

Lu pour vous dans la Gazette

## Titularisation et refus de titularisation en 10 questions

### La qualité de fonctionnaire territorial résulte de la titularisation de l'agent dans un grade de la fonction publique territoriale.

#### Qu'est-ce que la titularisation ?

La titularisation se définit comme l'acte par lequel l'autorité territoriale confère à l'agent qu'elle a recruté la qualité de fonctionnaire. L'intéressé se trouve titularisé dans un grade de la hiérarchie d'une commune, d'un département, d'une région ou de l'un de leurs établissements publics

#### Quand la titularisation intervient-elle ?

Selon les termes de l'article 46 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, « la titularisation peut être prononcée à l'issue d'un stage dont la durée est fixée par le statut particulier ». Ainsi, la titularisation éventuelle de l'agent intervient, en général, à l'issue de cette période prévue par le statut particulier du cadre d'emplois, si l'agent a donné satisfaction. Ce dernier est alors nommé par arrêté individuel dans un emploi permanent correspondant à son grade. Par ailleurs, lorsqu'un fonctionnaire territorial stagiaire a bénéficié d'un congé de maternité, de paternité ou d'adoption, sa titularisation prend effet à la date de la fin de la durée statutaire du stage, la prolongation imputable au congé n'étant pas prise en compte (décret n° 92-1194, art. 8).

#### L'administration peut-elle refuser la titularisation de l'agent ?

La titularisation n'est pas un droit. A l'issue du stage, dès lors que l'autorité territoriale estime que celui-ci n'a pas été satisfaisant, elle peut le prolonger, selon les règles prévues par le statut particulier. Si elle estime que l'agent est définitivement inapte professionnellement à exercer ses fonctions, l'autorité territoriale peut ainsi refuser de le titulariser. Par ailleurs, le fonctionnaire stagiaire peut être licencié pour insuffisance professionnelle, en cours de stage, lorsqu'il a accompli au moins la moitié de sa durée normale (décret n° 92-1194, art. 5). Toutefois, l'autorité territoriale ne peut pas licencier un stagiaire pour insuffisance professionnelle sans lui avoir donné l'occasion de montrer son aptitude à exercer ses fonctions (1). L'administration ne peut pas refuser de titulariser un stagiaire qui n'a pas bénéficié de la formation d'adaptation à l'emploi, obligatoire, même si un rapport critique a été émis en fin de stage sur les aptitudes professionnelles de l'intéressé. Dans ces circonstances, le refus de titularisation est illégal (2). Enfin, l'agent stagiaire peut également être licencié pour motif disciplinaire.

#### Quelle est la procédure de refus de titularisation à respecter ?

Le refus de titularisation doit être précédé de la consultation de la commission administrative paritaire (CAP) compétente : l'article 30 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée dispose que « les CAP compétentes connaissent des refus de titularisation ». La collectivité territoriale doit ainsi saisir la CAP et lui transmettre un dossier établissant l'inaptitude professionnelle de l'agent à exercer ses fonctions. L'intéressé peut être entendu par la commission, mais aucune disposition ne l'impose. Le licenciement ne peut pas prendre effet avant sa transmission au représentant de l'Etat (3)

#### Quelles sont les conséquences d'un refus ?

Le refus de titularisation de l'agent entraîne son licenciement. Néanmoins, aucune indemnité n'est versée en cas d'insuffisance professionnelle ni, évidemment, de licenciement disciplinaire. Par ailleurs, lorsque le délai le lui permet, l'intéressé doit prendre ses congés avant la date de son licenciement. Toutefois, aucune disposition législative ou réglementaire n'impose que le licenciement en fin de stage soit précédé d'un préavis (4). De plus, s'il n'avait pas déjà la qualité de fonctionnaire, le stagiaire dont la titularisation est refusée perd ses droits à la retraite versés par la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL). En revanche, le fonctionnaire territorial stagiaire qui perd involontairement son emploi perçoit à ce titre, et s'il remplit les conditions requises, les allocations d'assurance chômage (décret n° 92-1194, art. 17).

