



FOIRE AUX QUESTIONS STATUTAIRES

La gestion des congés de longue maladie et de longue durée des fonctionnaires territoriaux

Les fonctionnaires territoriaux temporairement inaptes à exercer leurs fonctions peuvent bénéficier de congés pour raison de santé.

Le congé de longue maladie (CLM) et le congé de longue durée (CLD) sont généralement accordés lorsque l'affection qui met l'agent dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions nécessite un traitement et des soins prolongés et présente un caractère invalidant et de gravité confirmée.

Le CLM et le CLD ont plusieurs particularités, notamment en ce qui concerne leurs conditions d'octroi, de renouvellement, de reprise de fonctions et peuvent s'articuler entre eux...

LES BENEFICIAIRES

1. Quels agents publics peuvent bénéficier d'un CLM et d'un CLD ?

Seuls les fonctionnaires en position d'activité, titulaires et stagiaires affiliés à la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (**CNRACL**) peuvent bénéficier d'un CLM ou d'un CLD, sous réserve de remplir l'ensemble des autres conditions d'octroi propres à chacun de ces congés pour raison de santé. Pour mémoire, les fonctionnaires affiliés à la CNRACL **relèvent du régime spécial de sécurité sociale**.

Par conséquent, **les fonctionnaires titulaires et stagiaires** affiliés à l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (**IRCANTEC**), ainsi que les **agents contractuels** de droit public, **sont expressément exclus** du bénéfice du CLM et du CLD.

Pour mémoire, les fonctionnaires affiliés à l'IRCANTEC et les agents contractuels de droit public **relèvent du régime général de sécurité sociale**. Ils **disposent à ce titre d'un congé de grave maladie**, dont les conditions d'attributions varient en fonction du statut de l'agent.

Texte(s) de référence :

- > Art. L. 613-5, L. 822-6 à L. 822-17 du code général de la fonction publique (**CGFP**)
- > Décret n°60-58 du 11 janvier 1960
- > Décret n°2022-244 du 25 février 2022
- > Art. 35 du décret n°91-298 du 20 mars 1991

Pour aller plus loin :

Fiche BIP - Fonctionnaires occupant un emploi à temps non complet : congés (**CONOCO**)
Fiche BIP - Agents contractuels : les congés de maladie (**NTICO3**)

LES CONDITIONS D'OCTROI, LA DUREE, L'UTILISATION ET LA RECONSTITUTION DES DROITS

2. Dans quelles conditions le fonctionnaire peut bénéficier d'un CLM ou d'un CLD ?

Le CLM est accordé au fonctionnaire en position d'activité **en cas de maladie qui le met dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions, qui rend nécessaire un traitement et des soins prolongés et qui présente un caractère invalidant et de gravité confirmée.**

Une **liste non exhaustive** des maladies donnant droit à l'octroi d'un CLM a été établie pour les fonctionnaires de l'Etat dans un arrêté ministériel du 14 mars 1986. Cette liste a été étendue aux fonctionnaires territoriaux par un arrêté ministériel du 30 juillet 1987.

En revanche, le CLD est accordé pour une liste limitative et exhaustive de maladies. En effet, il est accordé au fonctionnaire en activité mis dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions parce qu'il est atteint d'une maladie appartenant à l'un des cinq groupes d'affections suivants :

- > Tuberculose,
- > Maladie mentale,
- > Affection cancéreuse,
- > Poliomyélite,
- > Déficit immunitaire grave et acquis.

Par ailleurs, dans une décision du 13 février 2004, le Conseil d'Etat a précisé que **l'octroi d'un CLM ou d'un CLD est subordonné au caractère temporaire de l'incapacité physique.**

Ainsi, si le fonctionnaire est reconnu définitivement inapte à l'exercice de tout emploi, il ne peut pas prétendre à l'un de ces congés.

