

**N° 391131**  
**Ville de Paris**

**3<sup>ème</sup> et 8<sup>ème</sup> chambres réunies**  
**Séance du 24 mai 2017**  
**Lecture du 14 juin 2017**

## **CONCLUSIONS**

**Vincent DAUMAS, rapporteur public**

### **1. Le cadre juridique du litige vous est déjà connu.**

Il a été rappelé tout récemment par Nicolas Polge dans des conclusions prononcées sur une demande d'avis sur laquelle nous allons revenir. Nous y empruntons largement. Ce cadre juridique est tout entier façonné par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) développée à partir de dispositions à première vue assez anodines de la directive 93/104/CE du Conseil du 23 novembre 1993 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail, dont les dispositions et les modifications successives ont été codifiées par une directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003.

L'article 7 de la directive, relatif au congé annuel, impose aux Etats membres de prendre les mesures nécessaires pour que tout travailleur bénéficie d'un congé annuel payé d'au moins quatre semaines. La Cour de justice a déduit de ces dispositions deux garanties particulièrement remarquables : pendant un congé pour raison de santé, le salarié continue à acquérir des droits à congé annuel et le congé annuel qu'il n'a pu prendre à cause de son état de santé doit pouvoir en principe être reporté (voyez sur ces deux aspects, entre autres références, CJUE 20 janvier 2009, Gerhard Schultz-Hoff, aff. C-350/06).

Tirant les conséquences de cette jurisprudence, vous avez jugé que les dispositions de l'article 5 du décret « congés annuels » applicable aux fonctionnaires de l'Etat<sup>1</sup>, parce qu'elles ne prévoient le report des congés non pris au cours d'une année de service qu'à titre exceptionnel, sans réserver le cas des agents qui ont été dans l'impossibilité de prendre leurs congés annuels en raison d'un congé de maladie, sont incompatibles *dans cette mesure* – nous insistons d'emblée sur ces termes – avec les dispositions de l'article 7 de la directive : voyez CE 26 octobre 2012, M. L..., n° 346648, aux tables du Recueil. Et par cette même décision vous avez annulé partiellement, en tant qu'il ne réservait pas ce cas, un passage d'une circulaire qui reproduisait les dispositions du décret.

Le pouvoir réglementaire paraît être resté inerte. Il n'a pas modifié les dispositions du décret du 26 octobre 1984, ni celles des décrets homologues applicables à la fonction publique territoriale<sup>2</sup> et à la fonction publique hospitalière<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Décret n° 84-972 du 26 octobre 1984 relatif aux congés annuels des fonctionnaires de l'Etat.

<sup>2</sup> Article 5 du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux.

Entretemps, la jurisprudence de la Cour de justice avait évolué – ou, du moins, s’était précisée. La Cour a ainsi jugé, dans un arrêt *KHS AG* du 22 novembre 2011 (aff. C-214/10), que le droit au report des congés annuels n’est pas sans limite, dans la mesure où, pris très postérieurement à la période de travail au titre de laquelle ils ont été acquis, la finalité de ces droits à congé ne peut être intégralement atteinte : leur finalité de détente et de loisir est conservée mais pas leur finalité de repos. A cette occasion, la Cour a admis que, pour une période de référence de douze mois au titre de laquelle naissait un droit à congé annuel, une période de report de quinze mois était conforme à la directive.

C’est au regard de cet état de la jurisprudence de la Cour de justice que vous avez été saisi dernièrement d’une demande d’avis présentée par la cour administrative d’appel de Bordeaux. Celle-ci devait régler un litige indemnitaire soulevé par un agent de l’Etat qui réclamait à ce dernier la réparation du préjudice causé par l’impossibilité dans laquelle il s’était trouvé, parce qu’il était en arrêt de travail, de reporter ses congés annuels. L’étendue du préjudice dépendant de celle du droit au report de ces congés, la cour se trouvait devant la délicate question de savoir si un délai de report pouvait être opposé à l’agent, et dans l’affirmative quel était ce délai.

