

Les congés annuels non pris des agents publics : les modalités de report et d'indemnisation

**DOSSIER
PRATIQUE
STATUT**



Mars 2026

Sommaire

Introduction.....	4
I. Le droit au report des congés annuels non pris du fait d'un congé pour raisons de santé	5
A. L'encadrement conditionné du droit au report.....	5
B. Illustration	6
II. Le report des congés annuels non pris pour responsabilité parentale ou familiale	7
A. L'encadrement conditionné du droit au report.....	7
B. Illustration	8
III. L'alimentation du compte épargne par le report des jours de congés annuels non pris	10
IV. L'indemnisation des congés annuels non pris.....	11
A. Les conditions de l'indemnisation des congés annuels non pris.....	11
B. Les modalités de calcul.....	13

Textes de référence

- 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 au régimes dérogatoires de report et d'indemnisation des droits à congés annuels dans la fonction publique ;
- Arrêté du 21 juin 2025 relatif aux modalités d'assiette et de calcul de l'indemnité compensatrice pour congés annuel non pris en fin de relation de travail dans la fonction publique territoriale ;
- Circulaire 8 juillet 2011 NOR COTB1117639C relative à l'incidence des congés de maladie sur le report des congés annuels des fonctionnaires territoriaux.

Introduction

Aux termes de l'article L. 621-1 du CGFP, le fonctionnaire en activité a droit à un congé annuel avec traitement. La durée du congé annuel est prévue à l'article 1^{er} du décret n°85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels. Les mêmes règles s'appliquent aux agents contractuels de droit public (article 5 du décret n°88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale).

Ainsi, tout agent public (fonctionnaire et agent contractuel de droit public) en activité a droit pour une année de service accompli du 1^{er} janvier au 31 décembre, à un congé annuel d'une durée égale à cinq fois ses obligations hebdomadaires de service. Cette durée s'apprécie en nombre de jours ouvrés.

Le décret n° 2025-564 du 21 juin 2025 fixe le régime applicable au maintien des droits acquis avant et pendant un congé pour raison de santé ou lié aux responsabilités parentales ou familiales et au maintien des droits acquis avant un congé parental. Il fixe également le régime d'indemnisation des congés annuels non pris en fin de relation de travail.

Jusqu'à l'entrée en vigueur du décret susmentionné, le droit français n'était pas en conformité avec l'article 7 de la directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003, dans laquelle le Parlement européen a consacré le droit au travailleur de bénéficier du report de ses congés annuels non pris du fait de la maladie.

Les textes n'ayant pas été modifiés, il résultait du principe de primauté du droit européen sur les normes en droit interne, que les Etats membres devaient mettre leur droit en conformité avec le droit européen et écarter toute norme contraire (CE, 26 octobre 2012, M. B., n°346648 et QE n° 32557 publiée au JO du 3 mai 2022).

Ainsi, depuis l'entrée en vigueur du décret précité du 21 juin 2025, des dispositions nationales sont applicables en la matière : il est important de souligner que les mêmes règles en matière de report et d'indemnisation des congés annuels s'appliquent aux fonctionnaires et aux contractuels de droit public.

IMPORTANT : « Une circulaire de la DGAPF est en cours de rédaction pour remplacer les circulaires en vigueur », QE n°1887 du 10 décembre 2024. **Cette note sera donc mise à jour en fonction de la circulaire à venir.**

I. Le droit au report des congés annuels non pris du fait d'un congé pour raisons 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 agents publics territoriaux (article 5-1 du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985).

Les congés de maladie concernés sont :

- Congé de maladie ordinaire,
- Congé de maladie professionnelle ou d'accident de service,
- Congé de longue maladie ou de grave maladie,
- Congé de longue durée.

A. L'encadrement conditionné du droit au report

Il convient de distinguer deux types de congés annuels :

- ceux acquis **avant** le congé pour raison de santé ;
- et ceux acquis **pendant** le congé pour raison de santé.

1. Le droit au report des congés annuels **acquis avant un congé de maladie**

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

Dans ce cas, la période de report de ces congés annuels est fixée à 15 mois **à compter de la date de reprise de l'agent, dans la limite de 4 semaines de congé annuel par période de référence.**

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

2. Le droit au report des congés annuels **acquis pendant un congé de maladie**

Dans cette hypothèse, la période de report est fixée à 15 mois à compter de la date de 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.

