

■ Statut commenté

DOSSIER

- 2 La position de disponibilité
2^e partie : La réintégration

STATUT AU QUOTIDIEN

- 14 Le décret du 27 mars 2019 : les évolutions
du régime de la disponibilité
- 17 Actualisation du dispositif de prise en charge
des frais de déplacement temporaire

■ Actualité documentaire

LE POINT SUR...

- 23 Réforme de la fonction publique

ACTUALITÉ STATUTAIRE DU MOIS

29

À LIRE ÉGALEMENT

41

La position de disponibilité

2^e partie

La réintégration

Ce dossier a pour objet la présentation des règles relatives aux modalités de réintégration du fonctionnaire au sein de sa collectivité ou de son établissement d'origine à l'issue d'une disponibilité. Il fait suite à un premier dossier, publié en juillet 2017, qui était consacré au régime de la disponibilité et plus particulièrement aux cas d'octroi et à la situation du fonctionnaire placé dans cette position.

Le fonctionnaire en disponibilité est placé hors de son administration ou service d'origine et cesse de bénéficier durant cette période de ses droits à l'avancement et à la retraite.

Toutefois, le principe du « gel » de la carrière pendant la durée de la disponibilité connaît désormais une exception. En effet, l'article 72 de la loi du 26 janvier 1984⁽¹⁾, modifié par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018, prévoit que le fonctionnaire conserve ses droits à l'avancement pendant une durée maximale de cinq ans lorsqu'il exerce une activité professionnelle pendant la période de disponibilité. Les conditions de mise en œuvre de cette mesure ont été précisées par un décret du 27 mars 2019, dont les dispositions sont présentées plus loin page 14 du présent numéro.

Si les liens entre l'agent et son administration sont distendus à compter de son placement dans cette position, ils ne sont pour autant pas totalement rompus. La position « normale » du fonctionnaire est en effet l'activité et le statut lui garantit un droit à réintégration dans un emploi correspondant au grade dont il est titulaire. Ce droit se matérialise par l'obligation pour l'administration de lui proposer un poste dans des conditions qui diffèrent selon la nature de la disponibilité et, le cas échéant, la durée de celle-ci.

Les dispositions de l'article 72 de la loi du 26 janvier 1984 et de l'article 26 du décret n°86-68 du 13 janvier 1986⁽²⁾ fixent le cadre juridique applicable à la réintégration d'un agent placé en disponibilité à sa demande. Le juge administratif a précisé les conditions dans lesquelles doit s'effectuer cette réintégration.

(1) Loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

(2) Décret n°86-68 du 13 janvier 1986 relatif aux positions de détachement, hors cadres, de disponibilité, de congé parental des fonctionnaires territoriaux et à l'intégration.

Il est rappelé que le fonctionnaire peut également être placé en disponibilité d'office par son administration, soit dans l'attente d'une réintégration à l'issue de certaines positions statutaires, soit pour raisons de santé à l'expiration des droits à congé de maladie prévus par l'article 57 de la loi du 26 janvier 1984. Ces situations relèvent d'un régime juridique spécifique, qui ne sera pas traité dans le présent dossier.

Après avoir présenté les formalités préalables à la réintégration et les conditions de réintégration communes aux disponibilités sur demande, seront abordées les règles de réintégration à l'issue des différents types de disponibilité puis les conséquences d'une absence éventuelle de réintégration.

Les formalités préalables à la réintégration

La demande de réintégration

L'agent dont la période de disponibilité arrive à son terme doit demander à son administration soit le renouvellement de la disponibilité, soit la réintégration dans son cadre d'emplois d'origine. Il doit présenter une demande expresse en ce sens trois mois au moins avant l'expiration de la disponibilité, sauf si la période de disponibilité n'a pas excédé trois mois (3) (4). On relèvera à ce sujet que le juge administratif n'assimile pas à une demande de réintégration les « démarches accomplies par le fonctionnaire tendant à identifier des postes susceptibles de lui convenir lors de sa réintégration ultérieure, ou l'expression par cet agent de simples souhaits de reprise des fonctions (5) ».

