



## Congés annuels : Report et Indemnisation

*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*

**JUILLET 2025**

2 allée Pelletier Doisy – BP 340  
54602 VILLERS LES NANCY CEDEX

# SOMMAIRE

1. Références juridiques .....	3
2. Contexte .....	3
3. Les bénéficiaires .....	4
4. Le report des congés annuels.....	4
4-1. Report des congés annuels non pris pour cause de maladie .....	4
4-2. Report des congés annuels non pris du fait d'un congé pour responsabilité parentale ou familiale.....	4
5. Illustration du report pour des congés annuels non pris pour cause de maladie .....	5
6. L'indemnisation des congés annuels non pris .....	6
6-1. Les conditions .....	6
6-2. Notion de fin de relation de travail.....	6
6-3. Modalités d'indemnisation des congés annuels non pris .....	6
6-4. Modalités d'indemnisation des congés annuels non pris résultant d'un motif tiré de l'intérêt du service .....	8

## 1. Références juridiques

- Décret n°85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux
- 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

## 2. Contexte

En application du [décret n°85-1250 du 26 novembre 1985](#), les agents publics acquièrent, pour une année de service accompli du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre, des congés annuels d'une durée égale à cinq fois leurs obligations hebdomadaires de service.

Jusqu'à présent :

- Pour les fonctionnaires, textes prévoyant que les congés annuels ne pouvaient se reporter sur l'année suivante « sauf autorisation exceptionnelle donnée par l'autorité territoriale » et qu'un congé non pris ne pouvait donner lieu à « aucune indemnité compensatrice » ([article 5 du décret n°85-1250 du 26 novembre 1985](#))
- Pour les agents contractuels, les textes prévoyant le versement d'une indemnité compensatrice de congés annuels en cas de démission ou de licenciement n'intervenant pas à titre de sanction disciplinaire ou à la fin d'un contrat à durée déterminée, lorsque l'agent, du fait de l'autorité territoriale, en raison notamment de la définition par le chef de service du calendrier des congés annuels, ou pour raison de santé, n'a pu bénéficier de tout ou partie de ses congés annuels ([article 5 du décret n°88-145 du 15 février 1988](#)).

Ces dispositions textuelles étaient en contradiction avec l'[article 7 de la directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003](#) tel qu'interprété par la Cour de justice de l'Union Européenne. Le droit de l'Union européenne garantit à tout travailleur le bénéfice d'un congé annuel payé d'au moins **quatre semaines** et ne peut pas être remplacée par une indemnité financière, **sauf en cas de fin de relation de travail**.

Les textes n'ayant pas été modifiés, le juge administratif s'est employé à mettre en conformité le droit français avec les exigences issues de la mise en œuvre de l'article 7 de la directive de 2003.

Le [décret n°2025-564 du 21 juin 2025](#) procède à la transposition de la directive européenne. Il détermine et unifie les conditions de report et d'indemnisation des congés annuels pour les fonctionnaires et les contractuels.

Il clarifie une situation jusque-là jurisprudentielle mais ajoute une précision nouvelle sur le cas des congés non pris du fait d'un congé lié aux responsabilités parentales ou familiales.

Il insère dans le décret °85-1250 deux nouveaux articles 5-1 et 5-2.



Ce décret entre en vigueur le lendemain de sa publication **soit le 23 juin 2025**

Concernant le report de congé annuel du fait d'un congé lié aux responsabilités familiales ou parentales, les dispositions du décret sont applicables aux situations individuelles pour lesquelles un droit au report peut être constaté du fait d'un congé dont l'échéance est postérieure à la date d'entrée en vigueur de la loi n° 2024-364 du 22 avril 2024, **à savoir le 24 avril 2024**.

### 3. Les bénéficiaires

Sont concernés les fonctionnaires et agents contractuels de droit public des trois versants de la fonction publique.

### 4. Le report des congés annuels

#### 4-1. 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).

Les congés maladie englobent tous les congés pour raison de santé à savoir :

- Le congé de maladie ordinaire (CMO)
- Le congé de longue maladie (CLM)
- Le congé de longue durée (CLD)
- Le congé de grave maladie (CGM)
- Le congé pour invalidité temporaire imputable au service (CITIS)

Le texte distingue 2 sortes de congés annuels :

- **Les congés annuels acquis avant le congé de maladie** : La période de report est fixée à 15 mois à compter de la reprise des fonctions. 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.
- **Les congés annuels acquis pendant le congé de maladie** : La période de report est fixée à 15 mois et elle débute 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.

