

ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

3 mai 2012 (\*)

«Politique sociale — Directive 2003/88/CE — Conditions de travail — Aménagement du temps de travail — Droit à un congé annuel payé — Indemnité financière en cas de maladie — Fonctionnaires (pompiers)»

Dans l'affaire C-337/10,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE introduite par le Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Allemagne), par décision du 25 juin 2010, parvenue à la Cour le 7 juillet 2010, dans la procédure

**Georg Neidel**

contre

**Stadt Frankfurt am Main,**

LA COUR (cinquième chambre),

composée de M. M. Safjan, président de chambre, MM. E. Levits (rapporteur) et A. Borg Barthet, juges,

avocat général: M<sup>me</sup> V. Trstenjak,

greffier: M<sup>me</sup> A. Impellizzeri, administrateur,

vu la procédure écrite à la suite de l'audience du 8 mars 2012,

considérant les observations présentées:

- pour M. Georg Neidel, par M<sup>e</sup> K. Schmidt-Strunk, Rechtsanwalt,
- pour le gouvernement allemand, par M. J. Möller, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement danois, par M. C. Vang, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement italien, par M<sup>me</sup> G. Palmieri, en qualité d'agent, assistée de M<sup>me</sup> M. Russo, avvocato dello Stato,
- pour le gouvernement autrichien, par M<sup>me</sup> C. Pesendorfer, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M. S. Ossowski, en qualité d'agent,
- pour la Commission européenne, par MM. V. Kreuzschitz et M. van Beek, en qualité d'agents,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

**Arrêt**

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 7 de la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil, du 4 novembre 2003, concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail (JO L 299, p. 9).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant M. Neidel à son ancien employeur, la Stadt Frankfurt am Main (ville de Francfort-sur-le-Main), au sujet du droit de l'intéressé à une indemnité financière pour congé annuel payé non pris lors de son départ à la retraite.

### **Le cadre juridique**

#### *La réglementation de l'Union*

- 3 L'article 1<sup>er</sup> de la directive 2003/88, intitulé «Objet et champ d'application», prévoit:  

«1. La présente directive fixe des prescriptions minimales de sécurité et de santé en matière d'aménagement du temps de travail.

2. La présente directive s'applique:

  - a) aux périodes minimales [...] de congé annuel [...]

[...]

3. La présente directive s'applique à tous les secteurs d'activités, privés ou publics, au sens de l'article 2 de la directive 89/391/CEE [du Conseil, du 12 juin 1989, concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail (JO L 183, p. 1)], sans préjudice des articles 14, 17, 18 et 19 de la présente directive.

[...]»
- 4 L'article 7 de la directive 2003/88, intitulé «Congé annuel», est libellé comme suit:  

«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.»
- 5 L'article 15 de cette directive, intitulé «Dispositions plus favorables», dispose:  

«La présente directive ne porte pas atteinte à la faculté des États membres d'appliquer ou d'introduire des dispositions législatives, réglementaires ou administratives plus favorables à la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs ou de favoriser ou de permettre l'application de conventions collectives ou d'accords conclus entre partenaires sociaux plus favorables à la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs.»
- 6 L'article 17 de la directive 2003/88 prévoit que les États membres peuvent déroger à certaines dispositions de cette directive. Toutefois, aucune dérogation n'est admise en ce qui concerne l'article 7 de ladite directive.  
  
*La réglementation nationale*
- 7 Le statut des fonctionnaires du Land de Hesse (Hessisches Beamten-gesetz) prévoit à son article 106 que les fonctionnaires ont droit à un congé annuel avec maintien de leur rémunération.

