

CIRCULAIRE DH/8D N° 193 DU 8 JUILLET 1987
relative à l'application du décret n° 87-482 du 1^{er} juillet 1987 relatif aux congés bonifiés des fonctionnaires hospitaliers en service sur le territoire métropolitain de la France et dont le lieu de résidence habituelle se trouve dans un département d'outre-mer

NOR : ASEH8710231C

(BO du ministère des affaires sociales et de l'emploi n° 87/39)

Le ministre des affaires sociales et de l'emploi à Messieurs les préfets de région, directions régionales des affaires sanitaires et sociales (pour information) ; Madame et Messieurs les préfets de département, directions départementales des affaires sanitaires et sociales (pour exécution).

Le décret n° 87-482 du 1^{er} juillet 1987 pris en application de l'article 41-1 (2^e alinéa) de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 a fixé les conditions de prise en charge des voyages dits de congés bonifiés des fonctionnaires hospitaliers dont le lieu de résidence habituelle se trouve dans un département d'outre-mer et qui exercent dans un établissement visé à l'article 2 de la loi précitée du 9 janvier 1986 situé sur le territoire européen de la France.

Compte tenu des termes mêmes de la loi, le décret du 1^{er} juillet 1987 reprend les mesures définies pour les fonctionnaires de l'Etat par le décret n° 78-399 du 20 mars 1978 modifié par le décret n° 85-257 du 19 février 1985 (JO du 23 février 1985) commenté par la circulaire du 16 août 1978 (JO - NC du 27 août 1978).

La présente circulaire a pour objet de préciser les modalités d'application du décret précité du 1^{er} juillet 1987.

□ **TITRE I^{er}. - DISPOSITIONS PERMANENTES**

A. - Champ d'application

I. - Agents concernés

Ce texte s'applique aux fonctionnaires de l'ensemble des établissements visés à l'article 2 de la loi du 9 janvier 1986 situés sur le territoire européen de la France et qui ont leur résidence habituelle dans un département d'outre-mer (Martinique, Guadeloupe, Guyane, Réunion). Les fonctionnaires exerçant leurs fonctions à temps partiel jouissent des mêmes droits que les fonctionnaires exerçant à temps complet.

Sont exclus du champ d'application de ce texte les personnels non titulaires ainsi que les agents stagiaires, sauf s'ils sont, par ailleurs, titulaires d'un autre grade de la fonction publique hospitalière et détachés en qualité de stagiaire.

II. - Détermination du lieu de résidence habituelle

C'est la notion de résidence habituelle qui commande l'application du régime des congés bonifiés (cf. art. 1^{er} du décret).

Ce régime ne peut, en fait, bénéficier qu'aux seuls fonctionnaires hospitaliers que l'exercice de leurs fonctions tient éloignés de leur résidence habituelle dans un département d'outre-mer.

Il convient ici de préciser les termes de résidence habituelle, le décret renvoie à la notion de centre des intérêts moraux et matériels fixée par la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Lorsque l'agent demandera à bénéficier d'un congé bonifié, il lui appartiendra d'apporter la preuve à l'autorité investie du pouvoir de nomination, du lieu d'implantation de sa résidence habituelle. Il convient de souligner la différence existant entre la notion de résidence habituelle et celle de domicile. Cette preuve s'établira d'après les critères ci-après. Ceux-ci n'ont pas un caractère exhaustif et plusieurs d'entre eux qui ne seraient pas à eux seuls déterminants peuvent se combiner, sous le contrôle de la juridiction compétente, selon les circonstances propres à chaque espèce :

1. Domicile des père et mère ou, à défaut, des proches parents.

Par parents proches, outre le père, la mère, il faut entendre un frère ou une sœur, les grands-parents, les enfants.