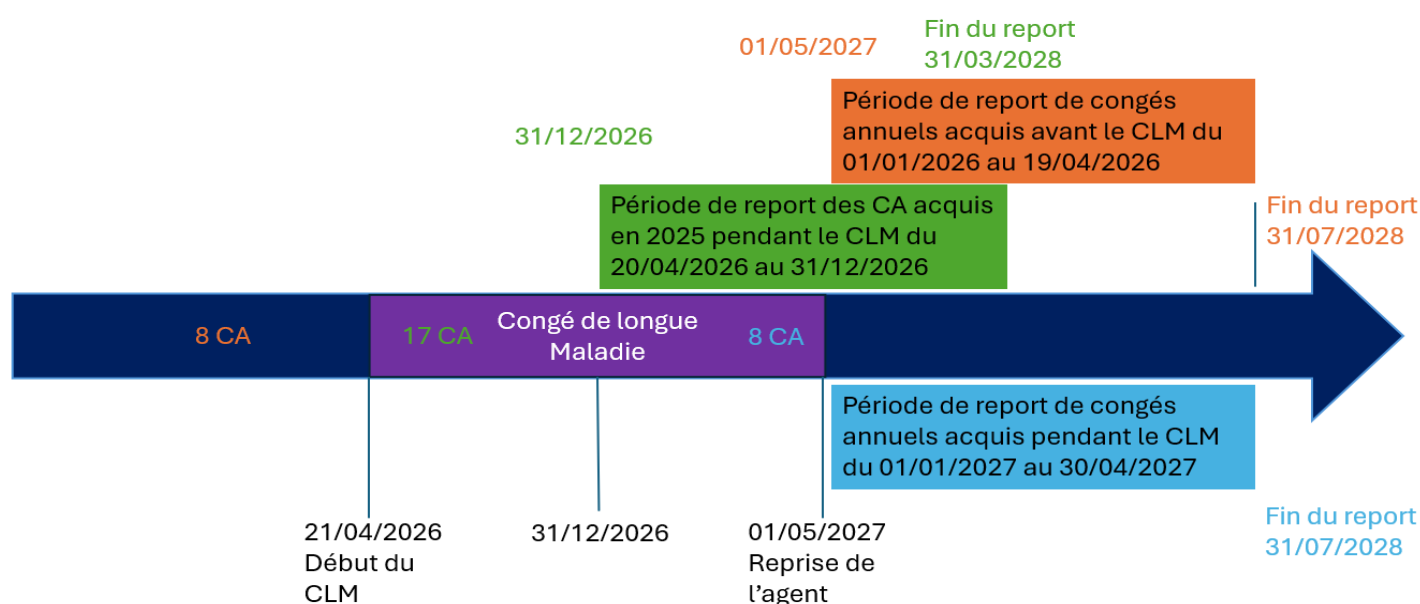
Le nombre de jours de congés annuels reportés est limité aux droits non-utilisés relevant **des 4 premières semaines de congé annuel** par période de référence.

B. Illustration

Un agent a été en congé de longue maladie du 20 avril 2026 au 30 avril 2027.

Cet agent a généré :

- 8 jours de CA avant sa maladie du 01/01/2026 au 19/04/2026.
- 17 jours de CA pendant sa maladie du 21/04/2026 au 31/12/2026
- 8 jours de CA pendant sa maladie du 01/01/2027 au 30/04/2027.



Ainsi :

1 - les 8 jours de congés acquis avant le CLM en 2026 sont reportés à la date de reprise des fonctions (le 01/05/2027) pendant une période de 15 mois, soit jusqu'au 31/07/2028.

2 - les 17 jours de CA acquis pendant le CLM en 2026 sont reportés pendant une période de 15 mois à compter de la fin de l'année de référence, soit jusqu'au 31/03/2028.

IMPORTANT : Concernant les 8 jours de congés et les 17 jours de congés générés en 2026, seuls 20 jours au total peuvent être reportés du fait d'un congé de maladie. En l'absence de précision réglementaire, il est possible de considérer que l'agent puisse reporter 6 jours jusqu'au 31/07/2028 et 14 jours reportés jusqu'au 31/03/2028, soit un total de 20 jours reportés au titre de 2026.

3 - les 8 jours congés acquis pendant le CLM en 2027 sont reportés à la date de reprise des fonctions pendant une période de 15 mois, soit jusqu'au 31/07/2028.

