

Paris, le 20 décembre 2024

---

## **Décision du Défenseur des droits n°2024-211**

---

### **La Défenseure 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 le code général de la fonction publique ;

Vu la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations ;

Vu le décret n°86-68 du 13 janvier 1986 relatif aux positions de détachement, de disponibilité, de congé parental des fonctionnaires territoriaux et à l'intégration.

Saisie par Madame X, employée par le conseil départemental de Y, d'une réclamation relative à l'absence de recherche de reclassement avant son licenciement pour inaptitude physique, qui traduit selon elle une discrimination fondée sur son état de santé ;

Recommande au conseil départemental de Y :

- de prévoir une formation du personnel encadrant sur les règles en matière de reclassement et de licenciement pour inaptitude ;
- de se rapprocher des ayants droits de Madame X en vue de procéder à la réparation des préjudices de cette dernière.

La Défenseure des droits demande à être informée des suites données à ces recommandations dans un délai de trois mois à compter de la notification de la présente décision.

Claire HÉDON

**Recommandations en application de l'article 25 de la loi organique n° 2011-33 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits**

**RAPPEL DES FAITS ET DE LA PROCEDURE**

1. Madame X était titulaire du grade d'adjoint technique principal de deuxième classe. Elle a été employée par le conseil départemental de Y en qualité de standardiste à compter de 1991 puis d'aide technique de laboratoire vétérinaire à compter de 1993.
2. À compter de 2014, Madame X a été placée à sa demande en disponibilité pour convenances personnelles. En 2017, elle a été maintenue en disponibilité pour suivre son conjoint puis a sollicité sa réintégration en 2020.
3. Le 20 mai 2021, le service de médecine préventive a émis un avis défavorable à son affectation sur son ancien poste au sein du laboratoire vétérinaire. Le conseil départemental de Y aurait proposé de l'affecter sur d'autres postes, lesquels auraient été déclarés incompatibles avec l'état de santé de la réclamante par la médecine de prévention qui a préconisé son affectation sur un poste administratif « moins physique ».
4. L'aptitude de Madame X à exercer d'autres fonctions a été confirmée par le comité médical<sup>1</sup> lors de sa séance du 6 juillet 2021. L'instance a considéré que l'agente était définitivement inapte aux fonctions relevant du grade d'adjoint technique territorial et a préconisé son changement d'affectation ou, à défaut, son reclassement.
5. Le 14 janvier 2022, Madame X a indiqué par écrit qu'elle ne souhaitait pas bénéficier d'un reclassement. Elle a sollicité son admission à la retraite pour invalidité par courriel du 14 avril 2022. Elle précise qu'elle aurait été conseillée en ce sens par les services du département.
6. Par suite, et compte-tenu du souhait exprimé par la réclamante de ne pas être reclassée, le conseil médical réuni le 12 mai 2022 s'est prononcé en faveur de la reconnaissance de son inaptitude définitive à toutes fonctions.
7. Par un courrier du 13 décembre 2022, la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) a refusé de lui reconnaître un droit à pension

---

<sup>1</sup> Depuis le 1er février 2022, les conseils médicaux se sont substitués aux comités médicaux et commissions de réforme.

d'invalidité, considérant, contrairement au conseil médical<sup>2</sup>, que son inaptitude ne résultait pas d'une infirmité contractée ou aggravée pendant une période valable.

