

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
D'ORLEANS**

sl

**N° 1201232**

---

Mme Roxane M

---

Mme Defranc-Dousset  
Rapporteur

---

M. Viéville  
Rapporteur public

---

Audience du 7 janvier 2014  
Lecture du 21 janvier 2014

---

Aide juridictionnelle partielle  
Décision du 30 octobre 2012

---

36-05-04  
36-05-04-04  
36-08

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le Tribunal administratif d'Orléans,

(1ère chambre)

Vu la requête, enregistrée le 4 avril 2012, présentée par Mme Roxane M., demeurant ;  
Mme M. demande au tribunal de condamner l'Etat à l'indemniser des jours de congés annuels  
dont elle n'a pu bénéficier avant son départ en retraite ;

Vu la réclamation préalable adressée au ministre de la défense et l'accusé de réception  
correspondant ;

Vu la mise en demeure adressée au ministre de la défense le 31 janvier 2013 en  
application de l'article L. 612-3 du code de justice administrative et l'accusé de réception  
correspondant ;

Vu le mémoire, enregistré le 4 juin 2013, présenté par le ministre de la défense qui  
conclut, à titre principal à l'irrecevabilité des conclusions indemnitaires présentées par Mme M.,  
et à titre subsidiaire, au rejet de la requête ;

Vu le mémoire, enregistré le 24 septembre 2013, présenté par le ministre de la défense  
qui conclut au maintien de ses précédents écritures ;

Vu le mémoire, enregistré le 29 octobre 2013, présenté pour Mme M. par Me Beauquin qui maintient ses précédentes écritures et demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 8 décembre 2011 par laquelle le ministre de la défense lui a refusé l'indemnisation de ses jours de congés annuels non pris ;

2°) de condamner le ministre de la défense à lui verser la somme de 2 848,46 euros au titre de ses congés annuels non pris ;

3°) de condamner le ministre de la défense à régulariser sa situation au regard du régime additionnel de retraite en prenant en compte 7,5 jours figurant sur son compte épargne-temps au jour de son départ en retraite ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros sur le fondement des dispositions des articles L. 761-1 du code de justice administrative et 37 de la loi du 10 juillet 1991 ;

Vu le mémoire, enregistré le 21 décembre 2013, présenté par le ministre de la défense qui conclut au maintien de ses précédentes écritures ;

Vu la lettre adressée le 31 décembre 2013 informant les parties, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, que la décision à intervenir est susceptible d'être fondée sur un moyen soulevé d'office tiré de l'irrecevabilité des conclusions tendant à la prise en compte des jours de réduction du temps de travail dans le cadre de la retraite additionnelle, pour défaut de réclamation préalable ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu 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, ensemble les arrêts C-350/06 et C-520/06 du 20 janvier 2009 et C -337/10 du 3 mai 2012 de la Cour de justice des Communautés européennes ;

Vu la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat ;

Vu la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 modifiée relative à l'aide juridique ;

Vu le décret n° 84-972 du 26 octobre 1984 relatif aux congés annuels des fonctionnaires de l'Etat ;

Vu le décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 modifié, portant application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ;

Vu le décret n° 2002-63 du 14 janvier 2002 modifié, relatif à l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires des services déconcentrés ;

Vu le décret n° 2002-634 du 29 avril 2002 modifié, portant création du compte épargne-temps dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature ;

Vu le décret n° 2008-1136 du 3 novembre 2008 modifié, modifiant le décret n° 2002-634 du 29 avril 2002 modifié, portant création du compte épargne-temps dans la fonction publique de

l'Etat et dans la magistrature et indemnisant des jours accumulés sur le compte épargne-temps des agents de la fonction publique de l'Etat et des magistrats de l'ordre judiciaire ;

Vu le décret n° 2009-1065 du 28 août 2009 modifié, modifiant certaines dispositions relatives au compte épargne-temps dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature ;

