

LE REPORT ET L'INDEMNISATION DES CONGES ANNUELS NON PRIS

RÉFÉRENCES JURIDIQUES

- Code Général de la Fonction Publique (CGFP),
- Décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux,
- Décret n° 88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale
- 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
- Arrêté du 21 juin 2025 relatif aux modalités d'assiette et de calcul de l'indemnité compensatrice pour congé annuel non pris en fin de relation de travail dans la fonction publique territoriale

Le décret n° 2025-564 du 21 juin 2025 et l'arrêté du même jour ont pour objectif de mettre en conformité le droit de la fonction publique avec la législation et la jurisprudence européenne en matière de report et d'indemnisation des congés.

Nous sommes actuellement en attente de la parution d'un décret modificatif intégrant l'obligation d'information des employeurs quant aux droits à congés annuels pouvant être reportés ou indemnisés, et d'une circulaire de la DGAFP qui viendra préciser les modalités d'applications de cette réforme.

Aussi, les précisions qui figurent dans cette analyse n'ont qu'un caractère indicatif dans l'attente de la publication de cette circulaire.

L'obligation d'information de l'employeurs quant aux droits à congés annuels reportés ou pouvant être indemnisés

Dans un récent arrêt du 17 octobre 2025, n° 495899, le Conseil d'Etat indique que le décret n° 84-972 du 26 octobre 1984 (décret relatif aux congés annuels pour la fonction publique d'Etat) est contraire aux dispositions de l'article 7 de la directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003 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 4 semaines prévue par cette directive, à l'information de l'agent par son employeur portant, d'une part, sur le nombre de jours de congés dont il dispose au titre des années de service antérieures à la suite de leur report en raison d'un congé de maladie, de maternité, de paternité et d'accueil de l'enfant ou d'adoption, [...] et, d'autre part, sur la date jusqu'à laquelle ces jours de congés peuvent être pris.

Le juge estime qu'il incombe donc à l'employeur d'informer ses agents, de manière précise et en temps utile, des conditions dans lesquelles ils risquent de perdre leur droit à congé.

Cependant, aucune précision n'est faite dans l'arrêt quant au moment auquel cette information doit être effectuée.

Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat enjoint le gouvernement de modifier le décret du 26 octobre 1984 dans le délai de 6 mois afin d'y intégrer cette obligation d'information.

Si cet arrêt concerne uniquement la fonction publique d'Etat, cette décision aura toutefois un impact sur la fonction publique territoriale. En effet, le décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 est rédigé dans les mêmes termes que le décret n° 84-972 du 26 octobre 1984 et il n'est donc pas non plus conforme à la réglementation européenne.

Au vu de cette jurisprudence, et dans l'attente de précisions ultérieures, nous vous conseillons d'informer vos agents absents à chaque fin d'année du nombre de jours de congés annuels acquis au cours de cette année, de la durée durant laquelle il peut en bénéficier, ainsi que de la date après laquelle ces congés seront perdus.

I – L'application de la réforme

Le décret n° 2025-564 du 21 juin 2025 et l'arrêté du même jour **s'appliquent aux fonctionnaires et aux agents contractuels de la fonction publique territoriale.**

Ces textes entrent en vigueur le 23 juin 2025.

Cependant, une disposition transitoire est prévue pour le report du fait d'un congé pour responsabilité parentale ou familiale. Dans ce cadre, **le décret s'applique aux situations individuelles pour lesquelles un droit au report peut être constaté du fait d'un congé pour responsabilité parentale ou familiale dont l'échéance est postérieure au 24 avril 2024** (date d'entrée en vigueur de la loi n° 2024-364 du 22 avril 2024 qui a introduit dans le Code général de la fonction publique la garantie du fonctionnaire à conserver le bénéfice des droits acquis avant le placement dans l'un de ces congés).

