

Articulation réglementation sur le report des congés annuels et alimentation du CET

⇒ Question(s)

Est-ce que les jours reportés du fait d'un congé de maladie peuvent être déposés sur le compte épargne temps ?

⇒ Réponse(s)

I- Principes théoriques

L'article 3 du décret n°2004-878 du 26 août 2004 relatif au compte épargne-temps dans la fonction publique territoriale énonce :

« Le compte épargne-temps est alimenté par le report de jours de réduction du temps de travail et par le report de congés annuels tels que prévus par le décret du 26 novembre 1985 susvisé, sans que le nombre de jours de congés annuels pris dans l'année puisse être inférieur à vingt. »

Il existe une incertitude sur la possibilité de prendre en considération les jours de congés annuels reportés pour apprécier si le seuil de 20 jours est respecté.

Le juge administratif est venu apporter des précisions sur la manière dont doit être appliqué le seuil de 20 jours de congés annuels lorsque l'agent a été placé en congé de maladie et bénéficie du report de congés annuels.

Dans un arrêt du 21 juillet 2021, la Cour administrative d'appel de Paris a considéré qu'un agent ne pouvait pas alimenter son compte épargne-temps par le report des congés annuels dès lors que durant l'année d'acquisition des jours reportés, l'agent n'avait pas posé au moins 20 jours de congés annuels :

« 1. M. E..., technicien de la tranquillité publique et de la surveillance à la ville de Paris, a été placé en congé de maladie ordinaire du 29 octobre 2016 au 28 octobre 2017 et en congé de longue durée du 29 octobre 2017 au 28 juillet 2018. Par décision du 11 avril 2018, ces congés ont été reconnus imputables au service. Le 29 mars 2018, la ville de Paris a inscrit 13 jours de congés annuels et 2,5 jours de réduction du temps de travail sur le compte épargne-temps de M. E..., qui disposait ainsi d'un solde de 18,5 jours inscrits. Par courrier du 23 janvier 2019,

M. E... a demandé le transfert sur son compte épargne-temps de l'ensemble de ses congés annuels et jours de réduction du temps de travail non pris avant son accident de service du 28 octobre 2016. (...)

5. M. E soutient qu'il disposait d'un solde de congés annuels de 33 jours et que dès lors que son compte épargne-temps ne comprenait que 18,5 jours, il avait droit au report sur son compte épargne-temps de ses jours de congés annuels non pris avant son accident de service intervenu le 29 octobre 2016 dans la limite du plafond de 60 jours. La ville de Paris fait valoir sans être contestée que M. E, qui n'a été placé en congé de maladie qu'à compter du 29 octobre 2016, n'a pas pris au moins 20 jours de congés annuels au cours de l'année 2016. M. E n'est dès lors pas fondé à soutenir qu'il pouvait alimenter son compte épargne-temps par le report des congés annuels et des jours de réduction du temps de travail acquis au titre de l'année 2016, et ce alors même que la ville de Paris l'a alimenté de 13,5 jours par mesure de bienveillance. » ([CAA Paris, 21 Juillet 2021, n° 21PA00652](#)).

Dans un jugement du 13 octobre 2022, le Tribunal administratif de Nantes a semblé considérer que le seuil de 20 jours pouvait être apprécié aussi bien l'année d'acquisition que l'année de report des congés annuels. Dans le cas jugé, l'agent ne remplissait la condition de 20 jours posés ni durant l'année d'acquisition, ni durant l'année de report d'où l'impossibilité de poser des jours de congés annuels sur le CET :

« 9. D'autre part, il résulte de l'instruction que Mme A a sollicité, en mars 2014, le placement sur son CET de onze jours de congés annuels acquis en 2013. Il ressort du courrier du 26 mars 2014 que l'Agglomération du Choletais a accepté, sous réserve de la reprise du travail par Mme A, de reporter sur l'année 2014 onze jours de congés annuels acquis en 2013 n'ayant pas pu être pris en raison du congé maladie de l'intéressée et de placer sur le CET onze jours de congés annuels acquis au titre de l'année 2014, sous réserve qu'elle reprenne effectivement ses fonctions afin de pouvoir disposer d'au moins vingt jours de congés annuels au titre de 2014 en incluant les quatorze jours de congés annuels restant au titre de cette année et les onze jours de congés annuels reportés de l'année 2013. L'Agglomération du Choletais fait valoir que Mme A ne pouvait prétendre à l'épargne des onze jours de congés annuels acquis au titre de l'année 2014 et, par conséquent, à leur transfert à son nouvel employeur, dès lors qu'elle n'a jamais repris ses fonctions, à la suite de son arrêt maladie, en raison de sa suspension et de sa révocation.