Une demande de réintégration tardive ne peut justifier un refus de réintégration (6). Elle peut en revanche emporter des conséquences sur le versement des allocations d'assurance chômage en l'absence d'emploi vacant permettant la réintégration. Dans ce cas, le fonctionnaire ne peut en effet être regardé comme involontairement privé d'emploi dès l'expiration de la période de disponibilité, mais seulement après écoulement d'un délai de trois mois à compter de sa demande de réintégration (7).

(3) Article 26 du décret du 13 janvier 1986.

(4) Des dispositions spécifiques sont applicables à la réintégration après une disponibilité pour l'exercice d'un mandat électif.

(5) Conseil d'État, 27 janvier 2017, req. n°392860.

(6) Cour administrative d'appel de Lyon, 17 mai 1999, req. n°96LY00532.

(7) Conseil d'État, 27 janvier 2017, req. n°392860 précité. Voir en fin de dossier les conditions de versement des allocations d'assurance chômage.

En l'absence de toute demande, l'autorité administrative peut maintenir l'agent en position de disponibilité car elle doit le placer dans une position statutaire régulière (8). Il semble cependant que ce maintien doive, pour être validé par le juge, revêtir un caractère provisoire dans l'attente de la régularisation de la situation de l'agent.

L'administration peut aussi engager une procédure de radiation des cadres. L'article 24 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 prévoit que la non-réintégration à l'issue d'une période de disponibilité est susceptible d'entraîner la radiation des cadres et la perte de la qualité de fonctionnaire, mais sans préciser les conditions de mise en œuvre de cette procédure.

Les dispositions statutaires applicables aux fonctionnaires hospitaliers leur imposent de solliciter soit le renouvellement de leur disponibilité, soit leur réintégration deux mois au moins avant l'expiration de la période de disponibilité en cours et précisent en outre que « faute d'une telle demande, l'intéressé est rayé des cadres, à la date d'expiration de la

Les modalités de réintégration après une disponibilité

(art. 26 du décret n°86-68 du 13 janvier 1986)

« Sauf dans le cas où la période de mise en disponibilité n'excède pas trois mois, le fonctionnaire mis en disponibilité sur sa demande fait connaître à son administration d'origine sa décision de solliciter le renouvellement de la disponibilité ou de réintégrer son cadre d'emplois d'origine trois mois au moins avant l'expiration de la disponibilité.

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.

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 précitée.

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 ».

(8) Cour administrative d'appel de Douai, 22 juin 2000, req. n°96DA03048.

période de disponibilité» (9). Le juge administratif a précisé qu'une telle mesure de radiation des cadres peut être régulièrement prononcée si le fonctionnaire a été informé de ses obligations et des conséquences de son éventuelle absence (10).

La radiation des cadres en l'absence de demande du fonctionnaire n'est en revanche pas prévue par les dispositions relatives à la fonction publique territoriale. Le juge administratif a cependant admis que l'administration pouvait mettre en œuvre une procédure de radiation des cadres pour les fonctionnaires en relevant dès lors qu'elle est assortie des garanties prévues en matière d'abandon de poste.

Cette procédure doit ainsi être précédée d'une mise en demeure de l'agent de reprendre le service dans un délai fixé par l'administration ou de demander le renouvellement de sa période de disponibilité. L'intéressé doit en outre être informé du fait qu'il sera radié des cadres faute pour lui de déférer à cette invitation (11).

Par ailleurs, l'agent qui ne se manifeste pas dans le délai de trois mois prévu par l'article 26 du décret du 13 janvier 1986 ou à l'issue de la période de disponibilité initialement fixée ne peut pas être considéré comme démissionnaire par son employeur. L'article 96 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit en effet que « *la démission ne peut résulter que d'une demande écrite du fonctionnaire marquant sa volonté non équivoque de cesser ses fonctions* ». Elle ne peut ainsi ni être présumée ni déduite de l'absence de demande de réintégration ou de renouvellement de l'agent placé en disponibilité.

On signalera enfin que la réintégration peut s'opérer dans une autre collectivité ou un autre établissement public, par la voie de la mutation, dans les conditions prévues par l'article 51 de la loi du 26 janvier 1984 (12).

La vérification de l'aptitude physique

L'article 26 du décret du 13 janvier 1986 précise que la réintégration de l'agent est subordonnée à la vérification par un médecin agréé et, éventuellement, par le comité

Pour être réintégré, l'agent doit être reconnu apte.

médical compétent, de son aptitude physique à l'exercice des fonctions afférentes à son grade.

