La gestion de l'inaptitude et de l'handicap dans les communes et intercommunalités

Cette note technique aborde les différentes situations et positions dans lesquelles les agents des communes et intercommunalités peuvent être placés à l'issue d'un congé maladie, lors de la reprise des fonctions :

- **l'inaptitude temporaire ou définitive**
- **le reclassement**
- **la disponibilité d'office**
- **la retraite pour invalidité**
- **le licenciement**

Cette note complète le fascicule 3 du guide « Communes nouvelles : impact sur les personnels ».

I – L'inaptitude de l'agent

A l'issue d'un congé de maladie, l'agent peut être considéré inapte à la reprise de ses fonctions :

- si l'inaptitude est temporaire, plusieurs possibilités s'ouvrent à lui :
  - si cela est possible, il bénéficie d'un autre congé de maladie ;
  - il est reclassé ;
  - il est mis en disponibilité. La disponibilité est prononcée, soit à la demande de l'intéressé, soit d'office à l'expiration des congés de maladie, longue maladie ou longue durée ;
  - il est mis en congé sans traitement si l'agent est stagiaire ou contractuel.

- si l'inaptitude est absolue et définitive : l'agent est mis à la retraite anticipée pour invalidité (ou licencié pour inaptitude physique si c'est un fonctionnaire stagiaire ou un agent contractuel).

Le reclassement s'envisage lorsque l'état physique d'un fonctionnaire territorial, sans lui interdire d'exercer toute activité, ne lui permet pas d'exercer des fonctions correspondant aux emplois de son grade. Il en est ainsi lorsqu'un aménagement de poste et un changement d'affectation de l'agent sur un autre emploi correspondant à son grade s'avèrent impossibles, insuffisants ou inadaptés à son état de santé.

Le Conseil d'État a qualifié de principe général du droit le droit au reclassement pour inaptitude physique : *« […] lorsqu'il a été médicalement constaté qu'un salarié se trouve de manière définitive atteint d'une inaptitude physique à occuper son emploi, il appartient à l'employeur de le reclasser dans un autre emploi et, en cas d'impossibilité, de prononcer, dans les conditions prévues pour l'intéressé, son licenciement »* (*CE, 2 octobre 2002, Chambre de commerce et d'industrie de Meurthe-et-Moselle c/ Mme F, n 227868*).

Le reclassement pour inaptitude physique concerne également les fonctionnaires territoriaux stagiaires et les agents contractuels recrutés pour occuper un emploi permanent (article 3-3 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984), sous CDI ou sous CDD dont le terme est postérieur à la date de la demande de reclassement (article 13 du décret n°88-145 du 15 février 1988).

1- La procédure de reclassement pour inaptitude physique pour les fonctionnaires

Le reclassement constitue une obligation de moyens et non de résultat pour le maire ou le président d'EPCI. Il peut se faire par détachement, par recrutement ou par intégration.

La procédure de reclassement obéit au respect des règles suivantes :

- le maire ou le président de l'EPCI consulte le comité médical qui émet un avis, constatant que l'état de santé du fonctionnaire ne lui permet plus d'exercer les fonctions correspondant aux emplois de son grade, et constatant que le fonctionnaire est apte physiquement à l'exercice d'un emploi correspondant à un autre grade de la fonction publique territoriale ;
- l'avis de la commission administrative paritaire (CAP) est nécessaire si le reclassement est opéré par voie de détachement ;
- lorsque le reclassement du fonctionnaire est lié au détachement ou au reclassement dans un autre grade, la procédure de déclaration de la création ou de la vacance d'emploi doit être respectée.

<u>Attention !</u> Le comité médical départemental est consulté obligatoirement pour le reclassement dans un autre emploi à la suite d'une modification de l'état physique du fonctionnaire.

Le comité médical propose la mesure de reclassement s'il est établi que :
- l'agent est devenu inapte à l'exercice des fonctions de son grade ;
- et qu'il est apte à exercer les fonctions correspondant à un autre grade.