Pour les situations individuelles pour lesquelles un droit de report peut être constaté du fait d'un congé pour raison de santé, le décret s'applique aux cas où l'échéance du congé est postérieure au 23 juin 2025.

II – Le report des congés annuels non pris du fait d'un congé pour raison de santé

Le droit au report des congés annuels non pris en raison d'un congé pour raison de santé est désormais inscrit dans le statut des fonctionnaires territoriaux (cf. article 5-1 du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985).

Les congés de maladie concernés sont le congé de maladie ordinaire, le congé de maladie professionnelle ou d'accident de service, le congé de longue maladie ou de grave maladie et le congé de longue durée (cf. Circulaire DGCL du 8 juillet 2011, NOR : COTB1117639C).

Ne sont pas prises en compte les périodes de disponibilité, celles-ci n'ouvrant pas droit à congé annuel.

❖ Le droit au report des congés annuels acquis durant un congé de maladie

La période de report est fixée à 15 mois à compter de la reprise des fonctions et au plus tard à la fin de l'année durant laquelle le congé annuel est acquis.

Cette période de report peut être prolongée sur autorisation exceptionnelle de l'autorité territoriale.

Le nombre de jours de congés annuels reportés est limité aux droits non-utilisés relevant des 4 premières semaines de congé annuel par période de référence. Par exemple, pour un agent travaillant 5 jours par semaine le nombre de jours de congés annuels reportés correspondra aux droits non-utilisés dans la limite de 20 jours par an.

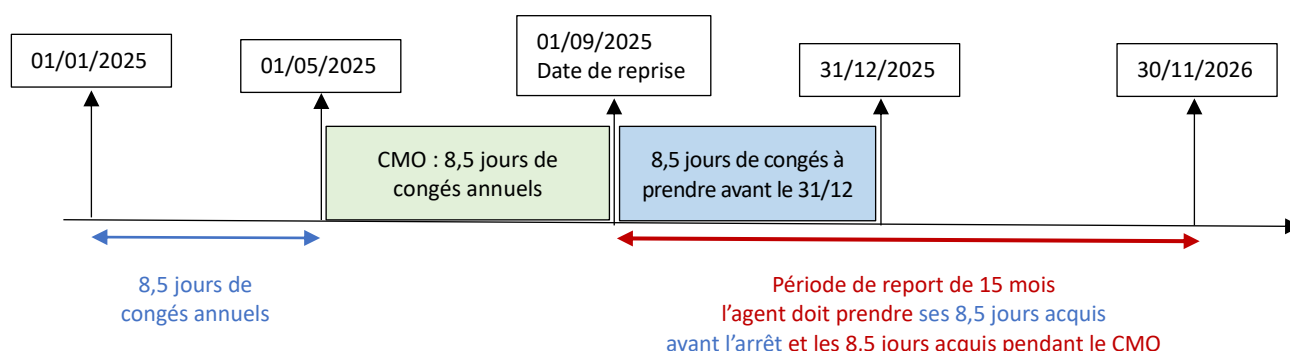
❖ Le droit au report des congés annuels acquis avant un congé de maladie

Le décret prévoit également le sort des congés annuels acquis avant un congé de maladie et que le fonctionnaire n'a pas été en mesure de prendre.

La période de report de ces congés est fixée à 15 mois à compter de la date de reprise de l'agent et ce report est limité à 20 jours.

❖ Exemples

- Un agent travaillant 5 jours par semaine est en congé de maladie ordinaire du 1^{er} mai 2025 au 31 août 2025, reprenant ses fonctions au 1^{er} septembre 2025.



Nombre de jours à congés annuels acquis avant le congé pour raison de santé du 1^{er} janvier 2025 au 30 avril 2025, soit durant 120 jours :

$(25/365) \times 120 = 8,22$ soit après arrondi 8,5 jours de congés annuels acquis (cf. circulaire du Ministère de l'Intérieur n° 82-70 du 9 avril 1982).