Vu l'arrêté du 28 août 2009 pris pour l'application du décret n° 2002-634 du 29 avril 2002 modifié portant création du compte épargne-temps dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature ;

Vu le code de justice administrative ;

Vu la décision du bureau d'aide juridictionnelle près le tribunal de grande instance d'Orléans du 22 juin 2012 admettant Mme M. au bénéfice de l'aide judiciaire partielle et fixant le montant de la part contributive de l'Etat à 25 % ;

Vu l'ordonnance du président de la Cour administrative d'appel de Nantes du 30 octobre 2012 réformant la décision du bureau d'aide juridictionnelle près le tribunal de grande instance d'Orléans du 22 juin 2012 et portant la part contributive de l'Etat à 55 % ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 7 janvier 2014 :

- le rapport de Mme Defranc-Dousset ;
- et les conclusions de M. Viéville, rapporteur public ;

1. Considérant que Mme Roxane M., adjoint administratif principal de 2<sup>ème</sup> classe du ministère de la défense, affectée à la direction des approvisionnements en produits de santé des armées (DAPSA) à Chanteau (Loiret) a fait une chute entraînant le scalp de son genou et de son avant-bras droit en juillet 2010, au titre de laquelle elle a formé une demande de congé longue maladie en septembre 2010 ; qu'ayant dû subir en novembre 2010 l'ablation de sa glande surrénale gauche, elle a renouvelé sa demande de congé longue maladie le 20 décembre 2010 ; que par une première décision du 19 janvier 2011, elle a été placée en congé de longue maladie, à plein traitement, pour la période du 6 août 2010 au 5 février 2011, puis par une décision du 12 juillet 2011, son congé de longue maladie a été prolongé dans les mêmes conditions pour la période du 6 février 2011 au 5 août 2011 ; que par lettre du 22 juillet 2011, elle a demandé à être réintégrée à compter du 6 août 2011 et a fait l'objet d'un arrêt de maladie jusqu'au 31 août 2011, date de son départ en retraite ; que n'ayant pu bénéficier de ses droits à congés annuels, par lettre du 1<sup>er</sup> septembre 2011, elle a saisi le ministre de la défense d'une demande d'indemnisation des 34 jours de congés non pris, rejetée par lettre du 8 décembre 2011 ;

Sur les conclusions à fin d'annulation de la décision du 8 décembre 2011 :

2. Considérant qu'aux termes de l'article 7 de la directive n° 2003/88 du 4 novembre 2003 susvisée : « *Article 7 Congé annuel 1. Les États 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.* » ;

3. Considérant que tout justiciable peut 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 par celle-ci, les mesures de transpositions nécessaires ; que les stipulations de l'article 7 précité de la directive n° 2003/88, telles qu'interprétées par la Cour de justice des communautés européennes dans son arrêt C-282-10 du 24 janvier 2012, et qui n'ont pas été transposées par la France dans le délai imparti, lequel expirait le 23 mars 2005, énoncent des obligations inconditionnelles et suffisamment précises ; qu'elles peuvent dès lors être invoquées à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir contre un acte administratif non réglementaire ;

4. Considérant qu'il résulte clairement des dispositions du paragraphe 1 de l'article 7 de la directive du 4 novembre 2003 susvisée telles qu'interprétées par la Cour de justice des communautés européennes dans son arrêt C-350/06 et C-520/06 du 20 janvier 2009, que ces dispositions font obstacle à l'extinction du droit à congé annuel à l'expiration d'une certaine période lorsque le travailleur a été en congé de maladie durant tout ou partie de cette période ;

5. Considérant qu'il résulte du paragraphe 2 de l'article 7 cité au point 2, tel qu'interprété par la Cour de justice des communautés européennes dans son arrêt mentionné au point 4, que ces stipulations s'opposent à des dispositions ou à des pratiques nationales qui prévoient que, lors de la fin de la relation de travail, aucune indemnité financière de congé annuel payé non pris n'est payée au travailleur qui a été en congé de maladie durant tout ou partie de la période de référence et/ou de la période de report, raison pour laquelle il n'a pas pu exercer son droit au congé annuel payé ; que Mme M. est, dès lors, fondée à se prévaloir de ces dispositions, en tant qu'elles ne permettent pas à un employeur public ou privé de refuser de payer tout congé payé qu'un agent, en congé de maladie, n'a pas pris avant la fin de son engagement ;

