



LES CONGÉS ANNUELS

LES RÉFÉRENCES JURIDIQUES

- Code général des collectivités territoriales ;
- Code général de la fonction publique ;
- Décret n°85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux ;
- Décret n°87-602 du 30 juillet 1987 relatif à l'organisation des conseils médicaux, aux conditions d'aptitude physique et au régime des congés de maladie des fonctionnaires territoriaux ;
- Décret n°88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale ;
- Décret n°88-168 du 15 février 1988 pris pour l'application des dispositions du deuxième alinéa du 1° de l'article 57 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;
- Décret n°91-298 du 20 mars 1991 portant dispositions statutaires applicables aux fonctionnaires territoriaux nommés dans des emplois permanents à temps non complet ;
- Arrêté n°ATDB2513853A 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
- Circulaire n°COTB1117639C du 8 juillet 2011 relative à l'incidence des congés de maladie sur le report des congés annuels des fonctionnaires territoriaux ;
- Circulaire n° NOR MFPF1202031C du 18 janvier 2012 relative aux modalités de mise en œuvre de l'article 115 de la loi n°2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 ;
- Circulaire du n°RDFF1710891C 31 mars 2017 relative à l'application des règles en matière de temps de travail dans les trois versants de la fonction publique.

FOCUS



L'organisation du temps de travail vient impacter les droits et obligations concernant les repos des agents. Ainsi, le régime des congés annuels et des jours de dits « de fractionnement » sont régis par l'organisation du temps de travail.

QUELLES SONT LES RÈGLES DU TEMPS DE TRAVAIL ?

La durée annuelle légale de travail pour un agent travaillant à temps complet est fixée à 1 607 heures (soit 35 heures hebdomadaires) calculées comme suit (Réponse ministérielle, du 12/10/2023, Publiée dans le JO Sénat, n° 07321) :

Nombre de jours sur l'année	365 jours
Repos hebdomadaires (2 jours x 52 semaines)	- 104 jours
Congés annuels	- 25 jours
Jours fériés (8 jours en moyenne par an)	- 8 jours
Nombre de jours travaillés	= 228 jours
Nombres de jours travaillés = nombre de jours x 7 heures	228 x 7 heures = 1 596 heures arrondi à 1 600 heures
Journée de solidarité	+ 7 heures
Total	= 1 607 heures



LES CONGES ANNUELS

I- La méthode de calcul et de décompte

A- Le droit commun

Chaque agent acquiert ses droits à congés lorsqu'il est en activité (service effectif, formation, congé de maladie, congé de maternité, autorisations spéciales d'absence, RTT, etc.).

L'agent placé dans une autre position statutaire, notamment en disponibilité et en congé parental, n'acquiert pas de droit à congés annuels. De plus, l'agent détaché ou mis à disposition acquiert des droits à congés annuels dans l'administration d'accueil.

Tout agent en activité a droit, pour une année de service accompli **du 1er janvier au 31 décembre, à un congé annuel d'une durée égale à 5 fois ses obligations hebdomadaires de service.**

Ainsi, la méthode de calcul est la suivante :

$$5 \times \text{les obligations hebdomadaires de service} = \text{total du droit à congés annuels}$$

La durée des congés annuels se calcule en nombre de jours effectivement ouverts. Le décompte des jours de congés en heures effectives est illégal (Cour Administrative d'Appel de Paris, 4ème chambre, 29/01/2008, 06PA01869).

Cette règle de décompte en jours ouverts s'applique également pour les agents travaillant à temps non complet et à temps partiel.

Si le nombre de jours obtenu n'est pas un nombre entier, il est arrondi à la demi-journée immédiatement supérieure.



Ainsi, un agent travaillant 5 jours par semaine a le droit à 25 jours de congés annuels.

Lorsque l'agent n'effectue pas l'intégralité de ses services sur la période de référence fixée du 1er janvier au 31 décembre, le nombre de jours de congés annuels acquis est calculé au prorata de la durée de services accomplis.

Dans ce cas, la méthode de calcul est la suivante :

$$\frac{5 \times \text{Les obligations hebdomadaires de service}) \times \text{nombre mois travaillé}}{12} = \text{le total des droits à congés annuels}$$

B- Dans le cas d'une annualisation selon le rythme scolaire

L'annualisation du temps de travail selon le rythme scolaire, consiste à lisser le temps de travail sur l'année en comparaison à un temps complet effectuant 1607 heures.

