

Circulaire du 02 décembre 1992
relative aux dispositions communes applicables aux fonctionnaires stagiaires
de la fonction publique territoriale

NOR : INTB9200314C

Référence : décret n° 92-1194 du 4 novembre 1992 (Journal officiel du 8 novembre 1992).

Le ministre de l'intérieur et de la sécurité publique
à
Mesdames et Messieurs les préfets.

L'article 46 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale dispose que « la nomination intervenant dans les conditions prévues aux articles 25, 36 ou 38, paragraphes a et c, ou 39 de la présente loi à un grade de la fonction publique territoriale présente un caractère conditionnel. La titularisation peut être prononcée à l'issue d'un stage dont la durée est fixée par le statut particulier. Ce dernier peut prévoir une dispense de stage pour les agents qui, antérieurement à leur nomination dans un nouveau cadre d'emplois, avaient la qualité de titulaires de la fonction publique, à condition qu'ils aient deux ans au moins de services publics effectifs dans un emploi de même nature.

Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions dans lesquelles les confiés rémunérés de toute nature, autres que le congé annuel, peuvent être pris en compte dans la durée du stage.

La période normale du stage est validée pour l'avancement.

La totalité de la période de stage est validée pour la retraite.

L'agent peut être licencié au cours de la période de stage en cas d'insuffisance professionnelle ou de faute disciplinaire et après avis de la commission administrative paritaire compétente.

Le texte réglementaire prévu par la loi du 26 janvier 1984 précitée est le décret cité en référence, lequel précise en outre les éléments statutaires applicables aux stagiaires, en tant que fonctionnaires territoriaux.

Par principe, le stagiaire a, en effet, la qualité de fonctionnaire territorial inclus dans le champ d'application de la loi du 26 janvier 1984 chaque fois que les dispositions de cette loi ne sont pas contradictoires ou sans objet par rapport à la nature même du stage.

Tel est le sens de l'article 2 du décret qui dispose que : « *Les fonctionnaires territoriaux stagiaires sont soumis aux dispositions des lois susvisées du 13 juillet 1983 et du 26 janvier 1984 et des décrets pris pour leur application, dans la mesure où elles sont compatibles avec leur situation particulière et dans les conditions prévues par le présent décret.* »

La présente circulaire a donc pour objet de vous apporter des précisions sur la portée pratique du décret, compte tenu notamment des dispositions prévues par l'article 2 précité.

I. - BÉNÉFICIAIRES DU DÉCRET

1° Ils sont définis par les articles 1^{er} et 3 du décret. En application de l'article le, : « Est fonctionnaire territorial stagiaire la personne qui, nommée dans un emploi permanent (...), a vocation à être titularisée dans le grade correspondant à cet emploi. »

Par ailleurs, l'article 3 dispose que : « *Les fonctionnaires régis par le titre I du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales, les magistrats de l'ordre judiciaire et les militaires sont, pour l'accomplissement d'un stage dans un emploi de la fonction publique territoriale, détachés de leur corps, cadre d'emplois ou emploi d'origine, dans les conditions prévues par le statut dont ils relèvent.* »

Les conséquences à tirer des dispositions énoncées ci-dessus sont les suivantes :

a) Le stage fait suite à une nomination après une des procédures de recrutement normalement prévues par la loi du 26 janvier 1984. Il peut donc intervenir avec ou sans concours, et même si l'agent a déjà la qualité de fonctionnaire. C'est le statut particulier auquel l'agent accède qui peut prévoir la dispense de stage dans ce cas ;

b) Le stagiaire a la qualité de fonctionnaire.