- 8 L'article 50, paragraphe 1, de ce statut dispose:
- «Les fonctionnaires partent à la retraite à la fin du mois au cours duquel ils atteignent l'âge de 65 ans (limite d'âge).» Pour les fonctionnaires appartenant au corps des pompiers, la limite d'âge est fixée à 60 ans au lieu de 65 ans.
- 9 En vertu de l'article 21, point 4, de la loi portant statut des fonctionnaires dans les Länder (Beamtenstatusgesetz), le départ à la retraite met fin à la qualité de fonctionnaire.
- 10 Le règlement du Land de Hesse relatif aux congés annuels (Hessische Urlaubsverordnung, ci-après la «HUrlVO») précise le début et la fin de l'année de référence ainsi que la naissance et l'extinction du droit au congé annuel.
- 11 L'article 8, paragraphe 1, de la HUrlVO prévoit:
- «[...] Lorsque l'intéressé perd la qualité de fonctionnaire en raison du fait qu'il a atteint l'âge légal de la retraite, son droit à congé est égal à 6/12<sup>e</sup> du droit annuel lorsque cette perte intervient au cours de la première moitié de l'année de référence et à la totalité du droit annuel lorsqu'elle intervient au cours de la seconde moitié de l'année.»
- 12 L'article 9, de la HUrlVO, intitulé «Répartition du congé sur l'année et report», est libellé au paragraphe 2 comme suit:
- «Le congé doit en principe être pris au cours de l'année au titre de laquelle il est accordé. Le fonctionnaire perd son droit aux congés qui n'ont pas été pris dans un délai de 9 mois après la fin de ladite année.»

### **Le litige au principal et les questions préjudicielles**

- 13 M. Neidel, né le 2 août 1949, a commencé à travailler dans les services de la Stadt Frankfurt am Main en 1970. Il y a occupé les fonctions de pompier, puis celles de pompier principal. Il bénéficiait du statut de fonctionnaire.
- 14 À partir du 12 juin 2007, M. Neidel s'est trouvé en situation d'incapacité de travail pour raison médicale. À la fin du mois d'août 2009, ayant 60 ans révolus, il a pris sa retraite et perçoit, depuis lors, une pension mensuelle dont le montant s'élève à 2 463,24 euros.
- 15 Compte tenu du fait que la durée normale de travail hebdomadaire des pompiers employés par la Stadt Frankfurt am Main ne correspond pas à la semaine de 5 jours ouvrables, M. Neidel avait droit à 26 jours de congés pour chacune des années 2007 à 2009. En outre, il bénéficiait d'un congé compensatoire, calculé en heures, au titre des jours fériés tombant, au cours de l'année civile en cause, un jour habituellement ouvrable.
- 16 Eu égard à cette réglementation, les parties au principal considèrent que M. Neidel avait droit, au total, à des congés de 31 jours en 2007, 35 jours en 2008 et 34 jours en 2009. De ces congés, le requérant n'a pris que 14 jours au titre de l'année 2007. Il lui restait donc un droit à congés non pris de 86 jours, ce qui correspond à un montant de 16 821,60 euros bruts.
- 17 La demande de M. Neidel tendant à ce qu'une indemnité financière pour congé non pris de ce montant lui soit versée a été rejetée par une décision de la Stadt Frankfurt am Main au motif que le droit de la fonction publique allemand ne prévoit pas le paiement des jours de congés non pris. Selon la Stadt Frankfurt am Main, l'article 7, paragraphe 2, de la directive 2003/88 n'est pas applicable aux fonctionnaires. Elle fait valoir en outre qu'une mise à la retraite ne relève pas de la notion de «fin de relation de travail» au sens de ladite disposition.
- 18 Le Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, saisi par M. Neidel d'un recours contre ladite décision et éprouvant des doutes quant au bien-fondé de l'interprétation de l'article 7 de la directive 2003/88 avancée par la Stadt Frankfurt am Main, a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

- «1) L'article 7 de la directive 2003/88[...] s'applique-t-il également aux fonctionnaires?
- 2) L'article 7, paragraphe 1, de la directive 2003/88[...] vise-t-il également le droit au congé annuel ou de détente si le droit national prévoit un tel droit pour plus de 4 semaines.
- 3) L'article 7, paragraphe 1, de la directive 2003/88[...] couvre-t-il également les droits à congé accordés en vertu du droit national en plus du congé annuel ou de détente pour compenser des jours fériés travaillés en raison d'une répartition irrégulière du temps de travail.
- 4) Un fonctionnaire en retraite peut-il déduire directement de l'article 7, paragraphe 2, de la directive 2003/88[...] un droit à indemnisation d'un congé annuel ou de détente s'il n'a pas exercé ses fonctions pour cause de maladie et que, de ce fait, il n'a pas été en mesure de prendre ses congés sous la forme d'un droit à s'absenter de son service?
- 5) L'extinction prématurée du droit à des congés, telle qu'elle est prévue par le droit national, peut-elle être opposée au moins partiellement à un tel droit à une indemnité pour congés non pris?
- 6) Le droit à indemnité prévu à l'article 7, paragraphe 2, de la directive 2003/88[...] vise-t-il uniquement le droit à un congé annuel minimal de quatre semaines garanti à l'article 7, paragraphe 1, de la même directive ou s'étend-il en outre également aux droits à des jours de congés supplémentaires prévus par le droit national? Ces droits élargis incluent-ils également les droits à congé qui résultent uniquement d'une répartition spécifique du temps de travail?»