8. Dans ces conditions, Madame X a sollicité sa réintégration en vue d'un reclassement au sein de la collectivité par lettre du 12 janvier 2023. Elle indique que, malgré sa demande, le conseil départemental de Y n'aurait pris aucune mesure pour permettre son maintien dans l'emploi.
9. Madame X n'aurait reçu aucune information sur sa position statutaire jusqu'à ce qu'elle soit licenciée pour inaptitude physique par décision du 21 décembre 2023. Elle a demandé l'annulation de l'arrêté de licenciement devant le tribunal administratif.
10. De plus, elle n'aurait plus été rémunérée mais aurait perçu certaines sommes d'argent à la suite du refus de la CNRACL de lui accorder le bénéfice d'une pension d'invalidité, sans savoir précisément à quel titre.
11. C'est dans ce contexte qu'elle a saisi le Défenseur des droits.
12. Par courriers des 17 août et 28 novembre 2023, le Défenseur des droits a demandé au conseil départemental de Y de lui communiquer certains éléments utiles à l'examen de la réclamation de Madame X. Le conseil départemental a transmis certains des éléments par courrier reçu le 21 mars 2024.
13. Dans le cadre du débat contradictoire, le Défenseur des droits a, par une note du 8 juillet 2024, informé le président du conseil départemental de Y de ce qu'en l'état des éléments portés à sa connaissance, l'institution pourrait considérer que l'absence de recherche de reclassement avant le licenciement pour inaptitude physique de Madame X, est constitutif d'une discrimination fondée sur son état de santé, et l'a invité à produire ses observations dans un délai d'un mois. Aucune réponse à cette note n'est parvenue à ce jour.
14. Informé par l'avocat de Madame X du décès de cette dernière et de la volonté de ses ayants-droits de reprendre les instances en cours, le Défenseur des droits a poursuivi l'examen de cette réclamation malgré le décès de son auteure au cours de l'instruction.
15. Au terme de son enquête, le Défenseur des droits retient l'analyse suivante.

---

<sup>2</sup> A la question « Les infirmités ont-elles été contractées ou aggravées au cours d'une période durant laquelle l'intéressée acquerrait des droits à pension en qualité d'affiliée à la CNRACL », le conseil médical a répondu par l'affirmative dans son avis du 12 mai 2022.

## **ANALYSE JURIDIQUE**

### ➤ **Cadre juridique**

#### **Sur le cadre juridique applicable à la réintégration de l'agent placé en disponibilité pour convenances personnelles**

16. Aux termes de l'article L. 514-1 du code général de la fonction publique : « *la disponibilité est la position du fonctionnaire qui, placé hors son administration d'origine, cesse de bénéficier, dans cette position, de ses droits à l'avancement et à la retraite* ».
17. Selon les termes de l'article 21 du décret n°86-68 du 13 janvier 1986 relatif aux positions de détachement, de disponibilité, de congé parental des fonctionnaires territoriaux et à l'intégration : « *La mise en disponibilité sur demande de l'intéressé peut être accordée, sous réserve des nécessités du service, dans les cas suivants : [...] b) Pour convenances personnelles : la durée de la disponibilité ne peut, dans ce cas, excéder cinq années ; elle est renouvelable dans la limite d'une durée maximale de dix ans pour l'ensemble de la carrière, à la condition que l'intéressé, au plus tard au terme d'une période de cinq ans de disponibilité, ait accompli, après avoir été réintégré, au moins dix-huit mois de services effectifs continus dans la fonction publique* ».
18. Ce décret prévoit en son article 24 : « *La mise en disponibilité est accordée de droit au fonctionnaire, sur sa demande : [...] 2° Pour suivre son conjoint ou le partenaire avec lequel il est lié par un pacte civil de solidarité lorsque celui-ci est astreint à établir sa résidence habituelle, à raison de sa profession, en un lieu éloigné du lieu d'exercice des fonctions du fonctionnaire. La mise en disponibilité prononcée en application des dispositions ci-dessus ne peut excéder trois années. Elle peut être renouvelée si les conditions requises pour l'obtenir sont réunies* ».
19. En application du dernier alinéa de l'article 26 du même décret : « *Le fonctionnaire qui, à l'issue de sa disponibilité ou avant cette date, s'il sollicite sa réintégration anticipée, ne peut être réintégré pour cause d'inaptitude physique est soit reclassé dans les conditions prévues par la réglementation en vigueur, soit mis en disponibilité d'office dans les conditions prévues à l'article 19, soit, en cas d'inaptitude physique à l'exercice des fonctions, admis à la retraite ou, s'il n'a pas droit à pension, licencié* ».

