

Congés annuels des agents publics

CIRCONSTANCES :

Tout agent a droit pour une année de service accomplis du 1^{er} janvier au 31 décembre à des congés annuels. La notion de service accomplis correspond à la position d'activité (travail, maladie, formation, autorisation d'absence...)

SONT CONCERNES :

Les agents stagiaires, titulaires et contractuels de droit public de la fonction publique territoriale, à temps complet ou non complet.

En sont exclus les contractuels de droit privé qui relèvent du code du travail.

DUREE DES CONGES :

Le **calcul** des droits à congés annuels correspond à 5 fois les obligations hebdomadaires de service.

La valeur 5 équivaut à cinq semaines et les obligations hebdomadaires sont le nombre de jours travaillés, quel que soit le nombre d'heures effectué par jour.

Des congés supplémentaires dits de fractionnement sont attribués lorsque l'agent prend ses congés annuels en dehors de la période du 1^{er} mai au 31 octobre :

- 1 jour supplémentaire s'il pose de 5, 6 ou 7 jours en dehors de ladite période
 - 2 jours supplémentaires s'il pose au moins 8 jours en dehors de ladite période.
- Les jours de fractionnement sont ouverts aux agents qui ont généré des congés sur 1 année civile entière
 - Si l'agent travaille à temps partiel ou temps non complet, aucune proratisation ne doit être effectuée, puisque ces jours sont attribués dans les mêmes conditions qu'aux agents travaillant à temps plein.
 - Les jours de fractionnement sont dus dès que les conditions sont remplies. Il n'est pas nécessaire d'attendre la fin de la période de fractionnement pour générer les droits.
 - Les jours de fractionnement sont assimilés à des jours de congés légaux et à ce titre, ne peuvent pas être décomptés de la durée du travail effectif. Ils peuvent ainsi aboutir à faire travailler certains agents moins de 1607 heures sans que cela ne constitue une illégalité (CAA 03NT00613 du 28/05/2014 et QE 64242 JO AN 29/10/2001).

Les jours de congés sont décomptés en jours ouvrés (les jours habituellement travaillés). Les congés annuels ne peuvent pas être décomptés en heures. (Article 1^{er} du Décret 85 1250 du 26 novembre 1985 et CAA Paris n° 06PA01869 du 29.01.2008)

Prorata :

Les fonctionnaires qui n'exercent pas leurs fonctions pendant la totalité de la période de référence ont droit à un congé annuel dont la durée est calculée au prorata de la durée des services accomplis.

Par dérogation au paragraphe précédent, les fonctionnaires âgés de moins de vingt et un ans au premier jour de la période de référence et qui n'ont pas exercé leurs fonctions sur la totalité de cette période peuvent prétendre à la durée totale du congé annuel. Dans ce cas, ils ne perçoivent aucun traitement pendant la période qui excède la durée du congé dû au titre des services accomplis.

Un [Simulateur](#) est à votre disposition sur le site internet du centre de gestion de l'Orne.

EXEMPLES :

1 - Un agent à temps non complet, 24h hebdo, réparti sur 3,5 jours, en activité toute l'année, a un droit à $5 \times 3,5j = 17,5$ jours à prendre avant le 31/12 en posant uniquement les jours travaillés. S'il pose une semaine, il faut décompter 3.5 jours de CA.

2 - Un agent à 35h hebdo, réparti sur 5j, arrivé le 15 mars, a un droit à $5 \times 5 = 25j$ proratisés à son temps de présence donc $(25 \times 9,5 \text{ mois}) / 12 = 19,79$ jours arrondis à 20 jours.

3 - Un agent à temps partiel : 80% de 35h, travaillant sur 4 jours, en maladie pendant 3 mois sur toute l'année, a un droit de $5 \times 4j = 20$ jours.