Vous appuyant sur la jurisprudence de la Cour de justice, et après avoir rappelé l’incompatibilité partielle avec la directive de l’article 5 du décret relatif aux congés annuels des fonctionnaires de l’Etat, vous avez dégagé, de manière très prétorienne, les règles suivantes : vous avez jugé, d’une part, qu’en l’absence de dispositions législatives ou réglementaires fixant une période de report des congés payés qu’un agent s’est trouvé, du fait d’un congé maladie, dans l’impossibilité de prendre au cours d’une année civile donnée, le juge peut en principe considérer, afin d’assurer le respect des dispositions de la directive, que ces congés peuvent être pris au cours d’une période de quinze mois après le terme de cette année ; vous avez jugé, d’autre part, que ce droit au report s’exerce, en l’absence de dispositions, sur ce point également, dans le droit national, dans la limite de quatre semaines prévue par l’article 7 de la directive (CE avis, 26 avril 2017, *Ministre de l’intérieur c/ M. C...*, n° 406009, au Recueil).

## 2. Et nous en venons au litige dont vous êtes aujourd’hui saisi.

M. A... B..., inspecteur de sécurité affecté à la direction des espaces verts et de l’environnement de la ville de Paris, a été victime d’un accident de service le 6 mai 1998, et il a été placé en arrêt de travail depuis lors à de nombreuses reprises et pour de longues durées. Par une lettre du 4 avril 2013, il a demandé à la ville de Paris de lui accorder le report de ses congés annuels acquis au titre des années 2009 à 2012, qu’il indiquait n’avoir pu prendre en raison de ses arrêts de travail successifs. Il s’est heurté à un refus implicite mais celui-ci a été annulé par le tribunal administratif de Paris, qui a enjoint à la ville de lui accorder ce report. La cour administrative d’appel de Paris a rejeté l’appel formé par la ville contre le jugement du tribunal par un arrêt du 16 avril 2015. La ville de Paris se pourvoit en cassation.

---

<sup>3</sup> Article 4 du décret n° 2002-8 du 4 janvier 2002 relatif aux congés annuels des agents relevant de la fonction publique hospitalière.

La position de la ville de Paris devant les juges du fond révèle parfaitement les difficultés nées de l'abstention du pouvoir réglementaire à retranscrire les implications des directives européennes, telles qu'interprétées par la Cour de justice. La ville avait tout à fait en tête l'illégalité qui affectait l'article 5 du décret du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux – il s'agit en effet de dispositions jumelles de celles de l'article 5 du décret « congés annuels » applicable à la fonction publique de l'Etat, que vous aviez déclarées illégales dans votre décision du 26 octobre 2012 précitée. Toutefois, la ville avait aussi pris bonne note de l'arrêt de la Cour de justice *KHS AG* du 22 novembre 2011, par lequel la Cour avait admis la compatibilité avec le droit de l'Union d'un délai de report des congés annuels non pris limité à quinze mois suivant la fin de la période de référence donnant naissance au droit à congé. Elle tentait, en conséquence, de se prévaloir de l'expiration de ce délai pour justifier le bien-fondé de sa décision. C'est d'ailleurs pour cela qu'elle n'a plus contesté, à hauteur d'appel, l'annulation de sa décision en tant qu'elle refusait à M. B... le report de ses congés annuels acquis au titre de 2012 : pour ces congés, il était encore, à la date de sa demande de report, soit le 4 avril 2013, dans le délai de quinze mois. S'agissant du surplus, toute la difficulté, pour la ville de Paris, était de trouver un fondement à cette règle du délai de report limité à quinze mois. Dès lors qu'elle voyait dans l'article 5 du décret « congés annuels » une planche pourrie, elle a tenté de se raccrocher, d'une part, à une prétendue transposition de la règle des quinze mois en droit interne, d'autre part, aux dispositions mêmes de la directive du 4 novembre 2003. En vain : la cour administrative d'appel a écarté successivement ces deux aspects de son argumentation.