#### 4-2. Report des congés annuels non pris du fait d'un congé pour responsabilité parentale ou familiale

Les congés liés aux responsabilités parentales ou familiales

- congé maternité,
- congé parental,
- 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)

Le texte distingue 2 sortes de congés annuels :

- **Les congés annuels acquis avant le congé pour responsabilité familiale ou parentale** : 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.

- **Les congés annuels acquis pendant le congé pour responsabilité familiale ou parentale** : La période de report est fixée à 15 mois et elle **début**e 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.

## 5. Illustration du report pour des congés annuels non pris pour cause de maladie

Exemple : Un fonctionnaire placé en CLD du 1er juillet 2021 au 30 juin 2025, il reprend ses fonctions le 1<sup>er</sup> juillet 2025,  
Avant d'être placé en CLD l'agent avait acquis de 10 jours de congés annuels (CA)

### - Congés acquis avant le congé pour raisons de santé

Soit 10 jours – la période de report débute à compter de la date de reprise des fonctions soit les 1er juillet 2025, dans la limite de 15 mois à compter de la reprise, soit jusqu'au 1er octobre 2027.

### - Congés acquis pendant le congé pour raisons de santé

- Congés acquis au titre de l'année 2020 (entre le 1er juillet 2020 et le 31 décembre 2020) : la période de report débute au plus tard au 31 décembre 2020, dans la limite de 15 mois, et de 4 semaines, soit jusqu'au 31 mars 2022, l'agent ayant repris ses fonctions le 1er juillet 2025, les congés sont perdus
- Congés acquis au titre de l'année 2021 : la période de report débute au plus tard au 31 décembre 2021, dans la limite de 15 mois, et de 4 semaines, soit jusqu'au 31 mars 2023, l'agent ayant repris ses fonctions le 1er juillet 2025, les congés sont perdus
- Congés acquis au titre de l'année 2022 : la période de report débute au plus tard au 31 décembre 2022, dans la limite de 15 mois, et de 4 semaines, soit jusqu'au 31 mars 2024, l'agent ayant repris ses fonctions le 1er juillet 2025, les congés sont perdus
- Congés acquis au titre de l'année 2023 : la période de report débute au plus tard au 31 décembre 2023, dans la limite de 15 mois, et de 4 semaines, soit jusqu'au 31 mars 2025, l'agent ayant repris ses fonctions le 1er juillet 2025, les congés sont perdus
- Congés acquis au titre de l'année 2024 : la période de report débute au plus tard au 31 décembre 2024, dans la limite de 15 mois, et de 4 semaines, soit jusqu'au 31 mars 2026,
- Congés acquis au titre de l'année 2025 (entre le 1er janvier 2025 et le 30 juin 2025) : la période de report débute au plus tard au 31 décembre 2025, dans la limite de 15 mois, et de 4 semaines, soit jusqu'au 31 mars 2027.

### - Congés acquis à compter de la reprise :

Soit à compter du 1er juillet 2025 – les dispositions relatives au report ne sont pas applicables, le fonctionnaire devra donc poser ses congés annuels acquis entre le 1er juillet 2025 et le 31 décembre 2025, avant le 31 décembre 2025, ou selon les dispositions en vigueur dans la collectivité.

**Ainsi, l'intéressé bénéficie à sa reprise de :**

- **10 jours de congés annuels au titre de l'année 2020 (acquis avant le congé pour raisons de santé) à poser avant le 1er octobre 2027**
- **4 semaines de congés annuels (durée maxi) au titre de l'année 2024 à poser avant le 31 mars 2026**

- 4 semaines de congés annuels (durée maxi) au titre de l'année 2025 à poser avant le 31 mars 2027
- Congés acquis entre le 1er juillet et le 31 décembre 2025 à poser avant le 31 décembre 2025, ou selon les dispositions en vigueur dans la collectivité.

