

Le point sur le droit au report et à l'indemnisation des congés annuels

Par principe, les règles statutaires interdisent le report des congés annuels non pris au terme d'une année civile et **s'opposent au versement d'une indemnité compensatrice**.

Mais le juge administratif, sous l'influence de la jurisprudence communautaire, a précisé les conditions de report et d'indemnisation des congés annuels des fonctionnaires.

La gestion du temps dans la fonction publique territoriale

Traditionnellement, le juge administratif appliquait strictement les règles statutaires fixant le régime des congés annuels des fonctionnaires. Il considérait ainsi qu'ils n'avaient aucun droit au report de leurs congés annuels, sauf autorisation exceptionnelle, et sous réserve que l'intérêt du service n'y fasse pas obstacle ⁽¹⁾. Il jugeait en outre que les fonctionnaires ne tenaient d'aucune disposition législative ou réglementaire le droit d'obtenir une indemnité en compensation des congés dont ils n'avaient pu bénéficier du fait de leur révocation, et rejetait, pour ce motif, de telles demandes ⁽²⁾.

Depuis quelques années, et malgré l'absence d'évolution des dispositions statutaires internes, le juge admet le report et l'indemnisation des congés, sous l'influence de la jurisprudence communautaire. De nombreuses décisions sont ainsi intervenues afin de définir et encadrer ces droits.

Rappel des dispositions statutaires

Les dispositions du [décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985](#) prévoient que les congés annuels dus aux fonctionnaires territoriaux pour une année de service accompli ne peuvent pas se reporter sur l'année suivante, « sauf autorisation exceptionnelle donnée par l'autorité territoriale ». Elles prévoient par ailleurs qu'un congé non pris ne donne lieu à aucune indemnité compensatrice.

S'agissant des agents contractuels, la réglementation s'avère plus souple.

En effet, si le [décret n° 88-145 du 15 février 1988](#) renvoie pour l'essentiel aux règles applicables aux fonctionnaires, il prévoit néanmoins, en son [article 5](#), qu'à la fin d'un contrat à durée déterminée (CDD), ou en cas de licenciement qui n'intervient pas à titre de sanction disciplinaire, l'agent qui n'a pu bénéficier de tout ou partie de ses congés annuels du fait de l'autorité territoriale, en raison notamment de la définition du calendrier des congés annuels, a le droit à une indemnité compensatrice. Cette indemnité ne peut pas être inférieure au montant de la rémunération que l'agent aurait perçue pendant la période de congés annuels dus et non pris. Le juge administratif devrait, en théorie, appliquer strictement ces règles.

Mais voilà, la [directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003](#) relative à certains aspects de l'aménagement du temps de travail prévoit que les Etats membres doivent prendre des mesures pour que tout travailleur bénéficie d'un congé annuel payé d'au moins quatre semaines, et que cette période minimale de congé ne peut pas être remplacée par une indemnité financière, sauf en cas de fin de relation de travail.

La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a été amenée à appliquer cette directive et a constaté, à cette occasion, la non-conformité de dispositions nationales similaires à celles en vigueur en France.

Les travailleurs français, et, parmi eux, les agents publics, se sont ainsi prévalus de la jurisprudence communautaire, et de la [directive du 4 novembre 2003](#) non transposée dans les délais impartis, pour faire valoir leur droit à report et/ou à indemnisation de leurs congés annuels, et contester les décisions prises par leur employeur refusant de reconnaître ces droits.

Si le juge administratif a, dans un premier temps, refusé de faire droit à de tels recours, il a finalement accédé aux demandes des agents. En effet, le Conseil d'Etat a reconnu, en 2009 ⁽³⁾, le droit de tout justiciable de se prévaloir, à l'appui d'un recours dirigé contre un acte administratif non réglementaire, des dispositions précises et inconditionnelles d'une directive, lorsque l'Etat n'a pas pris, dans les délais impartis, les mesures de transposition nécessaires.

