

N° 448985

Union nationale des syndicats CGT PJJ

7^{ème} et 2^{ème} chambres réunies

Séance du 8 septembre 2021

Lecture du 27 septembre 2021

Conclusions

M. Marc PICHON de VENDEUIL, rapporteur public

C'est votre audience de rentrée mais, cruellement, c'est de congés dont nous allons vous parler, afin d'apporter quelques précisions sur les **conditions d'alimentation des comptes épargne temps** (CET) des fonctionnaires de l'Etat et des magistrats.

1. Est contestée en premier ressort devant vous une note du 24 décembre 2020, émanant de la secrétaire générale du ministère de la justice, qui rappelle les modalités d'alimentation du compte épargne-temps et précise les conditions exceptionnelles de report de congés au titre de l'année 2020 au vu des conséquences de la pandémie qui a marqué cette année.

Cette note intervient elle-même à la suite d'un arrêté interministériel du 11 mai 2020 *relatif à la mise en œuvre de dispositions temporaires en matière de compte épargne-temps dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature afin de faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19* qui, d'une part, a porté de 10 à 20 jours le nombre maximal de jours supplémentaires pouvant être inscrits sur un compte épargne-temps au titre de l'année 2020, et, d'autre part, a porté de 60 à 70 jours le plafond global de jours pouvant être maintenus sur un tel compte.

La note litigieuse permet d'abord, à titre exceptionnel, le report des jours de congés non pris en 2020 jusqu'au 31 janvier 2021 : ce volet n'est pas contesté par la requérante.

Surtout, contrairement à une première note du 9 décembre qu'elle est venue remplacer, la note du 24 décembre 2020 rappelle qu'en application de l'article 3 du décret du 29 avril 2002¹, les jours non pris peuvent alimenter le CET « *sans que le nombre de jours de congés pris dans l'année puisse être inférieur à 20* » et elle précise que ce plancher de 20 jours ne concerne que les congés annuels et les « jours de fractionnement »².

¹ Décret n° 2002-634 du 29 avril 2002 portant création du compte épargne-temps dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

En creux, la note exclut donc la prise en compte des jours de réduction du temps de travail (RTT) pour le calcul du seuil minimal de 20 jours de congés effectivement pris dans l'année, qui conditionne le droit pour un agent d'alimenter son CET.

C'est cette interprétation – sur laquelle, curieusement, vous ne vous êtes encore jamais prononcés alors qu'elle correspond à une pratique bien établie et revêt donc une grande importance en pratique – que conteste la requête de l'Union nationale des syndicats CGT PJJ.

2. Nous n'avons aucun doute quant au fait que le **recours est recevable** puisqu'une telle note entre dans la catégorie des documents de portée générale émanant d'autorités publiques et susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés de les mettre en œuvre, au sens de votre récente jurisprudence de Section 12 juin 2020, *GISTI*, n° 418142, p. 192.

3. Avant d'en venir à la question de fond, il vous faut examiner un **moyen de forme** tiré de ce que la note attaquée méconnaît l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) relatif à la **signature des décisions et aux mentions relatives à leur auteur**, faute d'être effectivement signée par la secrétaire générale du ministère et de mentionner l'identité de celui qui se serait substitué à elle.

Ce moyen nous a d'abord laissé circonspect car si on compare la précédente note du 9 décembre 2020 – qui figure au dossier – et celle du 24 décembre, il faut bien avouer, en dépit des allégations du ministre, que les deux signatures ne se ressemblent guère, la seconde étant d'ailleurs précédée de l'abréviation manuscrite « P/ » signifiant « Pour », mais sans préciser d'autre identité que celle de la secrétaire générale...

Toutefois, votre décision *GISTI* précitée a expressément jugé que lorsqu'un acte administratif ne revêt pas le caractère d'une décision, le moyen tiré de ce qu'il méconnaît l'article L. 212-1 du CRPA ne peut qu'être écarté.

On se trouve clairement ici dans ce cas de figure, la note ayant pour seul objet, dans sa partie qui est contestée, de rappeler l'état du droit et les modalités d'alimentation du compte épargne-temps.