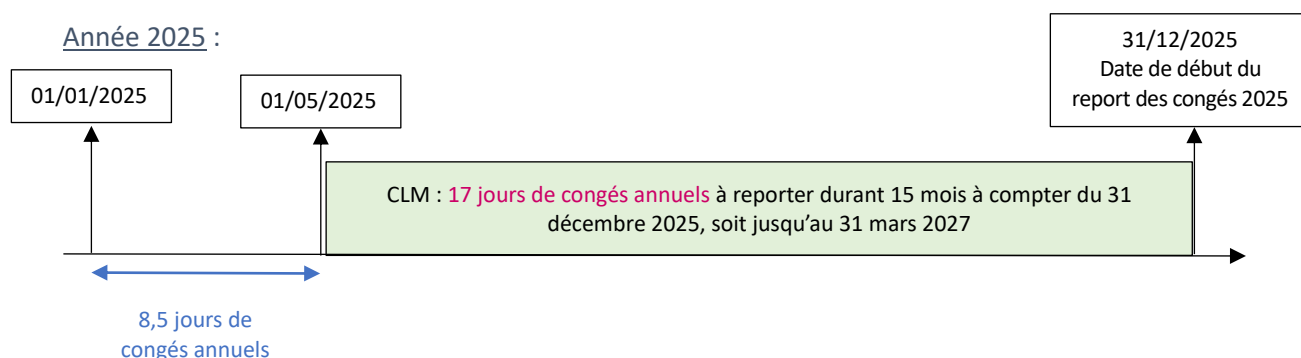
Nombre de jours de congés annuels acquis durant le congé pour raison de santé du 1^{er} mai 2025 au 31 août 2025, soit durant 123 jours :
 $(25/365) \times 123 = 8,42$ soit après arrondi 8,5 jours de congés annuels acquis

Nombre de jours de congés annuels acquis du 1^{er} septembre 2025 au 31 décembre 2025, soit durant 122 jours :
 $(25/365) \times 122 = 8,36$ soit après arrondi 8,5 jours de congés annuels acquis à prendre avant le 31 décembre 2025 car acquis après le congé de maladie.

Dans cet exemple, il apparaît que l'agent obtient 25,5 jours de congés annuels sur l'année 2025. Cet agent semble donc avoir plus de droit qu'un agent ayant travaillé toute l'année en raison de l'arrondi à la demi-journée supérieure prévue par la circulaire du Ministère de l'Intérieur n° 82-70 du 9 avril 1982.

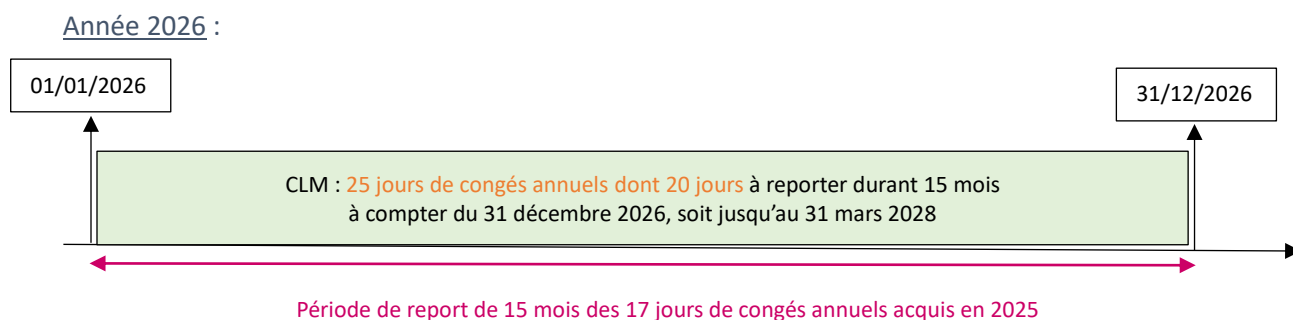
A ce jour, la circulaire de la DGAFP relative à l'application de la réforme du report et de l'indemnisation des congés annuels n'étant pas parue, nous ne savons pas si la règle de l'arrondi va être modifiée ou s'il sera possible de limiter le nombre de jours acquis au nombre de jours pouvant être acquis au maximum sur l'année sans changement de situation (par exemple à 25 jours pour un agent travaillant 5 jours par semaine).