Il n'est donc pas un agent non titulaire, au sens de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984, et ne peut relever des dispositions prévues pour cette catégorie d'agents par le décret n° 88-145 du 15 février 1988 ;

c) Peuvent devenir fonctionnaires territoriaux stagiaires les fonctionnaires civils de l'Etat les fonctionnaires hospitaliers et les agents déjà fonctionnaires territoriaux, ainsi que les magistrats de l'ordre judiciaire et les militaires. Les intéressés ne perdent pas pour autant leur ancienne qualité tant qu'ils n'ont pas été titularisés dans un grade de la fonction publique territoriale à l'issue du stage. Le présent décret prévoit les conditions d'articulation entre les deux situations statutaires par le biais du détachement, qui entraîne le maintien de certains liens avec l'employeur d'origine. Il est rappelé que le détachement entraîne la prise en charge de la rémunération par la collectivité de détachement, avec le maintien des droits à l'avancement et à la retraite dans la collectivité d'origine. Le fonctionnaire placé en position de détachement pour la durée du stage ne peut être remplacé dans son emploi d'origine que s'il est titularisé dans son nouvel emploi. Pendant le stage ou à l'issue de celui-ci, l'agent peut être amené, de sa propre initiative, du fait de son comportement, ou en raison de circonstances de fait s'imposant à lui, à être remis à disposition de son employeur d'origine.

Il en est ainsi notamment lorsqu'il est mis fin au stage pour insuffisance professionnelle, sanction disciplinaire ou inaptitude physique à ses fonctions. Les suites données par la collectivité d'origine (réintégration, reclassement, etc.) sont déterminées par les règles statutaires qui lui sont applicables.

2° Ce texte s'applique aux fonctionnaires territoriaux stagiaires qu'ils soient à temps complet ou à temps non complet, et, dans ce dernier cas, affiliés ou non affiliés à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (C.N.R.A.C.L.). L'affiliation est subordonnée à une durée hebdomadaire de travail d'au moins 31 h 30.

II. - DISPOSITIONS DES LOIS DU 13 JUILLET 1983 ET DU 26 JANVIER 1984 APPLICABLES ET NON APPLICABLES AUX BÉNÉFICIAIRES DU DÉCRET

L'affirmation de la soumission des fonctionnaires territoriaux stagiaires aux dispositions des lois des 13 juillet 1983 et 26 janvier 1984 s'accompagne de la réserve selon laquelle ces dispositions et les décrets pris pour leur application doivent être compatibles avec leur situation particulière et dans les conditions prévues par le présent décret.

1° Dispositions inapplicables par nature en raison de la situation spécifique du fonctionnaire territorial stagiaire.

Les principales dispositions de la loi du 26 janvier 1984 dont les fonctionnaires territoriaux stagiaires sont exclus sont les suivantes :

- article 51 (mutation) : cette procédure n'a de sens que pour l'agent dont la carrière est en cours ;
- article 57-1°, 2° alinéa (congé bonifié) ; ce congé nécessite une durée de service préalable dans l'emploi ;
- article 57-6° (congé de formation professionnelle) ;
- article 57-7° (congé pour formation syndicale) ;
- article 57-8° (congé cadre-jeunesse) ;
- articles 61 et 62 et 64 à 69 (mise à disposition et détachement) le fonctionnaire stagiaire est en position d'activité (ou de détachement à l'égard de sa collectivité d'origine, lorsqu'il avait déjà la qualité de fonctionnaire) pour occuper les fonctions liées à un emploi du grade où il a vocation à être titularisé ;
- articles 70 et 71 (position hors cadres) : cette position suppose d'être détaché et de remplir certaines conditions d'ancienneté ;
- article 76 (notation) : le système d'évaluation propre au fonctionnaire territorial stagiaire est sans lien avec la notation qui accompagne le déroulement de carrière ;
- articles 77 à 80 (avancement) : liées au déroulement de carrière, les procédures d'avancement n'ont pas de signification pour une période conditionnant l'accès à la hiérarchie d'un grade ;
- articles 81 à 86 (reclassement pour inaptitude physique) ;
- article 97 (sauf 1ère phrase) et 97 bis (prise en charge par le C.N.F.P.T. ou le centre de gestion en cas de suppression de l'emploi) : l'objet de cette disposition ne peut viser qu'un agent ayant des « droits acquis » sur un emploi de par sa titularisation. En cas de suppression de son emploi, l'agent stagiaire reprend sa place sur la liste d'aptitude, la radiation de cette liste ne pouvant résulter que de la titularisation après un nouveau stage (décret n° 85-1229 du 20 novembre 1985 modifié relatif aux conditions générales de recrutement des agents de la fonction publique territoriale) sous réserve du délai de deux ans, prévu par 1' article 44 de la loi du 26 janvier 1984 ;
- articles 47, 53, 98 et 99 (emplois fonctionnels) : ce type d'emplois ne donne pas lieu à titularisation ;