<u>Attention !</u> La possibilité d'un reclassement ne doit pas être exclue dès lors que le comité médical a conclu à l'inaptitude physique définitive à l'exercice des fonctions sans indiquer expressément l'interdiction d'exercer toute activité dans la fonction publique territoriale (CE 3 fév. 2003 n°234156).

L'avis émis par le comité médical doit être circonstancié quant à la définition de l'inaptitude physique du fonctionnaire à occuper un emploi correspondant à son grade : nature de l'inaptitude, définition matérielle de l'inaptitude, caractère définitif ou provisoire de l'inaptitude et détermination des emplois compatibles avec l'état de santé du fonctionnaire.

<u>Attention !</u> La décision de reclassement prise par le maire ou le président de l'EPCI lorsque le comité médical départemental l'a déclaré apte à la reprise d'un autre emploi est subordonnée à la présentation d'une demande de reclassement par le fonctionnaire, même si le juge administratif a récemment considéré que dès lors que l'agent est reconnu définitivement inapte, le fait pour l'autorité territoriale de ne pas l'avoir invité à présenter une telle demande ne le prive pas d'une garantie et ne rend pas la décision illégale (CAA Nantes, 4 juillet 2014, n°12NT02684).

2- La procédure de reclassement pour inaptitude physique pour les agents contractuels

L'agent contractuel inapte physiquement à reprendre son emploi est licencié, sous réserve de ne pas pouvoir être reclassé, à l'expiration de ses droits à congé, rémunéré et non rémunéré (article 13 du décret n°88-145 du 15 février 1988).

L'emploi de reclassement est proposé pour la période restant à courir avant le terme du contrat.
Il s'effectue sur un emploi relevant de la même catégorie hiérarchique ou à défaut, et sous réserve de l'accord exprès de l'agent, d'un emploi relevant d'une catégorie inférieure.

L'emploi proposé est adapté à l'état de santé de l'agent et compatible avec ses compétences professionnelles. La proposition prend en compte, à cette fin, les recommandations médicales concernant l'aptitude de l'agent à occuper d'autres fonctions au sein de la collectivité ou de l'établissement qui l'emploie.
L'offre de reclassement concerne les emplois des services relevant de l'autorité territoriale ayant recruté l'agent. L'offre de reclassement proposée à l'agent est écrite et précise.

L'obligation de reclassement ne s'applique pas lorsque le dernier contrat est arrivé à son terme (*CAA Paris 2 avril 2013 n°10PA05079*).

Si la recherche de reclassement a été estimée insuffisante par le juge, le licenciement est annulé et la collectivité doit réintégrer son agent en tant que titulaire d'un contrat à durée indéterminée sur un emploi de niveau équivalent ou, à défaut et si l'intéressé le demande, sur tout autre emploi (*CAA Paris, 31 décembre 2013, n°10PA05997*).

Lorsque l'agent refuse le bénéfice de la procédure de reclassement ou en cas d'absence de demande formulée dans le délai imparti, l'agent est licencié au terme du préavis.

Le licenciement doit être précédé d'un entretien préalable et de la consultation de la commission consultative paritaire compétente. L'autorité territoriale notifie sa décision à l'agent par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou par lettre remise en main propre contre décharge.
Cette lettre précise le motif du licenciement et la date à laquelle celui-ci doit intervenir, compte tenu des droits à congés annuels restant à courir et de la durée du préavis.
Cette lettre invite également l'intéressé à présenter une demande écrite de reclassement, dans un délai correspondant à la moitié de la durée du préavis et indique les conditions dans lesquelles les offres de reclassement sont susceptibles de lui être adressées (article 13 du décret n°88-145 du 15 février 1988).

II – La disponibilité

La disponibilité est la position du fonctionnaire qui, placé hors de son administration ou service d'origine, cesse de bénéficier de ses droits à l'avancement et à la retraite. Elle peut être accordée de droit, sous réserve des nécessités du service, ou d'office pour inaptitude physique ou à l'expiration des droits à congé de maladie.