#### Le refus doit-il être précédé de la communication du dossier ?

A la suite de son recrutement, l'agent public qui a la qualité de stagiaire se trouve dans une situation probatoire et provisoire. En conséquence, même si la décision de ne pas le titulariser en fin de stage est prise en considération de sa personne - dans la mesure où elle se fonde sur l'appréciation de son aptitude à exercer les fonctions auxquelles il peut être appelé et, de manière générale, sur sa manière de servir - elle ne doit pas, en principe, être arrêtée après que l'agent ait pu émettre des observations ou prendre connaissance de son dossier (5). Il en va différemment si le refus de titularisation revêt le caractère d'une mesure disciplinaire (6).

#### Le refus de titularisation doit-il être motivé ?

Le fait que le stagiaire se trouve dans une situation probatoire et provisoire a également pour conséquence que le refus éventuel de titularisation n'a pas à être motivé par l'autorité territoriale. Toutefois, celui-ci doit se fonder sur des motifs qu'il appartient au juge administratif de connaître afin, notamment, de lui permettre de contrôler la matérialité des faits reprochés.

Le juge doit pouvoir s'assurer que l'appréciation portée par l'administration sur l'aptitude de l'agent à exercer ses fonctions n'est pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation (7). En revanche, il en va différemment lorsque le licenciement intervient en cours de stage : un préavis doit être respecté et la possibilité d'obtenir la communication de son dossier doit être précisée à l'agent. Enfin, la décision de licenciement en cours de stage doit être motivée (8)

### **Quelles sont les raisons pouvant justifier le refus ?**

En dehors de tout motif disciplinaire, seule la prise en considération de la façon dont l'agent a exercé ses fonctions pendant la période probatoire du stage peut conduire au refus de titularisation. Cela signifie que le licenciement ne peut pas résulter uniquement de la prise en compte des résultats obtenus par l'intéressé à des épreuves de contrôle des connaissances (9). L'appartenance politique de l'intéressé ne peut évidemment pas non plus motiver le refus de titularisation (10). Lorsque celui-ci se fonde sur un tel motif, la décision est alors de nature à porter atteinte à une liberté fondamentale (11) ; elle est susceptible de faire notamment l'objet d'un référé liberté (12) (lire la question n° 9). En outre, une stagiaire enceinte ne peut pas être licenciée, sauf nécessités propres du service et si l'intéressée a commis une faute grave sans lien avec l'état de grossesse (13). En revanche, le licenciement d'un agent en fin de stage peut être justifié par son incapacité à s'intégrer dans son milieu de travail et à s'adapter à ses nouvelles fonctions (14). Le stage doit alors s'être déroulé dans des conditions régulières permettant de faire une juste appréciation des qualités de l'intéressé (15). Si ces conditions ne sont pas remplies, le licenciement est annulé par le juge administratif. Par exemple, une personne à qui ont été confiées des tâches relevant de missions d'agents tantôt de catégorie C, tantôt de catégorie A, n'a pas été encadrée comme doit l'être un fonctionnaire stagiaire. Aussi, l'intéressé n'a pas été placé dans les conditions permettant d'établir son inaptitude à exercer les fonctions correspondant à son grade (16).

### **Le stagiaire peut-il former un recours contre un refus de titularisation ?**

L'intéressé peut former devant le juge administratif un recours en annulation contre le refus de titularisation. Il peut également accompagner sa requête d'un référé afin de demander la suspension de la décision. Dans ce cas, il doit prouver qu'il existe un doute sérieux quant à la légalité de la mesure et que l'urgence justifie la suspension du refus de titularisation. Le délai de recours contre le licenciement court à compter de sa notification régulière. Si le licenciement en fin de stage est annulé, l'agent est réintégré dans sa condition de stagiaire à la date de son éviction illégale. En revanche, l'annulation du licenciement n'entraîne pas nécessairement la titularisation de l'intéressé. Pour que cela soit le cas, deux conditions doivent être remplies (17) : tout d'abord, l'annulation doit être justifiée par des éléments de fond ; ensuite, les circonstances de l'espèce ne doivent pas y faire obstacle (par exemple, l'emploi ne doit pas avoir été supprimé). Si le licenciement est annulé en raison d'un élément de fond, le stagiaire évincé peut être indemnisé du préjudice (perte d'une chance sérieuse) que lui a causé cette illégalité lorsqu'elle est justifiée également sur le fond (18).