Il ressort de ce constat que les agents dont le temps de travail est annualisé selon le rythme scolaire bénéficient du régime de droit commun des congés annuels comparable à un agent à temps complet, même si cet agent est annualisé sur une durée hebdomadaire de service inférieure à 35 heures.

Soit : 52 semaines civiles – 36 semaines scolaires – 5 semaines de congés annuels (25 jours) = 11 semaines de repos.

Il est fortement recommandé d'établir un calendrier prévisionnel des congés annuels afin de déterminer, hors de la période d'activité, si chaque agent concerné par l'annualisation de son temps de travail est placé en congés annuels ou en temps de repos, afin de pouvoir, le cas échéant, reporter les congés annuels pour cause de maladie.



En cas d'arrêt de travail durant l'une des périodes de congés annuels, l'agent pourra prétendre au report du nombre de jours impactés par la maladie. A contrario, aucun droit à report n'est retenu pendant une période de récupération.



Les cycles irréguliers de travail, dont l'annualisation, doivent faire l'objet d'une saisine du comité social territorial. Une fois l'avis rendu, la délibération pourra être prise au niveau local.

II- La procédure de demande et d'octroi

A- L'établissement d'un calendrier des congés

Le calendrier des congés est fixé, par l'autorité territoriale, après consultation des agents, compte tenu des fractionnements et échelonnements de congés que l'intérêt du service peut rendre nécessaires.

Les agents chargés de famille bénéficient d'une priorité pour le choix des périodes de congés annuels.

Il appartient à l'autorité territoriale de fixer le calendrier des congés. Elle ne peut écarter le choix exprimé par les agents que pour tenir compte de la priorité donnée à ceux d'entre eux qui sont chargés de famille ou pour des motifs tirés de l'intérêt du service (Conseil d'Etat, 3 SS, du 30 juin 1997, 116002).

Toutefois, le droit de priorité n'implique pas un droit systématique à congés pour les périodes de vacances scolaires (Cour administrative d'appel de Nantes, 2ème Chambre, du 26 décembre 2003, 02NT00213).

B- La nécessité d'une demande écrite de l'agent

Un départ en congé annuel est obligatoirement subordonné à une demande préalable écrite de l'agent. Si l'agent refuse de manifester ses souhaits de congés annuels alors qu'il y a été invité, par écrit, par la collectivité, il est supposé y renoncer et ne pourra se prévaloir ni d'un report sur l'année suivante, ni d'une indemnisation.



C- La périodicité des congés

Les congés annuels se posent sur les jours où l'agent est soumis à des obligations hebdomadaires de travail, en considération de l'organisation du travail de l'agent et du calendrier des congés.

La durée d'absence de l'agent ne peut excéder 31 jours consécutifs, en cumulant, par exemple, les congés annuels avec les jours fériés et les RTT.

La date limite de prise de congé annuel est fixée au 31 décembre de chaque année (report exceptionnel sur l'année N+1 possible si les congés n'ont pas été pris du fait de l'administration et par nécessité de service, dans un délai raisonnable).

A ce titre, un agent travaillant du lundi au vendredi (soit 5 jours), devra poser uniquement 5 jours de congés annuels pour bénéficier d'une semaine de congés annuels : le samedi et le dimanche sont considérés comme des jours non travaillés.

Toutefois, cette limite ne s'applique pas aux agents autorisés exceptionnellement à cumuler leurs congés annuels pour se rendre dans leur pays d'origine ou pour accompagner leurs conjoints se rendant dans leur pays d'origine (cf. congés bonifiés)



D- L'impossibilité de placer l'agent d'office en congé annuel

Dans tous les cas, ni aucune autre disposition législative ou réglementaire ni aucun principe général du droit n'autorisent l'administration à placer d'office un agent en congé annuel, y compris pour des motifs tirés de l'intérêt du service (Cour Administrative d'Appel de Versailles, 6ème chambre, 13/03/2014, 13VE00926).

Par conséquent, il ressort d'une jurisprudence constante que l'autorité territoriale ne peut pas imposer les congés et placer d'office un agent en congés annuels. Cependant, l'autorité territoriale dispose de la faculté d'écarter le choix d'un agent et de préconiser la pose des congés à une date déterminée par ses soins.

