

# **Commentaire des directives du 15 juin 2009 relatives aux congés payés octroyés aux collaborateurs et aux collaboratrices participant aux cours et activités « Jeunesse + Sport (J+S)»**

## **I. Présentation générale**

Les directives relatives aux congés payés octroyés aux collaborateurs et aux collaboratrices participant aux cours et activités J+S (ci-après : directives) concrétisent la compétence donnée par le RPer au Service du personnel et d'organisation (ci-après : SPO).

En effet, selon l'article 68 al. 2 RPer, le SPO est habilité à édicter des directives concernant l'octroi de congés payés pour des motifs déterminés tels que la participation du personnel de l'Etat à des cours et activités J+S. Selon ce même article, la compétence d'accorder des congés payés, dans le cadre de telles directives, appartient aux chef-fe-s de service. Les directives introduisent ainsi un droit du personnel à des congés payés dans les conditions explicitées par celles-ci.

L'ancienne législation sur le personnel de l'Etat (LStP et RPE) prévoyait déjà la compétence du SPO. Le SPO avait, en exécution de cette législation, établi des directives datées du 1<sup>er</sup> février 1986, qui fondaient un droit à des congés payés, d'une durée maximale de 2 semaines par année. En outre, une Annexe I relative aux organes et cours J+S et une Annexe II relative à la durée des congés nécessaires aux activités J+S, précisaient notamment les conditions d'octroi d'un congé payé et la durée des congés nécessaires en fonction des activités J+S et du titre auquel le collaborateur ou la collaboratrice participaient à ces activités.

Or, il convenait d'adapter ces directives et leurs annexes à la nouvelle législation sur le personnel et, en outre, aux nouvelles dénominations et organisation de J+S. Enfin et dans un souci d'application uniforme du droit, le SPO a tenu à préciser les conditions d'octroi de ce droit ainsi que la prise en compte des absences y relatives dans le temps de travail. C'est la raison pour laquelle, le SPO a procédé à une refonte des directives et de ses annexes, après consultation du Service cantonal du sport.

Les directives s'attachent à désigner les organisateurs et les cours et activités J+S reconnus. L'Annexe I élargit le cercle des organisateurs reconnus par rapport à la situation actuelle. Les directives fixent les conditions et les modalités d'octroi des congés payés. Elles prévoient la procédure d'octroi de ces congés; à cet effet, elles déterminent la durée des congés payés octroyés en fonction de la durée des cours et activités J+S figurant dans l'Annexe I. Enfin, elles posent le principe du mode de calcul de l'absence due à la participation de cours et d'activités J+S.

## **II. Commentaire par chiffre des directives**

### **Ad chiffre 1. But**

Cf. présentation générale.

## **Ad chiffre 2. Champ d'application**

Les directives sont applicables au personnel de l'Etat soumis à la LPers qui exerce une activité régulière. Cette précision résulte d'une interprétation historique et téléologique de la LPers. En effet, aussi bien le droit aux congés payés que la procédure d'autorisation, ne se conçoivent que lorsque la participation à des cours et activités J+S a lieu en même temps qu'un engagement conséquent et durable au service de l'Etat. Par activité régulière, il y a dès lors lieu d'exclure les activités rémunérées à l'heure et les engagements de durée inférieure à un an. Dans ces cas, la participation à des cours et activités J+S pourra avoir lieu librement en dehors du temps de travail et ne donnera pas droit à des congés payés.

## **Ad chiffre 3. Organismes reconnus**

Le chiffre 3 des directives cite la liste exhaustive des autorités ou entités par lesquelles les cours et activités J+S doivent être organisés pour que le collaborateur ou la collaboratrice puisse prétendre au droit à un congé payé.

## **Ad chiffre 4. Cours et activités reconnus**

Le chiffre 4 des directives précise les cours et activités J+S qui sont reconnus dans le cadre d'un congé payé.

## **Ad chiffre 5. Droit au congé et durée maximale**

### 5.1. Principes

Le chiffre 5.1. des directives fixe le principe du droit au congé et sa durée maximale. Le collaborateur ou la collaboratrice, qui a reçu l'autorisation de participer à un cours ou une activité J+S, bénéficie de plein droit d'un congé payé annuel d'une durée maximale de 10 jours. Cependant, la durée du congé payé, auquel il ou elle aura droit, va toujours dépendre de l'absence nécessitée par sa participation à un cours ou une activité J+S.