## 6. L'indemnisation des congés annuels non pris

### 6-1. Les conditions

Le décret du 21 juin 2025 précise les conditions d'indemnisation des congés annuels non pris. Par dérogation aux dispositions du second alinéa de l'article 5, lorsque le fonctionnaire n'a pas été en mesure de prendre son congé annuel **avant la fin de la relation de travail, les droits non-utilisés donnent lieu à une indemnité compensatrice**. A l'exclusion des droits non-consommés du fait d'un congé lié aux responsabilités parentales ou familiales, cette indemnité ne compense que les droits non-utilisés relevant des quatre premières semaines de congé annuel par période de référence.

### 6-2. Notion de fin de relation de travail

Le fait que l'agent soit à l'initiative de la fin de la relation de travail ne semble pas faire obstacle au versement de l'indemnité, lorsque les congés n'ont pu être pris du fait de la maladie. CJUE C-341/15 du 20.07.2016

- La démission
- La radiation pour abandon de poste
- Le départ en retraite
- Une mutation CE 374743 du 07.12.2015 (TA de Poitiers 1201465 du 20.11.2013)
- Une intégration directe, l'intégration suite à détachement, la réintégration dans le cadre d'emplois au terme d'un détachement mais pas au détachement seul TA de Cergy-Pontoise 1804150 du 03.12.2019 CAA Versailles 21VE00296 du 13.10.2023 (réintégration après détachement) CAA Paris 22PA03471 du 07.06.2024 (détachement seul)

Par contre le départ en disponibilité n'ouvre pas droit à l'indemnisation des congés non pris. CAA Douai 20DA01111 du 25.11.2021 s'agissant de la disponibilité pour convenances personnelle.

### 6-3. Modalités d'indemnisation des congés annuels non pris

L'arrêté du 21 juin 2025 fixe les modalités de calcul de l'indemnité compensatrice et définit les éléments de rémunération exclus de l'assiette.

#### Calcul de l'indemnité

Pour les fonctionnaires et les agents contractuels, l'indemnité compensatrice de congé annuel non pris en fin de relation de travail est calculée comme suit :

$$\text{Indemnisation d'un jour de congé annuel non pris} = \frac{\text{rémunération mensuelle brute} * 12}{250}$$

**Ce mode de calcul concerne les fonctionnaires et les contractuels.**  
**Pas de proratisation du calcul en fonction du temps de travail**

#### Rémunération brute

La rémunération mensuelle brute prise en compte pour le calcul de l'indemnité compensatrice de congé annuel non pris en fin de relation de travail correspond à 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.

Elle est composée :

- du traitement indiciaire,
- de l'indemnité de résidence,
- du supplément familial de traitement,
- des primes et indemnités instituées par une disposition législative ou réglementaire, à l'exception des exclusions prévues à l'article 2 du présent arrêté SOIT
  - 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.

### Assiette

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. L'article 5 du décret 88-145 concernant l'indemnité compensatrice des congés annuels a été modifié.

**Ainsi les modalités du décret et de l'arrêté du 21 juin 2025 sont applicables aux agents contractuels et notamment le mode de calcul de l'indemnisation.**

**Donc le versement d'une indemnité compensatrice à hauteur de 1/10ème de la rémunération brute n'est plus autorisée**

#### **6-4. Modalités d'indemnisation des congés annuels non pris résultant d'un motif tiré de l'intérêt du service**

Le décret précité ne parle que des congés que le fonctionnaire ou que l'agent contractuel de droit public 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.

Or l'indemnisation a également été admise par le juge administratif 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)

Ce cas d'ouverture ne semblant pas relever du décret, l'indemnisation continuerait de reposer sur les principes de la jurisprudence antérieure.

Sous réserve de confirmation par une source officielle, coexisteraient ainsi deux modes d'indemnisation selon le motif de l'impossibilité de prendre les congés annuels avant la fin de la relation de travail (maladie, responsabilité familiale/parentale d'une part ou intérêt du service, d'autre part).

Donc en cas d'indemnisation de congés annuels non pris avant la fin de la relation de travail résultant d'un motif tiré de l'intérêt du service, le calcul de l'indemnisation suivrait les éléments dégagés par la jurisprudence à savoir : 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 » CAA Bordeaux n° 14BX03684 du 13 juillet 2017.

**Le Centre de gestion de Meurthe & Moselle  
est à votre disposition pour vous accompagner  
et joignable, par fiche, via AGIRHE.**