Report et indemnisation des congés annuels

Le décret n° 2025-564 du 21 juin 2025 complété par un arrêté du même jour a pour objet de faire évoluer la réglementation nationale afin de **mettre en conformité le droit de la fonction publique avec la législation et la jurisprudence européennes** en matière de report et d'indemnisation des congés.

Notre éclairage

Le ministre de la fonction publique a annoncé que « ce texte sera accompagné d'une **circulaire, en cours de rédaction**, pour remplacer les circulaires en vigueur » (QE n° 1887 JO(AN) Q du 10 décembre 2024). Aussi, les précisions qui figurent dans l'analyse qui suit n'ont qu'un **caractère indicatif dans l'attente de la publication de la circulaire de la DGAFP**.

Report des congés annuels non pris pour cause de maladie

Le droit au report des **congés annuels acquis pendant un congé de maladie** est désormais inscrit dans le statut des fonctionnaires territoriaux (art. 5-1 nouveau du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985).

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 au titre de laquelle le congé annuel est dû. Sa durée peut être **prolongée sur autorisation exceptionnelle de l'autorité territoriale**.

Le report est limité aux droits non-utilisés relevant des **4 premières semaines de congé annuel** par période de référence.

Notre éclairage

Il s'agit pour l'essentiel de la **reprise au niveau réglementaire des principes dégagés par le Conseil d'Etat** qui, en l'absence de transposition interne avait reconnu le droit au report des congés non pris pour cause de maladie dans les conditions fixées par la jurisprudence européenne (avis n° 406009 du 26 avril 2017 analysé dans Actualités statutaires - le mensuel n° 262, juin 2017, p. 2).

Par rapport à l'état du droit résultant de l'avis du Conseil d'Etat précité, **deux aménagements** peuvent toutefois être relevés :

- point de départ de la période de report : ce n'est **plus systématiquement le 31 décembre de l'année de référence** dans le cas où le congé de maladie s'achève avant cette date ;
- durée de la période de report : la durée de 15 mois peut être **dépassée en cas d'accord de l'employeur** (autorisation exceptionnelle).

Le décret envisage également le sort des **congés annuels acquis avant un congé de maladie** et que le fonctionnaire n'a pas été en mesure de prendre. Le report s'exerce dans les mêmes conditions à compter de la reprise des fonctions.

Report des congés annuels non pris du fait d'un congé pour responsabilité parentale ou familiale

Notre éclairage

La prise en compte de cette situation fait suite à l'introduction dans le CGFP depuis le 24 avril 2024 du **maintien des droits acquis avant une absence pour motif parental ou familial** (art. 36 de la loi n° 2024-364 du 22 avril 2024 analysé dans Actualités statutaires - le mensuel n° 332, avril 2024, p. 2). Le soin de définir la limite du report revenait au règlement (rapport Sénat n° 213 du 13 décembre 2023).

Compte tenu des termes de la loi précitée, 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 dispositif est plus favorable qu'en cas de maladie : les **congés annuels acquis avant un congé pour responsabilité parentale ou familiale** peuvent être **intégralement reportés** c'est-à-dire sans la limite des 4 premières semaines de congé annuel (art. 5-1 précité du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985).

Les autres règles concernant la période de report s'appliquent : durée de 15 mois à compter de la reprise des fonctions, prolongation possible sur autorisation exceptionnelle de l'autorité territoriale.

Pour les congés acquis **pendant le congé pour responsabilité familiale ou parentale** (hors congé parental), le point de départ de la période de report est la reprise des fonctions et au plus tard la fin de l'année au titre de laquelle le congé annuel est dû.

Indemnisation des congés non pris en fin de relation de travail

Le décret instaure également un droit à indemnisation lorsque le fonctionnaire n'a pas été en mesure de prendre ses congés annuels avant la cessation d'activité (art. 5-2 nouveau du décret n° 85-1250 du 25 novembre 1985).

L'indemnisation est limitée aux droits non-utilisés relevant des **4 premières semaines de congé annuel** par période de référence sauf lorsque ces droits n'ont pas été consommés du fait d'un congé pour responsabilité parentale ou familiale.

Notre éclairage

Les congés annuels indemnisables sont les congés qui auraient pu être utilisés dans le cadre d'un report dans les cas et selon les dispositions du décret si l'agent n'avait pas cessé d'exercer ses fonctions. En d'autres termes, il s'agit des congés annuels que le fonctionnaire n'a pas été en mesure de prendre avant la fin de travail du fait d'un congé de maladie 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 au même titre que la maladie comme indépendant de la volonté de l'agent (CAA Marseille n° 15MA02573 du 6 juin 2017 analysé dans les Actualités statutaires – le mensuel n° 264, septembre 2017, p. 4). 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 (directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail et directive 2019/1158 du 20 juin 2019 relative à l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants). L'indemnisation en pareil cas continuera donc de s'exercer selon les principes de la jurisprudence administrative.

Par ailleurs, le décret ne précise pas le motif de la fin de la relation de travail. Pour rappel, ont notamment été considérées par le juge administratif comme ouvrant droit à l'indemnisation :

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

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.