III- La réponse de l'administration

A- L'octroi

Si les congés annuels constituent un droit pour les agents publics, les dates de bénéfice de ces congés restent soumises à l'accord exprès du chef de service (Cour administrative d'appel de Bordeaux, 1ERE CHAMBRE, du 6 novembre 2003, 99BX02762).

Le chef de service doit apprécier si l'octroi d'un congé est compatible avec les nécessités du fonctionnement normal du service dont il a la charge (CAA de PARIS, 4ème chambre, 17/06/2014, 10PA06021), impliquant son accord avant tout départ en congés annuels.

L'acceptation de la demande, au même titre que la demande, doit faire l'objet d'un écrit.

B- Le refus

Le refus de la demande de congés annuels ne peut se fonder et être motivée, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge, uniquement sur la nécessité de service ou pour tenir compte de la priorité accordée aux agents chargés de famille.

Ainsi, le refus doit être motivé et ne reposer que sur ces motifs. Tout autre motif de refus pourrait être considéré comme irrégulier, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge.

En cas de refus, l'agent peut engager les recours suivants :

1- *Le recours gracieux*

On entend par recours gracieux : le recours administratif adressé à l'administration qui a pris la décision contestée.

Toute décision administrative peut faire l'objet, dans le délai imparti pour l'introduction d'un recours contentieux, d'un recours gracieux ou hiérarchique qui interrompt le cours de ce délai.

Lorsque dans le délai initial du recours contentieux ouvert à l'encontre de la décision, sont exercés contre cette décision un recours gracieux et un recours hiérarchique, le délai du recours contentieux, prorogé par l'exercice de ces recours administratifs, ne recommence à courir à l'égard de la décision initiale que lorsqu'ils ont été l'un et l'autre rejetés.

La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée.

Par conséquent, il est possible d'effectuer un recours gracieux auprès de l'administration dans un délai de deux mois.

Ce recours doit être fait par écrit en lettre recommandée avec accusé de réception à l'autorité territoriale. Il doit être motivé en expliquant les raisons de droit et les faits qui conduisent à contester la décision.





2- Le recours contentieux

Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent.

A cet effet, doivent être motivées les décisions qui infligent une sanction ou rejettent un recours administratif dont la présentation est obligatoire préalablement à tout recours contentieux en application d'une disposition législative ou réglementaire.

La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée.

Par conséquent, après avoir effectué une demande de recours gracieux qui n'aurait pas abouti, il est possible d'effectuer un recours auprès du tribunal administratif dans un délai de deux mois.

IV- L'interruption des congés annuels

A- En cas de nécessité de service

Dans le cas où l'autorité territoriale souhaiterait revenir sur sa décision d'octroi de congé annuel en cas d'urgence ou de nécessité de service, sous réserve de l'appréciation du juge administratif, l'employeur devra démontrer le caractère indispensable de l'agent pour assurer la continuité du service (CAA Paris, 19/10/2005, n°02PA01519).

Dès lors, il convient d'effectuer un courrier par lettre recommandée avec accusé de réception ou remise en main propre contre décharge indiquant à l'agent le retrait de son droit à congés sur la période considérée pour nécessité de service qui est à démontrer par l'autorité hiérarchique.

B- En cas de congé de maladie

L'interruption des congés annuels par la maladie est automatique et obligatoire (CJUE, 21/06/2012, C-78/11).

Un agent public qui tombe malade pendant une période de congé annuel peut demander le report des jours de congés annuels qui coïncident avec le congé de maladie.

En effet, la finalité même du droit au congé annuel payé est de permettre au travailleur de se reposer et de disposer d'une période de détente et de loisirs (CJUE, 29 novembre 2017, C 214/16).

Par conséquent, la CJUE considère qu'un travailleur qui est en congé de maladie pendant une période de congé annuel doit :

- Être placé en position de congé de maladie ;
- Voir ses congés annuels être reportés.

V- L'exception des congés annuels en cas de maladie

A- Le congé de maladie en dehors d'une période de congés annuels

L'agent en congé de maladie demeure en position d'activité et continue de percevoir ses droits aux congés annuels.