- Un agent travaillant 5 jours par semaine est en congé de longue maladie du 1^{er} mai 2025 au 30 avril 2027, et reprenant ses fonctions le 1^{er} mai 2027.

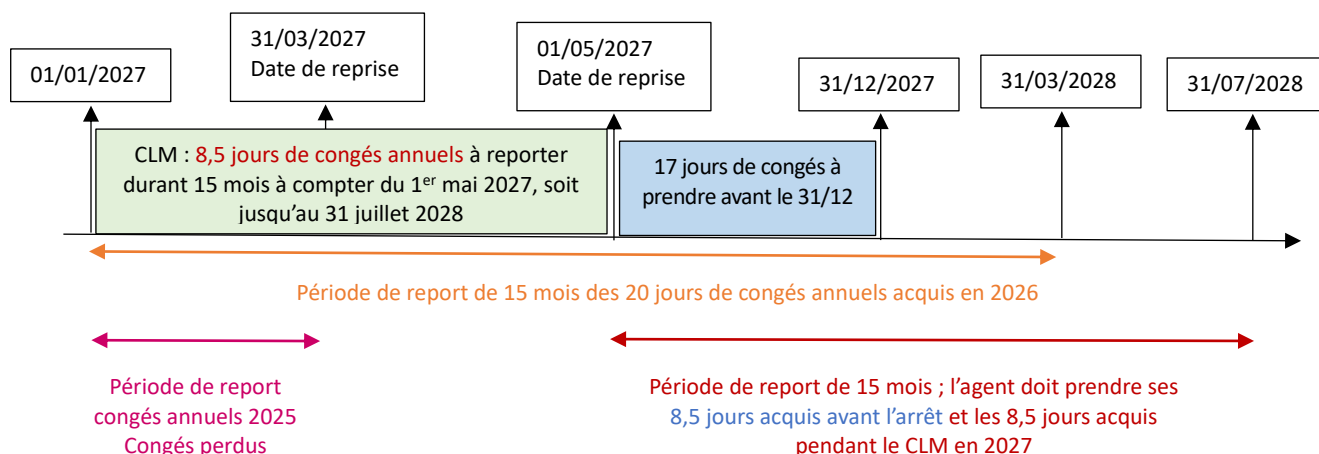


Nombre de jours à congés annuels acquis du 1^{er} janvier 2025 au 30 avril 2025, soit durant 120 jours :
 $(25/365) \times 120 = 8,22$ soit après arrondi 8,5 jours de congés annuels acquis

Nombre de jours de congés annuels acquis du 1^{er} mai 2025 au 31 décembre 2025, soit durant 245 jours :
 $(25/365) \times 245 = 16,78$ soit après arrondi 17 jours de congés annuels acquis



Année 2027 :



Nombre de jours à congés annuels acquis durant le congé de longue maladie du 1^{er} janvier 2027 au 30 avril 2027, soit durant 120 jours :