II. Le report des congés annuels non pris pour responsabilité parentale ou familiale

La prise en compte de cette situation fait suite à l'article 36 de la loi n° 2024-364 du 22 avril 2024 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'économie, de finances, de transition écologique, de droit pénal, de droit social et en matière agricole modifie certaines dispositions du Code général de la fonction publique (CGFP).

Pris en vue de transposer l'article 10 de la directive du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants, l'article 36 de la loi précitée du 22 avril 2024 **prévoit que les agents publics conservent désormais leurs droits acquis avant le début d'un congé (droits aux congés annuels, à un entretien professionnel annuel...), qu'ils n'auraient pas été en mesure d'exercer en raison de ce congé.**

Au vu de cette loi, sont concernés les agents qui bénéficient de l'un des congés suivants :

- Congé parental,
- 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.

IMPORTANT : les dispositions de la présente loi sont entrées en vigueur depuis le 22 avril 2024.

A. L'encadrement conditionné du droit au report

Les règles de report varient selon que :

- les congés ont été acquis **AVANT** le congé pour responsabilité parentale ou familiale ;
- les congés ont été acquis **PENDANT** le congé pour responsabilité parentale ou familiale.

1. Le droit au report des congés annuels acquis AVANT un congé pour responsabilité parentale ou familiale

Le décret prévoit désormais le sort des congés annuels acquis avant un congé pour responsabilité parentale ou familiale et que le fonctionnaire n'a pas été en mesure de prendre.

Dans cette hypothèse, **les congés annuels peuvent être intégralement reportés.** Il n'y a pas de limite de 4 semaines par période de référence.

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.

Par exemple, un agent qui part en congé parental le 1er juin 2024 jusqu'au 31 mai 2026 et qui n'a pas pu solder ses congés annuels avant le début de son congé parental pourra bénéficier du report de l'intégralité des congés annuels 2024 générés avant son congé parental, à compter du 1er juin 2026 jusqu'au 1er septembre 2027 (15 mois).

2. 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 durant lequel l'agent n'acquiert pas de congés) peuvent également être **intégralement reportés**, c'est-à-dire sans la limite des 4 premières semaines de congés annuels par période de référence.

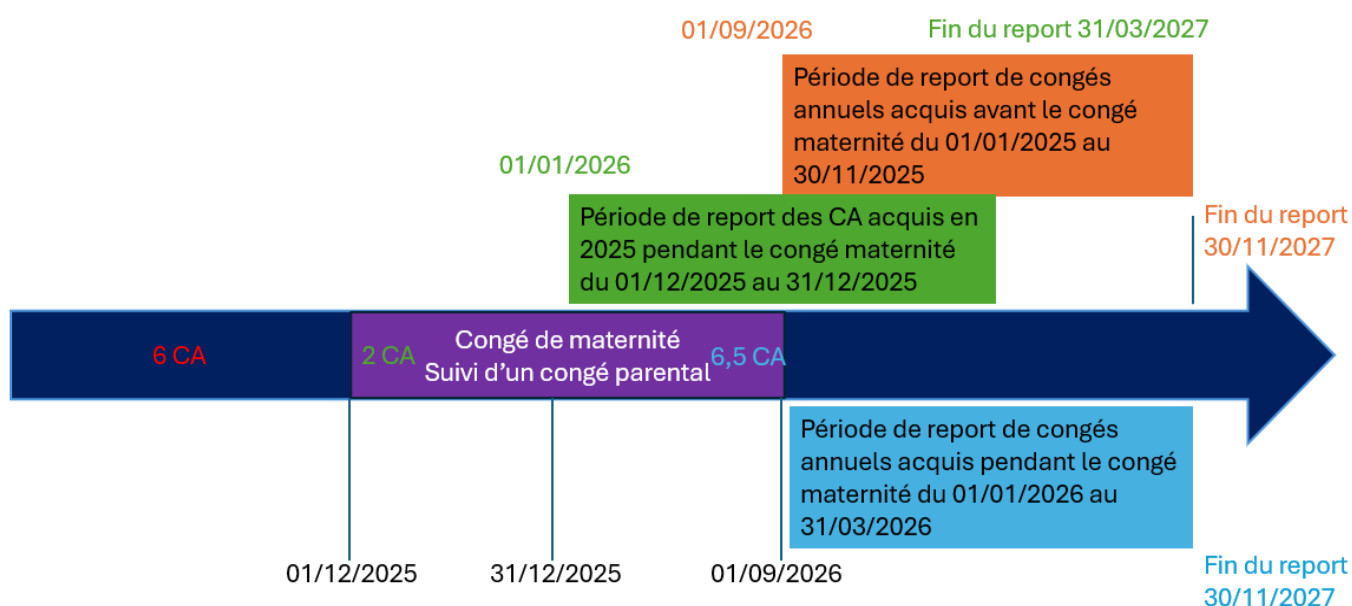
La période de report est fixée à 15 mois à compter de la reprise des fonctions et **au plus tard à la fin de l'année durant laquelle le congé annuel est acquis**.

