

Conclusions de M. Clemmy FRIEDRICH

Mme G. / Centre hospitalier de Charleville-Mézières

Prorogation de stage

Mme G. a été recrutée par le centre hospitalier de Charleville-Mézières et nommée fonctionnaire stagiaire dans le corps des infirmiers en soins généraux et spécialisés (ISGS) de la fonction publique hospitalière à compter du 1^{er} mai 2021. Elle vous demande d'annuler la décision du 31 mai 2022 portant prorogation de son stage pour une année supplémentaire.

Elle soulève plusieurs moyens d'inégale valeur :

- pour **vice de forme** : défaut de motivation,
- pour **vice de procédure** : absence d'avis préalable de la commission administrative paritaire ; pas de communication du dossier et présentation d'observations
- **erreur de la qualification juridique des faits,**
- **sanction déguisée / détournement de pouvoir / harcèlement moral**

Deux mots sur le cadre juridique dans lequel s'insère la décision en litige : le stage, qui est une période transitoire et provisoire pendant laquelle le fonctionnaire doit faire ses preuves, est régi, en ce qui concerne les infirmiers de la fonction publique hospitalière, par :

- L'art. 37 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 (les dispositions sont indifférentes à notre affaire),
- Les art. 4 à 11 du décret n° 97-487 du 12 mai 1997 fixant les dispositions communes applicables aux agents stagiaires de la fonction publique hospitalière,
- L'article 5 du décret n° 2010-1139 du 29 septembre 2010, valant statuts particuliers pour le corps des ISGS.

La durée du stage est d'une année et celui-ci peut être prolongé pour une période maximale d'un an.

Allez droit au moyen qui nous paraît faire mouche.

En principe, le refus de titularisation d'un fonctionnaire stagiaire est motivé par son aptitude à exercer les fonctions auxquelles il peut être appelé et, de manière générale, sur sa manière de servir. S'il s'agit d'une mesure prise en considération de sa personne, elle n'est pas – sauf à revêtir le caractère d'une mesure disciplinaire – au nombre des mesures qui ne peuvent

légalement intervenir sans que l'intéressé ait été mis à même de faire valoir ses observations ou de prendre connaissance de son dossier, et n'est soumise qu'aux formes et procédures expressément prévues par les lois et les règlements (CE, Sect., 16 mars 1979, *Ministre du travail c/ Stephan*, n° 11552, Rec. ; CE, Sect., 3 décembre 2003, *Mme Mansuy*, n° 236485, Rec.). Pour autant, lorsque les faits qui justifient le refus de titularisation présentent un caractère mixte, partagé entre une nature disciplinaire et une nature professionnelle, le refus de titularisation peut légalement intervenir en dehors des formes disciplinaires, si néanmoins l'intéressé a été mis à même de faire valoir ses observations (CE, 24 février 2020, *Commune de Marmande*, n° 421291, T.).

L'affaire dont vous êtes saisie présente deux spécificités intéressantes.

D'une part, elle concerne non pas un refus de titularisation, mais une prorogation de stage. Si les effets qui s'attachent à chacune de ces deux décisions ne sont pas identiques, celles-ci ont ceci d'analogue qu'elles doivent reposer sur les mêmes motifs, à savoir que l'intéressé n'a pas fait la démonstration de son aptitude à exercer les fonctions auxquelles il peut être appelé. Dans un cas, la décision est irréversible (refus de titularisation) ; dans l'autre, l'administration repousse à plus tard la question de la titularisation en refusant de titulariser immédiatement le stagiaire. Compte tenu de cette analogie, nous ne voyons aucune raison susceptible de faire obstacle à ce que vous transposez aux décisions de prorogation de stage la jurisprudence précitée qui a été dégagée à propos des refus de titularisation.