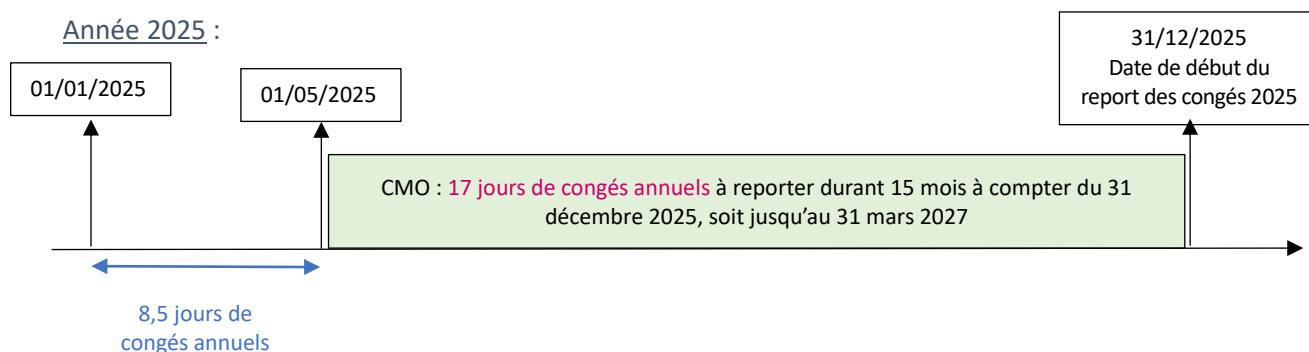
$(25/365) \times 120 = 8,22$ soit après arrondi 8,5 jours de congés annuels acquis

Nombre de jours de congés annuels acquis après la reprise de fonction suite au congé de longue maladie du 1^{er} mai 2027 au 31 décembre 2027, soit durant 245 jours :

$(25/365) \times 245 = 16,78$ soit après arrondi 17 jours de congés annuels acquis

- Un agent travaillant 5 jours par semaine est en congé de maladie ordinaire du 1^{er} mai 2025 au 30 avril 2026, en disponibilité d'office pour raison de santé du 1^{er} mai 2026 au 30 avril 2027, reprenant ses fonctions au 1^{er} mai 2027

Année 2025 :



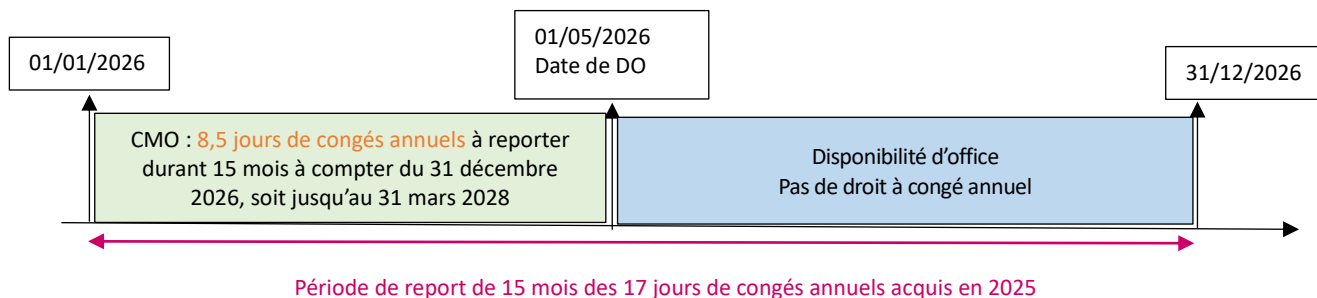
Nombre de jours à congés annuels acquis avant le congé de maladie ordinaire du 1^{er} janvier 2025 au 30 avril 2025, soit durant 120 jours :

$(25/365) \times 120 = 8,22$ soit après arrondi 8,5 jours de congés annuels acquis

Nombre de jours de congés annuels acquis durant le congé de maladie ordinaire du 1^{er} mai 2025 au 31 décembre 2025, soit durant 245 jours :