Conditions de report

La CJUE ⁽⁴⁾ considère que les dispositions de l'article 7 de la [directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003](#) font obstacle à ce que le droit au congé annuel payé qu'un travailleur n'a pas pu exercer pendant une certaine période, **parce qu'il était placé en congé de maladie pendant tout ou partie de cette période, s'éteigne à l'expiration de celle-ci.**

En 2012, le Conseil d'Etat a reconnu, pour la première fois, que les dispositions statutaires internes étaient incompatibles avec le droit communautaire, dans la mesure où elles n'autorisaient le report de congés annuels non pris au cours d'une année de service qu'à titre exceptionnel, sans réserver le cas des agents qui avaient été dans l'impossibilité de prendre leurs congés annuels **en raison d'un congé de maladie** ⁽⁵⁾.

A la suite à cette décision de principe, et en l'absence d'évolution des règles statutaires, le juge administratif a précisé les conditions du report des congés annuels des fonctionnaires. Par un avis rendu le 26 avril 2017 ⁽⁶⁾, **le Conseil d'Etat a indiqué que les congés non pris au cours d'une année civile du fait d'un congé de maladie** pouvaient être pris au cours d'une période de quinze mois après le terme de cette année. En l'état de la jurisprudence, ce droit au report bénéficie aux agents qui n'ont pas pu profiter de l'ensemble de leurs jours de congé au titre d'une année civile, pour des motifs indépendants de leur volonté : en raison de congés de maladie ou de maternité durant tout ou partie de cette année ⁽⁷⁾, **ou pour des motifs tirés de l'intérêt du service** ⁽⁸⁾.

Par ailleurs, le droit communautaire reconnaissant au profit des travailleurs un droit à congé annuel payé d'au moins quatre semaines, le juge administratif a précisé que le droit au report s'exerçait dans la limite de quatre semaines ⁽⁹⁾. Les fonctionnaires ne peuvent donc pas prétendre à un report excédant, au titre d'une même année, plus de quatre semaines de congés annuels.

Le report des congés annuels au profit des agents qui en remplissent les conditions constitue un droit, et l'administration ne peut pas, par conséquent, évoquer l'intérêt du service pour faire obstacle à ce report.

Indemnisation

La CJUE a également jugé, dans sa décision précitée du 20 janvier 2009, que **le travailleur qui avait été dans l'incapacité d'exercer son droit au congé annuel payé avant la fin de la relation de travail, pour des raisons indépendantes de sa volonté, pouvait bénéficier d'une indemnité.**

Le juge administratif a donc également jugé que les fonctionnaires qui n'ont pas pu, avant la fin de leur relation de travail (notamment, du fait de leur admission à la retraite ou de leur mutation ⁽¹⁰⁾), **et pour des raisons indépendantes de leur volonté**, bénéficier de leur droit à congé annuel, peuvent jouir d'une indemnisation. Le montant de cette indemnisation correspond à la rémunération qu'aurait perçue l'agent s'il avait effectivement bénéficié de ses congés. Les conditions ouvrant droit à l'indemnisation des congés sont identiques à celles permettant leur report.

Ainsi, les agents doivent avoir été privés, en raison de motifs tirés de l'intérêt du service, ou de congés de maladie ou maternité, c'est-à-dire pour des motifs indépendants de leur volonté, de la possibilité de prendre leurs congés.

D'autre part, les congés annuels non pris susceptibles d'être indemnisés sont évalués, à la date de la fin de la relation de travail, en fonction des congés acquis à cette date au titre de l'année en cours, qui n'ont pas été pris, et en fonction, le cas échéant, des congés non pris au titre des années précédentes, dans la limite de la règle des quinze mois prévues pour le report des congés.

A titre d'exemple, un agent admis à la retraite le 1er mars 2016 a le droit d'être indemnisé des congés annuels qu'il n'a pas pu prendre pour des motifs indépendants de sa volonté, acquis au titre des années 2016, 2015 et 2014. En revanche, un agent admis à la retraite le 1er mai 2016 n'aura le droit qu'à l'indemnisation des congés annuels qu'il n'a pas pu prendre pour des motifs indépendants de sa volonté, acquis au titre des années 2016 et 2015.