Pour le personnel, dont la durée du travail se calcule en heures administratives, la durée maximale annuelle de 10 jours du congé payé peut, en temps effectif, varier en fonction du taux d'activité ou de la localisation de l'horaire du collaborateur ou de la collaboratrice. En règle générale, les cours et activités J+S vont nécessiter des absences de jours entiers. Toutefois, comme le démontre l'annexe I aux directives, certaines activités ne s'étendent que sur quelques heures. Pour couvrir toutes les éventualités, il est donc nécessaire de préciser à combien d'heures correspondent ces 10 jours de congés payés. C'est le sens du chiffre 5.1.1. des directives, qui pose le principe de la conversion en heure de chaque jour de congé. Le droit au congé équivaldra, au plus, à 2 fois le nombre d'heures administratives hebdomadaires dues contractuellement. Par jour, le congé va donc correspondre, au plus, à 1/10 de la somme d'heures de congé auxquelles le collaborateur ou la collaboratrice a droit. En règle générale, pour éviter les confusions, il sera dès lors préférable de toujours calculer la durée du congé en heures et non pas en jours.

Pour le personnel enseignant dont la durée de travail se calcule en unités d'enseignement (il s'agit essentiellement du personnel enseignant rattaché à l'enseignement obligatoire, aux collèges et aux écoles professionnelles), la règle fixée est différente. Elle tient compte de la répartition inégale du temps de travail sur l'année (période d'enseignement, période de non-classe, période de vacance de l'enseignant-e). Elle prend également en compte la nécessité

d'assurer et de gérer les remplacements pendant les absences. Pour ces motifs, la durée du congé payé se calcule uniquement en jours ou demi-jours de congé pendant la période scolaire. Ainsi, pour une personne travaillant à plein-temps, la durée sera égale à 10 jours entiers d'école ou à 20 demi-jours. Pour une personne travaillant à 50%, le nombre sera de 5 jours entiers ou à 10 demi-jours. Pour une personne travaillant à 52%, le nombre sera de 5,2 jours, arrondi à 5 jours alors qu'avec un taux d'activité de 54%, le nombre sera de 5,4 jours, arrondi à 5,5 jours (11 demi-jours). Il convient de préciser que la répartition réelle des heures d'enseignement sur les jours ou demi-jours de congés sera sans influence sur la durée du congé. Ainsi, un jour d'absence où l'enseignant-e a 7 unités d'enseignement ou 2 unités d'enseignement sera décompté de la même manière de la somme des jours et demi-jours de congés auxquels il ou elle a droit. Sur une période d'élection, les éventuels avantages et désavantages, liés à une localisation quotidienne irrégulière des unités d'enseignement, se compensent.

Lorsque le cours ou l'activité J+S visé se déroule pendant le temps de travail du collaborateur ou de la collaboratrice, il ou elle doit donner la priorité à l'offre proposée qui affecte le moins son temps de travail et la bonne marche du service, à savoir, pour le personnel administratif, en dehors de l'horaire bloqué et pour le personnel enseignant, en dehors de ses heures d'enseignement et des heures consacrées à ses tâches annexes obligatoires.

Le collaborateur ou la collaboratrice qui tient à fréquenter un cours ou une activité pendant ses heures de travail obligatoires, respectivement pendant ses heures d'enseignement, malgré une offre de cours ou d'activité proposée en dehors de ces heures, doit faire la requête d'un congé non payé.

Le congé payé peut ou doit être refusé dans les cas suivants :

- lorsque le bon fonctionnement du service est mis en péril par l'absence du collaborateur ou de la collaboratrice, le ou la chef-fe de service doit refuser l'octroi du congé (tel est également le cas d'ailleurs lorsque le congé est non payé). De tels refus devraient toutefois rester exceptionnels ;
- lorsqu'il est attesté, sur la base d'une évaluation formelle, que le collaborateur ou la collaboratrice ne répond pas aux exigences du poste, le ou la chef-fe de service est habilité-e à refuser l'octroi du congé ;
- lorsque les autres absences de l'année en cours dépassent la durée d'un mois, le congé payé ne peut être octroyé. Le ou la chef-fe de service peut toutefois, si l'organisation du travail le permet, octroyer un congé non payé ;
- lorsqu'une offre de cours ou d'activité J+S, répondant à la demande du collaborateur ou de la collaboratrice, est offerte en dehors de son temps de travail ou pendant les vacances, le congé payé ne peut être octroyé. Le ou la chef-fe de service peut toutefois, si l'organisation du travail le permet, octroyer un congé non payé ;