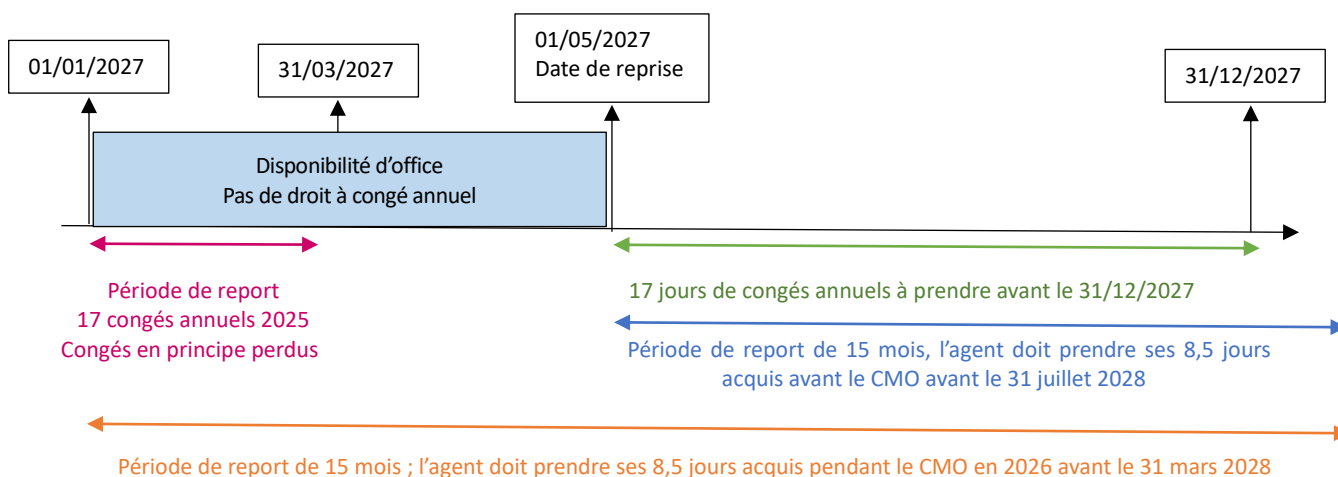
$(25/365) \times 245 = 16,78$ soit après arrondi 17 jours de congés annuels acquis

Année 2026 :



Nombre de jours à congés annuels acquis durant le congé de maladie ordinaire du 1^{er} janvier 2026 au 30 avril 2026, soit durant 120 jours :
 $(25/365) \times 120 = 8,22$ soit après arrondi 8,5 jours de congés annuels acquis

Année 2027 :



Nombre de jours de congés annuels acquis suite à la reprise après la disponibilité d'office pour raison de santé du 1^{er} mai 2027 au 31 décembre 2027, soit durant 245 jours :
 $(25/365) \times 245 = 16,78$ soit après arrondi 17 jours de congés annuels acquis à prendre avant le 31 décembre 2027 car acquis après le congé de maladie.

III – Le report des congés annuels non pris pour responsabilité parentale ou familiale

La prise en compte de cette situation fait suite à l'introduction dans le Code général de la fonction publique depuis le 24 avril 2024 du maintien des droits acquis avant une absence pour motif parental ou familial (cf. article 36 de la loi n° 2024-364 du 22 avril 2024).

Au vu de cette loi, sont concernés les agents ayant bénéficié d'un congé parental ou de l'un des congés suivants :

- Congé de maternité,
- Congé de naissance,
- Congé pour l'arrivée d'un enfant placé en vue de son adoption,
- Congé d'adoption,

- Congé de paternité et d'accueil de l'enfant,
- Congé de présence parentale,
- Congé de solidarité familiale,
- Congé de proche aidant.

❖ **Le droit au report des congés annuels acquis avant un congé pour responsabilité parentale ou familiale :**

Les congés annuels acquis avant un congé pour responsabilité parentale ou familiale peuvent être intégralement reportés, c'est-à-dire que la limite de 4 premières semaines de congés annuels par période de référence ne doit pas leur être appliquée.

Les autres règles prévues pour le report de congés acquis avant un congé de maladie s'appliquent :

- La période de report de ces congés est fixée à 15 mois à compter de la date de reprise de l'agent,
- Cette période de report peut être prolongée sur autorisation exceptionnelle de l'autorité territoriale.