Vous écarterez donc ce moyen comme inopérant en l'absence de caractère décisoire de l'acte attaqué.

4. Venons-en à la question qui a justifié l'inscription de la requête à votre rôle.

² A savoir un ou deux jours de congés annuels supplémentaires si l'agent prend respectivement plus de 5 ou 8 jours de congés annuels entre le 1^{er} novembre et le 30 avril.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Il est soutenu que l'administration a commis une erreur de droit dans l'**interprétation de la notion de « jours de congés »** au sens de l'article 3 du décret du 29 avril 2002 portant création du compte épargne-temps dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature, en considérant qu'elle excluait les jours de RTT.

Cet article 3 dispose que : « *Le compte épargne-temps est alimenté par le report de jours de réduction du temps de travail et par le report de congés annuels, tels que prévus par le décret du 26 octobre 1984 susvisé, sans que le nombre de jours de congés pris dans l'année puisse être inférieur à 20.* »

Il est vrai que, formellement, ce texte ne précise pas si les 20 jours de congés minimaux à prendre annuellement peuvent ou non inclure autre chose que des congés annuels *stricto sensu*, même si la première partie de la phrase tend déjà à distinguer les jours de RTT des jours de congés annuels.

Nous observons toutefois que c'est bien, en revanche, ce que fait l'article 3 de l'arrêté interministériel du 30 décembre 2009 relatif à la mise en œuvre du compte épargne-temps pour les agents du ministère de la justice et des libertés, dont la légalité n'est pas contestée par voie d'exception par le syndicat requérant, qui précise plus clairement que : « *Le compte épargne-temps peut être alimenté exclusivement : / - par des jours de congés annuels, sans que le nombre de congés pris dans l'année puisse être inférieur à 20. (...)* », avant d'aborder les autres types de jours, notamment de RTT, qui permettent d'alimenter le CET.

Il nous semble donc que la plume des rédacteurs du décret du 29 avril 2002 a peut-être été un peu rapide, mais que son sens ne fait pas de doute.

D'ailleurs, la rédaction des autres décrets pris en ce domaine pour la FPH (art. 3 du décret n° 2002-788 du 3 mai 2002 relatif au compte épargne-temps dans la fonction publique hospitalière) et pour la FPT (art. 3 du décret n° 2004-878 du 26 août 2004 relatif au CET dans la fonction publique territoriale) est dépourvue d'ambiguïté : chacun précise (avec des rédactions différentes à chaque fois, il est vrai !) que le seuil de 20 jours à prendre dans l'année concerne les « jours de congés annuels ». Nous n'y voyons évidemment aucun *a contrario* avec la FPE puisque, du point de vue de la définition des jours de congés, il n'y a aucune raison d'opérer des distinctions entre les trois fonctions publiques.

Si vous n'étiez pas encore convaincus à ce stade, nous ajouterions qu'il ressort en outre clairement du cadre juridique général relatif aux congés et à la durée du travail que les « *jours de réduction du temps de travail* » ne peuvent, en principe, être assimilés à des jours de congés.

Tel est d'abord le sens de l'article 7 de la directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003 du Parlement européen et du Conseil concernant certains aspects de l'aménagement du temps de

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

travail, qui rend obligatoire une période minimale de 4 semaines de « congé annuel payé » pour tout travailleur de l'Union et impose en particulier que cette période ne puisse pas être remplacée par une indemnité.

Or, vous savez que le CET permet justement « la monétisation » d'au moins une partie des jours qui y sont inscrits.

De fait, il n'est à nos yeux pas douteux que c'est cette interdiction que le texte du décret de 2002 tend à transposer, cette obligation communautaire existant déjà lors de son édicition (cf. article 7 de la directive 93/104/CE du Conseil de l'Union européenne du 23 novembre 1993 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail). A vrai dire, toute autre interprétation du texte interne nous paraîtrait fragile au regard du droit européen...

Ajoutons qu'en droit interne, l'article 34 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, qui est relatif aux congés, n'inclut pas les jours de réduction de temps de travail parmi les 14 catégories de congés auxquels un fonctionnaire en activité peut prétendre.