B- Le droit à report des congés annuels

Lorsque l'agent est dans l'impossibilité, du fait d'un congé pour raison de santé, ou du fait d'un congé lié aux responsabilités parentales ou familiales, de prendre son congé annuel au cours de l'année au titre de laquelle il lui est dû, il bénéficie d'une période de report de quinze mois, dont la durée peut être prolongée sur autorisation exceptionnelle de l'autorité territoriale.

La période de report débute à compter de la date de reprise des fonctions. Pour les congés annuels acquis pendant un congé pour raison de santé ou un congé lié aux responsabilités parentales ou familiales, elle débute, au plus tard, à la fin de l'année au titre de laquelle le congé annuel est dû.





Dans tous les cas, pour le report de congé annuel du fait d'un congé lié aux responsabilités familiales ou parentales, les dispositions du présent 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 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, soit le 24 avril 2024.

A l'exclusion du cas où l'agent bénéficie d'un report du fait d'un congé lié aux responsabilités parentales ou familiales, le report est limité aux droits non-utilisés relevant des quatre premières semaines de congé annuel, soit 20 jours, par période de référence, à proratiser si les agents n'exercent pas à temps complet et/ou sur une partie de l'année de référence seulement.

C- Le congé de maladie durant une période de congés annuels

Dans une décision du 21 juin 2012, n°C-78/11, la CJUE a affirmé qu'il découle notamment de la finalité du droit au congé annuel qu'un agent qui est en congé de maladie durant une période de congé annuel fixée au préalable a le droit, à sa demande et afin qu'il puisse bénéficier effectivement de son congé annuel, de prendre celui-ci à une autre époque que celle coïncidant avec la période de congé de maladie (CJUE, 10 septembre 2009, C-277/08).

Pour justifier cette position, la CJUE affirme qu'il est constant, en outre, que la finalité du droit au congé annuel payé est de permettre au travailleur de se reposer et de disposer d'une période de détente et de loisirs. Cette finalité diffère en cela de celle du droit au congé de maladie. Ce dernier est accordé au travailleur afin qu'il puisse se rétablir d'une maladie engendrant une incapacité de travail (CJUE, 10 septembre 2009, C-277/08).

Dans ce contexte, la CJUE a jugé que la nouvelle période de congé annuel, qui correspond à la durée du chevauchement entre la période de congé annuel initialement fixée et le congé de maladie, dont l'agent est en droit de bénéficier après son rétablissement, peut être fixée, le cas échéant, en dehors de la période de référence correspondante pour le congé annuel (CJUE, 10 septembre 2009, C-277/08).

Par conséquent, la collectivité est dans l'obligation d'interrompre le congé annuel afin que l'agent puisse bénéficier de la totalité du congé, ou du congé restant, à une date ultérieure, et sera placé en congé de maladie. Les conditions de report sont celles susmentionnées.



L'agent devra adresser son certificat médical, dans les conditions de droit commun, à savoir dans les 48 heures suivants l'établissement de son arrêt de maladie, afin que ce dernier conserve les jours de congés annuels restants qui coïncideraient avec le congé de maladie.

Le report des jours de congés non pris pourrait également être justifié pour tout autre congé régulièrement octroyé à un agent.

En effet, la juridiction européenne a exigé le bénéfice des congés annuels lors d'une période distincte de celle d'un congé de maternité (CJCE, 18 mars 2004, C-342/01) ou d'accident du travail (CJCE, 6 avril 2006, C-124/05).

Le report des jours de congés annuels pour un congé régulièrement octroyé pendant un congé annuel ou en dehors de la période de référence répond aux mêmes considérations qu'exprimées précédemment. Ils pourraient également faire l'objet, le cas échéant, en cas de fin de relation de travail, d'une indemnisation dans les conditions mentionnées ci-dessous.

VI- L'indemnisation des congés annuels en cas de fin de relation de travail UNIQUEMENT :

Le congé dû pour une année de service accompli ne peut se reporter sur l'année suivante, sauf autorisation exceptionnelle donnée par l'autorité territoriale. Un congé non pris ne donne lieu à aucune indemnité compensatrice.



Cependant, lorsque l'agent 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, à l'exclusion des droits non-consommés du fait d'un congé lié aux responsabilités parentales ou familiales, pour les quatre premières semaines de congé annuel, soit 20 jours, par période de référence, à proratiser si les agents n'exercent pas à temps complet et/ou sur une partie de l'année de référence seulement.