6. Considérant que Mme M. a été placée en congé de longue maladie à compter du 6 août 2010 jusqu'au 5 août 2011 par décisions des 19 janvier 2011 et 12 juillet 2011 ; qu'elle a demandé à être réintégrée à compter du 6 août 2011 et a fait l'objet d'un arrêt de travail pour la période du 30 juin 2011 au 31 août 2011, date fixée pour son départ en retraite par arrêté du 18 mars 2011, dont la durée a été défalquée des jours épargnés sur son compte épargne-temps ; que par suite, et alors qu'il apparaît que l'intéressée s'est trouvée involontairement dans l'incapacité de bénéficier de ses droits à congé annuels, elle est fondée à soutenir qu'en rejetant la demande d'indemnisation présentée le 1<sup>er</sup> septembre 2012, l'administration a méconnu les dispositions de l'article 7 de la directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003 ;

7. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la décision du 8 décembre 2011 par laquelle le ministre de la défense a rejeté sa demande d'indemnisation des jours de congés annuels non pris doit être annulée ;

Sur les conclusions indemnitaires :

S'agissant de la fin de non-recevoir opposée par le ministre de la défense :

8. Considérant que si les conclusions tendant à une condamnation pécuniaire doivent en principe être chiffrées sous peine d'irrecevabilité, il n'en va pas ainsi lorsque le montant de la condamnation est déterminé par application de dispositions législatives ou réglementaires ; qu'en l'espèce, rien ne s'oppose à ce que le ministre puisse procéder au calcul de la somme réclamée par Mme M. au vu des textes applicables au statut des adjoints administratifs dont elle relevait ; que par suite, et alors en tout état de cause que par un mémoire enregistré le 29 octobre 2013 Mme M. a chiffré le montant de sa demande à la somme de 2 848,46 euros, le ministre de la défense n'est pas fondé à soutenir que ses conclusions indemnitaires sont irrecevables à défaut d'avoir été chiffrées ;

9. Considérant qu'aux termes de l'arrêt C337/10 du 3 mai 2012 de la Cour de justice des communautés européennes dont se prévaut la requérante, il appartient aux états membres : *« d'une part, de décider s'ils octroient aux fonctionnaires des droits à congé payé supplémentaires s'ajoutant au droit à un congé annuel payé minimal de quatre semaines, en prévoyant ou non un droit, pour le fonctionnaire partant à la retraite, à une indemnité financière si ce dernier n'a pu bénéficier de ces droits supplémentaires en raison du fait qu'il n'a pas exercé ses fonctions pour cause de maladie, et, d'autre part, de fixer les conditions de cet octroi »* ;

10. Considérant que les stipulations du paragraphe 2 de l'article 7 de la directive 2003/88 citée au point 2 telles qu'interprétées par la Cour de justice des communautés européennes : *« ne s'opposent pas à des dispositions du droit national accordant au fonctionnaire des droits à congé payé supplémentaires s'ajoutant au droit à un congé annuel payé minimal de quatre semaines, sans que soit prévu le paiement d'une indemnité financière lorsque le fonctionnaire partant à la retraite n'a pas pu bénéficier de ces droits supplémentaires en raison du fait qu'il n'a pu exercer ses fonctions pour cause de maladie »* ; qu'aucune disposition législative ou réglementaire de droit national ne prévoit l'indemnisation des droits à congés annuels supplémentaires, supérieurs à quatre semaines, non consommés pour cause de maladie, antérieurement au départ en retraite d'un fonctionnaire ; que par suite la requérante ne peut être fondée à réclamer l'indemnisation que des seules quatre semaines de congé payé annuel minimal pour chacune des périodes de référence considérées, c'est-à-dire au titre des années 2010 et 2011, déduction faite des éventuels congés annuels déjà pris et en tenant compte des droits effectivement ouverts ;