### **Sur les questions préjudicielles**

#### *Sur la première question*

- 19 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 7 de la directive 2003/88 s'applique à un fonctionnaire exerçant des activités de pompier dans des conditions normales.
- 20 À cet égard, il y a lieu de rappeler, tout d'abord, que, selon l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, de la directive 2003/88, lu en combinaison avec l'article 2 de la directive 89/391, auquel il renvoie, lesdites directives s'appliquent à tous les secteurs d'activités, privés ou publics, afin de promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail et de réglementer certains aspects de l'aménagement de leur temps de travail.
- 21 Ainsi, la Cour a jugé que le champ d'application de la directive 89/391 doit être conçu de manière large, de sorte que les exceptions à ce champ d'application, prévues à l'article 2, paragraphe 2, premier alinéa, de celle-ci, doivent être interprétées de manière restrictive (voir en ce sens, notamment, arrêts du 3 octobre 2000, Simap, C-303/98, Rec. p. I-7963, points 34 et 35, ainsi que du 12 janvier 2006, Commission/Espagne, C-132/04, point 22). En effet, lesdites exceptions n'ont été adoptées qu'aux seules fins de garantir le bon fonctionnement des services indispensables à la protection de la sécurité, de la santé ainsi que de l'ordre publics en cas de circonstances d'une gravité et d'une ampleur exceptionnelles (arrêt du 5 octobre 2004, Pfeiffer e.a., C-397/01 à C-403/01, Rec. p. I-8835, point 55, et ordonnance du 7 avril 2011, May, C-519/09, Rec. p. I-2761, point 19).
- 22 Aucune de ces circonstances n'étant pertinente en ce qui concerne la situation d'un fonctionnaire tel que le requérant au principal, l'activité de celui-ci relève du champ d'application de la directive 2003/88 (voir, en ce sens, ordonnance du 14 juillet 2005, Personalrat der Feuerwehr Hamburg, C-52/04, Rec. p. I-7111, points 57 à 59).
- 23 Force est de rappeler, ensuite, que, selon une jurisprudence constante, la notion de «travailleur» au sens de l'article 45 TFUE revêt une portée autonome et ne doit pas être interprétée de manière restrictive. Doit être considérée comme «travailleur» toute personne

qui exerce des activités réelles et effectives, à l'exclusion d'activités tellement réduites qu'elles se présentent comme purement marginales et accessoires. La caractéristique de la relation de travail est, selon cette jurisprudence, la circonstance qu'une personne accomplit pendant un certain temps, en faveur d'une autre et sous la direction de celle-ci, des prestations en contrepartie desquelles elle touche une rémunération (voir, notamment, arrêts du 3 juillet 1986, Lawrie-Blum, 66/85, Rec. p. 2121, points 16 et 17; du 23 mars 2004, Collins, C-138/02, Rec. p. I-2703, point 26, et du 7 septembre 2004, Trojani, C-456/02, Rec. p. I-7573, point 15).

- 24 À cet égard, il y a lieu de constater que la décision de renvoi ne contient aucune indication de nature à soulever des doutes quant au fait que la relation de travail entre M. Neidel et son employeur, la Stadt Frankfurt am Main, présentait les caractéristiques de la relation de travail énoncées au point 23 du présent arrêt.
- 25 Il convient, enfin, de préciser que la Cour a jugé que, en l'absence de toute distinction dans la clause d'exception figurant à l'article 45, paragraphe 4, TFUE, concernant les emplois dans l'administration publique, il est sans intérêt de savoir si un travailleur se trouve engagé en qualité d'ouvrier, d'employé ou de fonctionnaire, ou encore si son lien d'emploi relève du droit public ou du droit privé. Ces qualifications juridiques sont, en effet, variables au gré des législations nationales et ne sauraient, dès lors, fournir un critère d'interprétation approprié aux exigences du droit de l'Union (voir arrêt du 12 février 1974, Sotgiu, 152/73, Rec. p. 153, point 5).
- 26 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la première question que l'article 7 de la directive 2003/88 doit être interprété en ce sens qu'il s'applique à un fonctionnaire exerçant des activités de pompier dans des conditions normales.