La disponibilité d'office pour raison de santé est prévue à l'article 72 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984.

Peuvent être placés dans cette position tous les fonctionnaires titulaires, qu'ils occupent un emploi à temps complet ou à temps non complet, qu'ils relèvent du régime spécial ou du régime général de sécurité sociale.

La mise en disponibilité est prononcée soit :

- à la demande de l'intéressé ;
- lorsque l'agent, à l'expiration de ses droits à congé de maladie, est dans l'attente d'une décision de reprise de service, de reclassement, de mise en disponibilité ou d'admission à la retraite. Dans ce cas, il bénéficie toujours du demi-traitement (articles 17 et 37 du décret n°87-602 du 30 juillet 1987) ;
- lorsque, susceptible d'être placé en congé de longue maladie ou de longue durée, l'agent ne présente pas de demande en ce sens (*CAA Lyon, 4 mai 2004, n°00LY01123*) ;
- d'office à l'expiration des congés de maladie, des congés de longue maladie ou d'un congé de longue durée. Pour le fonctionnaire relevant du régime général, à l'expiration de ses droits à congé de maladie ou de grave maladie, le fonctionnaire temporairement inapte pour raison de santé à reprendre son service est placé dans la position de disponibilité dans les même conditions.

Le fait que l'agent ait épuisé ses droits à congés maladie n'est pas la seule condition pour qu'il soit placé en disponibilité d'office. Il faut également qu'il soit reconnu temporairement inapte à l'exercice de ses fonctions et qu'il ne puisse bénéficier d'un reclassement dans les conditions fixées par les articles 81 et 86 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984.
La disponibilité d'office peut être prononcée, uniquement si l'agent ne présente pas de demande de reclassement ou si cette demande ne peut pas être satisfaite (*CE, 7 juillet 2006, n°272433*).

1- La disponibilité d'office prononcée après avis des instances médicales

La mise en disponibilité d'office est prononcée après avis du comité médical ou de la commission de réforme, sur l'inaptitude du fonctionnaire à reprendre ses fonctions. L'avis est donné par la commission de réforme lorsque le congé antérieur a été accordé pour une maladie contractée dans l'exercice des fonctions.
Le renouvellement de la mise en disponibilité est prononcé après avis du comité médical. Toutefois, lors du dernier renouvellement, l'avis est donné par la commission de réforme.

2- La durée de la disponibilité d'office

La durée de la disponibilité ne peut excéder une année. Elle peut être renouvelée deux fois pour une durée égale. Si, à l'expiration de la troisième année de disponibilité, le fonctionnaire est inapte à reprendre son service, mais si l'avis du comité médical indique qu'il doit pouvoir reprendre ses fonctions ou être reclassé avant l'expiration d'une nouvelle année, la disponibilité peut faire l'objet d'un troisième renouvellement.

3- A l'expiration de la disponibilité d'office

Si le fonctionnaire n'a pas bénéficié d'un reclassement, il est, à l'expiration de la disponibilité soit :

- réintégré dans son administration s'il est physiquement apte à reprendre ses fonctions.
-

Le fonctionnaire est réintégré dans son corps ou cadre d'emplois et réaffecté dans l'emploi qu'il occupait antérieurement ou il est réaffecté à la première vacance ou création d'emploi dans un emploi correspondant à son grade relevant de sa collectivité ou de son établissement d'origine.
La réintégration est subordonnée à la vérification par un médecin agréé et, éventuellement, par le comité médical compétent, de l'aptitude physique du fonctionnaire à l'exercice des fonctions afférentes à son grade. Lorsqu'aucun emploi n'est vacant, le fonctionnaire est maintenu en surnombre pendant un an dans sa collectivité d'origine. Si, au terme de ce délai, il ne peut être réintégré et reclassé, il est pris en charge soit par le CNFPT, soit par le CDG. Le fonctionnaire a priorité pour être affecté dans un emploi correspondant à son grade de la collectivité ou de l'établissement d'origine.
Le fonctionnaire en disponibilité qui refuse successivement 3 postes qui lui sont proposés

dans le ressort territorial de son cadre d'emploi, emploi ou corps pour sa réintégration peut être licencié après avis de la CAP.