Vous pourriez hésiter en concevant qu'une décision de prorogation est insignifiante par ses effets, de sorte qu'il conviendrait de laisser toute latitude à l'administration. Tel n'est pas le cas. L'incertitude se prolonge pour le stagiaire et ce pour une durée qui peut être non négligeable, puisqu'elle peut être égale à la durée initiale du stage, soit une année. De plus, la durée accomplie au titre de la prorogation n'est pas prise en compte pour le calcul de l'ancienneté (art. 7 du décret n° 97-487 du 12 mai 1997).

D'autre part, et dans la continuité de ce qui précède, nous vous proposons d'étendre la jurisprudence *Commune de Marmande*, des refus de titularisation aux décisions de prorogation de stage. Cela ne couvrira toujours que les décisions dont les faits qui les justifient se rapportent à l'insuffisance professionnelle du stagiaire tout en étant susceptibles de revêtir une qualification disciplinaire. Insistons-y : le caractère mixte de ces motifs ne signifie pas qu'il s'agirait d'une sanction déguisée, laquelle caractérise un détournement de procédure en même qu'elle révèle la méconnaissance du principe de légalité des peines. Dans le cadre de la décision *Commune de Marmande*, il s'agit de ménager à l'administration une latitude d'action : lorsque des faits sont propres à justifier indifféremment une sanction disciplinaire ou un refus de titularisation (ou une décision de prorogation de stage dans notre cas), elle est libre de choisir l'une ou l'autre. Toutefois, la coloration disciplinaire qui teinte les faits en cause, sans la contraindre au respect de la procédure disciplinaire, l'oblige à mettre l'intéressé à même de faire valoir ses observations.

Pour autant, cette dernière décision est silencieuse sur la communication du dossier, à l'inverse de décision *Mansuy* qui rapproche ces deux garanties. Cela s'explique sans doute par le fait que, dans l'affaire *Commune de Marmande*, la question de la communication du dossier n'avait pas été soulevée par les parties. Pour autant, il ne fait pas de doute que la même solution prévaut pour les observations et la communication du dossier (à propos d'un licenciement en cours de stage fondé sur des motifs mixtes : CE, 14 juin 1964, *Mme Roudy*, n° 73091, T. ; à propos d'un licenciement en cours de stage : CE, 4 janvier 1985, *Canton*, n° 38464, T.).

Ces deux garanties, qui n'ont pas le même objet, sont complémentaires. L'une (la communication de son dossier) lui permet de prendre connaissance de l'ensemble des éléments au regard desquels l'administration s'apprête à prendre une décision, tandis que l'autre (présenter des observations) lui permet d'influer sur le sens de la décision que l'administration envisage de prendre à son égard. Par ailleurs, elles impliquent toutes deux une formalité légère pour l'administration. Celle-ci n'est pas tenue d'inviter formellement l'intéressé de la faculté qui lui est ouverte d'obtenir la communication de son dossier et de présenter des observations. L'expression « mis à même » indique seulement que l'administration doit informer l'intéressé de son intention de prendre telle décision à son égard, à charge pour ce dernier de prendre l'initiative de demander communication de son dossier et de présenter des observations orales ou écrites. C'est ce qui prévaut pour la mise en œuvre de l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 (CE, 8 novembre 2017, *Société La Poste*, n° 402103, T.¹), à l'inverse de la procédure disciplinaire où il existe des dispositions spéciales qui obligent l'administration à informer l'intéressé de ce qu'il peut obtenir communication de son dossier (art. L. 532-4 du code général de la fonction publique, qui a repris les dispositions de l'article 19 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983). Il en va même pour les observations (CE, 14 mai 1986, *Mme Rochaix*, n° 60852, T ; les concl. (p. 5) de M. MERLOZ sur : CE, 24 février 2020, *Commune de Marmande*, n° 421291, T.).