Les modalités de calcul de ladite indemnité sont les suivantes :

$$(\text{Rémunération mensuelle brute} \times 12) / 250 = \text{Indemnisation d'un jour de congé annuel non pris}$$

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.

VII- Les congés annuels en cas de mobilité du fonctionnaire

En cas de mobilité du fonctionnaire, il relève du pouvoir discrétionnaire de la collectivité d'accueil de transférer les congés non pris. A ce jour, aucune disposition n'exige du fonctionnaire qu'il épuise les congés annuels capitalisés dans sa collectivité d'origine.

L'agent conserve l'intégralité de ses droits à congés, qu'il peut faire valoir dans une autre collectivité.

Les collectivités et l'agent peuvent s'entendre pour que l'agent solde tout ou partie de ses congés annuels avant sa mobilité, bénéficie d'un transfert des congés annuels non utilisés ou s'engage à déposer sur son compte épargne-temps les congés acquis dans la précédente collectivité.

A- En cas de disponibilité ou de détachement

Si l'agent est mis à disposition, la décision relative aux congés annuels est prise par l'organisme d'accueil après information de l'administration d'origine.

Si l'agent est placé en position de détachement, la décision relève uniquement de l'organisme d'accueil.

B- En cas de mutation

Aucune disposition statutaire n'impose à un fonctionnaire de solder ses congés annuels pour la période allant du début de l'année civile à la date de son départ. Les congés annuels ne sont donc pas perdus s'il ne les utilise pas avant son départ. Autrement dit, en cas de changement de collectivité, l'agent conserve son reliquat de congés annuels et pourra les utiliser dans sa collectivité d'accueil.

Dans la pratique, la collectivité d'origine établit un décompte des jours non pris afin d'informer le futur employeur.

Les collectivités et l'agent peuvent s'entendre pour que l'agent :

- Solde tout ou partie de ses congés annuels avant son détachement,
- Bénéficie d'un transfert des congés annuels non utilisés,
- S'engage à déposer sur son CET, les congés acquis dans la précédente collectivité à la fin de l'année.

LES JOURS DE FRACTIONNEMENT

Les jours dits « de fractionnement » sont des jours de congés supplémentaires octroyés de droit aux agents qui ont bénéficié de congés annuels en dehors de la période du 1er mai au 31 octobre. Le nombre de jours de fractionnement octroyés est de :

- 1 jour supplémentaire lorsque l'agent a bénéficié de 5 à 7 jours de congés,



- 2 jours supplémentaires lorsque l'agent a bénéficié de 8 jours ou plus de congés annuels.

Les jours de congés annuels ouvrant droit aux jours de fractionnement n'ont pas à être pris de manière continue. En effet, un agent justifiant de congés annuels, en dehors de la période du 1er mai au 31 octobre, de manière discontinue ouvre également droit aux jours de fractionnement.



En cas de report, aucune disposition législative ou réglementaire, ni aucune jurisprudence, ne permet d'exclure les jours de congés annuels acquis au titre d'une année précédente pour l'ouverture des jours de fractionnement sur les périodes de référence susvisées.

Les conditions d'octroi des congés de fractionnement ne font pas l'objet d'une proratisation. Les congés de fractionnement sont de droit dès lors que les conditions cumulatives sont respectées (nombre de jours de congés annuels pris dans les périodes du 1er janvier au 30 avril et du 1er novembre au 31 décembre).

L'IMPOSSIBILITÉ D'OCTROYER DES JOURS DE CONGÉS SUPPLÉMENTAIRES

Les collectivités territoriales et leurs établissements publics ayant maintenu un régime de travail mis en place antérieurement à la publication de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale disposaient d'un délai d'un an (à partir de la loi du 6 août 2019) à compter du renouvellement de leurs assemblées délibérantes pour définir les règles relatives au temps de travail de leurs agents.



Ainsi, le « jour du président ou du maire », les « congés d'ancienneté », les « jours mobiles », les « congés accordés suite à une décoration », la « demi-journée braderie », les « congés locaux », les « congés pour les veilles de fêtes », les « jours de ponts » ou autres « congés de Noël » viennent entraver l'obligation légale d'effectuer les 1607 heures annuelles.

Par conséquent, l'octroi de ces jours de congé ne repose sur aucune base légale et est irrégulier. Ils ont donc été supprimé pour mettre fin à tout régime dérogatoire au temps de travail.