2.1. Les moyens soulevés par la ville de Paris dans son pourvoi en cassation sont d'intérêt inégal.

2.1.1. Les deux premiers moyens font écho à ses deux tentatives désespérées de trouver un fondement légal à la règle des quinze mois. Ils ne sont assurément pas fondés.

En premier lieu, la ville de Paris soutient que la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit en jugeant que les dispositions du paragraphe 1 de l'article 7 de la directive du 4 novembre 2003 n'avaient pas été transposées en droit interne. La ville se prévalait à cet égard de votre jurisprudence et de diverses pratiques des autorités publiques par lesquelles, selon elle, les implications de la directive, telle qu'éclairée par la jurisprudence de la Cour de justice, avaient été transposées. Mais la cour administrative d'appel a fait application sur ce point, sans commettre aucune erreur de droit, d'une jurisprudence constante refusant que la transposition d'une directive puisse être opérée selon de telles modalités (voyez, sans prétendre à l'exhaustivité, CJCE 2 décembre 1986, *Commission c/ Belgique*, aff. C-239/85, point 7 ; CE assemblée, 3 février 1989, *Compagnie Alitalia*, n° 74052, au Recueil – solution implicite ; CE 30 décembre 2002, *Société « Clinique Armand Brillard »*, n° 216358, aux tables du Recueil ; CJUE 3 mars 2011, *Commission c/ Irlande*, aff. C-50/09, point 47 ; CE 30 juillet 2014, *Association « La Cimade »*, n° 375430, au Recueil).

En deuxième lieu, la ville de Paris soutient que la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit en jugeant qu'elle ne pouvait utilement invoquer les dispositions

du paragraphe 1 de l'article 7 de la même directive, au motif que, s'agissant des conditions dans lesquelles pourrait être limitée la possibilité de report des congés annuels, elles n'étaient pas suffisamment précises et inconditionnelles. Mais là encore, le moyen est vain. Il ne peut être sérieusement soutenu que les modalités selon lesquelles le droit au report peut être limité dans le temps ressortent de manière inconditionnelle et précise de la directive, qui est absolument muette sur ce sujet. Par ailleurs, contrairement à ce que suggère le pourvoi, l'arrêt ne souffre d'aucune forme de contradiction : la cour a pu juger, d'une part, que les dispositions de la directive étaient suffisamment inconditionnelles et précises sur un point – l'existence en principe du droit de reporter un congé annuel non pris du fait d'un arrêt de travail de longue durée – tout en estimant, d'autre part, qu'elles ne l'étaient pas sur un autre – les modalités selon lesquelles ce droit au report peut être limité dans le temps.

2.1.2. Un troisième moyen est soulevé, qui est susceptible de conduire à l'annulation de l'arrêt attaqué, mais à la condition que vous l'interprétiez de manière constructive, ce qui devrait vous conduire à apporter une précision à votre avis du 26 avril dernier.

Ce moyen, tiré d'une insuffisance de motivation, apparaît avant tout, pour dire les choses honnêtement, comme un développement du deuxième moyen du pourvoi. Si nous vous proposons néanmoins de l'accueillir, c'est au prix d'un effort de lecture consistant à y voir une critique tirée de ce que la cour a insuffisamment exposé les raisons pour lesquelles elle a écarté la règle, dont la ville se prévalait, selon laquelle l'autorité territoriale est fondée en principe à rejeter une demande tendant au report de congés annuels non pris en raison d'un arrêt de travail, lorsque cette demande n'est pas présentée dans un délai de quinze mois suivant l'année au titre de laquelle les droits à congé annuel ont été ouverts. Car il y a bien là une faiblesse dans l'arrêt attaqué – quoiqu'une faiblesse en grande partie révélée, il faut l'avouer, par la lecture toute récente, le 26 avril dernier, de votre avis déjà cité, qui a affirmé l'existence de la règle dont la ville de Paris s'était prévaluée en vain devant la cour administrative d'appel.

