



---

## Décision du Défenseur des droits n°MSP-2014-211

---

### RESUME ANONYMISE DE LA DECISION

**Décision** relative à l'indemnisation d'un fonctionnaire territorial qui n'a obtenu sa réintégration à la suite d'une disponibilité pour convenances personnelles qu'au bout de quinze ans (Recommandation).

**Domaine(s) de compétence de l'Institution :** Droits des usagers des services publics

**Thème(s) :**

- *Services publics :*

thème principal : Fonction publique

thèmes secondaires : ACTIVITE PROFESSIONNELLE CARRIERE/POSITION / SERVICE

**Consultation préalable du collège** non

**Synthèse :**

Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative à l'absence de réintégration d'un fonctionnaire territorial à la suite d'une disponibilité pour convenances personnelles, malgré une demande formulée en 1999.

A la suite de l'intervention du Défenseur des droits, le fonctionnaire a été réintégré dans un emploi de son grade.

Cette réintégration intervenue tardivement, quinze ans après la demande formulée par le fonctionnaire, engage la responsabilité de la collectivité territoriale, dès lors que, n'apportant pas la preuve, à sa charge, de l'absence de poste vacant dans le grade de ce fonctionnaire pendant toute la période considérée, elle ne peut être considérée comme ayant procédé à cette réintégration dans un délai raisonnable.

Le Défenseur des droits recommande, en conséquence, à l'autorité territoriale, de proposer une indemnité en réparation du préjudice de carrière, de la perte de retraite et éventuellement du préjudice moral, subis par ce fonctionnaire.



Paris, le 8 janvier 2015

---

## Décision du Défenseur des droits n° MSP-2014-211

---

### Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

---

Vu la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ;

Vu la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;

Vu le décret n° 86-68 du 13 janvier 1986 relatif aux positions de détachement, hors cadre, de disponibilité et de congé parental des fonctionnaires territoriaux ;

Saisi par Monsieur X qui estime avoir subi un préjudice moral et financier en raison du refus de le réintégrer dans un emploi après une disponibilité pour convenances personnelles,

Décide de **recommander** à Monsieur le Maire de Y d'indemniser les préjudices, financier et moral, de Monsieur X, dès lors que celui-ci en aura fait la demande.

Le Défenseur des droits demande à Monsieur le Maire de Y de rendre compte des suites données aux recommandations ci-dessus dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON

---

## **Recommandation dans le cadre de l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits**

---

Le Défenseur des droits a été saisi, le 26 septembre 2012, par Monsieur X, d'une réclamation relative à sa demande de réintégration dans ses fonctions après une disponibilité pour convenances personnelles, non satisfaite depuis 1999.

Il estimait que cette situation lui causait un préjudice financier et moral dont il souhaitait obtenir réparation.

### **I – Rappel des faits et de la procédure**

Menuisier de formation, Monsieur X a été recruté par la ville de Y comme ouvrier professionnel stagiaire le 1<sup>er</sup> janvier 1983 et titularisé le 1<sup>er</sup> janvier 1984. Il a ensuite été intégré, à compter du 1<sup>er</sup> juin 1988, dans le cadre d'emploi des agents techniques territoriaux.

Placé en disponibilité pour convenances personnelles, plusieurs fois renouvelée, du 1<sup>er</sup> janvier 1990 au 31 décembre 1998, il a demandé sa réintégration par lettre du 28 octobre 1998.

Monsieur X a cependant été maintenu en disponibilité à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1999, jusqu'à ce qu'un emploi correspondant à son grade puisse lui être proposé par la ville de Y, par un arrêté du 13 août 1999, dont l'article 3 précisait que, *« au cas où la ville de Y serait amenée à déclarer un emploi vacant correspondant au grade de Monsieur X, sa réintégration sera étudiée en priorité »*.

Par trois fois, le 28 juillet 2000, le 22 février 2001 et le 6 avril 2001, Monsieur X a sollicité sa réintégration à son poste de menuisier, ainsi que l'indemnisation de son chômage.

Le maire de Y a tout d'abord rejeté sa demande d'allocations pour perte d'emploi, au motif qu'il n'avait pas été radié des cadres, puis, après relance téléphonique de l'intéressé, lui a indiqué, dans une lettre du 15 mai 2001, que *« l'examen approfondi de votre dossier personnel laisse apparaître que vous êtes dans une situation administrative tout à fait atypique que je regrette. / Malheureusement, compte tenu de l'organigramme des services municipaux et du personnel en poste, il semble peu probable que je puisse vous donner satisfaction à court terme »*.

En réponse à une nouvelle sollicitation de Monsieur X, le maire de Y lui a indiqué, par lettre du 4 octobre 2001, que sa réintégration dans l'emploi de menuisier n'était pas possible faute d'emploi vacant et qu'il réexaminerait sa demande *« pour tout recrutement susceptible de vous convenir, compte tenu de votre qualification et de votre aptitude physique. / Par ailleurs, les emplois ne nécessitant pas de qualification précise sont généralement des emplois à haute pénibilité physique (ripeurs, voirie) et soumis aux intempéries ou au maniement de charges lourdes. / Toutefois, j'attire votre attention sur le fait que les emplois correspondant à votre grade d'agent technique requièrent un niveau de formation au moins équivalent à un CAP »*.