Congés annuels et mutation :

Si l'agent bénéficie d'une mutation en cours d'année, ou d'un détachement dans un organisme obéissant aux mêmes règles de congés, il conserve l'intégralité de ses droits à congé sur l'ensemble de l'année en cours, qu'il pourra utiliser dans l'une ou l'autre collectivité. Aucune réglementation n'oblige un fonctionnaire à épuiser ses congés pour l'année en cours dans son administration d'origine. Toutefois des pratiques peuvent encore exister demandant à un fonctionnaire d'épuiser ses congés avant d'intégrer un nouvel employeur public.

UTILISATION :

Principe : utilisation avant le 31 décembre : les congés doivent être utilisés au cours de l'année civile, période de référence. Les congés peuvent être en partie utilisés par anticipation.

Demande : L'agent doit faire une demande écrite de congés annuels et l'autorité ou le chef de service doit valider cette demande (accord express) pour arrêter le calendrier des congés (utilisation d'une fiche individuelle de congé avec la signature de l'autorité/chef de service face aux jours demandés)

Les congés ne peuvent être imposés par l'autorité que si l'intérêt du service est reconnu (préconiser alors un passage au CST pour des jours imposés).

Cas des agents intercommunaux : les dates de congés doivent être communes. En cas de désaccord des parties, l'employeur du plus grand nombre d'heures a voix déterminante. S'il y a égalité dans le nombre d'heures de recrutement, il appartient à la collectivité qui a recruté l'agent en premier de fixer la période de congés de ce dernier.

A savoir

- Le congé annuel est une position d'activité : les droits à rémunération, avancement et retraite sont maintenus.
- Considéré comme une période de repos pour la sécurité et la santé, l'agent n'est pas autorisé à travailler pour le compte d'un autre employeur pendant cette période sauf exceptions.
- En cas de nécessité de service, tout agent public peut être rappelé à son poste de travail pendant ses congés. Cette nécessité peut être de suivre une formation en rapport avec les fonctions exercées (1)
- Les agents contractuels peuvent, à titre exceptionnel, à condition de n'avoir pu prendre leurs congés pour nécessité de service, percevoir, à la fin de leur contrat, 1/10^{ème} de leur rémunération totale brute.
- Un agent "vacataire" n'a pas de droit à congés annuels : ni en jour, ni en paiement.
- Un congé maladie pendant un congé annuel interrompt ce dernier. Les jours de congés annuels non pris sont reportés (2). Uniquement dans le cadre des congés de l'article 57 de la Loi 84-53, le report a lieu au delà de la période de référence (3) (4).
- Le report exceptionnel de congés non pris au 31 décembre ne doit pas entrer dans le décompte des jours pouvant générer des congés supplémentaires (5).
- Hormis les cas de congés bonifiés, épargnés sur un compte ou autorisés pour se rendre ou accompagner son conjoint dans son pays d'origine, les congés annuels posés ne peuvent être supérieurs à 31 jours consécutifs.
- Aucun texte n'impose un jour de reprise entre un éventuel arrêt maladie et la prise de congés annuels.

REPORT DES CONGES ANNUELS APRES UN CONGE MALADIE

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 cinq fois ses obligations hebdomadaires de service. En principe donc, les congés annuels ne peuvent pas se reporter sur l'année suivante même en cas d'incapacité de travail liée à la maladie, sauf autorisation exceptionnelle donnée par l'autorité territoriale.

Toutefois, la Cour de Justice de l'Union Européenne a précisé à plusieurs reprises que des dispositions nationales **ne pouvaient pas priver les travailleurs de leur droit au report des congés annuels qui coïncident avec une période d'incapacité de travail**. En effet, la finalité du droit au congé annuel est de permettre au travailleur de se reposer et de disposer d'une période de détente et de loisirs, contrairement à celle du droit aux congés pour raison de santé qui est de se rétablir d'une maladie engendrant une incapacité de travail.