## 5.2. Fixation de la durée du congé payé

Le chiffre 5.2. des directives précise que la durée du congé est fixée en fonction de l'Annexe I relative à la durée des cours et des activités J+S. L'Annexe I, se basant sur les indications du Service des sports, indique la durée des cours et activités J+S. A noter que la durée du cours ne donne pas automatiquement droit à un congé payé de même durée. En effet, la durée maximale de congé payé par année reste de 10 jours ouvrables pour tous les cours et activités J+S reconnus par les directives même si le cours lui-même est d'une durée supérieure à 10 jours. Les directives rappellent à cet égard la possibilité qui est donnée par l'article 120 LPers de bénéficier de congés non payés, ou d'imputer l'absence sur les vacances.

## **Ad chiffre 6. Procédure d'autorisation**

Les collaborateurs et les collaboratrices, qui désirent participer à un cours ou une activité J+S pendant leur temps de travail, doivent demander une autorisation à l'Etat en sa qualité d'employeur.

Le chiffre 6.1. des directives rappelle que la compétence d'accorder de tels congés payés appartient aux chef-fes de service en vertu de l'article 68 alinéa 2 RPer.

Le chiffre 6.2. des directives fixe la procédure relative à la demande de congé.

La demande de congé doit être transmise après réception de la confirmation de l'inscription du collaborateur ou de la collaboratrice au cours ou à l'activité visé. Cette exigence permet en outre aux autorités compétentes de préavisier la demande ou de rendre une décision, sur la base d'éléments déterminés (cours ou activités envisagés, date et durée de l'éventuelle absence). Enfin, la demande de congé doit être transmise assez tôt, à savoir 2 mois avant le début du cours ou de l'activité J+S, de sorte que la décision puisse être rendue avant le début du cours ou de l'activité J+S.

## **Ad chiffre 7. Localisation du congé payé**

Lorsque la durée totale du congé a été fixée, encore faut-il déterminer les règles concernant sa prise en compte dans le temps de travail. C'est le sens du chiffre 7 des directives.

En outre, les directives posent le principe selon lequel le congé payé n'est octroyé que lorsque la participation à des cours ou activités J+S a lieu pendant le temps de présence obligatoire du collaborateur ou de la collaboratrice. Le chiffre 7 des directives distingue à cet égard la situation du personnel payé en heures administratives (42 h par semaine pour un temps complet) et le personnel dont l'horaire se calcule en heures d'enseignement (il s'agit essentiellement du personnel enseignant rattaché à l'enseignement obligatoire, aux collèges et aux écoles professionnelles).

Le collaborateur ou la collaboratrice, au bénéfice d'un horaire administratif dit libre, qui participe à un cours ou une activité J+S débutant à 17 heures, n'aura pas droit à un congé payé. En revanche, si l'horaire est imposé et que le jour en question, la présence du collaborateur ou de la collaboratrice à 17 heures est prévue dans l'horaire, il ou elle aura droit au congé payé. Ce dernier correspondra alors au nombre d'heures manquées.

Le personnel soumis à un horaire administratif, qui s'absente un jour ou un demi-jour pour participer à un cours ou une activité J+S, décomptera le nombre d'heures qu'il aurait fourni pendant ce jour ou ce demi-jour. Pour un temps complet cela va ainsi correspondre à, respectivement, 8,4 ou 4,2 heures. Pour un temps partiel, cela dépendra de la localisation de l'horaire : si la personne travaille le lundi et le mardi toute la journée ainsi que le mercredi matin, une absence pour la participation à un cours ou une activité J+S le jeudi ne donnera pas droit à un congé payé. En revanche, si cette absence a lieu le lundi toute la journée, elle donnera droit à un congé payé de 8,4 heures.

Pour le personnel enseignant, le décompte est plus simple : chaque heure d'enseignement non donnée en raison de sa participation à un cours ou une activité J+S sera comptée comme temps de travail.

Il découle de ces principes que le collaborateur ou la collaboratrice doit, dans la mesure du possible, faire coïncider sa participation à un cours ou une activité J+S avec le temps libre ou à option dont il ou elle dispose, respectivement, avec le temps en dehors de ses heures d'enseignement et de ses tâches obligatoires annexes. En outre, en règle générale, la participation à un cours ou une activité J+S ne doit pas avoir comme conséquence un accroissement des heures supplémentaires. Le chiffre 7 des directives précise cette règle.

A noter enfin que le déplacement, pour se rendre au lieu du cours ou de l'activité J+S, est pris en compte dans le calcul de la durée du congé payé et de la durée du temps de travail. Cependant, ce déplacement ne donne pas droit à une indemnité car il ne s'agit pas d'un déplacement de service.