Toutefois, l'administration veillera à être prudente en n'agissant pas de manière trop précoce. Le stagiaire a le droit d'accomplir son stage dans des conditions lui permettant d'acquérir une expérience professionnelle et de faire la preuve de ses capacités pour les fonctions auxquelles il est destiné. Ainsi, l'administration ne doit pas arrêter son intention de proroger son stage à une date trop avancée dont il se déduirait implicitement mais nécessairement qu'elle n'entend pas tenir compte de l'évolution de son comportement professionnel pour la durée du stage restant à s'écouler (par analogie avec le refus de titularisation : CE, 1^{er} février 2012, *Commune d'Incarville*, n° 336362, Rec. ; CE, 1^{er} octobre 2015, *Centre hospitalier du Quesnoy*, n° 375356, T.).

En conséquence, nous vous invitons à juger que l'administration, lorsqu'elle envisage de prendre une décision de prorogation de stage en considération de faits qui sont relatifs à l'aptitude professionnelle du stagiaire et qui en même temps seraient susceptibles de revêtir une qualification disciplinaire, est tenue de mettre l'intéressé à même de faire valoir des observations et de demander communication de son dossier (art. 65, loi du 22 avril 1905) en l'informant, dans un délai raisonnable, de son intention de prendre à son égard une telle mesure.

En l'espèce, la requérante soutient qu'aucune de ces garanties n'a été respectée.

Première étape : il convient d'apprécier si les motifs de la décision en litige présentent une coloration disciplinaire. Celle-ci a été prise au vu d'une grille d'évaluation de stage que l'hôpital a produit sur votre demande. Il en ressort que le cadre de santé qui l'a évaluée a estimé que son aptitude professionnelle était encore perfectible en ce qui concerne son positionnement à l'égard des patients et, dans une moindre mesure, à l'égard des collègues ou plus largement les professionnels extérieurs qui concourent au fonctionnement du service hospitalier. D'autres pièces du dossier (en particulier une lettre de convocation du cadre de santé) permettent d'établir que ces remarques se rapportent à des plaintes de patients transmises par la commission des usagers, ainsi qu'aux récriminations de pompiers et ambulanciers sur l'accueil qui leur a été

¹ Dans la même veine jurisprudentielle : CE, Sect., 23 juin 1967, *Mirambeau*, n° 55068, Rec. ; CE, 14 mai 1986, *Rochaix*, n° 60852, T. ; CE, 20 avril 1988, *Guiart*, n° 63771, T. ; CE, 17 juin 1992, *Leclerc*, n° 102839, T. ; CE, 1^{er} mars 1993, *Milhaud*, n° 117664, T.

réservé au sein du service de nuit où la requérante était affectée (au moins jusqu'au mois de mars 2022).

Ces faits, dont il est indéniable qu'ils sont bien en lien avec l'aptitude professionnelle de la requérante, auraient tout aussi bien pu justifier une sanction disciplinaire. C'est pourquoi, le moyen tiré de ce que la requérante n'aurait pu présenter des observations et demander communication de son dossier est opérant.

Rien au dossier n'indique que l'administration aurait informé la requérante de son intention de prolonger son stage, ce qui aurait mis celle-ci à même de présenter des observations et de demander la communication de son dossier. Certes, elle a été reçue en entretien le 13 avril 2022 pour s'expliquer sur des faits qui, vraisemblablement, ont justifié la décision en litige. Mais cela ne suffit pas pensons-nous. Ce qu'il vous appartient d'exiger de l'administration, ce sont ces deux choses qui découlent du bon sens : à raison de tels faits, j'envisage de prendre à votre égard telle décision. Or, il apparaît plutôt que, le 13 avril 2022, elle ignorait les intentions de l'administration. Il ne lui a donc pas été possible de présenter des observations en rapport avec la décision en litige. Discuter de faits auxquels elle est associée, c'est une chose ; en discuter sous l'angle de son aptitude professionnelle en est une autre.

En conséquence, nous vous invitons à reconnaître que la requérante n'a pas été mise à même d'apporter des observations, ni de demander la communication de son dossier. Dès lors que cette irrégularité est susceptible de l'avoir privée d'une garantie, elle emportera l'annulation de la décision en litige.

Les autres moyens soulevés à l'appui de la requête nous paraissent devoir être écartés.

En ce qui concerne l'existence d'une sanction déguisée :

Vous reconnaissez une telle mesure lorsqu'elle réunit deux conditions cumulatives (CE, Sect., 9 juin 1978, *Spire*, n° 08397, Rec.) :

- Un élément subjectif : une intention de sanctionner l'intéressé,
- Un élément objectif : une privation à une partie des droits ou avantages liés aux fonctions de l'intéressé ou une atteinte à sa situation professionnelle.

Le commissaire du gouvernement M. STAHL dégageait quant à lui trois critères (CE, 10 novembre 1999, *M. André Milhan*, n° 196136, T.) :

- la nature de la décision attaquée et les conséquences qu'elle emporte sur la rémunération et le déroulement de carrière du fonctionnaire concerné,
- la nature des faits qui ont justifié la mesure, et notamment ceux qui sont reprochés à l'intéressé,
- l'intention de l'administration, telle qu'elle apparaît au vu des pièces versées au dossier.

En l'espèce, une décision de prorogation de stage porte sans conteste atteinte à la situation professionnelle du fonctionnaire stagiaire. Toutefois, si la requérante fait valoir que l'administration aurait l'intention de la sanctionner pour le comportement qu'elle aurait eu avec des usagers et des pompiers, cette intention n'est établie par aucune pièce au dossier. Ainsi, la

sanction déguisée n'est pas démontrée, sans qu'il soit besoin d'apprécier la nature des faits en cause.

En ce qui concerne le harcèlement moral et le détournement de pouvoir :

Dans le sillage du moyen afférent à la sanction déguisée, la requérante soutient qu'elle ferait l'objet d'un harcèlement moral et que la décision en litige serait constitutive d'un détournement de pouvoir. La logique est la même : faute de sanctionner la requérant au plan disciplinaire, l'administration aurait user de ses prérogatives pour lui nuire. Pour les mêmes raisons que précédemment, de tels moyens ne sont pas établis. À cet égard, nous précisons que la seule production d'arrêt de travail n'est pas suffisant et ne permet en rien d'établir qu'elle subirait le comportement répréhensible de son administration. De plus, l'administration aurait pris diverses mesures de service dans le courant du mois de février 2022 pour mettre fin aux difficultés survenues avec l'équipe de travail à laquelle appartient la requérante. Or, ces mesures, dont il semble qu'elles ont été prises en réaction à des plaintes de patients transmises par la commission des usagers et aux récriminations des pompiers et ambulanciers sur l'accueil qui leur a été réservé, ont eu pour objet de réorganiser le service de nuit en vue de faire cesser ces dysfonctionnements, c'est-à-dire dans un but qui n'est pas étranger à l'intérêt du service. Ainsi, ces moyens pourront facilement être écartés comme non-fondés.

En ce qui concerne la qualification juridique des faits :

La requérante fait valoir, toujours dans le sillage de ce qui précède, que la décision en litige serait illégale puisque fondée sur des motifs disciplinaires, c'est-à-dire sur des motifs insusceptibles de justifier, par leur objet, une décision de prorogation de stage.

En ce qui concerne la motivation :

Le fonctionnaire stagiaire n'ayant aucun droit acquis à être titularisé mais seulement vocation à être titularisé, il a uniquement droit à pouvoir accomplir son stage pour la durée qui lui a été accordée. Il en découle que, hormis le cas où il est licencié en cours de stage (CE, 16 octobre 1987, *Hôpital Saint-Jacques de Dieuze*, n° 60173, T.) ou pour un motif disciplinaire (2°, art. L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration), la décision de le licencier en fin de stage (CE, 29 juillet 1983, *Ministre de la justice c/ Mlle Lorraine*, n° 49641, T. ; CE, 29 décembre 2005, *Ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer c/ Vidot*, n° 282525, T.) ou celle refusant de le titulariser à la fin du stage (CE, 11 décembre 2006, *Mme Angotti*, n° 284746, T.) ne sont pas soumises à l'obligation de motivation. Si nous n'avons trouvé aucune décision fichée sur ce point, nous ne voyons aucune raison de nous éloigner de cette dernière ligne en ce qui concerne une décision de prolongation. Ainsi, par analogie, le moyen tiré de l'insuffisance de motivation pourra être écarté comme inopérant.

En ce qui concerne la consultation préalable de la commission administrative paritaire (CAP) :

Cette formalité est prévue lorsqu'un fonctionnaire stagiaire fait l'objet d'un licenciement pour insuffisance professionnelle (art. 9, décret n° 97-487 du 12 mai 1997) ou d'une sanction disciplinaire autres que l'avertissement et le blâme (art. 20, même décret). L'objet de la décision en litige étant étranger à l'une et l'autre de ces décisions (nous avons dit plus haut que la décision en litige ne saurait être regardée comme constituant une sanction déguisée).

De plus, l'article L. 263-4 du code général de la fonction publique prévoit que : « *Dans la fonction publique hospitalière, les commissions administratives paritaires examinent les décisions individuelles relatives à la titularisation (...)* ». Ces dispositions ont repris celles de l'article 21 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 qui disposaient que : « *Les commissions administratives paritaires sont consultées sur les projets de titularisation et de refus de titularisation.* » Parce que cette codification est intervenue à droit constant (hormis une exception étrangère à notre question²), nous ne pensons pas que cette évolution terminologique a modifié l'état du droit sur l'étendue des attributions des CAP en la matière.

Nous n'avons trouvé aucune décision topique sur la question. Vous avez eu à connaître de cette question, mais la configuration de l'affaire vous a permis d'éviter d'y répondre de front : TA Châlons-en-Champagne, 30 novembre 2017, n° 1602217.

Les tribunaux administratifs de Rennes (5 septembre 2019, n° 1703552) et de Marseille (25 janvier 2021, n° 1906216) ont estimé que cette consultation ne s'imposait pas, contrairement aux tribunaux administratifs de Melun (16 décembre 2010) et de Nancy (27 juin 2012, n° 1100346). Nous vous proposons de suivre les premiers : une décision de prorogation de stage n'a pas traité à la titularisation, puisqu'elle se borne à repousser la décision à prendre à ce sujet (titularisation ou refus de titularisation) ; tandis que la garantie offerte par la CAP porte sur l'entrée ou la sortie d'un agent du service public, mais pas la date à laquelle cette entrée ou cette sortie doit intervenir.

Ainsi, le moyen tiré de l'absence de cette consultation sera également écarté comme inopérant.

En résumé, nous vous invitons à annuler la décision en litige pour défaut de communication du dossier.

Sur la demande d'injonction

Une titularisation en peut advenir tacitement à l'expiration du stage (CE, 13 octobre 1989, *Linget*, n° 78446, T. ; CE, 6 décembre 1999, *Bonnaire*, n° 198566, T. ; CE, 11 décembre 2019, *Mme Akpınar*, n° 427522, T.). L'annulation de la décision de prorogation de stage n'emporte aucune incidence sur la situation de la requérante qui demeure stagiaire. Il appartiendra à l'administration de se prononcer, dans un délai d'un mois, sur son éventuelle titularisation – soit

² Cf. l'art. 55 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 et en particulier son avant dernier alinéa.

qu'elle prononce la titularisation de la requérante, soit la refuse, soit qu'elle proroge le stage (dès lors que la prorogation initiale est censée n'avoir jamais existée).

Par ces motifs, nous concluons à l'annulation de la décision de prorogation du stage de Mme G., à ce qu'il soit enjoint au centre hospitalier de Charleville-Mézières de réexaminer la situation administrative de Mme G. dans un délai d'un mois et, enfin, à ce qu'une somme de 1 500 euros soit mise à la charge du centre hospitalier de Charleville-Mézières au titre des frais irrépétibles exposés par celle-ci.