Texte(s) de référence :

- > Art. L. 822-6 et L. 822-12 du CGFP
- > Art. 7 du décret n°92-1194 du 4 novembre 1992
- > Arrêté du 14 mars 1986 relatif à la liste des maladies donnant droit à l'octroi de congés de longue maladie
- > Arrêté du 30 juillet 1987 relatif à la liste indicative des maladies pouvant ouvrir droit à un congé de longue maladie (*régime des congés de maladie des fonctionnaires territoriaux*)
- > Conseil d'Etat, 13 février 2004, n°249049

3. L'autorité territoriale peut-elle placer un fonctionnaire en CLM ou en CLD sans avoir obtenu une demande préalable de l'agent concerné ?

OUI. La réglementation prévoit expressément que **si au vu d'une attestation médicale ou du rapport des supérieurs d'un fonctionnaire**, l'autorité territoriale estime que le fonctionnaire se trouve dans une situation permettant le placement en CLM ou en CLD, elle peut être **à l'initiative d'une procédure tendant à l'ouverture** de tels congés pour raison de santé.

En matière procédurale, l'autorité territoriale doit **obligatoirement saisir le conseil médical** pour avis **avant de prendre une décision** de placement en CLM ou en CLD à son initiative.

Parallèlement à la saisine du conseil médical, l'autorité territoriale doit informer **le médecin du travail du service de médecine préventive** attaché à la collectivité ou l'établissement dont relève le fonctionnaire concerné.

Par la suite, le médecin dument informé doit obligatoirement transmettre un rapport écrit au conseil médical.

Texte(s) de référence :

> Art. 8, 9 et 24 du décret n°87-602 du 30 juillet 1987

Pour aller plus loin :

Fiche BIP - Le conseil médical (CONMED)

4. Quels sont la durée et le point de départ du CLM et du CLD ?

Le CLM est accordé par périodes de trois à six mois, renouvelables dans la limite d'une durée maximale de trois ans.

Durant cette période, le fonctionnaire perçoit pendant un an, la totalité de son traitement et durant les deux années suivantes, la moitié de celui-ci.

Le CLM débute le jour de la première constatation médicale de la maladie dont est atteint le fonctionnaire.

En pratique, si la demande de CLM est présentée alors que le fonctionnaire bénéficie ou a bénéficié d'un congé de maladie ordinaire (CMO) pour la même affection, la période de CMO concernée sera requalifiée de manière rétroactive en CLM.

Le CLD est accordé par périodes de trois à six mois, renouvelables dans la limite d'une durée maximale de 5 ans.

En revanche, le fonctionnaire peut prétendre à un **CLD d'une durée de cinq ans au maximum sur l'ensemble de sa carrière**, et ce, pour chacune des cinq catégories d'affections ouvrant droit. Durant cette période, il perçoit pendant trois ans, la totalité de son traitement et durant les deux années suivantes, la moitié de celui-ci.

Le CLD ne peut être accordé qu'au terme de la période rémunérée à plein traitement du CLM, sauf si le fonctionnaire ne peut prétendre à un CLM à plein traitement.

A cet effet, la réglementation prévoit que le fonctionnaire qui **a épuisé la période rémunérée à plein traitement d'un CLM (1 an)**, **peut demander à être placé en CLD ou maintenu en CLM** s'il est :

- > Atteint d'une maladie appartenant à l'un des cinq groupes d'affections ouvrant droit à un CLD ;
- > Et se trouve dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions.

En pratique, l'autorité territoriale informe le fonctionnaire qu'à sa demande et après avis du conseil médical, il a la possibilité de voir sa période de CLM en cours rétroactivement requalifiée en CLD ou d'être maintenu en CLM.

Texte(s) de référence :

> Art. L. 822-7, L. 822-8 et L. 822-12 à L. 822-15 du CGFP

> Art. 18, 20, 21 et 25 du décret n°87-602 du 30 juillet 1987

> Circulaire du 13 mars 2006 relative à la protection sociale des fonctionnaires territoriaux nommés dans des emplois permanents à temps complet ou à temps non complet contre les risques maladie et accidents de service

5. Quelles sont les modalités d'utilisation du CLM et du CLD ?

Le CLM et le CLD peuvent être utilisés de manière **continue ou discontinue**.