10. Si la règle du report des congés non pris en raison de congés maladie n'exclut pas que l'agent demande, s'il en remplit les conditions pour l'année au titre de laquelle ces congés ont été acquis, leur versement dans son CET, il est constant que Mme A, qui disposait de vingt-cinq jours de congés annuels, ne remplissait pas en 2013 les conditions pour déposer onze jours de congés annuels sur son CET. Quelle qu'aient été les circonstances de l'absence de service effectif, Mme A ne remplissait pas non plus ces conditions au titre de l'année 2014, à laquelle les congés ainsi reportés doivent être rattachés. Dans ces conditions, Mme A, qui a au demeurant bénéficié d'une indemnité compensatrice à ce titre lorsqu'elle a changé d'employeur, et ne pouvait bénéficier du versement dans son CET de tels congés, n'est pas davantage fondée à soutenir que la collectivité a commis une faute. » (TA Nantes, 13 Octobre 2022, n° 1807741).

Dans un jugement du 20 décembre 2023, le Tribunal administratif de Marseille a pris en considération les jours de congés annuels reportés pour apprécier si le seuil de 20 jours était respecté :

« 4. Toutefois, la décision litigieuse est également fondée sur un second motif, visé par l'article 3 du décret du 26 août 2004 précité, relatif à l'insuffisance de nombre de jours de congés annuels pris dans l'année par le requérant, et qui ne pouvait être inférieur à vingt. Si M. A soutient avoir bénéficié de 23 jours de congés annuels au titre

de l'année 2020, dont 5 jours de reliquat de congés annuels de 2019 les 27, 28, 29 février, 4 et 5 mars 2020, il ne produit aucune pièce de nature à démontrer qu'il avait effectivement sollicité l'autorisation d'utiliser en 2020 son reliquat de congés annuels 2019. Les 5 jours dont il fait ainsi état doivent dès lors être regardés, conformément au planning fourni par la métropole, comme des autorisations spéciales d'absence planifiées à l'avance par l'administration et non comme des congés annuels. Ainsi, alors que seuls 18 jours de congés annuels ont été accordés en 2020 à M. A, la métropole a pu légalement prendre la décision contestée. » (TA Marseille, 20 Décembre 2023, n° 2102412).

Au final, malgré les arrêts et jugements rendus, il existe toujours une incertitude sur la possibilité de prendre en considération les jours de congés annuels reportés pour apprécier si le seuil de 20 jours est respecté.

Dans l'attente d'une clarification jurisprudentielle, une collectivité pourrait prendre le parti de suivre l'interprétation retenue dans le jugement du Tribunal administratif de Nantes le 13 octobre 2022.

Autrement dit, elle pourrait faire le choix d'apprécier le seuil de 20 jours sur l'année d'acquisition ou sur l'année de report des congés annuels. La collectivité devra, en revanche, se fixer la même règle pour tous ses agents.

Au sein du service de coopération mutualisée, la teneur du conseil donné aux collectivités diverge.

Au niveau du CDG 47, la position qui est préconisée est celle adoptée par le juge administratif dans le jugement du TA de Nantes, n°1807741, 13 octobre 2022. À ce titre, il est considéré, en l'absence de précisions complémentaires dans les textes, qu'il est possible que le report de congés non pris pour raison de santé puisse être pris en compte dans le calcul des 20 jours de l'année N+1 permettant d'alimenter le CET sur la même année.

Au niveau CDG 64, la position préconisée reste encore celle, plus nuancée, qui ressort de l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Paris du 21 juillet 2021.