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

B. Illustration

Par exemple : une fonctionnaire bénéficie d'un congé maternité du 1^{er} décembre 2025 au 31 mars 2026, puis prend un congé parental du 1^{er} avril 2026 jusqu'au 31 août 2026.

Elle bénéficiait de **6 jours** de congés annuels en 2025 avant son départ en congés maternité.



Dans cette situation :

- l'agent conserve les **6 jours** de congés annuels acquis avant le congé de maternité et la période de report débute à compter de sa reprise, c'est-à-dire le 1^{er} septembre 2026 + une période de report de 15 mois, soit jusqu'au **30 novembre 2027** ;

- pour les **2 jours** de congés acquis pendant le congé maternité pour la période du 1^{er} décembre 2025 au 31 décembre 2025 : 2 jours de congés annuels ont été générés et non pris. Ces **2 jours sont reportés jusqu'au 31/03/2027** ;

- pour les **6.5 jours** de congés acquis pendant le congé maternité pour la période du 1^{er} janvier 2026 au 31 mars 2026 : ils sont reportés pour une période de 15 mois à compter de la reprise de fonctions, **soit jusqu'au 30 novembre 2027**.

ATTENTION : pour rappel durant le congé parental le fonctionnaire n'acquiert pas de congés annuels. Donc dans notre situation, l'agent n'a pas généré de congé annuel sur la période du 1^{er} avril 2026 au 31 août 2026.

- **enfin, pour les congés acquis après la reprise de fonctions du 1^{er} septembre 2026 au 31 décembre 2026** : 8 jours de congés annuels à solder avant le 31 décembre 2026, sauf autorisation exceptionnelle de l'autorité territoriale : la règle de droit commun s'applique (cf. article 5 du décret n°85-1250 du 26 novembre 1985).

IMPORTANT : pour que les délais de report s'appliquent, il faut OBLIGATOIREMENT INFORMER L'AGENT PAR ECRIT :

- de ses droits à congé annuel ;
- et du risque de les perdre en cas de dépassement des délais de report.

III. L'alimentation du compte épargne par le report des jours de congés annuels non pris

Concernant la possibilité d'alimenter le CET par le report des jours de congés annuels non pris, le décret n° 2004-878 du 26 août 2004 relatif au compte épargne-temps dans la fonction publique territoriale ne prévoit pas de dérogation au cadre juridique permettant de déposer des jours sur le CET (cf. également réponse ministérielle du 21 février 2019, n°07811).

RAPPEL : pour déposer des jours sur le compte épargne temps, l'article 3 du décret du 26 août 2004 précité précise que l'agent doit avoir pris dans l'année 20 jours (ou 4 semaines) de congés annuels.

Ainsi, il convient d'opérer la distinction suivante :

1 - si l'agent a pris au moins 20 jours (ou 4 semaines) de congés annuels au terme de l'année civile (période de référence).

L'agent peut opter soit pour l'alimentation de son CET des jours de congés annuels restant dus, soit pour un report de ses congés annuels non pris en cas de maladie ou congé pour responsabilité parentale ou familiale.

2 - si l'agent a pris moins de 20 jours (ou 4 semaines) de congés annuels au terme de l'année civile (période de référence)

Les conditions posées par l'article 3 précité ne sont pas remplies, l'agent ne peut donc pas alimenter son compte-épargne temps par le report de congés annuels non pris du fait de la maladie.

IV. L'indemnisation des congés annuels non pris

A. Les conditions de l'indemnisation des congés annuels non pris

Par principe, et selon l'article 5 du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 précité, aucune indemnité compensatrice ne peut être versée au titre des congés annuels non pris par un fonctionnaire.