Toutes justifications utiles doivent être fournies ;

2. Biens fonciers situés sur le lieu de résidence habituelle déclarée dont l'agent est propriétaire ou locataire ; s'il s'agit de locaux d'habitation, l'agent doit indiquer les périodes pendant lesquelles il les a occupés et préciser, le cas échéant, s'ils sont actuellement utilisés par des membres de sa famille, notamment des enfants mineurs ou en cours de scolarité ; il devra être en mesure de justifier ses déclarations par tous éléments utiles tels qu'inscription au rôle des contributions ou sur les listes électorales, quittances de loyer, certificats de scolarité des enfants, attestation du maire, etc. ;

3. Domicile avant l'entrée dans une administration ;

4. Lieu de naissance ;

5. Bénéfice antérieur d'un congé bonifié cumulé ou administratif ;

6. Tous autres éléments d'appréciation pouvant être utiles aux gestionnaires (tel que le lieu d'accomplissement de la scolarité obligatoire...).

Il appartiendra à l'autorité investie du pouvoir de nomination d'apprécier en fonction de l'ensemble de ces données si le centre des intérêts moraux et matériels de l'intéressé se situe bien là où le fonctionnaire le déclare.

B. - Définition du congé bonifié

Le congé bonifié comporte dans certaines conditions la prise en charge des frais de voyage de l'agent et, le cas échéant, du conjoint et des enfants à charge ; il permet à l'agent de bénéficier, si les nécessités du service ne s'y opposent pas, d'une bonification de congé d'une durée maximale de trente jours consécutifs. Il perçoit pendant la durée de congé une majoration de traitement.

L'ensemble de ces éléments seront examinés successivement.

I. - Prise en charge des frais de voyage

L'article 3 du décret n° 87-482 du 1^{er} juillet 1987 renvoie aux textes applicables aux fonctionnaires de l'Etat :

- décret n° 53-511 du 21 mai 1953, modifié par les décrets n° 56-247 du 9 mars 1956, 56-531 du 15 juin 1956, 58-300 du 21 mars 1958 et 76-30 du 13 janvier 1976 relatif aux modalités de remboursement des frais engagés pour les personnels civils de l'Etat à l'occasion de leurs déplacements (JO des 28 mai et 19 juin 1953, 13 mars et 16 juin 1956, 23 mars et 9 avril 1958, 15 janvier 1976) ;

- décret n° 71-647 du 30 juillet 1971 fixant les conditions de prise en charge des frais de transport par voie aérienne (JO du 4 août 1971).

a) Frais de transport :

Sont pris en charge la totalité des frais de transport par la voie aérienne sur la base du tarif le plus économique en vigueur au jour du départ et au jour du retour, entre l'aéroport international d'embarquement et l'aéroport international du DOM où l'agent doit prendre son congé. Les autres frais de transport sont supportés par les fonctionnaires.

Les fonctionnaires peuvent choisir la voie maritime. Les établissements prennent en charge en ce cas les frais de voyage dans la limite de la dépense qu'ils auraient supportées si l'intéressé avait emprunté la voie aérienne.

Prise en charge des membres de la famille : les fonctionnaires bénéficiaires d'un congé bonifié peuvent prétendre, sous certaines conditions, à la prise en charge, aux mêmes taux, des frais de voyage de leur conjoint, ce qui exclut les concubins, et des enfants à charge dans les conditions suivantes :

- conjoint : si l'agent est marié et que le conjoint n'exerce pas de profession ou si, étant salarié, il ne bénéficie pas de la part de son employeur de la prise en charge de ses frais de voyage et si, dans ce dernier cas, ses revenus propres ne dépassent pas le traitement brut annuel afférent à l'indice brut 340 (décret n° 76-30 du 13 janvier 1976, JO du 15 janvier 1976). Une attestation de l'employeur du conjoint doit être exigée par l'administration hospitalière pour ce qui est de l'ouverture des droits éventuels à la prise en charge des frais de transport. La détermination des ressources pourra être appréciée par la communication d'une photocopie de la dernière déclaration des revenus ;
- enfants : si les enfants sont à sa charge au sens prévu par la législation sur les prestations familiales ou, s'il s'agit d'enfants infirmes, visés à l'article 196 du code général des impôts et sous réserve qu'ils ne soient pas pris en charge par l'employeur du conjoint.