Le fonctionnaire reconnu inapte, qu'il s'agisse d'une réintégration anticipée ou d'une réintégration au terme prévu, est :

- soit reclassé ;
- soit mis en disponibilité d'office ;
- soit, en cas d'inaptitude physique à l'exercice des fonctions, admis à la retraite ou, s'il n'a pas de droit à pension, licencié.

La saisine de la CAP

La décision prise sur la demande de réintégration du fonctionnaire au terme d'une période de disponibilité discrétionnaire doit être précédée d'un avis de la commission administrative paritaire compétente (13).

En effet, en application de l'article 30 de la loi du 26 janvier 1984, les commissions administratives paritaires connaissent des questions d'ordre individuel résultant notamment de l'application de l'article 72 de la même loi qui régit les modalités de la position de disponibilité. L'article 27 du décret du 13 janvier 1986 prévoit quant à lui un avis préalable de la CAP s'agissant des décisions relatives aux disponibilités sur demande accordées, sous réserve des nécessités du service, pour études ou recherches présentant un intérêt général, pour convenances personnelles ou pour créer ou reprendre une entreprise.

Selon le juge administratif, les dispositions réglementaires relatives aux positions statutaires limitent l'application de l'obligation de consulter les CAP aux seuls cas qu'elles énoncent, s'agissant des disponibilités et des réintégrations qui en découlent. Ainsi, il a été jugé que les décisions relatives à la réintégration d'un fonctionnaire à l'issue d'une disponibilité pour exercice d'un mandat d'élu local n'ont pas à être précédées de la consultation de la CAP (14).

Les conditions de réintégration communes aux disponibilités sur demande

La réintégration d'un fonctionnaire à l'issue d'une disponibilité de droit et celle au terme d'une disponibilité discrétionnaire sont régies par certains principes communs. Ainsi, la condition tenant à l'existence d'un emploi vacant et les modalités de réintégration anticipée sont les mêmes, quelle que soit la nature de la disponibilité dont il a bénéficié.

L'existence d'un emploi vacant

La réintégration du fonctionnaire est subordonnée à l'existence d'un emploi vacant correspondant à son grade au sein de la collectivité ou de l'établissement public dont il relève.

(9) Article 37 du décret n° 88-976 du 13 octobre 1988 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires hospitaliers, à l'intégration et à certaines modalités de mise à disposition.

(10) Conseil d'État, 4 mai 1990, req. n°78786 ; cour administrative d'appel de Nancy, 12 novembre 2015, req. n°14NC01025.

(11) Cour administrative d'appel de Paris, 23 mai 2001, req. n°98PA03417.

(12) Question écrite n°07522 du 14 décembre 1989 (JO.S, 5 avril 1990).

(13) Conseil d'État, 17 novembre 1999, req. n°188818.

(14) Conseil d'État, 28 avril 2014, req. n°358439.

Concernant le droit à réintégration dans un emploi correspondant au grade, le juge administratif a précisé que l'administration ne peut fonder un refus de réintégration sur une prétendue spécialisation des emplois à pourvoir (15). Ainsi, il a annulé le refus de réintégration opposé par une commune à un éducateur des activités physiques et sportives

Le juge contrôle la réalité de l'absence d'emploi vacant.

ce cadre d'emplois ont vocation à encadrer l'ensemble des activités physiques et sportives d'une collectivité locale, sans qu'il y ait lieu de tenir compte d'une spécialisation. En l'espèce, l'autorité territoriale aurait dû prendre en compte l'ensemble des postes d'éducateurs des activités physiques et sportives devenus vacants pour apprécier les possibilités de le réintégrer, et ce malgré sa demande.

Plus récemment, le Conseil d'État a considéré qu'un poste de « responsable du pôle analyse et prospective territoriale » qui, s'il revêtait un caractère administratif, relevait toutefois d'un domaine à caractère scientifique et technique, était de ceux que peut occuper un ingénieur territorial (17). Il a en outre précisé que sa collectivité locale d'origine pouvait lui proposer en vue de sa réintégration un poste auprès d'un établissement qui, bien que constitué sous la forme d'une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, était chargé de l'exploitation d'un service public administratif et rattaché à sa collectivité. La circonstance que le poste soit susceptible d'être occupé par le biais d'une mise à disposition ou d'un détachement n'y faisait pas non plus obstacle.

