

RECLASSEMENT

APPLICATIONS CONCRETES DE L'OBLIGATION DE RECLASSEMENT DES AGENTS PUBLICS

Dès 1986, le législateur a institué une obligation de reclassement des agents titulaires de la fonction publique hospitalière, déclarés inaptes physiquement. Depuis cette date, les pouvoirs publics comme la jurisprudence n'ont eu de cesse d'étendre le champ d'application de ce que le Conseil d'Etat a qualifié de principe général du droit (CE, 2 octobre 2002, n°227868). C'est ainsi que l'obligation s'impose aujourd'hui également aux agents stagiaires (CAA Nantes, 12 avril 2002, n°98NT01381) et aux agents contractuels (26 février 2007). Quatre jurisprudences très récentes apportent des précisions sur cette obligation, tant en ce qui concerne son champ d'application qu'en ce qui concerne sa mise en œuvre.

Le rappel du principe

CAA Bordeaux, 12 février 2013,
n°11BX03251

« 3. Considérant, en deuxième lieu, que Mme B...fait valoir que son licenciement a été prononcé sans qu'au préalable une proposition de reclassement lui ait été présentée alors qu'un nouveau principe général du droit impose à l'administration cette mesure dans le cas, comme en l'espèce, d'un licenciement pour suppression d'emploi; qu'il résulte du principe général du droit dont s'inspirent tant les dispositions du code du travail relatives à la situation des salariés qui, pour des raisons médicales, ne peuvent plus occuper leur emploi, que les règles statutaires applicables dans ce cas aux fonctionnaires que, 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 ; que, si ce principe est applicable en particulier aux agents contractuels de droit public, il est constant qu'il ne s'applique pas au cas de la requérante qui n'a pas été licenciée pour inaptitude physique ; qu'aucun nouveau principe général du droit, ni d'ailleurs aucune disposition du décret du 6 février 1991 [décret n°91-155 du 6 février 1991 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels des établissements mentionnés à l'article 2 de la loi du 9 janvier 1986] n'imposait au directeur de l'hôpital de proposer un reclassement à Mme B...dans les services de l'hôpital à la suite de la suppression de son emploi ; que le moyen tiré de l'absence de proposition de reclassement sera donc écarté ».

Le rappel du principe est très clair : c'est au titre du principe général du droit dégagé en 2002 par le Conseil d'Etat que les agents non titulaires de la fonction publique hospitalière bénéficient du droit au reclassement. Toutefois, ce droit est circonscrit aux situations légalement prévues à l'article 71 de la loi du 9 janvier 1986 et par le décret n°89-376 du 8 juin 1989 relatif au reclassement des fonctionnaires pour raisons de santé : seuls les agents reconnus inaptes à l'exercice de leur fonction bénéficient, si leur poste de travail n'est pas adaptable à leur état, d'une possibilité de reclassement « dans des emplois d'un autre corps, s'ils ont été déclarés en mesure de remplir les fonctions correspondantes ».

Transposé aux agents non titulaires, ce principe ne pouvait dès lors qu'être appliqué dans le cadre des licenciements pour inaptitude physique des agents contractuels. C'est ce que rappelle la Cour administrative d'appel

Pauline de FAY et
Caroline GAFFODIO

Avocats au Barreau de
Paris
Cabinet Bardou & de Fay

dans l'arrêt précité, qui, relevant que l'agent a été licencié dans l'intérêt du service (plus précisément pour suppression de l'emploi dans l'intérêt du service de l'institut de formation employeur fortement déficitaire depuis plusieurs années), rejette les demandes d'annulation du licenciement fondées sur l'absence de proposition de reclassement.

Il convient ici de rappeler que si le requérant avait été un agent titulaire, les dispositions de l'article 93 de la loi du 9 janvier 1986 et la procédure de reclassement auraient été mises en œuvre avant, le cas échéant – c'est-à-dire devant l'impossibilité de nommer l'agent sur un autre poste – le prononcé de la décision de licenciement. La position particulière de l'agent recruté en contrat à durée déterminée justifie que ces dispositions ne lui soient pas applicables.

Il semble néanmoins que certaines juridictions du fond profitent du silence du Conseil d'Etat sur l'étendue de l'application du principe de reclassement pour en faire une application, si ce n'est universelle, à tout le moins extensive.

