CE 16 juin 2026 n 506127

Source : https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000054280061

Conseil d'État, 7ème - 2ème chambres réunies, 16 juin 2026, n° 506127 (Recueil Lebon, tables) - CETATEXT000054280061

Vu la procédure suivante : Par une requête et quatre nouveaux mémoires, enregistrés les 11 juillet et 13 octobre 2025 et 23 janvier, 16 avril et 27 mai 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le syndicat Force Ouvrière des personnels de la collectivité européenne d'Alsace (FOCeA) demande au Conseil d'Etat : 1°) d'annuler pour excès de pouvoir les articles 1er, 3, 4 et 7 du décret n° 2025-564 du 21 juin 2025 relatif aux régimes dérogatoires de report et d'indemnisation des droits à congé annuel dans la fonction publique ; 2°) d'enjoindre au Premier ministre, dans un délai de quatre mois à compter de la décision à intervenir, sous astreinte de 200 euros par jour de retard, de : - contraindre les employeurs publics à informer le fonctionnaire, à son retour de congé pour raison de santé ou lié aux responsabilités parentales ou familiales, d'une part, de ses droits à report de congés annuels en distinguant ceux acquis avant son départ et ceux acquis pendant son absence, et, d'autre part, du nouveau délai de report dans lequel il pourra les exercer ; - fixer à sa reprise de fonctions le point de départ du délai de report des droits à congés dont l'agent dispose de telle sorte à qu'il soit à même de les exercer ; - étendre le droit au report des congés annuels non pris et le droit à leur indemnisation le cas échéant au cas où un agent aurait été empêché, pour des raisons tirées de l'intérêt du service, de bénéficier desdits congés avant le terme de la période de référence ou avant le terme de sa relation de travail ; - contraindre les employeurs publics à verser une indemnité compensatrice au fonctionnaire ayant été dans l'impossibilité, pour des raisons indépendantes de sa volonté, de prendre les congés annuels auxquels il avait droit avant son placement en position de disponibilité, à défaut de considérer cette position comme une cessation de la relation de travail au sens de l'article 7 de directive 2003/88 du 4 novembre 2003 ; 3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Il soutient, dans le dernier état de ses écritures, que : - le décret attaqué comporte des dispositions incompatibles avec celles de l'article 7 de la directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003 ; - il est entaché d'illégalité dès lors qu'il ne prévoit pas de droit au report des congés annuels non pris en raison d'un motif tiré de l'intérêt du service, pour ce qui concerne les congés qui excèdent les quatre semaines garanties par la directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003 ; - il instaure une différence de traitement entre agents, prohibée par les articles L. 131-1 et suivants du code général de la fonction publique, fondée sur leur état de santé. Par deux mémoires en défense, enregistrés les 3 octobre 2025 et 17 avril 2026, le ministre de l'action publique, de la fonction publique et de la simplification conclut au rejet de la requête. Il soutient que les moyens soulevés par le syndicat Force Ouvrière des personnels de la collectivité européenne d'Alsace ne sont pas fondés. En application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, les parties ont été informées que la décision du Conseil d'Etat était susceptible d'être fondée sur le moyen, relevé d'office, tiré de l'irrecevabilité des conclusions de la requête dirigées contre les articles 1er, 3 et 7 du décret attaqué, dès lors que le syndicat Force Ouvrière des personnels de la collectivité européenne d'Alsace, eu égard à son objet, est dépourvu d'intérêt lui donnant qualité pour agir contre ces dispositions applicables, respectivement, aux fonctionnaires de l'Etat, aux personnels de l'Etat et des établissements publics de l'Etat à caractère administratif en service à l'étranger et aux fonctionnaires hospitaliers. Des observations en réponse à cette information, présentées par le syndicat Force Ouvrière des personnels de la collectivité européenne d'Alsace, ont été enregistrées le 15 mai 2026. Vu les autres pièces du dossier ; Vu : - la directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003 du Parlement européen et du Conseil ; - la directive (UE) 2019/1158 du 20 juin 2019 du Parlement européen et du Conseil ; - le code général de la fonction publique ; - la loi n° 2024-364 du 22 avril 2024 ; - le décret n° 84-972 du 26 octobre 1984 ; - le décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 ; - le décret n° 2002-8 du 4 janvier 2002 ; - le décret n° 2002-1200 du 26 septembre 2002 ; - le code de justice administrative ; Après avoir entendu en séance publique : - le rapport de M. François-Xavier Bréchot, maître des requêtes, - les conclusions de M. Nicolas Labrune, rapporteur public ; Vu la note en délibéré, enregistrée le 4 juin 2026, présentée par le syndicat Force Ouvrière des personnels