D'ailleurs, l'article 4 de la loi du 19 janvier 2000, qui a introduit la RTT, définissait les jours de RTT comme des « jours de repos » et non des « jours de congés ». Il disposait en particulier que : « *Une réduction du temps de travail en deçà de trente-neuf heures hebdomadaires peut être organisée en tout ou partie sous forme de jours de repos (...). L'accord collectif détermine alors les modalités de prise de ces repos, pour partie au choix du salarié et pour partie au choix de l'employeur, et, dans la limite de l'année, les délais maxima dans lesquels ces repos sont pris ainsi que les modalités de répartition dans le temps des droits à rémunération en fonction du calendrier de ces repos. / L'accord collectif peut en outre prévoir qu'une partie de ces repos alimente un compte épargne-temps dans les conditions définies par l'article L. 227-1 du code du travail et précisées par décret.* »

Les dispositions du code du travail qui s'y sont substituées³ confirment, pour les salariés qui y sont soumis, leur statut de période de repos compensateur, au même titre que pour la compensation des heures supplémentaires.

En particulier, l'article L. 3151-2 de ce code, relatif au compte-épargne temps, précise, sous une rédaction différente mais comparable à celle de l'article 3 du décret du 29 avril 2002 que : « *Le compte épargne-temps permet au salarié d'accumuler des droits à congé rémunéré ou de bénéficier d'une rémunération, immédiate ou différée, en contrepartie des périodes de congé ou de repos non pris ou des sommes qu'il y a affectées. / Le congé annuel ne peut être affecté au compte épargne-temps que pour sa durée excédant vingt-quatre jours ouvrables.* »

³ cf. chapitre Ier « Durée et aménagement du travail » du titre II du livre Ier de la troisième partie du code du travail - articles L. 3121-1 à L. 3121-69

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Cette dernière rédaction ne peut que signifier que le salarié est tenu de prendre au moins 4 semaines de congés payés et ne peut porter des jours de RTT sur son CET s'il ne l'a pas fait.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, nous vous proposons donc de juger que le ministre n'a pas commis d'erreur de droit dans l'interprétation de la notion de « jours de congés » au sens de l'article 3 du décret du 29 avril 2002 en estimant qu'il s'agissait exclusivement des congés annuels.

Précisons enfin, pour être exhaustif (car, si ce n'est pas contesté, une telle précision pourra être utile à vos lecteurs), que parmi ces « jours de congés », et comme l'a du reste admis la note litigieuse, doivent en revanche pouvoir être pris en compte les « jours de fractionnement », qui sont eux-mêmes assimilés à des jours de congés annuels par l'article 1^{er} du décret du 26 octobre 1984 relatif aux congés annuels des fonctionnaires de l'Etat. Votre décision pourrait utilement le mentionner.

5. Nous serons plus rapide sur le dernier moyen de la requête, tiré de la méconnaissance du principe d'égalité entre agents d'un même corps.

L'union requérante vous expose en effet, sans être contredite, que, suivant leurs missions, les agents de la PJJ sont soumis à des régimes d'organisation du travail différents et ne bénéficient donc pas tous du même nombre annuel de jours de RTT. En particulier, ceux exerçant en hébergements et en services éducatifs auprès d'établissements pénitentiaires pour mineurs disposeraient d'un nombre réduit de RTT (8 jours par an) même s'ils bénéficient par ailleurs d'autres dispositifs de repos compensateurs pouvant atteindre 18 jours par an.

La requête en déduit que, du fait de ce régime de travail, l'obligation de prendre au minimum 20 jours de congés annuels priverait en pratique ces agents de la possibilité de pouvoir verser exceptionnellement 20 jours sur leur CET pour 2020 et les obligerait à prendre plus de jours de congés en 2020 que les autres agents.

A supposer que ce soit le cas, vous ne pourrez toutefois que juger qu'un tel traitement différent ne constitue pas une méconnaissance du principe d'égalité dès lors qu'il résulte de régimes de temps de travail différents, eux-mêmes liés à des conditions d'affectation et d'activité différentes, et que les agents concernés ne sont donc pas dans des situations identiques.

Vous écarterez donc aussi ce moyen.

EPCMNC :

- rejet de la requête.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.