- article 110 (emploi de cabinet) : cette notion est incompatible avec celle de l'emploi permanent donnant vocation à titularisation.

2° Dispositions non applicables directement à l'agent stagiaire mais correspondant à des situations pouvant le concerner, définies par le présent décret :

- articles 72 et 73 (disponibilité sur demande ou d'office à l'expiration des droits à congé de maladie, longue maladie et longue durée) : la disponibilité étant une position définie pour les titulaires, elle ne peut être appliquée telle que, mais les situations analogues sont organisées par les articles 10, 11, 13 et 14 du présent décret sous la forme d'un congé sans traitement ;

- article 74, deux premiers alinéas (accomplissement du service national) : une situation analogue est prévue par l'article 15 du présent décret ;

- article 75 (congé parental) : en tant que position statutaire découlant de la titularisation, le fonctionnaire stagiaire ne peut y prétendre directement. L'article 12 du décret permet de bénéficier dans des conditions similaires d'un congé sans traitement ;

- article 89 (sanctions disciplinaires) : les fonctionnaires stagiaires sont naturellement soumis à la discipline comme les titulaires, mais le décret spécifie les sanctions qui sont susceptibles de s'appliquer à eux, eu égard à leur situation, par une énumération limitative. Le renvoi, pour les sanctions d'exclusion temporaire d'une durée de quatre à quinze jours et d'exclusion définitive du service, à la procédure prévue par le décret n° 89-677 du 18 septembre 1989 inclut la possibilité d'un recours dans les conditions définies par ce décret.

Seule l'exclusion définitive du service met fin au détachement du fonctionnaire territorial stagiaire qui a, par ailleurs, la qualité de titulaire.

Enfin, on peut rappeler que le fonctionnaire territorial stagiaire n'est pas exclu des dispositions prévues par l'article 30 de la loi du 13 juillet 1983, lequel prévoit la possibilité de suspendre un agent, en cas de faute grave, qu'il s'agisse d'un manquement à ses obligations professionnelles ou d'une infraction de droit commun. La suspension ne constitue pas une sanction et, par conséquent, elle n'est pas comprise dans l'énumération donnée par l'article 89 du décret du 4 novembre 1992.

Elle est de nature à justifier la prolongation du stage si la collectivité territoriale employeur en décide ainsi

- article 93 (licenciement pour insuffisance professionnelle) : un tel cas de licenciement est prévu par l'article 5 du décret mais il est lié au caractère probatoire du stage et sans possibilité de versement d'une indemnité.

3° Les fonctionnaires territoriaux stagiaires peuvent donc bénéficier des autres dispositions de la loi du 26 janvier 1984, dans la mesure où il n'y a pas incompatibilité ni nécessité de dispositions spécifiques.

A titre d'exemple, on peut citer

- article 60 : les fonctionnaires territoriaux stagiaires à temps complet peuvent travailler à temps partiel. Conformément à l'article 2 du décret n° 82-722 du 16 août 1982 modifié, « la durée du stage des agents stagiaires autorisés à travailler à temps partiel est augmentée pour tenir compte à due proportion du rapport existant entre la durée hebdomadaire du service effectué et la durée résultant des obligations hebdomadaires de service fixées pour les agents travaillant à temps plein » ;

- article 88 : les fonctionnaires territoriaux stagiaires peuvent recevoir tout ou partie des avantages indemnitaires auxquels peuvent prétendre les fonctionnaires territoriaux titulaires, dans les conditions précisées par le décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 modifié.