Il est, en première intention, indiqué aux collectivités que le seuil de 20 jours doit être apprécié année par année sans prise en considération des jours de congés annuels reportés. En effet, l'agent qui bénéficie d'un reliquat de congés pour cause d'indisponibilité physique sur l'année N ne peut déposer ces congés non pris sur le CET que dans la mesure où il a pris 4 semaines de congés sur cette année. S'il n'a pas posé un nombre de jours de congés lui permettant d'alimenter son CET, les congés non pris seront reportés, dans la limite de 4 semaines. Ces 4 semaines constituent une période de repos garantie à l'agent. Dès lors, la prise en compte des jours de congés reportés dans le seuil des 20 jours devant être posés pour alimenter le CET ne semble pas conforme à l'objectif du report de congés, ni à l'objectif des congés annuels : bénéficier d'un repos d'au moins 4 semaines par an.

II- Application aux exemples proposés

Dès lors qu'une collectivité retiendrait le raisonnement qui ressort du jugement du Tribunal administratif de Nantes le 13 octobre 2022 (et qui est préconisé par le CDG47), il conviendrait d'apporter les réponses suivantes aux exemples proposés :

Cas d'un agent qui, au cours de cette année n+1, aurait posé les 20 jours de CA reportés de l'année n

Exemple : l'agent employé à temps complet (droit à 25 CA) n'a posé aucun jour de CA en 2023 puis est tombé malade en fin d'année 2023. Il reprend ses fonctions en 2024. S'il ne prend aucun congé

correspondant à 2024 mais qu'il pose les 20 jours reportés de 2023, pourra-t-il alimenter son CET en fin d'année 2024 ?

Pour l'année 2023, l'agent ne pourra poser aucun jour de congés annuels sur son CET.

Pour l'année 2024, l'agent pourra poser 25 jours de congés annuels de l'année 2024 sur son CET.

Cas d'un agent qui, au cours de cette année n+1, aurait posé une partie seulement des 20 jours reportés de l'année N

Exemple : l'agent employé à temps complet (droit à 25 CA) n'a posé aucun jour de CA en 2023 puis est tombé malade en fin d'année 2023. Il reprend ses fonctions en 2024. S'il décide de poser 16 jours de CA sur les 20 jours-reportés-de 2023 et 4 jours de congés correspondant à l'année 2024, pourra-t-il alimenter son CET en fin d'année 2024 ?

En 2023, l'agent ne pourra poser aucun jour de congés annuels sur son CET.

En 2024, l'agent pourra poser 25 jours de congés annuels sur son CET (4 jours reportés de 2023 et 21 jours acquis en 2024).

REMARQUE : en toute rigueur, les jours de congés reportés devraient être épuisés **avant** que puissent être posés les jours acquis sur l'année N.

Cas d'un agent qui, au cours de cette année n+1, aurait posé l'intégralité de ses jours reportés inférieure à 20 de l'année N

Exemple : l'agent employé à temps complet (droit à 25 CA) a posé 16 jours jour de CA en 2023 puis est tombé malade en fin d'année 2023. Il reprend ses fonctions en 2024 avec un reliquat de 9 jours de CA de 2023. S'il pose le reliquat de 9 jours de CA au titre de 2023 et qu'il pose également 15 jours de CA pour l'année 2024, pourra-t-il alimenter son CET en fin d'année 2024 ?

En 2023, l'agent ne pourra poser aucun jour de congés annuels sur son CET.

En 2024, l'agent pourra poser 10 jours de congés annuels de l'année 2024 sur son CET, dès lors qu'il a posé 20 jours de congés annuels sur l'année N+1 (9 jours correspondant aux congés annuels reportés de l'année N et 15 jours correspondant aux congés annuels de l'année N+1).

À noter, dans ce dernier exemple l'exemple précédent, il est pris en considération que l'agent bénéficie d'un report de 9 jours de congés annuels.

Or, il existe une incertitude sur le calcul des droits à report des congés annuels.

En effet, il a pu être jugé que la protection des congés annuels par le droit de l'Union Européenne ne porte que sur 4 semaines par an. Les jours qui ont déjà été posés par l'agent sont déduits.