❖ **Le droit au report des congés annuels acquis pendant un congé pour responsabilité parentale ou familiale :**

Les congés annuels acquis pendant un congé pour responsabilité parentale ou familiale (hors congé parental) peuvent être intégralement reportés, c'est-à-dire que la limite de 4 premières semaines de congés annuels par période de référence ne doit pas leur être appliquée.

Les autres règles prévues pour le report de congés acquis avant un congé de maladie s'appliquent :

- La période de report de ces congés est fixée à 15 mois à compter de la date de reprise de l'agent, et au plus tard à la fin de l'année durant laquelle le congé annuel est acquis,
- Cette période de report peut être prolongée sur autorisation exceptionnelle de l'autorité territoriale.

IV – L'indemnisation des congés annuels non pris en fin de relation de travail

❖ **La détermination des jours devant être indemnisés**

Le décret instaure un droit à indemnisation lorsque l'agent n'a pas été en mesure de prendre ses congés annuels avant la cessation de son activité professionnelle.

L'indemnisation est limitée aux droits non utilisés relevant des 4 premières semaines de congés annuels par année civile sauf lorsque ces droits n'ont pas été consommés du fait d'un congé pour responsabilité parentale ou familiale.

Ainsi, les congés annuels indemnisables sont les congés qui auraient pu être utilisés dans le cadre d'un report si l'agent n'avait pas cessé d'exercer ses fonctions. Il s'agit donc des congés annuels que l'agent n'a pas été en mesure de prendre avant la fin de la relation professionnelle du fait d'un congé pour raison de santé ou d'un congé pour responsabilité parentale ou familiale.

Pour rappel, selon le juge administratif, l'indemnisation est également due lorsque l'impossibilité de prendre les congés annuels avant la fin de la relation de travail résulte d'un motif tiré de l'intérêt du service considéré comme indépendant de la volonté de l'agent (cf. CAA de Marseille, du 6 juin 2017, n° 15MA02573). Ce cas d'ouverture de l'indemnisation n'est pas prévu par le décret car il ne correspond pas à l'objet des directives dont le texte vise à assurer la transposition. L'indemnisation en pareil cas continuera donc de s'exercer selon les principes de la jurisprudence administrative.

Le décret ne précise pas le motif de la fin de la relation de travail. Avant la parution de ce décret, ont notamment été considérées par le juge administratif comme ouvrant droit à l'indemnisation :

- L'admission à la retraite (cf. CAA de Paris, du 31 juillet 2015, n° 15PA00448 ; CAA de Marseille, du 6 juin 2017, n° 15MA02573 ; CAA de Nancy du 21 juillet 2022 n° 19NC03752) ;
- La mutation (cf. CE du 7 décembre 2015, n° 374743) ;
- La réintégration après un détachement (cf. TA Cergy-Pontoise du 3 décembre 2019, n° 1804150) ;
- La radiation des cadres pour abandon de poste (cf. CAA de Bordeaux du 17 mai 2021, n° 19BX00519).

❖ Exemples

- Un agent travaillant 5 jours par semaine est en congé de maladie ordinaire du 1^{er} mai 2025 au 31 août 2025, mutant le 1^{er} septembre 2025.

Année	Dates		Position	Nb de jours de CA acquis	Date de début du report	Date d'échéance du report	Nombre de jours à indemniser
2025	01/01/2025	30/04/2025	Activité	8,5	01/09/2025	30/11/2026	8,5
2025	01/05/2025	31/08/2025	CMO	8,5	01/09/2025	30/11/2026	8,5
Total							17

- Un agent travaillant 5 jours par semaine est en congé de maladie ordinaire du 1^{er} mai 2025 au 30 avril 2026, en disponibilité d'office pour raison de santé du 1^{er} mai 2026 au 30 avril 2027, mis en retraite pour invalidité au 1^{er} mai 2027