Afin d'illustrer la localisation du congé payé et sa prise en compte dans le temps de travail, il est proposé les exemples suivants :

#### A. Personne payée en 42<sup>ème</sup> à 100%

Cette personne a droit, au plus, à 84 heures de congé payé dans l'année.

- Elle participe à un cours ou une activité J+S pendant 6 matins d'affilée du lundi au samedi ; elle bénéficie d'un congé payé de 21 heures sur 5 jours. Elle aura encore droit, au plus, à 63 heures (soit, à 7,5 jours) de congé payé. Son absence est comptée à raison de 21 heures.
- Elle est soumise à un horaire fixe tous les jours de 8,4 heures. Elle participe à un cours ou une activité J+S pendant 2 heures, puis elle revient travailler. Son absence qui dure 3 heures, vu le déplacement, sera comptée à raison de 3 heures. En principe ce jour là, elle ne pourra pas rattraper les heures perdues par l'accomplissement d'heures supplémentaires. La personne aura encore droit, au plus, à 81 heures de congé payé.
- Elle bénéficie de l'horaire mobile. Elle quitte le travail à 8 h 30 et participe à un cours ou une activité J+S entre 9 heures et 11 h 15 et revient à 12 heures. Son absence qui dure 3,5 heures vu le déplacement, sera comptée à raison de 3 heures, soit jusqu'à 11 h 30, fin du temps bloqué. En principe ce jour là, elle ne pourra pas rattraper les heures perdues par l'accomplissement d'heures supplémentaires. La personne aura encore droit, au plus, à 81 heures de congé payé.

#### B. Personne payée en 42<sup>ème</sup> à 80 % (33,6 heures par semaine)

Cette personne a droit, au plus, à 67,2 heures de congé payé dans l'année.

- Elle participe à un cours ou une activité J+S pendant 6 matins d'affilée, du lundi au samedi ; elle bénéficie d'un congé payé de 16,8 heures sur 5 jours. Elle aura encore droit, au plus, à 50,4 heures (soit à 7,5 jours) de congé payé. Son absence est comptée à raison de 16,8 heures.
- Elle est soumise à un horaire fixe tous les jours de 6,72 heures. Elle participe à un cours ou une activité J+S pendant 2 heures, puis elle revient travailler. Son absence qui dure 3 heures, vu le déplacement, sera comptée à raison de 3 heures. En principe ce jour là, elle ne pourra pas rattraper les heures perdues par l'accomplissement d'heures supplémentaires. La personne aura encore droit, au plus, à 64,2 heures de congé payé.
- Elle bénéficie de l'horaire mobile. Elle quitte le travail à 8 h 30 et participe à un cours ou une activité J+S pendant 2 heures entre 9 heures et 11 h 15 et revient à 12 heures. Son absence qui dure 3,5 heures vu le déplacement, sera comptée à raison de 3 heures, soit jusqu'à 11 h 30, fin du temps bloqué. En principe ce jour là, elle ne pourra pas rattraper les heures perdues par l'accomplissement d'heures supplémentaires. La personne aura encore droit, au plus, à 64,2 heures de congé payé.

C. Personnel enseignant primaire à 100% (28 leçons hebdomadaires; horaire sur 5 jours à raison de 4 heures tous les matins et de 2 heures l'après midi sauf le mercredi)

Il convient de souligner que cet exemple illustre un cas exceptionnel, à savoir le cas où aucun cours ou activité ne peut être accompli en dehors du temps de travail de l'enseignant. Cette personne a droit, au plus, à 10 jours entiers ou 20 demi-jours pendant la période scolaire.

- Elle exerce une activité J+S pendant 6 matins d'affilée, du lundi au samedi. Elle est mise au bénéfice de 5 demi-jours de congés payés. Elle aura encore droit, au plus, à 7.5 jours ou 15 demi-jours. Son absence est prise en compte dans le temps de travail à concurrence exacte des unités d'enseignement non données et prévues dans son horaire.

D. Personnel enseignant à 80%

Cette personne a droit, au plus, à 8 jours entiers ou 16 demi-jours pendant la période scolaire.

Elle exerce une activité valant charge publique pendant 6 matins d'affilée, du lundi au samedi. Elle est mise au bénéfice de 5 demi-jours de congés payés. Elle aura encore droit, au plus, à 5,5 jours ou 11 demi-jours. Son absence est prise en compte dans le temps de travail à concurrence exacte des unités d'enseignement non données et prévues dans son horaire.