*Sur la quatrième question*

- 27 Par sa quatrième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 7, paragraphe 2, de la directive 2003/88 doit être interprété en ce sens qu'un fonctionnaire a droit, lors de son départ à la retraite, à une indemnité financière pour congé annuel payé non pris en raison du fait qu'il n'a pas exercé ses fonctions pour cause de maladie.
- 28 À cet égard, il importe de rappeler que, ainsi qu'il ressort du libellé même de l'article 7, paragraphe 1, de la directive 2003/88, disposition à laquelle cette directive ne permet pas de déroger, tout travailleur bénéficie d'un congé annuel payé d'au moins quatre semaines. Ce droit au congé annuel payé, qui, selon une jurisprudence constante de la Cour, doit être considéré comme un principe du droit social de l'Union revêtant une importance particulière, est donc accordé à chaque travailleur (voir arrêt du 20 janvier 2009, Schultz-Hoff e.a., C-350/06 et C-520/06, Rec. p. I-179, point 54). Cette notion de «travailleur» s'applique, ainsi qu'il a été précisé dans la réponse donnée à la première question, à un fonctionnaire tel que le requérant au principal.
- 29 Lorsque la relation de travail prend fin, la prise effective du congé annuel payé n'est plus possible. Afin de prévenir que, du fait de cette impossibilité, toute jouissance par le travailleur de ce droit, même sous forme pécuniaire, soit exclue, l'article 7, paragraphe 2, de la directive 2003/88 prévoit que le travailleur a droit à une indemnité financière (arrêt Schultz-Hoff e.a., précité, point 56).
- 30 Ainsi, la Cour a considéré que l'article 7, paragraphe 2, de la directive 2003/88 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose 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 d'une période de report, raison pour laquelle il n'a pas pu exercer son droit au congé annuel payé (arrêt Schultz-Hoff e.a., point 62).
- 31 En l'occurrence, le départ à la retraite d'un fonctionnaire met fin à sa relation de travail, le droit national prévoyant en outre, ainsi qu'il a été précisé au point 9 du présent arrêt, la perte en ce qui le concerne, de la qualité de fonctionnaire.

- 32 Par conséquent, il convient de répondre à la quatrième question que l'article 7, paragraphe 2, de la directive 2003/88 doit être interprété en ce sens qu'un fonctionnaire a droit, lors de son départ à la retraite, à une indemnité financière pour congé annuel payé non pris en raison du fait qu'il n'a pas exercé ses fonctions pour cause de maladie.

*Sur les deuxième, troisième et sixième questions*

- 33 Par ces questions, qu'il y a lieu d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 7 de la directive 2003/88 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose 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 pu bénéficier de ces droits supplémentaires en raison du fait qu'il n'a pas exercé ses fonctions pour cause de maladie.
- 34 À cet égard, il y a lieu de rappeler que la Cour a jugé que la directive 2003/88 ne s'oppose pas à des dispositions du droit national prévoyant un droit au congé annuel payé, d'une durée supérieure à quatre semaines, accordé dans les conditions d'obtention et d'octroi fixées par ledit droit national (arrêt du 24 janvier 2012, Dominguez, C-282/10, point 47).
- 35 En effet, il ressort de manière explicite du libellé des articles 1<sup>er</sup>, paragraphes 1 et 2, sous a), 7, paragraphe 1, et 15 de la directive 2003/88 que l'objet de cette dernière se borne à fixer des prescriptions minimales de sécurité et de santé en matière d'aménagement du temps de travail ne portant pas atteinte à la faculté des États membres d'appliquer des dispositions du droit national plus favorables à la protection des travailleurs (arrêt Dominguez, précité, point 48).
- 36 Ainsi, comme il est loisible aux États membres de prévoir, selon l'origine de l'absence du travailleur en congé de maladie, un congé annuel payé d'une durée supérieure ou égale à la période minimale de quatre semaines garantie par la directive 2003/88 (arrêt Dominguez, précité, point 50), il leur appartient, 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.
- 37 Il s'ensuit qu'il convient de répondre aux deuxième, troisième et sixième questions que l'article 7 de la directive 2003/88 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose 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.