Cas particuliers

Couple de fonctionnaires mariés originaires de départements d'outre-mer différents partant la même année :

Les deux agents peuvent opter pour l'une ou l'autre des destinations. En ce cas la majoration de traitement (cf. « IV. - Rémunération » ci-dessous) pendant la durée du congé bonifié n'est servie qu'à celui des conjoints qui se rend dans son département d'origine.

Couple de fonctionnaires appartenant à des administrations différentes :

Chaque administration prend en charge les frais afférents au congé bonifié du fonctionnaire qu'elle emploie. Les enfants sont pris en charge par l'administration qui verse, pour ces enfants, le supplément familial de traitement.

Cas de conjoints fonctionnaires originaires des départements d'outre-mer ne partant pas la même année.

D'une façon générale, il conviendra, par la voie du report traité au 3 c ci-dessous, de permettre aux agents concernés de pouvoir partir, à terme, ensemble. Si malgré cela, les départs se font à des dates différentes, il faut souligner que les frais de transport des enfants ne peuvent être pris en charge qu'une seule fois par période de trente-six mois (cf. 3 ci-dessous). En ce cas c'est le parent qui perçoit le supplément familial de traitement qui ouvre droit à la prise en charge des enfants sauf renonciation explicite en faveur de l'autre conjoint.

b) Prise en charge des frais de transport des bagages :

En application de l'article 6 C, alinéa 4 du décret n° 53-511 du 21 mai 1953, le poids total des bagages transportés par voyage, dans le cadre des congés bonifiés, ne peut excéder 40 kilogrammes par personne, franchise comprise. A titre d'exemple, cette franchise étant pour Air France de 25 kilogrammes en « Vol

vacances » et « Voyages pour tous », l'excédent de bagages remboursé par l'administration hospitalière ne peut dépasser 15 kilogrammes. Le remboursement s'effectue pour cet excédent sur la base du tarif le plus économique (fret aérien).

II. - Bonification

L'article 4 précise qu'une bonification est accordée, si les nécessités de service ne s'y opposent pas, d'une durée maximale de trente jours consécutifs, qui s'ajoute au congé annuel. La durée du congé et celle de la bonification sont consécutives.

La durée maximale du congé bonifié est donc fixée à soixante-cinq jours consécutifs dimanches et jours fériés compris.

Le fonctionnaire bénéficiaire du congé bonifié perd tout droit à la bonification ou à la fraction de bonification non utilisée.

Le congé annuel de l'année au cours de laquelle l'agent prend son congé ne doit pas être fractionné. Les dispositions prévoyant l'octroi de jours supplémentaires pour congé hors saison ne sont pas applicables en l'espèce.

Les délais de route sont inclus dans la durée du congé bonifié y compris quand le voyage a lieu par la voie maritime.

III. - Périodicité du congé bonifié

a) Cas général :

L'article 6 du décret du 1^{er} juillet 1987 précise que la durée minimale de service ininterrompue qui ouvre à l'intéressé le droit à un congé bonifié est fixée à trente-six mois.

Cette durée est, au cas général, calculée à compter de la date de recrutement en qualité de stagiaire ou à compter de la date de titularisation lorsque celle-ci n'est pas précédée d'un stage (cas des titularisations réalisées, par exemple, dans le cadre du décret n° 68-132 du 9 février 1968 modifié).

Les services accomplis en qualité de non-titulaire ne sont pas comptés dans cette durée de trente-six mois.