Monsieur X était alors invité à présenter sa candidature auprès d'une autre collectivité ou à orienter ses recherches vers le secteur privé.

Le 8 septembre 2008, par l'intermédiaire d'un avocat, Monsieur X a, de nouveau, demandé au maire de Y de lui proposer un poste adéquat dans les meilleurs délais.

Par lettre du 3 octobre 2008, le maire de Y a, une fois de plus, opposé l'absence de poste de menuisier vacant. Il a par ailleurs précisé que Monsieur X n'ayant pas signalé son changement d'adresse et les envois recommandés lui transmettant les postes figurant à la bourse de l'emploi du centre de gestion ayant été retournés à la ville sans avoir été réclamés par l'intéressé, il considérait que ce dernier avait volontairement rompu le lien avec la collectivité depuis novembre 2001.

Par lettre du 14 décembre 2011, le maire de Y a demandé à Monsieur X de lui faire connaître la date à laquelle il entendait prendre sa retraite. Il a réitéré cette demande, par lettre recommandée avec accusé de réception en date du 1<sup>er</sup> février 2012.

Après une première intervention du Défenseur des droits et un nouveau courrier de Monsieur X en date du 27 janvier 2014, réitérant sa demande de réintégration, le maire de Y a accepté, le 13 février 2014, de le réintégrer en qualité d'adjoint technique au service « maintenance des espaces publics – voirie, propreté », après vérification de son aptitude physique et consultation de la commission administrative paritaire.

Le 11 mars 2014, le maire de Y a pris un arrêté reclassant Monsieur X au grade d'adjoint technique territorial de 1<sup>ère</sup> classe à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009.

Par arrêté du 29 avril 2014, Monsieur X a été réintégré dans son emploi à compter du 1<sup>er</sup> mai 2014 et affecté au balayage des trottoirs.

Cependant, eu égard aux éléments qu'il a collectés au cours de son enquête, le Défenseur des droits a pu conclure que Monsieur X n'a pas été réintégré dans un délai raisonnable, en méconnaissance des droits statutaires de cet agent.

## **II – Analyse juridique**

Ni la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, ni le décret n° 86-68 du 13 janvier 1986 relatif aux positions de détachement, hors cadres, de disponibilité, de congé parental des fonctionnaires territoriaux, n'ont prévu de modalités de réintégration contraignantes à l'issue d'une disponibilité pour convenances personnelles de plus de trois ans.

L'article 26 du décret du 13 janvier 1986 prévoit seulement que « *le fonctionnaire qui a formulé avant l'expiration de la période de mise en disponibilité une demande de réintégration est maintenu en disponibilité jusqu'à ce qu'un poste lui soit proposé dans les conditions prévues à l'article 97 de la loi du 26 janvier 1984* ».

La jurisprudence administrative a, cependant, posé le principe « *que le fonctionnaire mis en disponibilité pour convenances personnelles a le droit, sous réserve de la vacance d'un emploi correspondant à son grade, d'obtenir sa réintégration à l'issue d'une période de disponibilité ; que si ces textes n'imposent pas à l'autorité dont relève le fonctionnaire de délai pour procéder à cette réintégration, celle-ci doit intervenir, en fonction des vacances d'emploi qui se produisent, dans un délai raisonnable* » (Conseil d'Etat, 3 juillet 1993, n° 132655 ; 8 janvier 1997, Commune de Maubeuge, n° 143278 ; 17 novembre 1999, Commune de Port-Saint-Louis-du-Rhône, n° 188818).

Afin de vérifier l'absence d'emplois vacants d'agents techniques territoriaux, puis d'adjoints techniques territoriaux<sup>1</sup> pendant la période concernée, les services du Défenseur des droits ont demandé communication des tableaux des effectifs municipaux annexés à tous les budgets votés depuis l'année 2000 jusqu'à nos jours.

La ville a transmis les tableaux d'ensemble des effectifs annexés aux budgets votés depuis 2007 seulement, précisant ne pas disposer de tableaux antérieurs à cette dernière année. Lesdits tableaux font apparaître que le nombre d'emplois d'agents techniques, puis d'adjoints techniques territoriaux, créés aux différents budgets, était très sensiblement supérieur au nombre d'emplois pourvus, ce qui a, d'ailleurs, entraîné une recommandation de la chambre régionale des comptes en juillet 2011.

Par ailleurs, l'extrait du rapport d'observations de la chambre régionale des comptes de 2006, relatif aux exercices 2002 à 2004, fait apparaître une sensible augmentation des effectifs au cours de cette période, essentiellement dans la filière technique, qui a recruté dix agents non titulaires.

De même, dans son rapport d'observations de juillet 2011, la chambre régionale des comptes avait constaté que des emplois permanents, à temps complet ou non, indispensables au fonctionnement des services, étaient occupés par des vacataires, des auxiliaires ou des saisonniers, dont les contrats perduraient pendant au moins trois ans.