Cela signifie que **les périodes de congés**, même accordés en une seule fois, **ne vont pas systématiquement être prises les unes après les autres**. En effet, ces périodes peuvent être entrecoupées de périodes de reprise d'activité.

Par ailleurs, une circulaire ministérielle du 13 mars 2006 précise que les absences du fonctionnaire territorial nécessitées par un traitement médical suivi périodiquement (*exemple de l'hémodialyse*) **peuvent être imputées au besoin par demi-journée** sur ses droits à CLM ou à CLD.

Texte(s) de référence :

- > Art. L. 822-9 et L. 822-16 du CGFP
- > Circulaire du 13 mars 2006 relative à la protection sociale des fonctionnaires territoriaux nommés dans des emplois permanents à temps complet ou à temps non complet contre les risques maladie et accidents de service

6. Un fonctionnaire peut-il contester un avis rendu par le conseil médical ?

OUI. Le conseil médical supérieur peut être saisi par l'autorité territoriale ou à la demande du fonctionnaire concerné **en contestation d'un avis du conseil médical rendu en formation restreinte, dans un délai de deux mois à compter de sa notification**.

En pratique, la contestation est présentée au conseil médical concerné qui la transmet au conseil médical supérieur et en informe le fonctionnaire et l'administration.

La saisine du conseil médical supérieur à un « effet suspensif », cela signifie que l'autorité territoriale ne peut pas prendre de décision définitive avant que le conseil médical supérieur n'ait rendu son avis.

Néanmoins, si elle ne peut statuer de manière définitive avant que le conseil médical supérieur ne se soit prononcé, l'autorité territoriale peut avoir à prendre une décision provisoire, car un fonctionnaire doit toujours être placé dans une position statutaire régulière.

En l'absence de réponse du conseil médical supérieur sous un délai de quatre mois l'avis rendu par le conseil médical est réputé confirmé.

Ce délai de quatre mois est suspendu si le conseil médical supérieur fait procéder à une expertise médicale complémentaire.

Texte(s) de référence :

- > Art. 8 du décret n°87-602 du 30 juillet 1987
- > Art. 17 du décret n°86-442 du 14 mars 1986
- > Conseil d'Etat, 24 février 2006, n°266462

Pour aller plus loin :

Fiche BIP - Le conseil médical supérieur (COMESU)

7. Les droits à CLM et à CLD peuvent-ils se reconstituer au cours de la carrière du fonctionnaire ?

Les droits à CLM se reconstituent puisque la réglementation prévoit que le fonctionnaire qui a bénéficié de la totalité d'un CLM ne peut pas bénéficier d'un autre CLM, **pour la même maladie**

ou pour une autre maladie sans avoir auparavant **repris l'exercice de ses fonctions pendant un an au moins**.

Concernant le décompte de la reconstitution des droits, une réponse ministérielle du 15 février 2011 laisse entendre qu'il **n'est pas exigé que l'agent ait repris ses fonctions en continu durant un an** puisqu'en cas de CLM accordé de manière fractionnée (*ou discontinue*), les périodes de reprise sont prises en compte dans le calcul de la reconstitution des droits.

En revanche, les droits à CLD ne se reconstituent pas au cours de la carrière, même en cas de reprise de fonctions par le fonctionnaire.

En effet, **tout congé attribué par la suite d'un CLD pour une affection appartenant au même groupe de maladies, est un congé considéré comme étant un CLD** dont la durée s'ajoute à celle du congé déjà attribué.

En pratique, si un fonctionnaire a épuisé 5 ans de CLD au titre d'une affection donnée, **il ne pourra plus**, même après une période de reprise d'activité, **retrouver un droit à congé de longue durée pour cette affection**. Il ne pourra pas non plus, au titre de cette affection, bénéficier d'un autre congé pour raison de santé non imputable au service.