Pour les agents ayant bénéficié d'un congé bonifié, la nouvelle période de trente-six mois débute à compter de la fin de la période de trente-six mois précédente ayant donné lieu à congé bonifié. Il est précisé que la durée du congé bonifié est comprise dans les trente-six mois. Dans les faits, les fonctionnaires intéressés ont la possibilité de partir dès le premier jour du trente-cinquième mois d'ancienneté. (Voir cependant les « Dispositions transitoires » ci-dessous, titre II.)

b) Interruption du service de trente-six mois :

Le deuxième alinéa de l'article 6 prévoit que les différents congés prévus à l'article 41 de la loi du 9 janvier 1986 n'interrompent pas la durée minimale de service de trente-six mois, à l'exception de ceux mentionnés à l'article 41-4 (congés de longue durée). Durant ces congés, l'agent continue d'acquérir des droits à congés bonifiés. En revanche, le congé de longue durée suspend l'acquisition des droits à congés bonifiés.

Le texte exigeant trente-six mois de service ininterrompu ne prévoit pas explicitement la situation créée par d'autres absences.

Il conviendra de distinguer les absences rémunérées de celles qui ne le sont pas. Ainsi, notamment, les décharges d'activité de service, les mises à disposition dans le cadre du décret n° 86-660 du 19 mars 1986 relatif à l'exercice du droit syndical ne suspendent ni n'interrompent la durée de service de trente-six mois.

Pour les absences non rémunérées, une tolérance d'un mois, en une ou plusieurs fois, peut être admise ; mais, en ce cas, la durée de celles-ci s'ajoutera à la durée de trente-six mois. Au-delà de cette tolérance ces absences entraînent

l'annulation des trente-six mois de service ininterrompu ouvrant droit au congé bonifié et une nouvelle période de trente-six mois de services ininterrompus devra être effectuée pour prétendre à une prise en charge (cas de l'exclusion temporaire de fonction, notamment).

Les positions de disponibilité, de congé postnatal (parental) interrompent la durée de trente-six mois et, comme dans le cas précédent, un nouveau séjour de trente-six mois devra être effectué pour l'octroi d'un congé bonifié.

Il convient donc d'informer les fonctionnaires de cette situation lorsqu'ils sollicitent la mise en position de disponibilité ou le bénéfice d'un congé postnatal.

Un cas particulier est prévu en faveur des fonctionnaires en position d'accomplissement du service national. La période où le fonctionnaire est placé sous les drapeaux est suspensive du séjour minimal, lequel comprend donc, le cas échéant, les services ininterrompus accomplis avant et après cette période.

c) Exceptions :

La période, de trente-six mois peut recevoir certaines exceptions. C'est le cas d'une part, des possibilités d'anticipation ou de report et, d'autre part, de la situation des personnels des centres de formation et des personnels suivant un enseignement.

Anticipation et report :

- les fonctionnaires ayant des enfants à charge au sens des prestations familiales, en cours de scolarité, peuvent être autorisés à bénéficier de leur congé bonifié dès le premier jour du trente et unième mois de service lorsque cette anticipation leur permet de faire coïncider leur congé bonifié avec les grandes vacances scolaires. Ils devront, à leur retour, achever la période de service de trente-six mois avant d'acquérir de nouveaux droits ;
- les fonctionnaires ont également la possibilité de différer la date de l'exercice du droit à congé bonifié jusqu'au premier jour du cinquante-neuvième mois, si les obligations de service ne s'y opposent pas. Quelle que soit la date où l'agent exerce effectivement son droit à congé bonifié, il commence à acquérir de nouveaux droits à congé bonifié à partir du premier jour du trente-septième mois de service.

En tout état de cause, il ne peut bénéficier d'un nouveau congé bonifié qu'à l'expiration d'un délai de douze mois à compter de sa reprise de fonction.

Personnels des centres de formation dépendant des établissements visés à l'article 2 de la loi du 9 janvier 1986 et personnels suivant un enseignement dans ces centres.

L'alinéa 3 de l'article 6 du décret du 1^{er} juillet 1987 prévoit que ces personnels ne pourront exercer leur droit à congé bonifié que pendant la période de congé applicable à ces centres.