Le juge européen a donc indiqué :

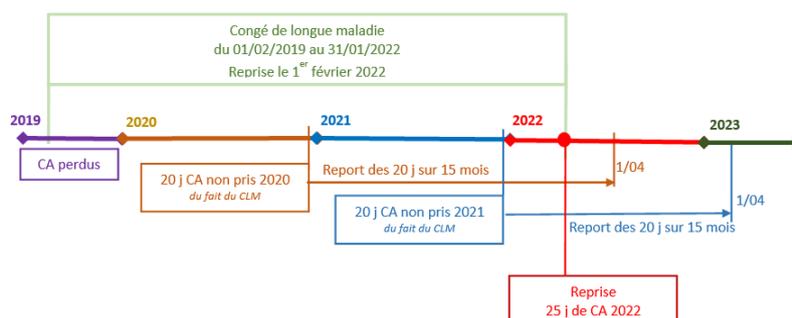
- d'une part, que le **report de congés annuels non pris du fait de la maladie est limité à 20 jours de congés annuels par période de référence** pour un agent travaillant 5 jours par semaine (soit 4 semaines par année civile) comme le prévoit l'article 7 de la directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003,
- et d'autre part, que la **période de report devait dépasser de manière substantielle la durée de la période de référence**. Une **période de report de quinze mois** a ainsi été jugée conforme à la directive.

Prenant acte de la jurisprudence européenne, le Conseil d'Etat opère la synthèse suivante : un agent qui est empêché de prendre ses congés annuels, **du fait de la maladie**, dispose d'un délai de 15 mois pour les prendre, au terme de l'année où l'agent a acquis ses congés annuels (et non à la date de la reprise de l'intéressé). Toutefois, le report est limité à 20 jours de congés annuels pour un agent qui travaille 5 jours la semaine (soit 4 semaines) par année civile. (CE n°406009 du 26 avril 2017)

Exemple :

Un agent travaillant 5 jours par semaine, placé en congé de longue maladie en 2019, 2020 et 2021 et apte à la reprise de ses fonctions le 1er février 2022, verra ses congés annuels :

- au titre des années :
 - 2019 : définitivement perdus,
 - 2020 : reportés dans la limite de 20 jours jusqu'au 31 mars 2022 inclus (période de report de 15 mois à compter du 1er janvier 2021),
 - 2021 : reportés dans la limite de 20 jours jusqu'au 31 mars 2023 inclus (période de report de 15 mois à compter du 1er janvier 2022)
- au titre de l'année 2022, l'agent bénéficiera de 25 jours de congés annuels



A la reprise de ses fonctions, l'agent bénéficiera de 25 jours de CA au titre de l'année 2022 (à épuiser avant le 31 décembre 2022), de 20 jours de CA au titre de l'année 2021 (à épuiser avant le 1er avril 2023) et de 20 jours de CA au titre de l'année 2020 (à épuiser avant le 1er avril 2022).

La prise des congés annuels reportés est soumise, comme toute demande de congés, à l'accord de l'autorité territoriale, qui peut fixer le calendrier des congés dans l'intérêt du service.

Par ailleurs, le report des congés annuels non pris peut être concilié avec les règles d'alimentation du [compte épargne-temps](#).

INDEMNISATION DES CONGES ANNUELS

L'article 5 du décret n°85-1250 du 26 novembre 1985 pose le principe selon lequel un congé non pris par un fonctionnaire ou un stagiaire ne peut donner lieu à indemnité compensatrice.

Cependant, tout comme la question du report des congés non pris, ces dispositions se heurtent au droit européen en la matière. En effet l'article 7 § 2 de la directive européenne 2003/88/CE du 4 novembre 2003 pose le principe selon lequel la période minimale de congé annuel payé ne peut être remplacée par une indemnité financière, **sauf en cas de fin de relation de travail**.

En vertu du principe de primauté du droit européen, le juge national fait donc application de ces dispositions telles qu'interprétées par la CJUE qui ouvrent droit, dans les conditions et limites qu'elles fixent, à une indemnité compensatrice pour congés non pris.