Par ailleurs, la cour administrative d'appel de Lyon a précisé dans une décision du 26 septembre 1995 que cette limitation s'applique, même si l'affection a une « localisation » différente ou un caractère « distinct » (*exemple du cancer de deux organes différents*).

Texte(s) de référence :

- > Art. L. 822-11 et L. 822-14 du CGFP
- > Art. 18, 20 et 22 du décret n°87-602 du 30 juillet 1987
- > Cour administrative d'appel de Lyon, 26 septembre 1995, n°95LY00492
- > Question écrite, Assemblée nationale, n°100064 du 15 février 2011
- > Question écrite, Assemblée nationale, n°32304, 16 juin 2021

LE RENOUVELLEMENT

8. Le conseil médical doit-il systématiquement être saisi avant le renouvellement d'un CLM ou d'un CLD ?

Non. Pour obtenir le renouvellement d'un CLM ou d'un CLD, **le fonctionnaire adresse à l'autorité territoriale un certificat médical** indiquant que le congé initialement accordé doit être prolongé, ainsi que la durée de cette prolongation qui doit s'inscrire dans une période de trois à six mois.

C'est uniquement lorsque le fonctionnaire a épuisé ses droits à rémunération à plein traitement que l'autorité territoriale saisit pour avis le conseil médical de la demande de renouvellement de ces congés.

Pour mémoire, lorsque le CLM ou le CLD a été accordé après une saisine du conseil médical à l'initiative de l'autorité territoriale (*d'office*), celle-ci fait procéder à l'examen médical de l'intéressé par un médecin agréé à l'issue de chaque période de congé et à l'occasion de chaque demande de renouvellement.

Texte(s) de référence :

- > Art. 26 et 27 du décret n°87-602 du 30 juillet 1987

LES DROITS ET OBLIGATIONS

9. Le fonctionnaire conserve-t-il son régime indemnitaire durant un CLM ou un CLD ?

Il convient de se reporter à ce qui est prévu dans la délibération de la collectivité qui concerne le régime indemnitaire des agents et notamment à la partie relative aux hypothèses dans lesquelles il est maintenu malgré l'absence de l'agent.

Néanmoins, il faut noter que dans une décision du 22 novembre 2021, le Conseil d'Etat a déterminé **qu'une collectivité territoriale qui prévoit le maintien d'une indemnité** attachée à l'exercice des fonctions pour les agents territoriaux placés en congé de longue maladie et de longue durée, **méconnaît le principe de parité** entre les fonctions publiques **car elle crée au profit de ses agents un régime indemnitaire plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'Etat**.

En effet, ces derniers ne bénéficient pas du maintien de ces indemnités pendant les congés de longue maladie et de longue durée. Ils se voient toutefois maintenir le régime indemnitaire perçu pendant une période de CMO même si cette dernière est rétroactivement requalifiée en CLM ou en CLD.

Texte(s) de référence :

- > Art. 1 et 2 du décret n°2010-997 du 26 août 2010
- > Conseil d'État, 22 novembre 2021, n°448769

10. L'emploi d'un agent placé en CLM ou en CLD devient-il vacant ?

NON. Le fonctionnaire placé en CLM ou en CLD **conserve sa position administrative d'activité**. Par conséquent, l'emploi qu'il occupait avant l'octroi du congé ne devient en aucun cas vacant. Son emploi reste considéré comme pourvu au tableau des effectifs.

En pratique, si le fonctionnement du service le rend nécessaire, le **remplacement** du fonctionnaire momentanément indisponible est assuré **par le recrutement d'un agent contractuel**.

A cet effet, la réglementation prévoit que pour répondre à des besoins temporaires, des agents contractuels territoriaux peuvent occuper des emplois permanents des collectivités et établissements, notamment pour assurer le remplacement d'agents publics territoriaux indisponibles **en raison d'un congé régulièrement accordé** en application du CGFP.

Les congés pour raison de santé, dont le CLM et le CLD, font partie des congés pour lesquels une autorité territoriale peut recourir à un agent contractuel en vue d'un remplacement.