Cette mesure dérogatoire se justifie par l'intérêt qui s'attache au bon déroulement des enseignements. Elle peut conduire, de fait, à retarder ou avancer le départ en congé.

IV. - Rémunération

L'article 7 du décret du 1^{er} juillet 1987 précise que les fonctionnaires hospitaliers en congés bonifiés bénéficient des rémunérations fixées selon les mêmes règles que celles applicables aux fonctionnaires de l'Etat.

En application de cet article et outre le traitement et les primes et indemnités auxquelles ils ont droit (prime de service, prime dite des treize heures...), les fonctionnaires perçoivent pendant la durée de leur congé bonifié une majoration de traitement fixée par les textes suivants :

- loi n° 50-407 du 3 avril 1950 concernant les conditions de rémunération et les avantages divers accordés aux fonctionnaires en service dans les départements de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Réunion (JO du 6 avril 1950) ;

- décret n° 51-725 du 8 juin 1951 relatif au régime de rémunération et aux avantages accessoires des fonctionnaires de l'Etat en service dans les départements d'outre-mer (art. 3), JO du 9 juin 1951 modifié par le décret n° 57-482 du 11 avril 1957 (JO du 14 avril 1957);
- décret n° 53-1266 du 22 décembre 1953 portant aménagement du régime de rémunération des fonctionnaires de l'Etat en service dans les départements d'outre-mer (JO du 23 décembre 1953);
- décret n° 57-87 du 28 janvier 1957 portant majoration du complément temporaire alloué aux fonctionnaires de l'Etat en service dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Guyane (JO du 31 janvier 1957);
- décret n° 57-333 du 15 mars 1957 - même objet - pour les fonctionnaires en service dans le département de la Réunion (JO du 20 mars 1957).

Cette majoration est égale à 35 % pour les fonctionnaires en congés bonifiés à la Réunion et à 40 % aux Antilles et en Guyane.

Elle est versée pendant le séjour dans les départements d'outre-mer. L'article 1^{er} (*in fine*) du décret du 11 avril 1957 modifiant l'article 3 du décret du 8 juin 1951 précise que la majoration est versée pendant la durée du congé « décomptée du jour exclu du débarquement au jour exclu de l'embarquement ».

Si, pour des raisons personnelles, l'agent anticipe son retour au lieu de sa résidence administrative, la majoration n'est pas due pour la période correspondante. Le contrôle sera effectué par la remise du billet d'avion. En cas de retour anticipé, l'agent sera redevable du montant de la majoration correspondant à la période d'anticipation du retour.

Les pourcentages rappelés ci-dessus sont appliqués au traitement brut de l'agent, correspondant, le cas échéant, à la quotité de travail à laquelle est normalement astreint le fonctionnaire. La majoration donne lieu à imposition mais n'est pas soumise aux cotisations sociales.

□ TITRE II. - DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Ces dispositions font l'objet des articles 7, 8 et 9 du décret précité du 1^{er} juillet 1987. Elles distinguent le cas des agents des établissements visés à l'article 2 de la loi du 2 janvier 1986 qui accordaient à leurs personnels le bénéfice de congés administratifs (c'est-à-dire congés cumulés avec prise en charge des frais de voyage) et celui des agents des établissements où une telle possibilité n'existait pas.

Cas des agents disposant d'un droit à congé administratif

(Art. 8 du décret.) Le texte indique que ceux-ci peuvent exercer ce droit au plus tard jusqu'à l'expiration du premier congé administratif : cette disposition permet, de fait, à l'agent d'opter entre le régime des congés administratifs dont il bénéficiait (suivant une périodicité le plus souvent de cinq ans) et le régime des congés bonifiés. Je vous invite sur ce point à vous reporter aux dispositions de la circulaire du 16 août 1978 commentant l'article 12 du décret n° 78-399 du 20 mars 1978.