de la collectivité européenne d'Alsace ; Considérant ce qui suit : 1. Le syndicat Force Ouvrière des personnels de la collectivité européenne d'Alsace demande l'annulation pour excès de pouvoir des articles 1er, 3, 4 et 7 du décret du 21 juin 2025 relatif aux régimes dérogatoires de report et d'indemnisation des droits à congé annuel dans la fonction publique, en tant qu'ils insèrent, respectivement, les articles 5-1 et 5-2 au sein du décret du 26 octobre 1984 relatif aux congés annuels des fonctionnaires de l'Etat, les articles 4-1 et 4-2 au sein du décret du 26 septembre 2002 fixant le régime des congés annuels des personnels de l'Etat et des établissements publics de l'Etat à caractère administratif en service à l'étranger, les articles 5-1 et 5-2 au sein du décret du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux et les articles 4-1 et 4-2 au sein du décret du 4 janvier 2002 relatif aux congés annuels des agents des établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, en tant que ces dispositions n'ont, selon le syndicat requérant, qu'incomplètement remédié à l'incompatibilité de ces décrets avec les dispositions de l'article 7 de la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 relative à certains aspects de l'aménagement du temps de travail, que le décret attaqué du 21 juin 2025 avait pour objet de transposer. Sur la recevabilité des conclusions de la requête tendant à l'annulation des articles 1er, 3 et 7 du décret attaqué : 2. En vertu des articles 4 et 6 de ses statuts, tels qu'ils étaient rédigés à la date d'introduction de son recours et sans que puissent être prises en compte les modifications qu'il a apportées à son objet social en cours d'instance, le syndicat Force Ouvrière des personnels de la collectivité européenne d'Alsace a pour objet de défendre " les intérêts moraux et matériels des travailleurs " et a pour adhérents les agents de la collectivité européenne d'Alsace " quel que soit leur statut et leur position administrative ". Alors même que le syndicat requérant fait valoir que des agents de la collectivité européenne d'Alsace sont susceptibles d'être mis à disposition ou détachés auprès de l'État ou d'un établissement relevant de l'article L. 5 du code général de la fonction publique, il ne justifie pas d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation des dispositions des articles 1er, 3 et 7 du décret attaqué, applicables, respectivement, aux fonctionnaires de l'Etat, aux personnels de l'Etat et des établissements publics de l'Etat à caractère administratif en service à l'étranger et aux fonctionnaires hospitaliers. Les conclusions de sa requête tendant à l'annulation des articles 1er, 3 et 7 du décret du 21 juin 2025 ne peuvent, par suite, qu'être rejetées comme irrecevables. Sur les conclusions de la requête tendant à l'annulation de l'article 4 du décret attaqué : 3. Aux termes de l'article 7 de la directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003 : " 1. Les Etats membres prennent les mesures nécessaires pour que tout travailleur bénéficie d'un congé annuel payé d'au moins quatre semaines, conformément aux conditions d'obtention et d'octroi prévues par les législations et/ou pratiques nationales. / 2. La période minimale de congé annuel payé ne peut être remplacée par une indemnité financière, sauf en cas de fin de relation de travail ". 4. En premier lieu, il résulte de ces dispositions, telles qu'interprétées par la Cour de justice de l'Union européenne, notamment par ses arrêts du 20 janvier 2009, Schultz-Hoff (C 350/06), du 6 novembre 2018, Max Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C 684/16) et du 22 septembre 2022, Fraport (C-518/20 et C-727/20), que, pour ce qui concerne la période minimale de quatre semaines par an qu'elles prévoient, 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 ou en congé lié aux responsabilités parentales ou familiales pendant tout ou partie de la période en cause, ne peut s'éteindre à l'expiration de celle-ci et que le travailleur qui n'a pu, pour cette raison, exercer son droit au congé annuel payé a droit à une indemnité financière en fin de relation de travail. En outre, l'extinction de ces droits à l'expiration de la période de référence ou d'une période de report fixée par le droit national n'étant possible qu'à la condition que le travailleur ait effectivement été mis en mesure d'exercer son droit au congé annuel payé, il incombe à l'employeur de l'informer, de manière précise et en temps utile, des conditions dans lesquelles il risque de perdre ses droits à congés. 5. Il suit de là que le syndicat requérant est fondé à soutenir que les dispositions insérées dans le décret du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux par l'article 4 du décret attaqué méconnaissent les objectifs de l'article 7 de la directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003 en tant qu'elles ne subordonnent pas l'extinction des droits aux congés annuels non pris, ou du droit à leur indemnisation en fin de relation de travail, dans la limite de la période minimale de quatre semaines prévue par cette directive, à l'information de l'agent par son employeur portant, d'une part, sur le nombre de jours de congé