Cependant, comme pour le report des congés annuels non pris, cette disposition se heurte au droit européen qui consacre un droit à l'indemnisation des congés annuels non pris en fin de relation de travail.

Ainsi, afin d'assurer la conformité avec le droit européen, le décret du 21 juin 2025 instaure **un droit à l'indemnisation des congés annuels non pris avant la fin de la relation de travail** (article 5-2 du décret n°85-185 du 26 novembre 1985).

IMPORTANT :

-cette indemnisation s'applique ainsi au fonctionnaire ou agent contractuel **n'ayant pas pu solder ses congés du fait d'un congé de maladie, d'un congé pour responsabilité parentale ou familiale ou du fait de l'autorité territoriale avant la fin de son engagement ;**

-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.

Ainsi :

- l'indemnisation maximale est fixée à 20 jours par année de référence, à l'exclusion des droits non consommés du fait d'un congé lié aux responsabilités parentales ou familiale qui sont indemnisables dans leur totalité ;
- l'indemnisation se fait selon la période de report limitée à 15 mois ou de la dérogation exceptionnelle par l'autorité territoriale.

Les dispositions de l'article 5-2 du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 ne précisent pas les motifs pour lesquels ce congé n'a pas pu être consommé.

Sous réserve d'une confirmation du juge, on peut en conclure que les congés annuels non pris peuvent être dû à un congé de maladie, mais également à un autre motif, y compris un motif indépendant de la volonté de l'agent tel que l'intérêt du service.

Le régime d'indemnisation reprend des principes énoncés précédemment par la jurisprudence française qui appliquait le droit européen en vertu de sa primauté sur le droit national (cf. tableau ci-dessous).

Les fins de relation de travail	Jurisprudences - commentaires
Départ à la retraite	Pour maladie : CJUE, 3 mai 2012, Aff. n° C-337/10 ; CAA Paris n°15PA00448CAA du 31 juillet 2015 ; CAA Bordeaux n° 14BX03684 du 13 juillet 2017 ; CE, 22 juin 2022, n°443053. Pour des motifs tirés de l'intérêt du service : CJUE 20 juillet 2016 C-341/15 ; CAA Bordeaux n°15MA02573 du 6 juin 2017 : Dans cet arrêt, le juge reconnaît le droit à l'indemnisation des congés annuels au fonctionnaire ayant été dans l'impossibilité de les prendre non seulement pour des motifs tirés de la maladie, mais également pour des motifs tirés de l'intérêt du service.
Licenciement pour inaptitude physique ou insuffisance professionnelle	CAA Nantes n°12T00291 du 06 juin 2013 et CJUE, 20 juillet 2016, Aff. N° C-341/15
Démission	La démission ne prend effet qu'à la date fixée par l'autorité territoriale, elle peut donc en général prendre en compte les congés annuels de l'agent pour fixer cette date. Si tel n'est pas le cas, il conviendra d'indemniser les congés annuels non pris par l'agent. La CJUE, dans son arrêt du 6 novembre 2018, a précisé que le motif pour lequel la relation de travail a pris fin est sans importance et que la circonstance qu'un travailleur soit à l'initiative de la fin de relation de travail n'a aucune incidence sur son droit de percevoir une indemnité compensatrice (CJUE, 20 juillet 2016 Aff. n° C-341/15)
Mutation	Par principe les congés annuels ne peuvent être perdus par l'agent : il s'agit d'une entente entre employeurs, soit la collectivité d'accueil accepte de récupérer la totalité ou une partie des congés annuels du fonctionnaire, soit ils seront soldés ou indemnisés par la collectivité d'origine. Le Conseil d'Etat a reconnu, dans sa décision du 7 décembre 2015, que la mutation constituait une fin de relation de travail et ouvrait droit au paiement des congés annuels pour l'agent qui n'avait pas pu prendre ses congés annuels pour cause de maladie.
Décès	CJUE, 12 juin 2014, Aff. n° 118/13 ; CJUE 6 novembre 2018 Aff. C-569/16 et C-570-16 : ouvre droit à une indemnité financière au bénéfice des ayants droits.
Abandon de poste	CAA Bordeaux n° 19BX00519 du 17 mai 2021 (l'agent s'étant trouvé dans l'impossibilité de prendre ses congés annuels payés du fait d'un congé maladie)
Licenciement, révocation, mise à la retraite d'office	Cependant, il est important de souligner, qu'à ce jour, en matière disciplinaire (révocation, licenciement ou retraite d'office) l'article 5-2 du décret n°85-1250 du 26 novembre 1985 ne semble pas exclure l'indemnisation des congés non pris lorsque la fin de la relation de travail intervient pour un motif disciplinaire.