L'administration ne peut invoquer l'absence d'emploi correspondant au grade du fonctionnaire dans le service où il exerçait ses fonctions avant le placement en disponibilité (18). Il convient en effet de se reporter au tableau d'ensemble des effectifs de la collectivité pour vérifier l'éventuelle vacance d'un emploi correspondant au grade.

La collectivité ou l'établissement public n'a pas l'obligation de rechercher si la réintégration est possible sur un grade voisin mais différent de celui de l'agent (19).

Enfin, l'administration n'est en principe pas tenue de réintégrer l'agent dans l'emploi qu'il occupait avant sa disponibilité ni dans un emploi équivalent (20). Toutefois, comme

cela sera exposé plus loin, le fonctionnaire placé en disponibilité pour raisons familiales de courte durée (c'est-à-dire inférieure ou égale à six mois) est nécessairement réintégré dans son cadre d'emplois et réaffecté dans l'emploi qu'il occupait antérieurement. En effet, son poste n'est pas devenu vacant du fait de son départ en disponibilité.

S'agissant de la notion d'emploi vacant, il est rappelé qu'elle peut :

- soit correspondre à un nouveau poste créé par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement,
- soit résulter du départ définitif ou, dans certains cas, du départ temporaire du fonctionnaire qui l'occupait (21).

Pour rappel, un emploi permanent est considéré comme vacant lorsqu'il est occupé par un agent contractuel, y compris lorsque ce dernier bénéficie d'un contrat à durée indéterminée (CDI) (22).

L'absence d'emploi vacant ne peut en outre pas être invoquée par l'administration lorsque l'emploi est occupé par un fonctionnaire nommé dans des conditions irrégulières (23). En l'espèce, il s'agissait d'une nomination suite à une promotion qui a été considérée comme entachée d'irrégularité par le juge administratif.

La réalité de l'absence d'emploi vacant entre par ailleurs dans le champ du contrôle du juge administratif (24) et la charge de la preuve repose sur l'administration. Si l'agent allègue de l'existence d'un emploi vacant correspondant à son grade sans être démenti par l'administration, le juge administratif peut, dans le cadre de ses pouvoirs généraux d'instruction, exiger de cette dernière la production des éléments permettant d'établir l'absence d'emploi vacant au sein de la collectivité ou de l'établissement public (25).

En l'absence d'emploi vacant correspondant au grade dans la collectivité ou l'établissement, ce dernier est tenu de saisir le centre de gestion ou le CNFPT afin que lui soit proposé un emploi correspondant à son grade (26). Cette saisine a pour objet d'élargir les possibilités de réintégration, mais elle ne décharge pas l'employeur de ses obligations, telles qu'elles sont présentées plus loin.

(15) Conseil d'État, 27 mars 1991, req. n°85136.

(16) Cour administrative d'appel de Bordeaux, 14 mars 2006, req. n°02BX01439.

(17) Conseil d'État, 20 juin 2018, req. n°406355. Cet arrêt a été commenté dans le numéro de juillet 2018 des *IAJ*.

(18) Conseil d'État, 25 octobre 2006, req. n°283174.

(19) Conseil d'État, 14 juin 1991, req. n°70950.

(20) Conseil d'État, 25 mars 2002, req. n°195699.

(21) Pour plus de précisions, lire le dossier « La vacance de l'emploi, déclaration et publicité » dans le numéro de mai 2018 des *IAJ*.

(22) Conseil d'État, 24 janvier 1990, req. n°67078.

(23) Conseil d'État, 11 octobre 1995, req. n°152102.

(24) Conseil d'État, 22 novembre 1995, req. n°147454.

(25) Conseil d'État, 26 novembre 2012, req. n°354108. Voir aussi sur ce point l'étude de cet arrêt dans le numéro des *IAJ* de février 2013.

(26) Conseil d'État, 18 novembre 1994, req. n°124899.

Par ailleurs, la décision de refus de réintégration doit être motivée (27).

La réintégration anticipée

Le fonctionnaire placé en disponibilité de droit ou discrétionnaire peut formuler une demande de réintégration anticipée. Dans ce cas, il est maintenu dans cette position jusqu'à ce qu'un poste lui soit proposé dans les conditions prévues à l'article 97 de la loi du 26 janvier 1984, qui régit la suppression d'emploi (28).