L'extension de l'obligation de reclassement aux agents en CDI licenciés pour un autre motif que l'inaptitude physique

CAA Marseille, 5 mars 2013,
n°11MA03167

« 7. Considérant que, sauf s'il présente un caractère fictif ou frauduleux, le contrat de recrutement d'un agent contractuel de droit public crée des droits au profit de celui-ci ; que, lorsque le contrat est entaché d'une irrégularité, notamment parce qu'il méconnaît une disposition législative ou réglementaire applicable à la catégorie d'agents dont relève l'agent contractuel en cause, l'administration est tenue de proposer à celui-ci une régularisation de son contrat afin que son exécution puisse

se poursuivre régulièrement ; que si le contrat ne peut être régularisé, il appartient à l'administration, dans la limite des droits résultant du contrat initial, de proposer à l'agent un emploi de niveau équivalent, ou, à défaut d'un tel emploi et si l'intéressé le demande, tout autre emploi, afin de régulariser sa situation ; que, si l'intéressé refuse la régularisation de son contrat ou si la régularisation de sa situation, dans les conditions précisées ci-dessus, est impossible, l'administration est tenue de le licencier ; qu'en revanche l'intéressé ne saurait prétendre à la mise en œuvre des stipulations illégales de son contrat ;

8. Considérant, ainsi qu'il a été dit précédemment, que le contrat de M. C...était, en son entier, illégal ; que ce dernier, s'il pouvait prétendre, en dépit de cette illégalité, à une poursuite d'activité professionnelle au sein du centre hospitalier de Ponteils, laquelle lui a d'ailleurs été proposée le 4 février 2010 en qualité de kinésithérapeute, ne pouvait, en revanche, prétendre exercer une activité de directeur des soins et en percevoir les traitements et primes afférents dès lors qu'un tel poste n'a jamais été créé au sein de l'établissement ».

Dans cette espèce, un masseur-kinésithérapeute avait été recruté par un centre hospitalier, dans le cadre d'un contrat de travail à durée indéterminée, en qualité de directeur des soins. S'apercevant de l'illégalité de ce recrutement (l'emploi de directeur n'avait pas été créé), le centre hospitalier a proposé une régularisation du contrat et, devant le refus de l'agent, prononcé son licenciement. La Cour relève toutefois que lorsque l'agent a été initialement irrégulièrement recruté, l'administration doit, si elle ne peut régulariser le contrat (ce qui était le cas en l'espèce, le centre hospitalier n'étant pas suffisamment important pour justifier la création d'un emploi de directeur des soins), tenter de reclassement l'agent (ce qui avait également été fait mais,

eu égard à l'impossibilité de créer un emploi de directeur des soins, sur un emploi de masseur-kinésithérapeute). Cette obligation de reclassement se justifie à notre sens dans la mesure où l'erreur provient de l'administration (la Cour prend soin de souligner « sauf s'il présente un caractère fictif ou frauduleux ») et dans la mesure où l'agent bénéficiait d'un CDI. Il est fort probable que la situation n'aurait pas été identique si l'agent avait été recruté en CDD : il ne pouvait en effet se prévaloir de droits acquis (la détention d'un contrat de travail) que jusqu'à l'échéance de celui-ci.

L'application de l'obligation de reclassement aux praticiens hospitaliers ?

CAA Marseille, 15 février 2013,
n°11MA00160

« Considérant que M.A..., praticien hospitalier exerçant les fonctions de chirurgien au sein du service de gynécologie obstétrique du centre hospitalier Bastia, a été placé en congé de longue durée à compter du 19 septembre 2001, pour affection imputable au service et ce, de manière renouvelée jusqu'au 18 septembre 2006, date à laquelle ont expiré ses droits à congé de longue durée ; qu'à l'issue de cette dernière prolongation, son inaptitude définitive à la reprise d'une activité professionnelle a été prononcée par un arrêté du préfet de Haute-Corse en date du 26 octobre 2006 ; que, tirant les conséquences de la fin de son congé de longue durée, le ministre en charge de la santé, par un arrêté du 4 décembre 2006, a placé M. A...en disponibilité d'office pour inaptitude, pour une durée d'un an, du 19 septembre 2006 au 18 septembre 2007, conformément aux dispositions de l'article R. 6152-42 du code de la santé publique ; que, par un premier jugement rendu le 31 janvier 2008, le tribunal administratif de Bastia a annulé

l'arrêté ministériel du 4 décembre 2006 susmentionné, au motif qu'aucune possibilité de reclassement n'avait été examinée, et qui aurait conduit à placer l'intéressé dans la position statutaire prévue par les dispositions de l'article R. 6152-50-1 du code de la santé ; que, par une décision rendue le 29 avril 2009, le Conseil d'Etat a annulé cet arrêt au motif d'une erreur de droit, les dispositions invoquées de l'article R. 6152-50-1 du code de la santé, non encore entrées en vigueur, n'étant pas applicables au présent contentieux ; qu'après renvoi de l'affaire, par un nouveau jugement en date du 9 juillet 2009, le tribunal administratif a rejeté la demande de M. A...tendant à l'annulation de l'arrêté ministériel le plaçant en disponibilité d'office en se fondant, cette fois ci, sur les dispositions applicables du code de la santé ; que, par un dernier jugement dont M. A...interjette appel, le tribunal administratif de Bastia a rejeté sa demande tendant à la condamnation de l'Etat au versement de la somme de 186 500 euros en réparation de son préjudice né de son placement irrégulier en disponibilité d'office pour raison de santé en lieu et place d'une mise à la retraite »