#### **Sur l'obligation de l'employeur de mener des recherches permettant le maintien dans l'emploi de l'agent :**

20. Aux termes de l'article L. 131-1 du code général de la fonction publique :  
*« Aucune distinction, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les agents publics en raison [...] de leur état de santé ».*
21. En application des articles L. 826-1 et L. 826-3 du code général de la fonction publique, une obligation de diligences s'impose à l'employeur pour permettre à l'agent public de continuer à exercer ses fonctions dans des conditions compatibles avec son état de santé.
22. En premier lieu, lorsqu'un agent public rencontre des difficultés dans l'exercice de ses fonctions par suite de l'altération de son état de santé, son poste de travail doit être aménagé, lorsque cela est possible. Ces aménagements, préconisés par la médecine du travail dans les conditions prévues par l'article 26 du décret du 28 mai 1982<sup>3</sup>, peuvent prendre des formes diverses, telles que, notamment, la mise à disposition de matériel adapté, l'adaptation de sa fiche de poste, la modification du rythme de travail ou encore l'exercice partiel ou total de ses missions en télétravail.
23. En second lieu, dans le cas où de tels aménagements se révéleraient insuffisants au maintien de l'agent public sur son poste, il appartient à son employeur de lui proposer une affectation dans un emploi relevant de son corps ou de son cadre d'emplois dont les conditions d'exercice seraient compatibles avec son état de santé.
24. En troisième lieu, le fonctionnaire reconnu inapte à l'exercice des fonctions relevant de son corps ou de son cadre d'emplois, dont le poste de travail ne peut être adapté dans les conditions précitées, peut-être reclassé dans un emploi d'un autre corps ou cadre d'emplois, en priorité dans son administration d'origine ou, à défaut, dans une autre administration, s'il a été déclaré en mesure de remplir les fonctions correspondantes. Dans ce dernier cas, l'employeur doit proposer à l'agent de suivre une période de préparation au reclassement ou, à défaut, d'être reclassé par voie de détachement<sup>4</sup>.
25. Le juge administratif considère que pour satisfaire à son obligation en matière de reclassement, l'autorité administrative doit procéder à une recherche sérieuse des possibilités de reclassement de l'agent<sup>5</sup>. L'employeur public doit justifier par des éléments concrets et matériellement vérifiables, qu'aucun poste au sein de ses services n'était susceptible d'être proposé à l'intéressé ou que son reclassement ou toute autre mesure lui permettant de conserver son emploi était impossible.

---

<sup>3</sup> Décret n°82-453 du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique

<sup>4</sup> Articles L. 826-2 et L. 826-4 du code général de la fonction publique

<sup>5</sup> CE, 21 septembre 2016, n° 383940

26. Par conséquent, l'employeur est tenu d'engager des démarches en vue de proposer un reclassement à l'agent dans un délai raisonnable. Un délai de quatre mois pris pour commencer à rechercher un poste de reclassement pour un agent reconnu inapte a été jugé déraisonnable. Il a été considéré que ce retard constituait une faute de nature à engager la responsabilité de l'administration<sup>6</sup>.
27. L'inertie de l'administration, se traduisant par exemple, par l'absence de recherche sérieuse d'un poste adapté à l'état de santé de l'agent ou par un défaut de diligence à l'inviter à présenter une demande de reclassement, constitue un comportement discriminatoire.
28. Enfin, l'abstention de l'administration dans la gestion de la carrière administrative de ses agents est fautive dès lors qu'elle se prolonge au-delà d'un délai raisonnable et que son inaction témoigne d'une négligence, d'une incompétence voir d'une malveillance caractérisées<sup>7</sup>.