Texte(s) de référence :

- > Art. L. 332-13 du CGFP

Pour aller plus loin :

Fiche BIP - Agents contractuels : cas et durée d'engagement (NTICAS)

11. Le fonctionnaire peut-il exercer une activité rémunérée durant une période de placement en CLM ou en CLD ?

En principe, le bénéficiaire d'un CLM ou d'un CLD **doit cesser toute activité rémunérée**.

Ainsi, le fonctionnaire ne peut pas exercer à titre professionnel une activité lucrative de quelque nature que ce soit.

Par dérogation, l'article L. 822-30 du CGFP prévoit qu'à sa demande et sous réserve d'un avis médical favorable, le fonctionnaire peut durant ces congés, bénéficier d'une formation ou d'un bilan de compétences ou pratiquer une activité, en vue de sa réadaptation ou de sa reconversion professionnelle.

Parallèlement, l'article 28 du décret n°87-602 du 30 juillet 1987 énonce que le bénéficiaire de ces congés doit cesser toute activité rémunérée à l'exception des activités ordonnées et contrôlées médicalement par le médecin du travail au titre de la réadaptation

Les fonctionnaires placés en CLM ou en CLD **restent en complément soumis aux mêmes règles en matière de cumul d'activités que les autres agents publics**.

Texte(s) de référence :

- > Art. L. 121-1, L. 121-3 et L. 822-30 du CGFP
- > Art. 28 du décret n°87-602 du 30 juillet 1987
- > Question écrite, Assemblée nationale, n°14250, du 12 juin 1989

Pour aller plus loin :

Fiche BIP - Cumul d'activités (CUMEAC)

12. Le fonctionnaire placé en CLM ou en CLD génère-t-il des droits à congés annuels et des jours de réduction du temps de travail (RTT) ?

Les fonctionnaires placés en congés pour raison de santé demeurent en position d'activité. Ces périodes **ouvrent donc droit à des congés annuels** dont le bénéfice **peut faire l'objet d'un report** dans les conditions et limites suivantes :

- > **Pendant une période de 15 mois après le terme de l'année de référence.**

Le terme de l'année de référence étant systématiquement le 31 décembre de l'année N, le report est par conséquent possible jusqu'au 31 mars de l'année N+2.

- > **Dans la limite de quatre semaines** (soit 20 jours pour un agent dont les obligations hebdomadaires de service sont de 5 jours).

Exemple :

Un agent disposant de 22 jours de congés annuels est placé en congé de maladie du 1^{er} avril 2022 au 31 mars 2023.

Le 31 décembre 2022, le reliquat de ses congés annuels pour l'année 2022 est de 22 jours.

A son retour, le 1^{er} avril 2023, cet agent bénéficie du report de 20 jours jusqu'au 31 mars 2024 (31/12/2022 + 15 mois), date d'échéance pour le report des congés de 2022.

S'agissant des RTT, l'article 115 de la loi n°2010-1657 du 29 décembre 2010 énonce que la période pendant laquelle l'agent public bénéficie d'un congé pour raison de santé **ne génère pas de temps de repos lié au dépassement de la durée annuelle du travail**.

En effet, ce sont les agents publics qui accomplissent, dans leur cycle de travail, des heures au-delà des 1 607 heures annuelles qui acquièrent des droits à des jours de RTT. Or, la période pendant laquelle le fonctionnaire bénéficie d'un CLM ou d'un CLD n'est pas considéré comme du temps de travail effectif.

En pratique, le placement en CLM ou en CLD réduit donc à due proportion le nombre de jours ARTT acquis annuellement.