III. - DISPOSITIONS PARTICULIÈRES PRÉVUES PAR LE DÉCRET

Hormis les dispositions évoquées au II ci-dessus, les principales dispositions du décret concernent la durée et les modalités de stages, les droits à congés et la protection sociale.

1° Durée et modalités du stage (articles 4, 5, 9)

La durée du stage est normalement prévue par chaque statut particulier. A défaut de précisions, il convient de se référer au présent décret, qui fixe cette durée à un an, renouvelable une fois maximum.

Cette durée correspond à la période d'exercice effectif des fonctions en tant que stagiaire, qu'il s'agisse de l'exercice pratique des tâches découlant de l'emploi ou le cas échéant de sessions de formation initiale d'application, lorsque celles-ci sont prévues par le statut particulier (administrateurs territoriaux, attachés territoriaux, etc.).

La prorogation du stage au-delà de sa période normale est décidée par la collectivité employeur en fonction de l'appréciation de l'aptitude professionnelle du stagiaire. La durée de cette prorogation est librement déterminée par la collectivité, à concurrence d'une durée au maximum équivalente à la période normale. En toute hypothèse, le stage peut être accompli à nouveau en totalité lorsque, du fait de congés successifs de toute nature (rémunérés ou non rémunérés, hors le congé annuel), celui-ci a été interrompu pendant plus d'un an et que le stagiaire n'avait pas encore atteint la moitié de la durée normale du stage.

C'est également la collectivité employeur qui apprécie si, à l'issue du stage, éventuellement prorogé, ou sans attendre cette échéance, l'insuffisance professionnelle justifie qu'il soit mis fin au stage ou que celui-ci ne donne pas lieu à titularisation. La conséquence en est soit le licenciement, si l'agent n'est pas déjà fonctionnaire, soit la réintégration dans le corps, cadre d'emplois ou emploi d'origine. Toute décision visant à prolonger le stage ou à y mettre fin est soumise à l'avis de la commission administrative paritaire compétente. Le licenciement ne donne pas lieu au versement d'un indemnité mais n'exclut pas, si les conditions en sont par ailleurs remplies, l'attribution d'allocations d'assurance chômage.

D'une manière générale, il est rappelé par l'article 17 du décret que la rupture du stage par la perte involontaire d'emploi, c'est-à-dire toute rupture ne résultant pas d'une démission, ouvre droit aux allocations d'assurance chômage, même en cas de faute ou d'insuffisance professionnelle.

2° Congés rémunérés pour raisons de santé

Le régime de sécurité sociale des stagiaires en cas de maladie ou maternité reste organisé par le décret n° 77-812 du 13 juillet 1977, pour ceux d'entre eux qui sont affiliés à la CNRACL, et par le régime général de la sécurité sociale pour ceux qui ne le sont pas.

Les congés statutaires ouverts aux fonctionnaires territoriaux stagiaires sont énumérés par les articles 7 (1er alinéa) et 16 du présent décret.

L'article 7 (1er alinéa) prévoit l'attribution des congés rémunérés prévus aux 2°, 3°, 4°, 5° et 9° de l'article 57 de la loi du 26 janvier 1984, qui s'appliquent aux fonctionnaires territoriaux stagiaires à temps complet et à temps non complet affiliés à la CNRACL : ils peuvent obtenir des congés de maladie, de longue maladie, de longue durée, de maternité ainsi que le congé prévu par l'article 41 de la loi du 19 mars 1928. Ils sont également susceptibles de bénéficier de l'ensemble des dispositions prévues en matière d'accident du travail ou de maladie professionnelle par l'article 57 précité en ses 2°, 3° et 4°.