Année	Dates		Position	Nb de jours de CA acquis	Date de début du report	Date d'échéance du report	Nombre de jours à indemniser
2025	01/01/2025	30/04/2025	Activité	8,5	01/05/2027*	31/07/2028	8,5
2025	01/05/2025	31/12/2025	CMO	17	31/12/2025	31/03/2027	0
2026	01/01/2026	30/04/2026	CMO	8,5	31/12/2026	31/03/2028	8,5
2026	01/05/2026	31/12/2026	DO	0	/	/	0
2027	01/01/2027	30/04/2027	DO	0	/	/	0
Total							17

* Puisqu'il n'y a pas de reprise de l'agent avant sa mise à la retraite d'office, il semble que la période de report des congés annuels acquis avant la maladie débute dans ce cas à compter de la date de mise à la retraite. Ces congés seront donc systématiquement indemnisés.

❖ Les modalités de calcul de l'indemnité compensatrice pour congé annuel non pris

Les modalités de calcul de l'indemnité compensatrice pour congé annuel non pris en fin de relation de travail sont précisées par l'arrêté du 21 juin 2025.

La formule de calcul est la suivante :

Indemnisation d'un jour de congé annuel non pris = (rémunération mensuelle brute x 12) / 250

La rémunération de référence est la dernière rémunération versée au titre de l'exercice effectif des fonctions sur un mois d'exercice complet. Le cas échéant, cette rémunération tient compte des évolutions de la situation statutaire ou indemnitaire de l'agent qui sont intervenues entre la dernière date d'exercice effectif des fonctions et la date de fin de relation de travail.

La rémunération de référence inclut le traitement et ses accessoires (indemnité de résidence et supplément familial de traitement) **ainsi que le régime indemnitaire à l'exception de certaines primes et indemnités désignées par leur objet :**

- Les versements exceptionnels ou occasionnels, notamment liés à l'appréciation individuelle ou collective de la manière de servir ;
- Les indemnités liées au dépassement effectif du cycle de travail à l'exception des indemnités pour heures supplémentaires annualisées d'enseignement ;
- Les indemnités liées à l'organisation du travail ;
- Les versements exceptionnels ou occasionnels liés aux indemnités relatives aux primo-affectations, aux mobilités et aux restructurations, ainsi que toutes autres indemnités de même nature ;
- Les versements exceptionnels ou occasionnels de primes et indemnités correspondant à un fait générateur unique.

Ainsi, peuvent être considérés comme exclus de l'assiette de la rémunération :

- Le complément indemnitaire annuel (CIA). L'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) est en revanche prise en compte ;
- La prime d'intéressement à la performance collective des services (PIPCS) ;
- Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) ;
- Les heures complémentaires ;
- Les heures supplémentaires effectives (HSE) des enseignants artistiques ;
- L'indemnité complémentaire pour élections (ICPE) ;
- Les indemnités d'astreinte, d'intervention et de permanence ;
- L'indemnité horaire pour travail du dimanche et jours fériés ;
- L'indemnité forfaitaire pour travail du dimanche et jours fériés ;
- L'indemnité pour travail dominical régulier ;
- L'indemnité pour service de jour férié ;
- L'indemnité horaire pour travail normal de nuit ;
- La prime d'encadrement éducatif de nuit ;
- L'indemnité de sujétions horaires ;
- L'indemnité de mobilité ;
- Les primes dites de fin d'année ou « treizième mois » ;

- L'indemnité de fin de contrat (prime de précarité).

Sont également exclues de l'assiette de la rémunération de référence par le décret :

- Les primes et indemnités qui ont le caractère de remboursement de frais ;
- La participation de l'employeur au financement des garanties de la protection sociale complémentaire (PSC) ;
- Les indemnités versées dans le cadre d'une activité accessoire ainsi que les autres indemnités non directement liées à l'emploi.