### **La titularisation peut-elle intervenir pendant la prorogation du stage ?**

Si les aptitudes professionnelles du stagiaire ne sont pas jugées suffisantes pour permettre sa titularisation à l'expiration de la durée normale du stage, celle-ci peut être prorogée par l'autorité territoriale pour une période au maximum équivalente, après avis de la commission administrative paritaire (décret n° 92-1194, art. 4). La prorogation doit permettre de juger les aptitudes professionnelles de l'agent qui n'a pas réuni les conditions suffisantes pour être titularisé à l'expiration de la durée normale du stage. En conséquence, la titularisation d'un stagiaire avant le terme de cette prorogation n'est pas envisageable en l'état actuel de la réglementation. Une telle décision irait à l'encontre du principe de la prorogation du stage, en ne permettant pas de s'assurer des aptitudes professionnelles de l'intéressé pendant toute la période supplémentaire déterminée après avis de la CAP (19).

### **À NOTER**

Un agent contractuel, lauréat d'un concours, ne peut pas être titularisé à un grade doté d'un indice inférieur à la rémunération fixée dans son dernier contrat (CAA Bordeaux 10 mars 2009, req. n° 08BX01719 à 08BX01722)

L'autorité territoriale ne peut pas licencier un stagiaire pour insuffisance professionnelle sans lui avoir donné l'occasion de montrer son aptitude à exercer ses fonctions (CAA Bordeaux 10 février 2009, req. n° 08BX01503).

### **RÉFÉRENCES**

**- Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.- Décret n° 92-1194 du 4 novembre 1992 fixant les dispositions communes applicables aux fonctionnaires stagiaires de la fonction publique territoriale.- Juris-classeur fonction publique, fasc. 240.**

.....  
(1) CAA Bordeaux, 10 fév. 2009, req. n° 08BX01503. (2) CE 27 mai 2009, req. n° 313773. (3) CE 30 sept. 1988, « Commune de Nemours », Rec. p. 320. (4) CE 10 juil. 1996, req. n° 129377 et 129864, Rec. tables p. 964. (5) CE sect., 3 déc. 2003, req. n° 236485, AJDA 2004, p. 30, concl. M. Guyomar ; JCP A 2004, comm. 1033, note D. Jean-Pierre ; CE 4 fév. 2008, req. n° 300569. (6) CE sect., 3 déc. 2003, req. n° 236485. (7) CAA Lyon 6 mai 2008, req. n° 08LY00053. (8) CAA Douai 4 mai 2000, req. n° 97DA00768. (9) CE 7 oct. 1988, « Ville de Besançon », Rec. p. 335 ; AJDA 1988, p.739 et 1989, p.198. (10) CE 8 juil. 1991, Amato, Rec. p.1022. (11) CE 8 juil. 1991, Amato, préc. (12) CE sect., 28 fév. 2001, req. n° 229163, Gaz. cnes 14 mai 2000, p.50, étude B. Violette ; RFDA 2001, p. 399, concl. P. Fombeur ; AJFP nov. 2001, p.55 ; AJDA 2001, p.971, note I. Legrand et L. Janicot. (13) CE 26 mai 1982, Caius, Rec. p.188. (14) CE 15 nov. 1996, req. n° 151932. (15) CE 23 mai 2003, req. n° 225349, JCP A 2003, n° 1631, obs. A. Taillefait. (16) CAA Nancy 17 mars 2005, « Commune de Nogent-sur-Seine », req. n° 00NC00810, JCP A 2005, comm. 1207, note D. Jean-Pierre. (17) CE 12 juin 1998, req. n° 157776, RFDA 1998, p.892. (18) CE 10 mai 2006, req. n° 271111. (19) Rép. min. n° 91590, JOAN 10 avril 2007, p. 3586.

Sophie Macaire – Soykurt