Cet arrêt relève une fois de plus les incidences du régime particulier des praticiens hospitaliers, ni agents publics, ni salariés de droit privé. Régis par les seules dispositions du code de la santé publique (articles R.6152-1 à R.6152-98), les praticiens hospitaliers sont régis par des règles statutaires particulières. Ainsi, on peut déduire du premier considérant reproduit de l'arrêt (le reste de la décision ne revient pas sur la question du reclassement) que les praticiens hospitaliers reconnus inaptes à l'exercice de leur fonction (comme dans l'espèce commentée) ne bénéficiaient pas, comme les agents de la fonction publique hospitalière, titulaires ou non, d'un droit au reclassement avant cessation de fonction. Reconnus inaptes, ces personnels étaient alors placés en disponibilité d'office.

Cette différence de traitement a pris fin avec l'entrée en vigueur des dispositions de l'article R.6152-50-1 du code de la santé publique qui prévoit une position statutaire intermédiaire dite de « recherche d'affectation » dans laquelle le praticien hospitalier est placé auprès du Centre national de gestion en vue de permettre son adaptation ou sa reconversion professionnelle ou de favoriser la réorganisation ou la restructuration des structures hospitalières.

Au final, le principe général du droit tiré de l'obligation de reclassement des agents déclarés physiquement définitivement inaptes à l'exercice de leur fonction ne semble donc pas avoir une portée totalement générale.

La procédure de reclassement pour inaptitude physique : quelles obligations pour l'administration ?

CAA Marseille, 5 février 2013,
n°11MA02479

« Considérant que, si Mme A...soutient qu'il appartient à l'administration d'établir qu'elle a cherché des possibilités de reclassement avant de procéder à sa mise à la retraite pour inaptitude, il n'est pas utilement contesté qu'il n'existait au sein de l'EHPAD de Saint-Rémy-de-Provence que quatre postes d'agents administratifs de catégories C ; que, sur ces quatre postes, seuls susceptibles de pouvoir être proposés à Mme A... dans le cadre d'un reclassement compte tenu de son état de santé, aucun n'était vacant au moment de l'examen des possibilités de reclassement, auquel s'est bien astreint l'employeur de l'appelante ; que par conséquent, en admettant d'office à la retraite Mme A...à compter du 1er mars 2008, seule position légale et réglementaire possible compte tenu de son incapacité absolue et définitive à occuper ses fonctions d'agent hospitalier, l'EPAHD

n'a commis aucune faute susceptible d'engager sa responsabilité ».

Rendu au visa de l'article 71 de la loi du 9 janvier 1986 fixant le régime du reclassement des agents déclarés physiquement inaptes, cet arrêt apporte certaines précisions importantes au regard de la procédure applicable en cas de fin de fonction pour inaptitude définitive et absolue à l'exercice des fonctions.

La jurisprudence considère traditionnellement que s'il appartient à l'agent de faire une demande de reclassement, l'administration doit l'y inviter. En l'espèce, pourtant, l'agent soutient qu'elle a été mise à la retraite d'office « sans qu'aucune proposition de reclassement ait été recherchée ». La Cour, sans examiner ni se prononcer sur l'existence d'une invitation de l'agent à demander son reclassement, se borne à souligner que l'administration en démontrant, dans le cadre de l'instance, l'absence de poste vacant correspondant au profil de l'agent, « s'est bien astreint » à examiner les possibilités de reclassement.

En somme, la mesure de licenciement, ou de mise à la retraite d'office, prononcée sur le fondement de l'article 71 de la loi du 9 janvier 1986, ne serait pas entachée d'illégalité si l'administration est en mesure de démontrer, au stade du contentieux, qu'elle était dans l'impossibilité de reclasser l'agent, faute d'emploi vacant au tableau des effectifs. Ce faisant, elle valide la procédure de cessation de fonction de l'agent.

Toutefois, faute pour le juge administratif d'avoir expressément indiqué que l'invitation de l'agent à demander son reclassement n'était pas une obligation substantielle, on ne saurait que trop conseiller aux établissements hospitaliers de se conformer à la procédure et d'attendre, avant de mettre fin aux fonctions d'un agent physiquement définitivement inapte, qu'il ait formulé sa demande de reclassement, et, à défaut, de l'y inviter.