Texte(s) de référence :

- > Art L. 822-28 du CGFP
- > Art. 115 de la loi n°2010-1657 du 29 décembre 2010
- > Art. 1^{er} alinéa 2 du décret n°85-1250 du 26 novembre 1985
- > Cour de justice de l'Union européenne, 21 juin 2012, n°C-78/11
- > Avis du Conseil d'Etat, 26 avril 2017 n°406009
- > Circulaire du 18 janvier 2012, n°CM180112, relative aux modalités de mise en œuvre de l'article 115 de la loi n°2010-1657
- > Circulaire du 31 mars 2017, NOR : RDFF1710891C, relative à l'application des règles en matière de temps de travail dans les trois versants de la fonction publique

LA FIN DES CONGES

13. Le conseil médical doit-il systématiquement être saisi avant la reprise des fonctions d'un agent qui a bénéficié d'un CLM ou d'un CLD ?

NON. En principe, la reprise des fonctions du bénéficiaire d'un CLM ou d'un CLD, à l'expiration ou au cours du congé, intervient à la suite de la **transmission par l'intéressé à l'autorité territoriale d'un certificat médical d'aptitude à la reprise**.

Par exception, le conseil médical doit obligatoirement être saisi, dans trois hypothèses alternatives, lorsqu'une demande de reprise de fonctions est présentée par un fonctionnaire :

- > Arrivé à l'expiration de la totalité de ses droits à CLM (3 ans) ou CLD (5 ans) ;
- > Exerçant des fonctions qui exigent des conditions de santé particulières ;
- > Placé en CLM ou en CLD à l'initiative de l'autorité territoriale.

Texte(s) de référence :

- > Art. 5.I, 24 et 31 du décret n°87-602 du 30 juillet 1987

14. Dans quelle situation administrative se trouve un fonctionnaire qui attend l'avis du conseil médical à l'épuisement de ses droits statutaires à CLM ou à CLD ?

Le fonctionnaire qui a été placé en CLM pendant trois ans ou en CLD durant cinq ans, **ne peut pas reprendre ses fonctions sans un avis préalable du conseil médical**. Dans cette situation, le fonctionnaire est **dans l'attente de la décision** de reprise, de reclassement, de mise en disponibilité ou d'admission à la retraite, **qui interviendra après la réception de l'avis** du conseil médical.

Dans l'attente de cet avis, le fonctionnaire doit être **placé dans une position statutaire régulière**, celle-ci est généralement la **disponibilité d'office pour raison de santé à titre conservatoire (ou provisoire)** dans l'attente de la décision définitive.

Par dérogation à la réglementation sur l'absence de versement d'une rémunération pendant une disponibilité d'office pour raison de santé, **durant toute la procédure requérant l'avis du conseil médical et jusqu'à la date de la décision prise par l'autorité territoriale, le paiement du demi-traitement est maintenu.**

Le Conseil d'Etat a précisé dans une décision du 9 novembre 2018 que le versement du demi-traitement ainsi maintenu **ne présente pas un caractère provisoire et reste acquis à l'agent** alors même que celui-ci a été placé rétroactivement, après réception de l'avis du conseil médical, dans une position statutaire n'ouvrant pas par elle-même droit au versement d'un demi-traitement.

Pour mémoire, **le fonctionnaire stagiaire**, même affilié à la CNRACL, **ne peut pas être placé en disponibilité**. En pratique, après avis du conseil médical, il bénéficie d'un **congé sans traitement** lorsqu'il est inapte physiquement à reprendre ses fonctions à l'expiration d'un congé pour raison de santé.

Texte(s) de référence :

- > Art. 17 et 37 du décret n°87-602 du 30 juillet 1987
- > Art. 19 du décret n°86-68 du 13 janvier 1986
- > Art. 10 du décret n°92-1194 du 4 novembre 1992
- > Conseil d'Etat, 13 février 2004, n°249049
- > Conseil d'Etat, 9 novembre 2018, n°412684
- > Circulaire du 20 avril 2009 relative au décret n°2008-1191 du 17 novembre 2008
- > Lettre-circulaire du 5 décembre 2011 relatif à l'extension du bénéfice du demi-traitement à l'expiration des droits statutaires à congé de maladie, de longue maladie ou de longue durée des agents de la fonction publique de l'Etat, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière

Pour aller plus loin :

Fiche BIP - Disponibilité d'office pour raisons de santé (DISOFF)