Notre éclairage

Pour rappel, **en l'absence de disposition législative ou réglementaire applicable aux fonctionnaires**, la jurisprudence faisait référence à la « rémunération que l'agent aurait normalement perçue lors des congés annuels qu'il n'a pas pu prendre », « soit un taux journalier égal au trentième de son traitement net » (notamment CAA Bordeaux n° 14BX03684 du 13 juillet 2017 analysé dans les Actualités statutaires - le mensuel n° 263, juillet-août 2017, p.10, CAA Nancy n° 19NC03752 du 21 juillet 2022 analysé dans les Actualités statutaires - le mensuel n° 318, septembre 2022, p. 10).

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**. Sont prises en compte, le cas échéant, les **évolutions de la situation statutaire ou indemnitaire** de l'agent 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 (HSA) 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.

Notre éclairage

En conséquence, **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 les dimanches 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 par ailleurs 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.

Application des nouvelles règles aux agents contractuels

Le décret **supprime** le fondement juridique de l'indemnité compensatrice de congés annuels pour les agents contractuels (2ème, 3ème, 4ème et 5ème alinéas de l'article 5 du décret n° 88-145 du 15 février 1988).

Notre éclairage

A notre sens, l'explication réside dans le **renvoi opéré par le 1er alinéa de l'article 5 du décret n° 88-145 du 15 février 1988** aux conditions prévues par le décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux qui a pour effet de **rendre applicables aux agents contractuels les nouvelles dispositions** issues du décret et de l'arrêté du 21 juin 2025.

C'est pourquoi n'a pas été supprimée la précision figurant dans le statut des agents contractuels selon laquelle « l'indemnité est soumise aux mêmes retenues que la rémunération de l'agent » (ancien 6ème alinéa de l'article 5 du décret du 15 février 1988 devenu le 2nd).

Dans le sens de l'alignement des droits des agents contractuels sur ceux des fonctionnaires, la **notice accompagnant la publication du décret** mentionne au titre des publics concernés « les fonctionnaires et contractuels des trois versants de la fonction publique ».

La suppression des dispositions propres aux agents contractuels a notamment pour effet de ne plus exclure du bénéfice de l'indemnité compensatrice ceux d'entre eux qui ont été **licenciés pour motifs disciplinaires**.

Entrée en vigueur

Le décret et l'arrêté entrent en vigueur le **23 juin 2025.**

Une **disposition transitoire** est prévue pour le **report du fait d'un congé pour responsabilité parentale ou familiale** (art. 11) : 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 du 22 avril 2024 précitée qui a introduit dans le CGFP la garantie du fonctionnaire à conserver le bénéfice des droits acquis avant le placement dans l'un de ces congés).

📖 *Décret n° 2025-564 et arrêté du 21 juin 2025 publiés au Journal officiel du 22 juin 2025*

Notre éclairage

Voir le tableau ci-après pour une **synthèse des principales dispositions du décret.**

<table>
<tr><td colspan="4">Report¤</td><td colspan="2">Indemnisation¤</td></tr>
<tr><td colspan="2">Congés annuels non pris du fait d'un congé de maladie¤</td><td colspan="2">Congés annuels non pris du fait d'un congé pour responsabilité familiale ou parentale¤</td><td>Congés annuels non pris avant la fin de la relation de travail du fait d'un congé de maladie¤</td><td>Congés annuels non pris avant la fin de la relation de travail du fait d'un congé pour responsabilité familiale ou parentale¤</td></tr>
<tr><td>Congés annuels acquis avant le congé de maladie¤</td><td>Congés annuels acquis pendant le congé de maladie¤</td><td>Congés annuels acquis avant le congé pour responsabilité familiale ou parentale¤</td><td>Congés annuels acquis pendant le congé pour responsabilité familiale ou parentale¤</td><td colspan="2">Congés annuels indemnisables¤</td></tr>
<tr><td colspan="4">Durée de la période de report¶</td><td colspan="2" rowspan="3">Congés annuels non consommés qui auraient pu être utilisés dans le cadre du report de 15 mois (ou de la dérogation exceptionnelle)¤</td></tr>
<tr><td colspan="4">15 mois (dérogation possible sur autorisation exceptionnelle de l'autorité territoriale)¤</td></tr>
<tr><td colspan="4">Point de départ de la période de report¤</td></tr>
<tr><td>A compter de la reprise des fonctions¤</td><td>A compter de la reprise des fonctions et au plus tard à la fin de la période de référence (31 décembre de l'année au titre de laquelle le congé est dû)¤</td><td>A compter de la reprise des fonctions¤</td><td>A compter de la reprise des fonctions et au plus tard à la fin de la période de référence (31 décembre de l'année au titre de laquelle le congé est dû)¤</td><td colspan="2">¤</td></tr>
<tr><td colspan="4">Limite au report¤</td><td colspan="2">Limite à l'indemnisation¤</td></tr>
<tr><td colspan="2">4 premières semaines de congé annuel non utilisé par période de référence ¤</td><td colspan="2">Pas de limite¤</td><td>4 premières semaines de congé annuel non utilisé par période de référence¤</td><td>Pas de limite¤</td></tr>
</table>