Mais pour accueillir ce moyen, vous devrez lever une légère ambiguïté qui, selon nous, affecte cet avis – et c'est, à nos yeux, ce qui fait l'intérêt de la présente affaire.

Cette ambiguïté réside dans la question du fondement de la règle du report limité en principe à quinze mois. Nous le disions, votre avis a été rendu à l'initiative d'une cour saisie d'un litige de plein contentieux dans lequel se posait la question de l'étendue du préjudice subi par un agent à qui le report de congés annuels non pris avait été refusé. Était donc en cause la seule question de l'évaluation d'un préjudice. C'est peut-être ce qui explique pourquoi vous ne vous êtes pas montré très disert quant au fondement de la règle que vous avez dégagée. Quoiqu'il en soit, nous sommes ici dans un litige d'excès de pouvoir dans lequel la ville de Paris a opposé à un agent le délai de quinze mois. Il faut bien trouver un fondement légal à cette règle...

Il est vain de le rechercher, nous l'avons dit, dans la directive, même éclairée par la jurisprudence de la Cour de justice. Celle-ci n'a jamais jugé qu'un délai de report limité à quinze mois était impliqué par la directive, non plus que par aucune règle ou aucun principe

du droit de l'Union. Elle s'est bornée à juger qu'un tel délai de report, prévu par la législation d'un autre Etat membre, était compatible avec les exigences de la directive.

Si la règle du délai de quinze mois a un fondement, il se trouve, à notre sens, dans les dispositions des décrets « congés annuels » – en l'espèce dans celles de l'article 5 du décret relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux. Leur incompatibilité avec le droit de l'Union n'est que partielle en effet : la règle interdisant, sauf autorisation exceptionnelle, le report de congés annuels non pris sur l'année suivante n'est incompatible avec la directive et ne doit être écartée que dans la mesure où elle ne réserve pas le cas des agents qui ont été dans l'impossibilité de prendre leurs congés annuels en raison d'un congé de maladie – c'est bien tout ce que vous avez jugé dans la décision du 26 octobre 2012 précitée s'agissant du décret applicable à la fonction publique de l'Etat<sup>4</sup>. En revanche, ces dispositions réglementaires restent compatibles avec la directive en tant qu'elles peuvent être lues comme n'autorisant, dans ce cas, un report des congés annuels non pris que pendant une période de quinze mois suivant l'année au titre de laquelle est né le droit à congé, et dans la limite d'un congé de quatre semaines.

Il s'agit, vous l'aurez compris, de n'écarter les dispositions réglementaires régissant le report des congés annuels des fonctionnaires que dans la stricte mesure où elles ne sont pas compatibles avec la directive, et au prix d'une lecture de ces dispositions qui soit conforme, autant que faire se peut, aux implications de cette directive<sup>5</sup>. Ce maniement combiné des techniques de l'invocabilité d'exclusion et de l'interprétation conforme aboutit, c'est vrai, à une quasi réécriture de ces dispositions réglementaires. Toutefois, une telle démarche prétorienne n'est nullement inédite. En matière fiscale, il vous est déjà arrivé de reconstruire ainsi la loi au regard des implications du droit de l'Union, en l'écarter partiellement en ce qu'elle est clairement incompatible, et en interprétant ce qui reste de manière conforme (voyez par exemple CE 27 février 2006, Société Hôtel de Provence, n° 258807, aux tables du Recueil, RJF 5/2006 n° 514). L'avantage est d'éviter les « vides juridiques » qui pourraient résulter d'une application de la seule invocabilité d'exclusion.