Deux jurisprudences concernent la notion de fin de relation de travail et les nécessités de service :

- CE 7 déc. 2015 n°374743 : Le Conseil d'Etat a affirmé que **la mutation** d'un agent dans une autre collectivité constituait une situation de fin de relation de travail, en application des dispositions la directive, et ouvrait droit au paiement des congés annuels que cet agent n'avait pas pu prendre pour cause de maladie
- CAA Marseille 6 juin 2017 n°15MA02573 : S'agissant des motifs pour lesquels les congés n'ont pas pu être pris avant la fin de la relation de travail, la cour administrative de Marseille, s'appuyant sur la jurisprudence européenne, a reconnu le droit au versement d'une indemnité compensatrice au fonctionnaire **ayant été dans l'impossibilité de prendre ses congés annuels, non seulement pour des motifs tirés d'un congé maladie, mais également pour des motifs tirés de l'intérêt du service**. Dans le cas d'espèce, la cour a condamné l'administration à verser une indemnité à deux fonctionnaires empêchés pour des raisons indépendantes de leur volonté liées à l'intérêt du service, de bénéficier de leur droit à congé annuel avant leur départ à la retraite Haut du formulaire

La Cour de Justice de l'Union Européenne a reconnu

- le droit à l'indemnisation des congés annuels non pris pour un agent dont la relation de travail a cessé et qui n'a pas exercé son droit au congé annuel
- le droit, pour les ayant droit d'un agent décédé, à l'indemnisation de ses congés annuels non pris.

dans les limites suivantes :

- **L'indemnisation maximale est fixée à 20 jours par année civile** pour 5 jours de travail par semaine (proratization des 20 jours pour les agents ne travaillant pas 5 jours par semaine) (correspondant à la durée minimale de quatre semaines de congés annuels imposée par le droit de l'Union européenne).
- **L'indemnisation se fait selon la période de report limitée à 15 mois** à compter de l'année au cours de laquelle les congés ont été générés.

Le juge administratif français a donc fait application de ce droit à paiement des congés annuels non pris en cas de cessation de la relation de travail.

Ainsi, en cas de retraite, de licenciement, mutation, démission, l'indemnisation des congés annuels non pris du fait de la maladie ou en raison des nécessités de service doit être calculée en référence à la rémunération que l'agent aurait normalement perçue s'il avait réellement bénéficié de ses congés annuels.

NDLR : L'employeur peut être dispensé de son obligation d'indemniser s'il a incité l'agent à prendre ses congés avant la cessation de la relation de travail et s'il l'a informé, qu'à défaut, ses congés seraient perdus. Il *devra, en cas de contentieux, apporter la preuve qu'il a incité l'agent à prendre ses congés avant la cessation de la relation de travail et qu'il l'a informé qu'à défaut, ses congés seraient perdus.*

Congés annuels non pris du fait de la démission CJUE n°C218/22 du 18 janvier 2024

Un travailleur qui démissionne a droit à une indemnité pour les CA non pris pour des raisons indépendantes de sa volonté.

Pour refuser l'indemnisation, le travailleur

- Doit délibérément refuser de prendre ses CA
- Avoir été invité à les poser préalablement
- Avoir été informé de manière précise et en temps utile, au besoin formellement du risque de perte

Calcul des montants

- Pour les agents contractuels, le calcul du montant de l'indemnité compensatrice est prévu par le décret 88-145 du 15 février 1988 (base 1/10^{ème} de la rémunération brute perçue proportionnelle au nombre de jours de congés annuels dus et non pris)
- Pour les fonctionnaires, la CAA de Nancy dans un arrêt du 21 07 2022 n° 19NC03752 a jugé « qu'en l'absence de disposition législative ou réglementaire plus favorable, les droits à indemnisation de l'agent doivent être calculés en référence à la rémunération qu'il 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** ».

