

Congés annuels : existe-t-il une obligation minimale de prise des congés dans la fonction publique territoriale ?

Le décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux constitue encore aujourd'hui le socle réglementaire de référence en matière de congés annuels dans la fonction publique territoriale. S'il est parfois présenté comme silencieux sur l'existence d'un nombre minimal de jours à prendre chaque année, une lecture juridique rigoureuse, éclairée par la jurisprudence et les principes généraux du droit, conduit à une conclusion sans ambiguïté : le congé annuel n'est pas une simple faculté laissée à la discrétion de l'agent ou de l'employeur, mais bien une obligation, impliquant nécessairement la prise effective d'un minimum de jours de repos.

Le cadre juridique posé par le décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985, au regard des textes en vigueur

L'article 1er du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 dispose que les fonctionnaires territoriaux ont droit à un congé annuel « dont la durée est égale à cinq fois leurs obligations hebdomadaires de service ». Cette formulation consacre un droit statutaire à congé, calculé de manière objective et uniforme en fonction du temps de travail de l'agent.

Ce droit s'inscrit dans une finalité qui dépasse la seule organisation du temps de travail. Le congé annuel répond à des objectifs de protection de la santé et de la sécurité des agents, principes qui irriguent l'ensemble du droit de la fonction publique et trouvent un écho direct dans le droit du travail. Il participe également à la prévention de l'usure professionnelle, de la fatigue chronique et des risques psychosociaux.

Le décret précise par ailleurs que le congé annuel doit être pris au cours de l'année civile. Les possibilités de report existent, mais elles demeurent limitées et strictement encadrées. Cette exigence de prise annuelle traduit déjà, en elle-même, la volonté du pouvoir réglementaire d'éviter que les congés ne soient ni différés indéfiniment, ni transformés en simple variable d'ajustement de la gestion des effectifs.

Une obligation de prise minimale : le principe des quatre semaines de congés effectifs, juridiquement établi

Il est exact que le décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 ne fixe pas explicitement, en nombre de jours, un « plancher » de congés à prendre chaque année. Pour autant, cette absence de chiffrage ne saurait être interprétée comme une liberté totale laissée à l'agent ou à l'administration.

La jurisprudence administrative et la doctrine sont constantes sur plusieurs points essentiels, comme l'illustrent notamment la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE, 20 janvier 2009, Schultz-Hoff, aff. C-350/06) consacrant le caractère fondamental du droit à congé annuel payé, ainsi que la jurisprudence administrative française (CE, 26 octobre 2011, n° 329904) rappelant que l'employeur public doit veiller à la prise effective des congés et ne peut légalement y renoncer ou y faire renoncer l'agent. Le congé annuel présente un caractère obligatoire. L'agent ne peut y renoncer, même volontairement, et l'administration ne peut légalement tolérer qu'un agent travaille sans prendre de congés. Une telle situation serait contraire à l'ordre public social et aux obligations de protection qui pèsent sur l'employeur public.

Dans la pratique juridique, le socle minimal de congés à prendre est communément fixé à quatre semaines de congés effectifs par an, soit vingt jours ouvrés pour un agent à temps complet. Cette référence n'a rien d'arbitraire. Elle découle directement des exigences du droit de l'Union européenne, en particulier de la directive 2003/88/CE relative au temps de travail, qui consacre un droit à au moins quatre semaines de congés annuels payés. La jurisprudence administrative française, à l'instar de celle de la Cour de justice de l'Union européenne, reconnaît à ce droit un caractère fondamental.

La cinquième semaine de congés annuels, bien qu'elle fasse pleinement partie du droit statutaire reconnu par le décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985, peut en revanche faire l'objet de reports, dans des conditions définies par l'employeur territorial, notamment au regard des nécessités de service ou de situations particulières affectant l'agent.

Les responsabilités concrètes de l'employeur territorial

À titre d'illustration, il n'est pas rare qu'un agent cumule plusieurs dizaines de jours de congés annuels non pris sur plusieurs exercices, sans justification médicale ou statutaire particulière, uniquement en raison de contraintes de service ou d'une tolérance implicite de l'employeur. Une telle situation, si elle perdure, caractérise un risque juridique réel pour la collectivité, qui ne peut se retrancher derrière l'initiative de l'agent pour s'exonérer de ses obligations.

Pour l'autorité territoriale, l'existence d'une obligation de prise minimale de congés emporte des responsabilités très concrètes. Il ne suffit pas d'ouvrir un droit théorique à congé ; encore faut-il en garantir l'effectivité.

L'employeur public doit ainsi organiser le fonctionnement des services et les plannings de travail de manière à permettre la prise réelle des congés. Il lui appartient également de rappeler aux agents, de façon claire et régulière, que les congés annuels ne sont ni optionnels ni librement renonçables, et qu'un minimum doit être effectivement soldé chaque année.

Laisser s'accumuler des volumes excessifs de congés non pris, en dehors de situations objectivement justifiées telles que la maladie, le congé de maternité ou l'accident de service, expose la collectivité à des risques juridiques significatifs. Une telle carence peut être analysée comme un manquement à l'obligation de protection de la santé et de la sécurité des agents, avec, à la clé, un engagement possible de la responsabilité de l'employeur, notamment sur le terrain de la prévention des risques professionnels et psychosociaux.

En synthèse

Il existe bien un minimum de congés à prendre chaque année dans la fonction publique territoriale, même si le décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 ne le chiffre pas explicitement. Ce minimum est communément fixé à quatre semaines de congés annuels effectifs, en cohérence avec le droit européen et la jurisprudence administrative. L'autorité territoriale est pleinement responsable de la mise en œuvre et du respect de ce principe, qui participe à la fois à la protection des agents et à la sécurisation juridique des pratiques de gestion des ressources humaines.

Avis : Le flou assumé du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 constitue à la fois une souplesse et une contrainte. Il laisse une marge de manœuvre utile aux collectivités pour adapter la gestion des congés aux réalités de service, mais il impose en contrepartie une vigilance juridique accrue de la part des directions des ressources humaines. À mon sens, formaliser clairement, dans les règlements intérieurs ou les notes de gestion du temps de travail, un minimum de congés à prendre chaque année relève d'une véritable bonne pratique RH. C'est une démarche à la fois protectrice pour les agents et sécurisante pour l'employeur territorial.

Concrètement, cette vigilance peut utilement se traduire par un audit interne des pratiques de prise de congés, une mise à jour du règlement du temps de travail ou, le cas échéant, par l'adoption d'une note de service rappelant les règles applicables et les responsabilités de chacun.