Dès lors, nous vous proposons de voir dans les dispositions des décrets « congés annuels » applicables aux différentes fonctions publiques, interprétées conformément aux exigences de la directive, le fondement de la règle du délai de report limité à quinze mois. En l'espèce, nous vous invitons à juger que les dispositions de l'article 5 du décret du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux permettent en principe à l'autorité territoriale de rejeter une demande de report des jours de congés annuels qui n'ont pas été pris par un fonctionnaire territorial en raison d'un congé de maladie, lorsque cette demande est présentée au delà d'une période de quinze mois qui suit l'année au titre de laquelle les droits à congé annuel ont été ouverts.

Notre proposition vous gênera peut-être au regard des termes utilisés au début du point 3 de votre avis du 26 avril 2017, d'après lesquels vous dégagez la règle du délai de

---

<sup>4</sup> Solution réaffirmée d'ailleurs dans votre avis du 26 avril dernier.

<sup>5</sup> Conformément à la démarche illustrée par votre décision CE section, 22 décembre 1989, Min. du budget c/ Cercle militaire mixte de la caserne Mortier, n° 86113, au Recueil.

quinze mois « en l'absence de dispositions législatives ou réglementaires » fixant une telle période. La contradiction, à notre sens, n'est qu'apparente, si l'on admet que vous avez seulement entendu souligner l'absence de dispositions législatives ou réglementaires expresses sur ce point.

Si vous nous suivez vous accueillerez le dernier moyen du pourvoi et prononcerez l'annulation des articles 1<sup>er</sup> et 2 de l'arrêt attaqué – l'article 3 rejette le surplus des conclusions à fin d'injonction de M. B... et ne fait pas grief à la ville.

2.2. Vous pourrez ensuite régler l'affaire au fond, la solution du litige se déduisant très rapidement de ce qui précède.

Vous serez ressaisi de l'appel de la ville de Paris dirigé contre le jugement du tribunal administratif faisant droit aux conclusions de M. B... en ce qui concerne le report de ses congés annuels au titre des seules années 2009 à 2011. Il résulte de ce que nous avons déjà dit que la ville est fondée à opposer à M. B..., sur le fondement de l'article 5 du décret du 26 novembre 1985, l'expiration d'un délai de quinze mois suivant le 31 décembre 2011, terme de la dernière année au titre de laquelle sont nés les droits à congé qui demeurent en litige.

Vous devrez, dans le cadre de l'effet dévolutif de l'appel, examiner l'autre moyen que M. B... soulevait à l'encontre de la décision refusant le report de ses congés annuels, tiré de son absence de motivation. Mais s'agissant d'une décision implicite, il découle de l'article 5 de la loi du 11 juillet 1979<sup>6</sup>, alors applicable, qu'elle n'est pas entachée d'illégalité du seul fait qu'elle est dépourvue de motivation.

Au final, c'est donc à tort que le tribunal administratif a annulé la décision de la ville de Paris refusant le report des congés annuels acquis par M. B... au titre des années 2009 à 2011. Vous annulerez le jugement dans cette mesure et rejetterez les conclusions de M. B..., y compris ses conclusions accessoires à fin d'injonction.

Enfin dans les circonstances de l'espèce nous vous proposons de rejeter l'ensemble des conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative dont vous êtes saisi.

---

<sup>6</sup> Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public.

Par ces motifs nous concluons dans le sens qui suit :

1. Annulation des articles 1<sup>er</sup> et 2 de l'arrêt attaqué ;
2. Au titre du règlement au fond de l'affaire : a) annulation du jugement du 21 février 2012 du tribunal administratif de Paris en tant qu'il a annulé la décision implicite de la ville de Paris rejetant la demande de M. B... tendant au report de ses congés annuels acquis, pendant ses périodes de congés de maladie, au titre des années 2009 à 2011, et en tant qu'il a enjoint à la ville de Paris d'accorder à M. B... le report de ces congés ; b) rejet des conclusions correspondantes présentées par M. B... devant le tribunal administratif.
3. Rejet de l'ensemble des conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.