Aucune disposition ne subordonne la nécessité de l'existence d'une délibération. Dès lors l'absence d'une délibération ne semble pas devoir priver l'agent de son droit à indemnisation. Toutefois, il est conseillé de se rapprocher du payeur au préalable.

Le refus par l'autorité territoriale d'indemniser les congés annuels non pris pour cause de maladie, fait partie des décisions devant être motivées (CAA Douai du 04.10.2018 n° 16DA00897).

L'indemnisation des CA non pris du fait de la maladie n'emporte pas de dérogation quant aux règles d'indemnisation des jours épargnés sur le CET, qui n'est possible que si une délibération le prévoit, pour les jours épargnés au-delà de 15. Le CET ne peut être intégralement indemnisé qu'en cas de décès de l'agent – QE 18621 JO AN du 06 08 2019 p7342

CAS EXCLUSION D'INDEMNISATION DES CONGES ANNUELS

Le juge administratif a précisé que le placement en disponibilité pour convenances personnelles (CAA Douai du 25/11/2021), l'exclusion temporaire de fonctions pour deux années (CAA Marseille 05/11/2020) ou encore le détachement d'un agent pour effectuer sa scolarité après la réussite à un concours (CAA Paris 20/04/2021) ne s'analysaient pas comme des fins de relation de travail et, par conséquent, l'agent qui faisait l'objet de telles décisions n'était pas fondé à solliciter l'indemnisation des congés annuels non pris.

Le juge administratif a précisé que l'agent qui a bénéficié de 12 mois de congé de maladie ordinaire puis d'une période de disponibilité d'office pour raison de santé de deux ans et demi, avant d'être admis à la retraite ne peut, à la date d'admissions à la retraite, solliciter l'indemnisation des congés annuels non pris (CAA Marseille 25/11/2021). En effet, lors de la période de disponibilité d'office, l'agent n'acquiert pas de congés annuels. Par conséquent, eu égard à la date d'admission à la retraite et à la date à laquelle il avait, en dernier lieu, acquis des congés, son contingent de droits à congés était nul.

RECOURS :

Le décret n° 85-1250 et l'ensemble des jurisprudences confirment que le choix de l'agent en matière de congés prime. Le refus d'une demande de congés annuels doit être motivé. Le refus de l'autorité territoriale d'accorder des congés est considéré comme illégal par le juge administratif, hors le cas de la nécessité de service.

Les nécessités de service, le plus souvent évoquées, sont rarement reconnues par le juge ; elles doivent donc pouvoir être justifiées et prouvées. Une jurisprudence de 2014 va plus loin et précise qu'aucune disposition législative ou réglementaire ni aucun principe général du droit n'autorise l'administration à placer

d'office un agent en congé annuel, y compris pour des motifs tirés de l'intérêt du service ([CAA Versailles n° 13VE00926](#), 13 mars 2014).

En cas de conflit entre les agents sur le choix d'une même période de congés annuels, priorité est donnée à l'agent chargé de famille. On peut considérer que, plus les enfants sont en bas âge, plus l'agent est prioritaire sur ses collègues.

Pour rappel, certains agents doivent prendre leurs congés pendant des périodes données (ex : durant les vacances scolaires pour les ATSEM), si l'autorité territoriale ne peut leur imposer des dates de prise de congés, ces agents sont tenus de respecter ces périodes.

REFERENCES :

Code général de la fonction publique article L621-1

[Décret 85-1250](#) du 26 novembre 1985 (JO du 30 novembre 1985)

Décret 91-298 du 20 mars 1991

Décret 88-145 du 15 février 1988

(1) TA de Nantes du 20 juillet 1998 - (2) CJUE du 21 juin 2012 -(3) [Circulaire NOR COTB1117639C du 8 juillet 2011](#) - (4) CJUE du 20 janvier 2009 -(5) CE du 19 nov.08