*Sur la cinquième question*

- 38 Par sa cinquième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 7, paragraphe 2, de la directive 2003/88 s'oppose à une disposition du droit national limitant, par une période de report de neuf mois à l'expiration de laquelle le droit au congé annuel payé s'éteint, le droit d'un fonctionnaire partant à la retraite, de cumuler les indemnités financières pour congés annuels payés non pris en raison d'une incapacité de travail.
- 39 À cet égard, il y a lieu de constater d'emblée que dans son arrêt du 22 novembre 2011, KHS (C-214/10, Rec. p. I-11757, point 35), la Cour a considéré que s'agissant de la période de report au-delà de laquelle le droit au congé annuel payé peut s'éteindre en cas de cumul de droits au congé annuel payé, il y a lieu d'apprécier, au regard de l'article 7 de la directive 2003/88, si ladite période peut raisonnablement être qualifiée de période au-delà de laquelle le congé annuel payé est dépourvu de son effet positif pour le travailleur en sa qualité de temps de repos.

- 40 Dans ce contexte, la Cour a rappelé que le droit au congé annuel payé revêt, en sa qualité de principe du droit social de l'Union, non seulement une importance particulière, mais qu'il est aussi expressément consacré à l'article 31, paragraphe 2, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, à laquelle l'article 6, paragraphe 1, TUE reconnaît la même valeur juridique que les traités (arrêt KHS, précité, point 37).
- 41 Il s'ensuit que, afin de respecter ce droit dont l'objectif est la protection du travailleur, toute période de report doit tenir compte des circonstances spécifiques dans lesquelles se trouve le travailleur en incapacité de travail pendant plusieurs périodes de référence consécutives. Ainsi, ladite période doit notamment garantir au travailleur de pouvoir disposer, au besoin, de périodes de repos susceptibles d'être échelonnées, planifiables et disponibles à plus long terme et dépasser substantiellement la durée de la période de référence pour laquelle elle est accordée (arrêt KHS, précité, point 38).
- 42 Or, dans l'affaire au principal, la période de report fixée à l'article 9, paragraphe 2, de la HUrIVO est de neuf mois, soit une durée inférieure à celle de la période de référence à laquelle elle se rattache.
- 43 Compte tenu des considérations qui précèdent, il convient de répondre à la cinquième question que l'article 7, paragraphe 2, de la directive 2003/88 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une disposition du droit national limitant, par une période de report de neuf mois à l'expiration de laquelle le droit au congé annuel payé s'éteint, le droit d'un fonctionnaire partant à la retraite de cumuler les indemnités pour congés annuels payés non pris en raison d'une incapacité de travail.

#### **Sur les dépens**

- 44 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (cinquième chambre) dit pour droit:

- 1) **L'article 7 de la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil, du 4 novembre 2003, concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail, doit être interprété en ce sens qu'il s'applique à un fonctionnaire exerçant des activités de pompier dans des conditions normales.**
- 2) **L'article 7, paragraphe 2, de la directive 2003/88 doit être interprété en ce sens qu'un fonctionnaire a droit, lors de son départ à la retraite, à une indemnité financière pour congé annuel payé non pris en raison du fait qu'il n'a pas exercé ses fonctions pour cause de maladie.**
- 3) **L'article 7 de la directive 2003/88 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à des dispositions du droit national, accordant au fonctionnaire des droits à congé payé supplémentaires s'ajoutant au droit à 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.**
- 4) **L'article 7, paragraphe 2, de la directive 2003/88 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une disposition du droit national limitant, par une période de report de neuf mois à l'expiration de laquelle le droit au congé annuel payé s'éteint, le droit d'un fonctionnaire partant à la retraite de cumuler les indemnités pour congés annuels payés non pris en raison d'une incapacité de travail.**

## Signatures

---

\* Langue de procédure: l'allemand.