Sur les conclusions tendant à la prise en compte des jours figurant sur son compte épargne-temps au titre du régime de retraite additionnelle :

10. Considérant qu'aux termes de l'article R. 421-1 du code de justice administrative : *« Sauf en matière de travaux publics, la juridiction ne peut être saisie que par la voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée. (...) »* ; qu'aux termes de l'article R. 412-1 du même code : *« La requête doit à peine d'irrecevabilité, être accompagnée, sauf impossibilité justifiée, de la décision attaquée ou, dans le cas mentionné à l'article R. 421-2, de la pièce justifiant de la date de dépôt de la réclamation. »* ;

11. Considérant, en tout état de cause, que préalablement à l'introduction de son recours, la requérante n'a pas adressé au ministre de la défense de demande tendant à la prise en compte des jours restant sur son compte épargne-temps au titre du régime de retraite additionnel dont elle bénéficie ; que sa lettre du 1<sup>er</sup> septembre 2011 se bornait à demander l'indemnisation de 34 jours de congés annuels non pris ; que le ministre n'a défendu au fond qu'à titre subsidiaire et à titre principal, a opposé une fin de non-recevoir tirée du défaut de chiffrage des conclusions indemnitaires ; que par suite, et alors même que la fin de non-recevoir invoquée par le ministre n'avait pas trait à l'absence de réclamation préalable, les conclusions présentées par Mme M. au titre de la prise en compte des jours épargnés figurant sur son compte épargne-temps sont, à défaut de réclamation préalable, irrecevables ;

Sur les conclusions à fin d'injonction :

12. Considérant que l'exécution du présent jugement implique nécessairement que le ministre de la défense verse à Mme M. la somme payant les congés annuels qu'elle n'a pu prendre du fait de son placement en congé de maladie antérieurement à son départ en retraite, déduction faite ainsi qu'il a été dit au point 10 des congés annuels déjà pris et des droits effectivement ouverts, le tout dans la limite de quatre semaines ouvrables pour chacune des périodes de référence considérées, et ce, dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement ; qu'il y a lieu de renvoyer l'intéressée devant l'administration aux fins de liquidation de cette créance ;

Sur les conclusions présentées sur le fondement des dispositions des articles L. 761-1 du code de justice administrative et 37 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique :

13. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 000 (mille) euros au titre des frais exposés par Mme M. et non compris dans les dépens, sous réserve que son conseil renonce à percevoir la part contributive de l'Etat ;

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : La décision du 8 décembre 2011 par laquelle le ministre de la défense a refusé à Mme M. l'indemnisation de ses jours de congés annuels non pris est annulée.

Article 2 : Il est enjoint au ministre de la défense de procéder à la liquidation et au versement de la somme due à Mme M. au titre des congés annuels qu'elle n'a pu prendre du fait de son placement en congé de maladie antérieurement à sa mise à la retraite, selon les modalités définies dans le présent jugement, dans un délai de trois mois à compter de sa notification.

Article 3 : L'Etat versera à Me Beauquin, conseil de Mme M., la somme de 1 000 (mille) euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, sous réserve que celui-ci renonce au bénéfice de la part contributive de l'Etat.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à Mme Roxane M. et au ministre de la défense.

Délibéré après l'audience du 7 janvier 2014 à laquelle siégeaient :

M. Coquet, président,  
Mme Le Griel, premier conseiller,  
Mme Defranc-Dousset, premier conseiller,

Lu en audience publique le 21 janvier 2014.

Le rapporteur,

Le président,

Hélène DEFRANC-DOUSSET

Franck COQUET

Le greffier,

Agnès BRAUD

La République mande et ordonne au ministre de la défense en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées de pourvoir à l'exécution du présent jugement.