B. Les modalités de calcul

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 relatif aux modalités d'assiette et de calcul de l'indemnité compensatrice pour congés annuel non pris en fin de relation de travail dans la fonction publique territoriale.

La formule de calcul est la suivante :

$$\text{Un jour de congé annuel non pris} = (\text{rémunération mensuelle brute} \times 12) / 250.$$

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.

Si la dernière rémunération de l'agent était à 90% ou à demi-traitement, il convient de remettre cette rémunération à plein traitement.

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 (CIA) ;
- Les primes et indemnités qui ont le caractère de remboursement de frais (forfait mobilité, forfait télétravail...) ;
- Les participations au financement des garanties de protection sociale complémentaire ;
- 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 indemnités versées au titre d'une activité accessoire ainsi que les autres indemnités non directement liées à l'emploi (vacation) ;
- Les versements exceptionnels ou occasionnels de primes et indemnités correspondant à un fait générateur unique (indemnité de précarité) ;
- Les indemnités liées au dépassement effectif du cycle de travail à l'exception des indemnités pour heures supplémentaires annualisées (HSA) d'enseignement (IHTS).

Le calcul se déroule en 3 étapes :

1. Déterminer le nombre de jours de congés à payer

Il s'agit du nombre de congés générés sur la période de référence auquel on déduit le nombre de congés pris par l'agent.

Exemple : Agent travaillant 5 jours par semaine du 1^{er} janvier au 31 mai 2026 : 25 jours de congés annuels / 12 mois x 5 mois = 10,41 arrondi 10,5 jours de congés annuels. Il a utilisé 4 jours de congés annuels en mars 2025 : 10,5 - 4 : **il lui reste ainsi 6,5 jours de congés non pris à indemniser**

2. Déterminer le montant journalier de l'indemnité compensatrice

Il convient d'additionner les éléments de rémunération relatifs à la dernière situation de l'agent sur un mois d'exercice complet, il s'agit du traitement indiciaire (NBI + CTI compris) + indemnité de résidence + supplément familial de traitement + primes et indemnités instituées par une disposition législative ou réglementaire.

Le résultat est multiplié par 12 pour obtenir une rémunération annuelle puis divisé par 250.

Le montant obtenu correspond à l'indemnisation d'un jour de congés.

L'agent était payé 2 500€ brut (sont déjà exclues les primes précédemment mentionnées). Ainsi, un jour de congé annuel vaut :

$2\,500 \times 12 / 250 = 120$ euros par jour de congé annuel.

3. Déterminer le montant de l'indemnité compensatrice de congés

Enfin, il faut multiplier le montant journalier par le nombre de jours de congés à payer.

6.5 jours de CA non pris x 120 euros = 780 euros

Le montant de l'indemnité compensatrice s'élève donc à 780 euros.

IMPORTANT : pour les agents contractuels de droit public, le décret n° 2025-564 du 21 juin 2025 supprime les dispositions qui prévoyait le versement d'une indemnité compensatrice à l'agent contractuel n'ayant pu bénéficier de tout ou partie de ses congés annuels. L'article 5 du décret n° 88-145 du 15 février 1988 opère désormais uniquement un renvoi au décret n°85-1250 du 26 novembre 1985 pour l'octroi des congés annuels aux agents contractuels.

Par conséquent, les régimes de report et d'indemnisation des congés non pris présentés ci-dessus leur sont applicables **et le versement d'une indemnité compensatrice à hauteur de 1/10ème de la rémunération brute n'est plus possible.**

CDG31
Conseil et expertise

590, rue Buissonnière - CS 37666
31676 LABEGE CEDEX
Tél : 05 81 91 93 00 - Télécopie : 05 62 26 09 39
Site Internet : www.cdg31.fr
Mél : contact@cdg31.fr

*© CDG 31. Tous droits réservés. [2026].
Toute exploitation commerciale est interdite*