- en cas d'inaptitude définitive à l'exercice des fonctions, admis à la retraite ou, s'il n'a pas droit à pension, licencié.

Attention ! L'employeur doit maintenir le demi-traitement de l'agent pendant toute la procédure qui requiert l'avis soit du comité médical, soit de la commission de réforme, soit des deux instances, depuis l'expiration des droits statutaires en congé de maladie ordinaire, de congé longue maladie et de congé longue durée, jusqu'à la décision concernée.

Attention ! Les situations de disponibilité doivent rester exceptionnelles.

Plusieurs paramètres doivent être étudiés :

- les possibilités d'affectation : il faut pour cela avoir une vision globale des postes vacants ou disponibles**,** ou des perspectives de création de postes à court terme. Pour cela, il est nécessaire de recenser l'ensemble des postes susceptibles d'accueillir des agents aux aptitudes limitées ;

- les capacités de chaque agent : savoir que l'agent est devenu inapte au poste n'informe pas de ce qu'il est capable de faire. Or, le poste proposé doit correspondre à ses aptitudes**.** Pour cela, la commune ou l'EPCI doit s'appuyer sur l'avis du médecin de prévention, qui doit pouvoir préciser ce que l'agent est en capacité ou non de faire ;

- les compétences de l'agent : si un poste peut médicalement être adapté à un agent, encore faut-il que celui-ci possède les compétences nécessaires pour assurer ses nouvelles missions.

La commune ou l'EPCI peut s'appuyer sur les bilans de compétences et/ou un accompagnement par un psychologue du travail qui synthétiseront l'ensemble de ces informations et ajusteront les capacités et les compétences des agents aux possibilités de postes.

Conseil : il ne faut pas oublier de transmettre au comité médical la fiche de poste et les conditions de recrutement dans l'emploi de reclassement pour un avis précis.

III. Le congé sans traitement pour les agents du régime général

L'agent contractuel temporairement inapte pour raison de santé à reprendre son service à l'issue d'un congé de maladie, de grave maladie, ou de maternité, de paternité, d'accueil d'un enfant ou d'adoption est placé en congé sans traitement pour une durée maximale d'un an, qui peut être prolongée de six mois s'il résulte d'un avis médical que l'agent sera apte à reprendre ses fonctions à l'issue de cette période complémentaire.

A l'issue de ses droits à congé sans traitement prévus, l'agent contractuel inapte physiquement à reprendre son service est licencié selon les modalités fixées par le décret n°88-145 du 15 février 1988.

Lorsque la durée de ce congé est égale ou supérieure à un an, l'agent contractuel ne peut être réemployé que s'il en formule la demande par lettre recommandée avec demande d'avis de réception au plus tard un mois avant l'expiration du congé. A défaut d'une telle demande formulée en temps utile, l'agent est considéré comme démissionnaire.

Attention ! Une attestation de suspension du contrat de travail du fait de l'autorité territoriale doit être délivrée à l'agent.

IV. La mise à la retraite pour invalidité

L'agent doit remplir certaines conditions pour pouvoir bénéficier d'une retraite pour invalidité :

- être fonctionnaire titulaire affilié à la CNRACL ;
- être dans l'impossibilité définitive et absolue de continuer ses fonctions ;
- l'incapacité définitive et absolue doit avoir été contractée ou aggravée au cours d'une période où l'agent acquérait des droits à la retraite (pour l'invalidité ne résultant pas du service) ;
- ne pas pouvoir être reclassé.