dont il dispose au titre des années de service antérieures à la suite de leur report en raison d'un congé de maladie ou d'un congé lié aux responsabilités parentales ou familiales, prévu par les articles L. 630-1 à L. 634-4 du code général de la fonction publique, et, d'autre part, sur la date jusqu'à laquelle ces jours de congés peuvent être pris. Elles sont, par suite, illégales dans cette mesure. 6. En deuxième lieu, il résulte des termes de la directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003, tels qu'interprétés par la Cour de justice de l'Union européenne, notamment par ses arrêts du 20 janvier 2009, Schultz-Hoff (C 350/06) et du 6 novembre 2018, Max Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16), qu'il appartient aux États membres de définir, dans leur réglementation interne, les conditions d'exercice et de mise en œuvre du droit au congé annuel payé. Une telle réglementation nationale peut notamment encadrer la détermination des dates du congé d'un travailleur afin de tenir compte des différents intérêts en présence, dont ceux de l'employeur tenant à la continuité et au bon fonctionnement du service. Toutefois, l'application de telles règles nationales ne peut pas entraîner l'extinction des droits aux congés annuels payés acquis par le travailleur lorsque celui-ci n'a pas effectivement eu la possibilité d'exercer ces droits. Ainsi, dans l'hypothèse où l'intérêt du service s'oppose à l'acceptation de la demande de congés annuels du travailleur, l'employeur est tenu de lui accorder une autre période de congé annuel compatible avec cet intérêt, sans exclure a priori que cette période se situe en dehors de la période de référence pour le congé annuel en question. 7. Contrairement à ce que soutient le syndicat requérant, l'article 4 du décret attaqué, en tant qu'il fixe les conditions d'indemnisation du fonctionnaire qui n'a pas été en mesure de prendre son congé annuel avant la fin de la relation de travail, ne limite pas ce droit à certaines causes d'empêchement. Par suite, il n'est pas fondé à soutenir que ces dispositions méconnaîtraient les objectifs de la directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003, en tant qu'elles ne prévoiraient pas l'indemnisation du fonctionnaire qui a été empêché, pour des raisons tirées de l'intérêt du service, de prendre l'intégralité de son congé annuel avant la fin de sa relation de travail. 8. Par ailleurs, l'article 4 du décret attaqué, en tant qu'il fixe les conditions de report des congés annuels non pris, a, par dérogation à la règle selon laquelle un congé dû pour une année de service accompli ne peut se reporter sur l'année suivante, sauf autorisation exceptionnelle donnée par le chef de service, instauré, dans les conditions qu'il détermine, un droit au report de son congé annuel lorsque le fonctionnaire a été dans l'impossibilité, du fait d'un congé pour raison de santé ou d'un congé lié aux responsabilités parentales ou familiales, de prendre son congé annuel au cours de l'année au titre de laquelle il lui est dû. A l'inverse, il ne prévoit aucun droit au report pour le fonctionnaire qui a été empêché, pour des raisons tirées de l'intérêt du service, de prendre les quatre premières semaines de son congé annuel, garanties par la directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003, avant la fin d'une année civile. Il s'ensuit que ces dispositions méconnaissent, dans cette mesure, les objectifs de l'article 7 de cette directive. 9. Le syndicat requérant soutient, en outre, que les dispositions qu'il conteste du décret attaqué seraient illégales en tant qu'elles ne prévoient aucun droit au report des congés correspondant à la cinquième semaine du congé annuel pour le fonctionnaire qui a été empêché, pour des raisons tirées de l'intérêt du service, d'exercer l'intégralité de ses droits à congé avant la fin d'une année civile. Cependant, sauf lorsqu'il a été empêché de prendre ses congés annuels en raison d'un congé lié aux responsabilités parentales ou familiales ou d'un congé parental, aucune disposition législative ni aucun principe ne confère au fonctionnaire un droit au report des congés annuels qu'il n'aurait pas pris au cours d'une année, ce fonctionnaire pouvant seulement y être autorisé exceptionnellement par le chef de service lorsque ce dernier l'estime nécessaire et que l'intérêt du service n'y fait pas obstacle. 10. En troisième lieu, si le fonctionnaire en position de disponibilité se trouve, de façon temporaire, placé hors de son administration d'origine, cette position ne met pas fin à sa relation de travail avec son employeur. Par ailleurs, le fonctionnaire placé en disponibilité d'office pour raison de santé bénéficie, en vertu des dispositions introduites par l'article 4 du décret attaqué, d'un droit à indemnisation des congés annuels qu'il n'a pu prendre, dans la limite des quatre semaines minimales garanties par la directive, lorsque cette disponibilité est immédiatement suivie d'une fin de relation de travail. Le syndicat requérant n'est donc pas fondé à soutenir que les dispositions qu'il conteste insérées par le décret attaqué méconnaîtraient les objectifs de l'article 7 de la directive 2003/88/CE en ce qu'elles ne prévoiraient pas de droit à indemnisation des congés annuels non pris en cas de placement du fonctionnaire en disponibilité. 11. En dernier lieu, en prévoyant qu'à l'exclusion du cas où le fonctionnaire bénéficie d'un report du fait d'un congé lié aux