**Ad chiffre 8. Allocation pour perte de gain (APG)**

Selon l'article 3018 des directives de l'Office fédéral des assurances sociales concernant le régime des allocations pour perte de gain pour les personnes faisant du service et en cas de maternité, « *les employeurs de la personne qui fait du service ne peuvent exercer le droit à l'allocation que s'ils versent un traitement ou un salaire durant le service et que cette rémunération correspond au moins au montant de l'allocation.* »

Ainsi, pour la durée du congé payé octroyé, l'allocation est versée à l'employeur, même si celui-ci ne subit aucun préjudice matériel en raison de la participation du collaborateur ou de la collaboratrice, à un cours ou à une activité J+S reconnus. C'est le cas, par exemple, lorsque l'enseignant ou l'enseignante s'est absenté-e pendant ses heures d'enseignement, au bénéfice d'un congé payé, et qu'aucun remplacement n'a été effectué. Cependant, en vertu du chiffre 8 des directives, l'employeur renonce à son droit lorsque le cours ou l'activité est déployé le samedi, le dimanche ou un jour chômé. Il en est de même, pour le personnel payé en heures administratives, lorsque le cours ou l'activité a lieu pendant les vacances.

**Ad chiffre 9. Indemnités**

Le collaborateur ou la collaboratrice, qui bénéficie d'un congé payé pour sa participation à un cours ou une activité J+S, peut recevoir une indemnité de la part de l'organisateur. Or, pendant la durée du congé payé pour cette participation, le collaborateur ou la collaboratrice reçoit son salaire. Il n'y a pas de raison de payer à double les heures d'absence prises en compte par le congé payé, une fois par le biais de ce congé et une autre fois par le biais d'une indemnité. Néanmoins, pour favoriser une telle participation du personnel de l'Etat et pour tenir compte des inconvénients qu'elle peut engendrer, soit au niveau professionnel (heures éventuelles à rattraper), soit au niveau personnel, les directives fixent un seuil au-dessous duquel le collaborateur ou la collaboratrice peut garder le montant de l'indemnité.

Le collaborateur ou la collaboratrice qui a reçu une indemnité remettra l'attestation de la fréquentation du cours et de l'activité J+S (cf. ad ch. 10 du commentaire) à son ou sa supérieur-e hiérarchique qui la transmettra à l'entité de gestion responsable de la paie. Celle-ci déduira du traitement le montant de l'indemnité supérieur à celui du seuil défini de l'obligation de la ristourne.

#### **Ad chiffre 10. Attestation de la fréquentation du cours et de l'activité J+S**

Pour les raisons énumérées ci-dessus (ad ch. 9 du commentaire), le collaborateur ou la collaboratrice veillera à ce que l'attestation énonce le montant de l'indemnisation perçu par jour et le nombre de jours pendant lesquels une indemnisation a été versée.

#### **Ad chiffre 11. Réserve de l'employeur en cas d'inscription à un cours ou une activité J+S**

Le chiffre 11 des directives vise le cas où la demande de congé serait refusée par l'autorité compétente. Dans ce cas, celle-ci ne saurait être responsable des éventuelles conséquences liées à son refus, vis-à-vis de l'organisateur du cours ou de l'activité.

#### **Ad chiffre 12. Voies de droit**

Toute décision au sens du Code de procédure et de juridiction administrative (ci-après : CPJA) est susceptible de recours. Ainsi, le refus d'octroyer un congé payé pour la participation à des cours et activités J+S, la fixation de la durée du congé payé, les modalités de prise en compte dans le temps de travail, sont autant de décisions susceptibles de recours hiérarchique jusqu'au Conseil d'Etat puis de recours administratif au Tribunal cantonal. La question se pose dès lors de la procédure et de l'indication des voies de droit dans la décision. Lorsque celle-ci est positive ou prise d'entente avec le collaborateur ou la collaboratrice, il n'est pas nécessaire de formaliser la décision en indiquant ces voies de droit. Toutefois, lorsqu'il y a conflit ou risque de conflit, il y a lieu de respecter formellement les règles procédurales du CPJA : entendre le collaborateur ou la collaboratrice et rendre une décision écrite et motivée avec indication des voies de droit. Cette situation devrait toutefois rester exceptionnelle, la formalisation des rapports entre subordonné-e-s et supérieur-e-s hiérarchiques n'étant, pour le moins, pas souhaitable.

Fribourg, le 15 juin 2009