Pour une illustration jurisprudentielle : [CAA Toulouse, 24 mai 2022, n°20TL23259](#) où un agent s'est vu accorder 22 jours de congés annuels sur les 25 acquis sur la période de référence allant du 1er janvier au 31 décembre 2017. Pour le juge administratif, l'intéressé ayant bénéficié des 20 jours de congés annuels payés prévus par la directive sur le temps de travail pour l'année 2017, le refus de l'administration de lui indemniser est fondé.

Selon cette interprétation stricte, sans l'exemple, l'agent bénéficierait du report de 4 jours au maximum (20 -16 déjà posés).

REMARQUE : dans chacun des 3 exemples précités, dès lors qu'une collectivité retiendrait le raisonnement qui ressort de l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Paris du 21 juillet 2021, l'agent ne pourra déposer aucun jour de congé annuel sur son CET en 2023 comme en 2024 :

- En 2023, l'agent n'a pas posé 20 jours de congés annuels acquis en 2023
- En 2024, l'agent n'a pas posé 20 jours de congés annuels acquis en 2024.

Cas d'un agent qui reprendrait ses fonctions sur l'année n+1 et qui était en congé pour raison de santé lors de l'année N.

L'agent ne pose pas les congés annuels reportés du fait de la maladie de l'année N (20 ou moins de 20) au cours de l'année n+1, préférant consommer en priorité ses CA de l'année n+1.

S'il pose 20 jours de CA de l'année n+1, peut-il épargner ses CA reportés de l'année N ?

Oui, selon le jugement du TA de Nantes du 13 octobre 2022

Non, selon l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Paris du 21 juillet 2021.

REMARQUE : *en toute rigueur, les jours de congés reportés devraient être épuisés **avant** que puissent être posés les jours acquis sur l'année N.*

Considérant que le report de congés non pris pour raison de santé puisse être pris en compte dans le calcul des 20 jours de l'année N+1, il n'y a aucun intérêt pour l'agent (*ou même pour la collectivité en matière de gestion*) de ne pas consommer en priorité les congés annuels reportés de l'année N.

Dans ce cas, il épargnerait ainsi non seulement des CA de l'année n+1 (5 jours maximum), mais aussi les CA reportés de l'année N. » ?

Oui, selon le jugement du TA de Nantes du 13 octobre 2022

Non, selon l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Paris du 21 juillet 2021.

REMARQUE : que l'agent pose sur l'année N+1 les jours de congés annuels reportés de l'année N (20 jours) ou uniquement les jours de congés annuels de l'année N+1 (20 jours également), le nombre de jours épargnés sur le CET sur l'année N+1 sera identique (25 jours). Cela n'empêche donc pas réellement de conséquence, même si comme nous le précisons plus haut, il est de rigueur d'épuiser en priorité les jours de congés annuels reportés de l'année N avant de poser des jours de congés annuels de l'année N+1.

Cas d'un fonctionnaire, nommé stagiaire en début d'année N, et qui devient titulaire au 1er janvier de l'année N+1.

Est-il possible de lui ouvrir un CET en 2024 (année N+1) avec le reliquat des congés acquis alors qu'il était stagiaire (et en congé de maladie) dès lors qu'il a pris au moins 20 jours de congés de l'année N+1 ?

L'[article 2 du décret n°2004-878 du 26 août 2004](#) relatif au compte épargne-temps dans la fonction publique territoriale dispose que les fonctionnaires stagiaires soumis aux dispositions du décret n° 92-1194 ne peuvent pas bénéficier d'un compte épargne-temps (CET). Ceux qui avaient acquis antérieurement des droits à congés au titre d'un compte épargne-temps en qualité de fonctionnaire titulaire ou d'agent contractuel ne peuvent ni les utiliser ni en accumuler de nouveaux pendant la période de stage.

Le juge administratif ne semble pas avoir eu l'opportunité d'être interrogé sur la possibilité pour un fonctionnaire de déposer sur son CET des jours acquis pendant une période de stage et qui ont été reportés du fait de la maladie.

En l'état, dans cette situation, il semble a minima, inéquitable avec les autres agents stagiaires, que l'agent puisse déposer les jours acquis alors qu'il était stagiaire sur son compte épargne temps.