Concernant ce renvoi vers l'article 97 de la loi, le juge administratif a précisé qu'il a pour seul objet de se référer aux conditions dans lesquelles des emplois sont proposés aux agents par leur collectivité ou établissement d'origine ainsi que par le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) ou par le centre de gestion, à l'exclusion des règles relatives au maintien en surnombre et à la prise en charge par les instances de gestion (29). Le fonctionnaire ne peut ainsi se prévaloir d'un droit à être maintenu en surnombre ni de la règle selon laquelle « *tout emploi créé ou vacant correspondant à son grade dans la collectivité ou l'établissement lui est proposé en priorité* ».

La décision de refus de réintégration doit être motivée.

Pour autant, la réintégration anticipée du fonctionnaire ne constitue pas qu'une simple faculté pour l'administration (30). Cette dernière ne peut légalement refuser de faire droit à cette demande qu'en se fondant sur des motifs tirés des nécessités du service et notamment de l'absence d'emploi vacant. Dans certaines décisions, le juge administratif semble considérer que le fonctionnaire bénéficie d'un droit à réintégration dans les mêmes conditions qu'au terme de la période de disponibilité (31). Des précisions seraient utiles sur ce point.

À titre indicatif, on signalera que les dispositions applicables à la réintégration anticipée des fonctionnaires de l'État prévoient expressément qu'ils sont maintenus en disponibilité jusqu'à ce qu'un poste leur soit proposé dans les conditions prévues pour la réintégration à l'issue de leur période de disponibilité (32).

(27) Conseil d'État, 8 juin 1990, req. n°81686.

(28) Article 26 du décret du 13 janvier 1986.

(29) Conseil d'État, 17 novembre 1999, req. n°18818.

(30) Conseil d'État, 18 novembre 1994, req. n°77047.

(31) Voir, par exemple, concernant une disponibilité discrétionnaire : Conseil d'État, 17 novembre 1999, req. n°18818 et cour administrative d'appel de Bordeaux, 5 février 2009, req. n°07BX00268 - concernant une disponibilité de droit : cour administrative d'appel de Versailles, 17 avril 2008, req. n°06VE02022.

(32) Article 49 du décret n°85-986 du 16 septembre 1985.

Enfin, comme cela sera exposé plus loin, la réintégration des fonctionnaires en disponibilité pour l'exercice d'un mandat électif est régie par des règles spécifiques.

La réintégration à l'issue d'une disponibilité pour raisons familiales

Pour rappel, la mise en disponibilité pour raisons familiales est accordée de droit au fonctionnaire pour :

- élever un enfant de moins de huit ans ;
- donner des soins à un enfant à charge, à un conjoint, au partenaire avec lequel il est lié par un pacte civil de solidarité (PACS), à un ascendant à la suite d'un accident ou d'une maladie grave ou atteint d'un handicap nécessitant la présence d'une tierce personne ;
- suivre son conjoint ou le partenaire d'un PACS 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.

Concernant la demande de réintégration à l'issue d'une disponibilité de droit pour raisons familiales (33), l'article 72 de la loi du 26 janvier 1984 renvoie aux modalités prévues par les trois premiers alinéas de l'article 67 de la même loi pour la réintégration après un détachement (voir encadré page 10).

Les modalités de réintégration à l'issue d'une disponibilité de courte durée se distinguent ainsi de celles prévues pour la disponibilité de longue durée.

Une période de disponibilité de courte durée, c'est-à-dire comme pour le détachement d'une durée de six mois au maximum, n'entraîne pas la vacance de l'emploi occupé antérieurement par le fonctionnaire (34). L'agent est par suite réintégré dans son cadre d'emplois d'origine et réaffecté dans cet emploi.

En revanche, le départ du fonctionnaire pour une période de disponibilité de longue durée (supérieure à six mois) rend l'emploi qu'il occupait vacant.

Pour procéder à sa réintégration à l'issue de cette période, il convient dès lors de distinguer le cas où un emploi

(33) Pour plus de précisions sur le régime de la disponibilité pour raisons familiales, voir le dossier relatif à la position de disponibilité dans le numéro des IAJ de juillet 2017.

(34) Voir le dossier sur la vacance d'emploi dans le numéro des IAJ de mai 2018.