On peut également observer qu'en 2013, il y a eu deux vacances d'emploi d'adjoint technique à l'atelier de menuiserie, l'un ayant été pourvu, en mars 2013, par un fonctionnaire muté de la ville de B, l'autre, l'ayant été en avril 2014, au moment de la réintégration de Monsieur X, par un agent contractuel ayant trente ans d'expérience dans le secteur privé, embauché pour une période d'un an, au motif « *qu'il s'avère indispensable de faire face temporairement et pour une durée d'un an à la vacance d'un emploi d'adjoint technique de 2<sup>ème</sup> classe dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire* ».

A cet égard, il y a lieu de rappeler que, conformément à l'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, les emplois civils permanents de l'Etat, des départements, des communes et de leurs établissements publics à caractère administratif sont occupés par des fonctionnaires. De ce fait, un emploi tenu par un contractuel est juridiquement un emploi vacant (Conseil d'Etat, 24 janvier 1990, n° 67078 ; 24 avril 2013, Centre hospitalier de Hyères, n° 362282).

Interrogée sur ces différents éléments par les services du Défenseur des droits, la ville de Y s'est bornée à affirmer qu'entre 1998 et 2001, il n'y avait pas de postes de menuisiers vacants. Elle a néanmoins reconnu qu'elle n'avait nullement l'obligation de réintégrer l'agent dans son emploi précédent ni dans un emploi de même nature<sup>2</sup>.

Sans nier les pouvoirs propres du maire en matière de gestion des personnels communaux, invoqués par le maire de Y, il est toutefois permis de s'interroger sur les raisons pour lesquelles Monsieur X n'aurait pas pu être réintégré, en 2001, à l'âge de 50 ans, dans un poste à haute pénibilité physique, soumis aux intempéries ou au port de charges lourdes,

---

<sup>1</sup> Cadre d'emploi dans lequel les agents techniques territoriaux ont été intégrés, à la suite de la réforme statutaire issue du décret n° 2006-1691 du 22 décembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emploi des adjoints techniques territoriaux

<sup>2</sup> Le Défenseur des droits lui avait en effet rappelé, que, un fonctionnaire ayant vocation à occuper n'importe quel emploi de son grade, la ville ne pouvait se fonder sur la seule absence de vacance d'emploi de menuisier, pour refuser la réintégration de Monsieur X (Conseil d'Etat, 22 février 1989, Ville d'Angers, n° 83299 ; 27 septembre 2006, n° 276990 ; Cour administrative d'appel de Bordeaux, 14 mars 2006, requête n° 02BX01439).

semble-t-il vacant à cette époque, alors qu'il a été réintégré, en 2014, à l'âge de 63 ans, dans un poste de cette nature, malgré l'existence d'un poste de menuisier vacant.

Au regard de tout ce qui précède, la ville de Y n'apporte pas la preuve, qui lui incombe, de l'absence de vacances d'emplois dans le grade de Monsieur X pendant la longue période où il a été placé en disponibilité d'office.

En effet, il n'appartient pas au fonctionnaire qui s'estime lésé, de supporter la charge de la preuve de l'existence de postes vacants, dès lors qu'il apporte au dossier des éléments suffisamment étayés permettant de douter des affirmations de l'administration, ce qui est le cas en l'espèce (Conseil d'Etat, 26 novembre 2012, req. n° 354108).

En outre, aucune des circonstances invoquées par la ville de Y n'apparaît de nature à justifier qu'elle ait maintenu un fonctionnaire en disponibilité d'office pendant plus de quinze ans, jusqu'à l'âge légal de la retraite.

Ni l'absence d'archives concernant le personnel communal antérieures à 2007, ni l'éventuelle omission, par Monsieur X, de signaler son changement d'adresse fin 2001, ni le silence de ce dernier pendant 7 ans, ne sont de nature à permettre à cette collectivité d'échapper à sa responsabilité, dès lors que le maire de Y ne fait état d'aucune proposition sérieuse d'emploi faite à Monsieur X pendant cette période, qui lui aurait été renvoyée avec la mention «retour à l'envoyeur» ou «n'habite pas à l'adresse indiquée».

En effet, aucun texte n'obligeant un fonctionnaire maintenu en disponibilité à réitérer sa demande de réintégration, Monsieur X ne peut être présumé avoir renoncé à son droit.

De plus, si, dans son courrier du 13 septembre 2013, répondant aux observations du Défenseur des droits, le maire de Y affirmait que «*Monsieur X souhaitait uniquement être réintégré dans un emploi de menuisier et qu'en l'absence d'un tel poste, il voulait être maintenu en disponibilité*», il n'a produit aucun refus d'emploi pour ce motif de la part de l'intéressé.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, le Défenseur des droits conclut que la ville de Y n'a pas respecté son obligation de réintégrer Monsieur X dans un délai raisonnable, en méconnaissance des droits qui lui sont reconnus par la loi du 26 janvier 1984 et le décret du 13 janvier 1986.

En conséquence, le Défenseur des droits recommande au maire de Y de proposer à Monsieur X une indemnisation visant à la réparation intégrale de ses préjudices.

Jacques TOUBON