responsabilités parentales ou familiales, le report est limité aux droits non-utilisés relevant des quatre premières semaines de congé annuel par période de référence, le pouvoir réglementaire n'a pas instauré de différence de traitement entre les fonctionnaires en raison de leur état de santé. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des articles L. 131-1 et suivants du code général de la fonction publique doit être écarté. 12. Il résulte de tout ce qui précède que le syndicat requérant est seulement fondé à demander l'annulation de l'article 4 du décret attaqué, en premier lieu, en tant qu'il ne subordonne pas l'extinction des droits aux congés annuels non pris ou du droit à leur indemnisation en fin de relation de travail, dans la limite de la période minimale de quatre semaines prévue par la directive 2003/88/CE, à l'information de l'agent par son employeur portant, d'une part, sur le nombre de jours de congé dont il dispose au titre des années de service antérieures à la suite de leur report en raison d'un congé pour raison de santé ou d'un congé lié aux responsabilités parentales ou familiales et, d'autre part, sur la date jusqu'à laquelle ces jours de congés peuvent être pris, et, en second lieu, en tant qu'il ne prévoit pas de droit au report des congés annuels non pris lorsque le fonctionnaire a été empêché, pour des raisons tirées de l'intérêt du service, de prendre ses quatre premières semaines de congés annuels avant la fin d'une année civile. Sur les conclusions à fin d'injonction : 13. Il y a lieu d'enjoindre au Premier ministre de modifier, dans la mesure indiquée au point précédent, les dispositions des articles 5-1 et 5-2 du décret du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux, introduits par l'article 4 du décret attaqué, dans un délai de six mois à compter de la notification de la présente décision. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte. Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : 14. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par le syndicat requérant au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. D E C I D E : ---------- Article 1er : L'article 4 du décret n° 2025-564 du 21 juin 2025 relatif aux régimes dérogatoires de report et d'indemnisation des droits à congé annuel dans la fonction publique est annulé en tant qu'il introduit les articles 5-1 et 5-2 au sein du décret du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux : - en tant que ces dispositions ne subordonnent pas l'extinction des droits aux congés annuels non pris ou du droit à leur indemnisation en fin de relation de travail, dans la limite de la période minimale de quatre semaines prévue par la directive 2003/88/CE, à l'information de l'agent par son employeur portant, d'une part, sur le nombre de jours de congé dont il dispose au titre des années de service antérieures à la suite de leur report en raison d'un congé pour raison de santé ou d'un congé lié aux responsabilités parentales ou familiales et, d'autre part, sur la date jusqu'à laquelle ces jours de congés peuvent être pris ; - en tant qu'elles ne prévoient pas de droit au report des congés annuels non pris lorsque le fonctionnaire a été empêché, pour des raisons tirées de l'intérêt du service, de prendre ses quatre premières semaines de congés annuels avant la fin d'une année civile. Article 2 : Il est enjoint au Premier ministre de modifier les articles 5-1 et 5-2 du décret du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux, dans la mesure de l'illégalité énoncée à l'article 1er, dans un délai de six mois à compter de la notification de la présente décision. Article 3 : Le surplus des conclusions présentées par le syndicat Force Ouvrière des personnels de la collectivité européenne d'Alsace est rejeté. Article 4 : La présente décision sera notifiée au syndicat Force Ouvrière des personnels de la collectivité européenne d'Alsace, au ministre de l'action et des comptes publics et au Premier ministre. Délibéré à l'issue de la séance du 1er juin 2026 où siégeaient : M. Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; M. Olivier Japiot, M. Alain Seban, présidents de chambre ; M. Pascal Trouilly, M. Gilles Pellissier, M. Jean-Yves Ollier, M. Frédéric Gueudar Delahaye, conseillers d'Etat ; M. Jérôme Goldenberg, conseiller d'Etat en service extraordinaire et M. François-Xavier Bréchot, maître des requêtes-rapporteur. Rendu le 16 juin 2026 Le président : Signé : M. Jacques-Henri Stahl Le rapporteur : Signé : M. François-Xavier Bréchot La secrétaire : Signé : Mme Pauline Maury La République mande et ordonne au ministre de l'action et des comptes publics en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision. Pour expédition conforme, Pour la secrétaire du contentieux, par délégation : No 506127- 2 - ECLI:FR:CECHR:2026:506127.20260616