette solution s'agissant du congé d'accompagnement d'une personne en fin de vie, dans la mesure où ce congé est assimilé (certes, de manière surprenante) à une période de « service effectif » par la loi (L. n° 84-16 du 11 janv. 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, art. 34, 9° ; L. n° 84-53 du 26 janv. 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, art. 57, 10° ; L. n° 86-33 du 9 janv. 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, art. 41, 9°). Une clarification par la haute juridiction (ou le législateur) serait dès lors bienvenue pour apporter des certitudes en la matière, compte tenu notamment de l'incidence que sont susceptibles d'avoir sur le nombre de jours de RTT, les congés de maternité,

d'adoption et d'accompagnement d'une personne en fin de vie, eu égard à leur durée prolongée. Dans l'intervalle, il est à craindre que les importantes disparités entre agents engendrées par les pratiques très diversifiées des collectivités publiques concernant cet aspect ne soient appelées à perdurer.

**Mots clés :**

**FONCTION PUBLIQUE** \* Conditions de travail des agents publics \* Temps de travail \* Aménagement et réduction du temps de travail \* Temps de travail effectif

(1) Initialement fixée à 1 600 heures, la durée annuelle du travail est passée à 1 607 heures par an lors de la mise en place de la journée de solidarité.

(2) S'agissant de la fonction publique territoriale, le décret n° 2001-623 du 12 juill. 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janv. 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale renvoie aux dispositions de l'article 2 du décret du 25 août 2000 relatif à la fonction publique de l'Etat.

Copyright 2023 - Dalloz – Tous droits réservés