L'article 16 précise que les stagiaires à temps non complet non affiliés à la CNRACL bénéficient quant à eux de la protection sociale prévue par la section 2 du chapitre III du décret du 20 mars 1991 relatif aux emplois à temps non complet, c'est-à-dire notamment de congés de maladie, de maternité et de « grave maladie » et des dispositions prévues par ce décret, en cas de maladie professionnelle ou d'accident de travail (congé pendant toute la période d'incapacité de travail).

L'imputation au service de l'accident de travail ou de la maladie professionnelle des stagiaires affiliés ou non affiliés à la CNRACL est appréciée par la commission départementale de réforme.

La collectivité territoriale employeur peut accorder un mi-temps thérapeutique au fonctionnaire territorial stagiaire affilié à la CNRACL, sur avis favorable du comité médical départemental, après un congé de longue maladie ou de longue durée, ou de la commission départementale de réforme, après un congé pour accident du travail ou maladie professionnelle.

Les fonctionnaires territoriaux stagiaires qui sont temporairement inaptes à reprendre leur service à l'issue des congés sus-évoqués sont placés en congé sans traitement. L'inaptitude définitive et absolue aboutit au licenciement ou, si l'intéressé est déjà fonctionnaire, à la fin de son détachement. En ce dernier cas, l'agent est remis à la disposition de sa collectivité d'origine, qui en tire les conséquences pour ce qui la concerne de l'état d'inaptitude. Le licenciement peut déboucher sur le versement d'une pension ou rente d'invalidité. Il est rappelé que, lorsqu'un fonctionnaire territorial est détaché auprès d'une collectivité territoriale pour l'accomplissement d'un stage, le comité médical compétent est celui siégeant dans le département où il exerce ses fonctions (décret n° 87-602 du 30 juin 1987, art. 7).

3° Congés sans traitement

Le fonctionnaire territorial stagiaire ne peut pas être placé en position de disponibilité. Par conséquent, un congé sans traitement peut lui être accordé dans des circonstances qui lui donneraient droit à la disponibilité, s'il avait la qualité de titulaire, dans les cas énumérés par le décret (congé lié à l'état de santé [cf. paragraphe précédent], congés pour convenances personnelles, etc.).

Enfin, il convient d'indiquer que le fonctionnaire territorial stagiaire peut obtenir également un congé sans traitement assimilable au congé parental accordé au fonctionnaire territorial titulaire.

4° Prise en compte des congés

Toutes les périodes passées en congé avec traitement entrent en compte pour l'avancement et la retraite, lors de la titularisation, à la différence des congés sans traitement, sous réserve des dispositions propres au congé équivalant au congé parental.

Toutefois, dans la mesure où les périodes de prorogation au-delà de la durée normale du stage ne sont pas prises en compte pour l'ancienneté, les périodes de congés avec traitement liées à cette prorogation ne peuvent également être prises en compte. Les droits à la retraite sont en revanche maintenus en toute hypothèse.

Hormis le congé annuel, les périodes de congé sont susceptibles d'entraîner un allongement de la durée effective du stage afin que celle-ci soit suffisante pour conserver un caractère probatoire. L'effet de ces congés est toutefois « neutralisé » dans deux cas

- d'une manière générale, les congés rémunérés accordés en sus du congé annuel sont assimilables au temps de stage proprement dit à concurrence du dixième de la durée globale de celui-ci, soit 36 jours pour une durée d'un an; à titre d'exemple, un fonctionnaire territorial stagiaire ayant obtenu 50 jours de congé de maladie au cours de son stage verra ce dernier prolongé de 14 jours (50 jours moins 36 jours) et sa titularisation éventuelle ne pourra être prononcée au plus tôt qu'après un an et 14 jours de stage;

- en cas de congé de maternité ou d'adoption, la date de titularisation retenue est celle de la fin de la durée statutaire du stage et non pas celle à laquelle le stage s'achève effectivement après prolongation résultant de ce congé.

Pour le ministre de l'intérieur et de la sécurité publique et par délégation

Le directeur général des collectivités sociales,

H. HUGUES