Je précise que l'application du second alinéa de l'article 8 ne peut conduire, lorsque la périodicité des congés administratifs était inférieure à cinq ans, à allonger la durée de service exigée pour la prise en charge du voyage dans les conditions prévues par le présent décret, ceci au titre des droits acquis.

Cas des agents ne disposant pas d'un droit à congé administratif

(Art. 9 du décret.) a) Mise en œuvre des dispositions du décret :

L'article 9 prévoit que, pour les trois premières années de mise en œuvre des dispositions du décret, l'autorité investie du pouvoir de nomination aura la possibilité, après avis du comité technique paritaire, de répartir sur ces trois ans

l'octroi des congés bonifiés sans pour autant que chaque fraction soit nécessairement égale au tiers.

Il ne s'agit pas en l'occurrence d'une obligation. En effet, le nombre d'agents répondant aux conditions d'octroi des congés bonifiés peut être très variable d'un établissement à un autre (de quelques unités à plusieurs centaines). Il convenait donc de permettre l'exercice de ce droit en tenant compte à la fois des nécessités de service et des possibilités de transport aérien.

Si l'autorité investie du pouvoir de nomination retient cette répartition, après avis du CTP, celle-ci ne peut avoir lieu que suivant le critère de l'ancienneté globale dans les établissements visés à l'article 2 de la loi du 9 janvier 1986 situés sur le territoire européen de la France. Un agent muté doit donc voir son ancienneté totale prise en compte. En cas d'égalité d'ancienneté, le texte prévoit la prise en compte des charges de famille.

b) Certains établissements m'ont interrogé sur la situation des fonctionnaires originaires des départements d'outre-mer qui ont été autorisés en 1986 à ne pas prendre leur congé annuel pour pouvoir le cumuler avec leur congé annuel au titre de 1987.

Deux cas doivent être distingués :

- le fonctionnaire peut bénéficier, au titre de 1987, du régime des congés bonifiés et solliciter l'octroi d'un tel congé. Il ne pourra, alors, bénéficier du congé bonifié que dans la limite de soixante-cinq jours consécutifs ainsi qu'indiqué ci-dessus;
- l'agent ne peut bénéficier du régime des congés bonifiés au titre de 1987 ou n'en sollicite pas l'octroi : il bénéficie des deux mois de congé cumulé sans prise en charge de ses frais de voyage, sans bonification ni majoration de traitement mais peut bénéficier du congé bonifié au titre de 1988 ou 1989.

Dispositions communes aux deux catégories d'agents

(Art. 8 du décret.) Cet article dispose que les services accomplis avant l'entrée en vigueur du décret sont pris en compte pour le calcul de la durée minimale de service ininterrompu ouvrant droit au congé bonifié tel que prévu à l'article 6. Cet article a simplement pour objet de déterminer la date de départ du décompte des services requis. Pour les agents ayant bénéficié d'un congé administratif, le départ du décompte des services est effectué à la fin du cycle précédent ayant donné lieu à prise en charge du voyage.

Pour ceux n'ayant pas bénéficié de cette possibilité, il s'agira de l'ensemble des services antérieurement accomplis.

Ainsi qu'il a été précisé plus haut, ce sont les services ininterrompus qui ouvrent droit à congé bonifié. Dans ce cadre, le congé parental et la mise en disponibilité interrompent cette durée de service et un nouveau séjour de trente-six mois doit être réalisé pour que l'agent puisse prétendre à une prise en charge.

Toutefois, des périodes de disponibilité ou de congé parental ont pu être accordées avant la parution du décret et devraient interrompre la durée de service minimale exigée à l'article 6 du texte. Les agents n'ont cependant pas pu être informés des conséquences de ces positions sur leur droit à congé bonifié à venir. Je ne serai pas opposé à ce que les responsables d'établissements considèrent qu'en ce cas le service n'a pas été interrompu mais suspendu et que la période de disponibilité ou de congé parental soit soustraite de la durée de trente-six mois continus, sans exiger qu'une nouvelle période de trente-six mois ait été effectuée.