Attention ! La retraite pour invalidité concerne les fonctionnaires titulaires affiliés à la CNRACL, c'est-à-dire ceux qui relèvent du régime spécial de sécurité sociale.
Les fonctionnaires stagiaires affiliés à la CNRACL ne peuvent en bénéficier, car l'affiliation ne devient définitive qu'à partir de la titularisation.
Pour les fonctionnaires relevant du régime général d'assurance-vieillesse, ce dernier ne prévoit pas de possibilité similaire de retraite anticipée.

Le fonctionnaire qui est dans l'impossibilité définitive et absolue de continuer ses fonctions suite à une maladie, blessure ou infirmité grave dûment établie peut être admis à la retraite soit d'office, soit sur demande.

La mise en retraite d'office pour inaptitude définitive à l'exercice de l'emploi ne peut être prononcée qu'à l'expiration des congés de maladie, des congés de longue maladie et des congés de longue durée dont le fonctionnaire bénéficie, sauf si l'inaptitude résulte d'une maladie ou d'une infirmité que son caractère définitif et stabilisé ne rend pas susceptible de traitement. La mise à la retraite pour invalidité est donc subordonnée au caractère définitif de l'incapacité et de l'impossibilité de reclassement.

La mise à la retraite pour invalidité peut survenir à n'importe quel moment de la carrière.

En cas d'inaptitude imputable aux fonctions, l'avis de la commission de réforme est requis et communiqué au fonctionnaire sur sa demande. Le secrétariat de la commission de réforme est informé des décisions de la collectivité ainsi que des avis de la CNRACL lorsque ceux-ci diffèrent de l'avis de la commission de réforme.

L'arrêté de radiation des cadres n'est pris qu'après réception de l'avis favorable de la CNRACL. Le maire ou le président de l'EPCI doit prendre, dès retour de l'avis favorable, un arrêté ou une décision de radiation des cadres comportant la date d'effet, le motif (invalidité), l'origine (à la demande de l'agent ou d'office), et en transmettre copie à la CNRACL.

Il faut noter que le fonctionnaire mis à la retraite, qui est reconnu, après avis de la commission de réforme, apte à reprendre l'exercice de ses fonctions, peut être réintégré dans un emploi de son grade s'il existe une vacance. La pension et, le cas échéant, la rente d'invalidité sont annulées à compter de la date d'effet de réintégration.

La mise à la retraite pour invalidité non imputable au service peut être prononcée au terme d'une procédure simplifiée, sur simple avis du comité médical et sans consultation de la commission de réforme, sous réserve que :

- l'admission à la retraite soit demandée par le fonctionnaire ;
- les infirmités invoquées ne soient pas imputables à l'exercice des fonctions ;
- le fonctionnaire ne demande pas, lors de la radiation des cadres, une majoration de pension pour assistance d'une tierce personne ;
- le fonctionnaire justifie d'un nombre de trimestres (services + bonifications) lui permettant de percevoir une pension au moins égale à 50% du traitement retenu pour le calcul de cette pension.

Le comité rend un avis précisant l'origine, le taux des infirmités et démontrant l'inaptitude aux fonctions. L'employeur et la CNRACL peuvent mettre en cause cette procédure et demander l'examen du dossier par la commission de réforme.

V. Le licenciement pour inaptitude physique

L'impossibilité de reclasser le fonctionnaire ne peut être constatée qu'à la fin de la période de disponibilité d'office.

Le comité médical constate que le fonctionnaire est totalement et définitivement inapte à toutes fonctions. S'il dépend du régime spécial, le fonctionnaire est mis à la retraite après avis de la commission de réforme et avis conforme de la CNRACL.

S'il est affilié au régime général, le fonctionnaire est licencié.

1- Licenciement des fonctionnaires relevant du régime spécial de la sécurité sociale

Les fonctionnaires (titulaires et stagiaires) dont le temps de travail est au moins égal à 28 heures par semaine relèvent du régime spécial.

Le licenciement de ces fonctionnaires ne peut être envisagé que s'ils sont définitivement et totalement inaptes à l'exercice de toutes fonctions et s'ils n'ont pas été admis à la retraite pour invalidité. Si l'admission à la retraite est refusée par la CNRACL, l'agent sera licencié pour inaptitude physique par décision de l'autorité territoriale.