Le nombre de jours de congés pouvant être indemnisés est également limité à vingt jours maximum par an ⁽¹¹⁾. Le juge administratif s'attache à vérifier que l'agent rapporte la preuve des congés acquis qu'il n'a pas pris ⁽¹²⁾, et qu'il ait effectivement été dans l'incapacité de bénéficier de ses congés avant la fin de la relation de travail, pour des motifs indépendants de sa volonté. Cela suppose que l'agent (sauf à ce qu'il soit en congé de maladie) ait effectivement demandé à bénéficier de ses congés, qu'il l'ait fait dans un délai lui permettant matériellement de prendre ses congés avant la fin de la relation de travail ⁽¹³⁾, et que l'administration ait refusé de faire droit à sa demande. Ainsi, un agent qui n'a pas demandé à prendre ses congés avant la fin de la relation de travail, ne peut pas exiger l'indemnisation desdits congés (sauf à ce qu'il puisse justifier d'un motif indépendant, par exemple son placement en congé de maladie, faisant obstacle à ce qu'il bénéficie des congés).

Si le juge administratif a, en quelques années, tracé les grandes lignes du droit au report et à l'indemnisation des congés annuels des fonctionnaires, diverses questions demeurent à ce jour, notamment sur la quotité minimale de jours d'absence pour maladie sur une année civile ouvrant droit au report des congés annuels. L'évolution de la jurisprudence administrative devrait amener le pouvoir réglementaire à modifier les dispositions statutaires en vigueur pour encadrer le droit au report des congés annuels et à leur indemnisation, et espérons-le, pour clarifier les quelques points non abordés à ce jour par le juge.

1. [Le point sur le droit au report et à l'indemnisation des congés annuels](#)
2. [Les conditions de l'octroi d'un congé pour invalidité temporaire imputable au service](#)
3. [Bénéfice et fin d'un congé pour invalidité temporaire imputable au service](#)
4. [Fonction publique : le devenir des congés annuels non pris](#)
5. [Tout savoir sur le compte personnel d'activité des agents](#)
6. [Point complet sur le nouveau régime du jour de carence](#)
7. [Le congé bonifié des fonctionnaires territoriaux en 10 questions](#)
8. [Les congés de maladie des agents territoriaux en 10 questions](#)
9. [Les décharges d'activité de service en 10 questions](#)
10. [Le temps de travail des agents territoriaux en 10 questions](#)
11. [Les congés de formation des agents territoriaux en 10 questions](#)
12. [Les congés de maternité, de paternité et d'adoption dans la fonction publique territoriale en 10 questions](#)
13. [Le compte-épargne temps dans la fonction publique territoriale en 10 questions](#)
14. [Le régime des autorisations spéciales d'absence en 10 questions](#)

[Note 01](#) [CE, 30 décembre 2009, req. n° 306297.](#)

[Note 02](#) [CE, 12 avril 1995, req. n° 119432](#)

[Note 03](#) [CE, 30 octobre 2009, req. n° 298348](#)

[Note 04](#) [CJUE, 20 janvier 2009, aff. n° C-350/06](#)

[Note 05](#) [CE, 26 octobre 2012, req. n° 346648](#)

[Note 06](#) [CE, 26 avril 2017, req. n° 406009](#)

[Note 07](#) [CAA de Lyon, 25 juillet 2017, req. n° 15LY02524](#)

[Note 08](#) [CAA de Marseille, 6 juin 2017, req. n° 15MA02573](#)

[Note 09](#) [CAA de Marseille, 5 juin 2018, req. n° 16MA01246](#)

[Note 10](#) [CE, 7 décembre 2015, req. n° 374743](#)

[Note 11](#) [CAA de Nantes, 8 février 2019, n° 17NT01013](#)

[Note 12](#) [CAA de Nancy, 19 juillet 2018, n° 17NC02972](#)

[Note 13](#) [CAA de Marseille, 6 juin 2017, n° 15MA02573](#)