➤ **Application au cas d'espèce**

29. Madame X a été placée en disponibilité pour convenances personnelles, sur le fondement de l'article 21 du décret précité, du 1<sup>er</sup> décembre 2014 au 30 novembre 2017. Elle a ensuite bénéficié d'une disponibilité pour suivre son conjoint, au titre de l'article 24, 2<sup>o</sup>, de ce décret, à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2017. Par lettre du 19 novembre 2020, elle a sollicité sa réintégration. Elle a cependant été reconnue définitivement inapte à l'exercice de son emploi en laboratoire vétérinaire.
30. En application des dispositions précitées du code général de la fonction publique et conformément aux préconisations de la médecine de prévention, Madame X aurait pu être affectée dans un autre emploi de son cadre d'emplois ou être reclassée dans un autre cadre d'emplois. Elle a néanmoins renoncé au bénéfice du reclassement afin de faire valoir son droit à pension d'invalidité après y avoir été incitée par son employeur.
31. Une procédure de mise en retraite pour invalidité a donc été engagée par le conseil départemental. Le conseil médical réuni le 12 mai 2022 s'est prononcé en faveur de la reconnaissance de l'inaptitude définitive de Madame X à toutes fonctions. La CNRACL a toutefois considéré qu'elle ne remplissait pas les conditions pour bénéficier d'une pension d'invalidité et l'en a informée au mois de décembre 2022.

---

<sup>6</sup> CAA de Bordeaux, 9 avril 2013, n° 12BX00099

<sup>7</sup> CE, 29 novembre 1999, n° 177140

32. Eu égard à ce changement de circonstances, la réclamante a finalement indiqué à la collectivité, par courrier du 12 janvier 2023, qu'elle souhaitait être réintégrée dans les effectifs de la collectivité afin d'être reclassée.
33. Le conseil départemental a décidé de la licencier pour inaptitude par décision du 21 décembre 2023. Sa décision semble motivée par l'avis du conseil médical du 12 mai 2022 concluant à l'inaptitude de la réclamante à toute fonction.
34. Or, en application de l'article 31 du décret n°2003-1306 du 26 décembre 2003<sup>8</sup>, l'employeur n'est pas lié par cet avis.
35. En l'état des éléments portés à la connaissance du Défenseur des droits, il semblerait en outre que l'avis du conseil médical ne résulte pas d'une appréciation *in concreto* de l'aptitude à l'emploi de Madame X mais que l'instance médicale se soit bornée à tirer les conséquences du refus initial de l'agente d'être reclassée dans un autre cadre d'emplois.
36. Madame X a par la suite manifesté expressément sa volonté d'être réintégrée au sein de la collectivité. Or, son employeur a décidé de la licencier pour inaptitude physique sans avoir au préalable recherché à la reclasser dans un emploi compatible avec son état de santé. La collectivité indique, dans son courrier reçu le 21 mars 2024, ne pas avoir eu d'autres choix que de procéder à son licenciement, eu égard au refus initial de l'intéressée de bénéficier d'un reclassement.
37. Dans ces conditions, la collectivité n'établit pas avoir pris toute mesure utile et appropriée pour permettre à Madame X d'être maintenue dans son emploi compte tenu de son état de santé, conformément aux obligations qui incombent aux employeurs publics en vertu des textes rappelés ci-dessus.
38. Les carences dans la gestion de la situation administrative de Madame X ainsi que l'absence de recherche sérieuse d'un poste adapté à son état de santé sont manifestement fautives et constituent une discrimination fondée sur l'état de santé de réclamante.
39. Au terme de l'analyse ci-dessus, la Défenseure des droits considère que Madame X a ainsi été victime d'une discrimination fondée sur son état de santé.

---

<sup>8</sup> Relatif au régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales



40. Dès lors, en application de l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, la Défenseure des droits recommande au président du conseil départemental de Y :

- de prévoir une formation du personnel encadrant sur les règles en matière de reclassement et de licenciement pour inaptitude ;
- de se rapprocher des ayants droits de Madame X en vue de procéder à la réparation des préjudices de cette dernière.

41. La Défenseure des droits demande à être tenue informée des mesures prises pour tenir compte de ces recommandations dans un délai de trois mois à compter de la notification de la présente décision.

Claire HÉDON