Attention ! L'employeur doit informer l'agent de la mesure qu'il envisage de prendre et lui indiquer qu'il peut avoir accès à son dossier individuel notamment s'il souhaite formuler des observations avant la prise de décision.

L'arrêté de licenciement doit être motivé et notifié à l'agent.

L'agent ainsi licencié n'a pas d'indemnité de licenciement mais peut bénéficier d'allocations d'aide au retour à l'emploi s'il remplit les conditions nécessaires.

2- Licenciement des fonctionnaires relevant du régime général de la sécurité sociale

Les fonctionnaires (titulaires et stagiaires) dont le temps de travail est inférieur à 28 heures par semaine relèvent du régime général.

Ces fonctionnaires sont licenciés pour inaptitude physique à l'issue de leur droit à congés de maladie ordinaire, de grave maladie, de congés pour accident du travail ou maladie professionnelle, s'ils sont définitivement et totalement inaptes à l'exercice de toutes fonctions ou à leurs fonctions si leur reclassement est impossible.

L'administration doit informer l'agent de la mesure qu'elle envisage de prendre et lui indiquer qu'il peut avoir accès à son dossier individuel notamment s'il souhaite formuler des observations avant la prise de décision.

L'arrêté de licenciement doit être motivé et notifié à l'agent.

L'agent ainsi licencié bénéficie d'une indemnité de licenciement payée par la collectivité ou l'établissement dont l'autorité a pris la décision de licenciement. L'agent peut également bénéficier d'allocations d'aide au retour à l'emploi s'il remplit les conditions nécessaires.

3- Licenciement des agents contractuels de droit public

L'agent contractuel peut être licencié s'il est reconnu définitivement inapte physiquement, à l'issue de ses droits à congés de maladie ordinaire, de grave maladie, de congés pour accident du travail ou maladie professionnelle dans les cas suivants :

- s'il est définitivement inapte ;
- en cas d'impossibilité de reclassement (si son état physique le permettait).

L'inaptitude doit être obligatoirement constatée par un médecin agréé lorsqu'elle conduit à prononcer le licenciement de l'agent.

Le licenciement pour inaptitude physique est prononcé par décision de l'autorité territoriale.

L'administration doit informer l'agent de la mesure qu'elle envisage de prendre à son égard et lui indiquer qu'il peut accéder à son dossier individuel.

Le licenciement doit obligatoirement intervenir à l'issue d'un entretien préalable.

La décision de licenciement est notifiée à l'intéressé par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, le courrier doit préciser le ou les motifs du licenciement et la date d'effet.
Les agents sous CDD ou CDI qui ont été licenciés pour un motif autre qu'une faute disciplinaire peuvent se voir verser une indemnité de licenciement (à la charge de la collectivité qui licencie).

Attention ! Les agents contractuels des communes et EPCI involontairement privés d'emploi ont droit, sous certaines conditions, à l'indemnisation du chômage dans les conditions prévues à l'article L 5424-1 du Code du travail (CAA Paris, 6 décembre 1994, Commune de Sainte-Suzanne, n°93PA00351 et n°94PA00153).

Références

Loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la Fonction publique territoriale

Décret n°2008-1191 du 17 novembre 2008 relatif aux commissions de réforme et au comité médical supérieur dans la fonction publique de l'Etat, dans la fonction publique territoriale et dans la fonction publique hospitalière

Décret n°2003-1306 du 26 décembre 2003 relatif au régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales

Décret n°87-602 du 30 juillet 1987 pris pour l'application de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif à l'organisation des comités médicaux, aux conditions d'aptitude physique et au régime des congés de maladie des fonctionnaires territoriaux

Décret n°91-298 du 20 mars 1991 portant dispositions statutaires applicables aux fonctionnaires territoriaux nommés dans des emplois permanents à temps non complet

Décret n°88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale