C'est chose faite. Le décret n° 2026-768 du 11 août 2026, en vigueur depuis le 13 août 2026, a réécrit l'article 4-1 du décret du 4 janvier 2002. Le report bénéficie désormais aussi à l'agent empêché *« pour des raisons tirées de l'intérêt du service »*. Surtout, *« dans le mois qui suit la date de reprise de ses fonctions, ou, s'il a été dans l'impossibilité de prendre son congé annuel pour des raisons tirées de l'intérêt du service, avant le 31 janvier de l'année suivant celle au titre de laquelle le congé annuel est dû, le fonctionnaire intéressé est informé, par tout moyen conférant une date certaine : 1° Du nombre de jours de congé annuel reportés ; 2° De la date jusqu'à laquelle ces jours de congé peuvent être pris »*, et *« la période de report [...] débute à la date à laquelle le fonctionnaire reçoit »* ces informations. Pour les absences d'au moins un an, la période de report débute au plus tard à la fin de l'année au titre de laquelle le congé est dû, mais elle est suspendue, à la reprise, jusqu'à l'information de l'agent. L'article 4-2 impose en outre d'informer l'agent du nombre de jours donnant lieu à indemnisation en fin de relation de travail.

Ainsi, faute d'information régulière, la période de report ne court pas. Il appartient donc aux établissements d'organiser le suivi des reports et de notifier à chaque agent concerné, contre date certaine, le solde de ses jours reportés et leur date limite d'utilisation.

INAPTITUDE

Avis défavorable de la CNRACL : l'employeur n'est pas en situation de compétence liée

Lorsque la CNRACL refuse la mise à la retraite pour invalidité, l'employeur qui licencie l'agent pour inaptitude définitive conserve son pouvoir d'appréciation, et l'agent peut contester l'avis de la Caisse à l'appui de son recours contre le licenciement.

CE, 3-8 chr, 16 juillet 2026, n°496947, Lebon T.

Le fonctionnaire hospitalier placé en disponibilité d'office à l'expiration de ses droits à congés de maladie, et qui n'a pu être reclassé, est à l'issue de cette disponibilité *« soit réintégré s'il est physiquement apte à reprendre ses fonctions, soit, en cas d'inaptitude définitive à l'exercice des fonctions admis à la retraite ou, s'il n'a pas droit à pension, licencié »* (article 29 du décret n° 88-976 du 13 octobre 1988, la règle étant analogue dans la fonction publique territoriale). La retraite pour invalidité relève du décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003, commun aux fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, dont l'article 31 précise que *« le pouvoir de décision appartient dans tous les cas à l'autorité qui a qualité pour procéder à la nomination, sous réserve de l'avis conforme de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales »*. L'incapacité permanente est appréciée par la formation plénière du conseil médical (qui a succédé à la commission de réforme depuis 2022 ; même article).

En l'espèce, un agent intercommunal, placé en disponibilité d'office pour raison de santé depuis 2018, avait été déclaré par le comité médical inapte totalement et définitivement à toutes fonctions (comme cela ressort des conclusions de T. Pez-Lavergne sous la décision commentée). La commission de réforme avait ensuite estimé que son état ne justifiait pas une retraite pour invalidité, alors que le procès-verbal de sa séance mentionnait une inaptitude définitive à toutes fonctions retenue à l'unanimité. Sur cette base, la CNRACL avait refusé la pension et l'employeur avait licencié l'agent. La Cour administrative d'appel de Lyon avait jugé l'employeur en situation de compétence liée et écarté comme inopérantes les critiques dirigées contre l'avis de la Caisse.

Le Conseil d'État censure ce double raisonnement. D'abord, *« si l'employeur ne peut légalement prononcer la mise à la retraite d'office d'un fonctionnaire pour inaptitude définitive en l'absence d'avis conforme de la CNRACL, la décision qu'il prend, soit de prononcer cette mise à la retraite, soit, en cas d'avis défavorable de la CNRACL, de licencier le fonctionnaire concerné, procède de l'appréciation qu'il lui appartient de porter sur la capacité du fonctionnaire à exercer ses fonctions, laquelle n'est liée ni par l'avis de la commission de réforme ni par celui de la CNRACL »*.

Ensuite, l'avis défavorable imposant le licenciement de l'agent jugé définitivement inapte, « *ce fonctionnaire peut invoquer, à l'appui d'une demande d'annulation pour excès de pouvoir de la décision de licenciement, des moyens tirés de la régularité ou du bien-fondé de cet avis* ». Il n'est donc pas tenu d'avoir attaqué l'avis lui-même, ce qu'il peut faire lorsque celui-ci est défavorable (CE, 13 novembre 2013, n°360444).

Réglant l'affaire au fond, le Conseil d'État relève que l'avis de la CNRACL, fondé sur un avis de la commission entaché d'une erreur matérielle, était lui-même inexact. Il confirme l'annulation du licenciement et alloue 2 000 euros à l'agent au titre de son préjudice moral.

La solution vaut pour les établissements hospitaliers, soumis aux mêmes textes. Le rapporteur public soulignait qu'en présence d'un avis contradictoire, l'administration doit « *solliciter des explications et, le cas échéant, un nouvel avis* », au lieu de poursuivre la procédure « *comme si de rien n'était* ». Depuis le 18 avril 2024, l'article 31 du décret du 26 décembre 2003 prévoit d'ailleurs que l'avis conforme de la CNRACL « *est motivé* ».

ACCIDENT

Date de consolidation après un accident de service : pas d'obligation de motivation

La décision fixant la date de guérison ou de consolidation n'a pas à être motivée. En revanche, l'absence d'un médecin spécialiste devant la commission de réforme, lorsque sa présence était manifestement nécessaire, prive l'agent d'une garantie.

CE, 3-8 chr, 29 septembre 2026, n°495978, Lebon T.

Le fonctionnaire victime d'un accident reconnu imputable au service conserve l'intégralité de son traitement « *jusqu'à ce qu'il soit en état de reprendre son service ou jusqu'à la mise à la retraite* » et a droit au remboursement des honoraires médicaux et des frais directement entraînés par l'accident (article 21 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, dont les dispositions sont reprises dans le code général de la fonction publique). Lorsque les lésions sont stabilisées, l'administration fixe une date de consolidation. Cette décision doit-elle être motivée, au titre des décisions qui « *refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit* » (6° de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration) ? La cour administrative d'appel de Paris l'avait jugé, et avait annulé par voie de conséquence l'arrêté plaçant l'agent en congé de maladie ordinaire au-delà de cette date.

Le Conseil d'État retient la solution inverse : « *si une décision fixant la date de guérison ou de consolidation de l'état de santé d'un agent à la suite d'un accident de service ou d'une maladie professionnelle permet à l'administration de statuer sur l'aptitude de l'agent à reprendre ses fonctions ou d'autres fonctions, elle ne constitue pas en elle-même une décision mettant fin à la prise en charge au titre de l'imputabilité au service de l'accident ou de la maladie. Par suite, elle n'entre pas dans la catégorie des décisions devant être motivées* ».

Comme l'expliquait le rapporteur public, consolidation et aptitude ne se confondent pas : « *Ce n'est pas la consolidation qui entraîne la perte des avantages liés au CITIS, mais le constat de l'aptitude à reprendre le service* ». Il appartient donc à l'administration de statuer « explicitement » sur l'aptitude (concl. T. Pez-Lavergne).

L'arrêt de la cour est néanmoins confirmé sur un autre terrain. Selon l'article 3 de l'arrêté du 4 août 2004, la commission de réforme comprenait « *deux praticiens de médecine générale, auxquels est adjoint, s'il y a lieu, pour l'examen des cas relevant de sa compétence, un médecin spécialiste qui participe aux débats mais ne prend pas part aux votes* ». Or « *dans les cas où il est manifeste, au vu des éléments dont dispose la commission de réforme, que la présence d'un médecin spécialiste de la pathologie invoquée par un agent est nécessaire pour éclairer l'examen de son cas, l'absence d'un tel spécialiste doit être regardée comme privant l'intéressé d'une garantie* », solution déjà retenue pour une agente des Hospices civils de Lyon (CE, 24 juillet 2019, n°417902, Lebon T.). En l'espèce, l'expert avait relevé un état antérieur aggravé par l'accident et estimé la consolidation non acquise, mais aucun rhumatologue n'avait été consulté ni n'avait siégé.

À l'inverse, la Cour administrative d'appel de Nantes a jugé régulier l'avis rendu sans psychiatre sur la demande d'une cadre de santé, la commission disposant de deux expertises psychiatriques « *dont les conclusions ne présentaient aucune ambigüité* » (CAA Nantes, 12 mai 2026, n°25NT00271).

Le tribunal administratif de Paris a par ailleurs appliqué cette exigence au conseil médical de l'AP-HP réuni en 2022 pour examiner la demande d'un infirmier dont la situation était jugée complexe, sur le fondement des dispositions de l'arrêté du 4 août 2004 propres aux établissements parisiens (TA Paris, 5 mai 2025, n°2218690).

ACTIVITÉ PRIVÉE

Créer une entreprise sans autorisation est fautif, même sans activité réelle

L'interdiction faite au fonctionnaire de créer une entreprise ou de participer aux organes de direction d'une société s'applique alors même que l'entreprise n'aurait aucune activité réelle.

CE, 3-8 chr, 29 septembre 2026, n°495977, Lebon T.

L'article 25 septies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, dans sa rédaction applicable aux faits de la décision commentée, disposait que le fonctionnaire « *consacre l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées* » et qu'il lui est interdit « *1° De créer ou de reprendre une entreprise lorsque celle-ci donne lieu à immatriculation au registre du commerce et des sociétés [...] s'il occupe un emploi à temps complet et qu'il exerce ses fonctions à temps plein ; 2° De participer aux organes de direction de sociétés ou d'associations à but lucratif* ». Ces règles sont reprises à l'article L. 123-1 du code général de la fonction publique, qui vise « *l'agent public* » et ne comporte plus la réserve tenant à l'emploi à temps complet, les cumuls autorisés relevant des articles L. 123-2 à L. 123-8.

Dans cette affaire, un adjoint technique territorial, chargé de la gestion d'un parking souterrain et des horodateurs et régisseur de recettes, avait créé sans autorisation une société de transport avec chauffeur six mois après sa titularisation. Il avait été révoqué pour ce motif, mais aussi pour la perte de biens indispensables au service et pour l'utilisation à des fins personnelles, pendant son congé de maladie, de son téléphone, de son ordinateur et de son badge professionnels. La cour administrative d'appel de Paris avait annulé la révocation, jugeant notamment le cumul non établi, faute de preuve d'une activité de transport effective.

Le Conseil d'État censure : ces dispositions interdisent à un fonctionnaire « *de créer ou de reprendre une entreprise, sauf lorsque son objet est exclusif de toute activité professionnelle, ou d'être membre des organes de direction d'une société, alors même que l'entreprise ou la société en cause n'aurait pas d'activité réelle ou que le fonctionnaire ne participerait pas effectivement à l'activité de l'entreprise ou à la direction de la société* ». Comme le relevait le rapporteur public, la solution contraire « *ferait dépendre* » l'interdiction « *des fluctuations de l'activité d'une société commerciale* » (concl. T. Pez-Lavergne)

Le Conseil d'État juge également fautif l'usage personnel des moyens professionnels pendant un congé de maladie, sans qu'ait la moindre incidence le fait que l'employeur n'en ait pas demandé la restitution ni subi de préjudice financier. Il relève enfin que la cour a dénaturé les pièces du dossier en écartant le grief de perte des biens sur la foi d'un document dont l'authenticité était contestée et que contredisaient plusieurs autres pièces. L'affaire est renvoyée à la cour.

Pour les établissements, la création d'une entreprise ou la qualité de dirigeant de société sans autorisation suffit donc à caractériser le manquement, sans qu'il soit nécessaire d'établir que l'agent a effectivement exercé l'activité. Rappelons, dans un registre voisin, que la rémunération d'un agent en congé de longue durée peut être interrompue dès lors qu'il exerce une activité en vue d'obtenir une rémunération, même s'il n'en a perçu aucune (CAA Nantes, 6 février 2026, n°25NT00288, commenté dans *Santé RH n° 193*, mai 2026).