

Si vous ne visualisez pas correctement ce message, [cliquez ici](#)

La lettre d'actualités juridiques

SEBAN
ASSOCIÉS



n° 24

Décembre 2012 - Janvier 2013

Le sujet du mois :

Toute l'équipe de Seban et Associés vous souhaite une excellente année 2013 !

L'accès à l'emploi titulaire et à l'emploi à durée indéterminée dans la fonction publique territoriale

Brèves d'actualité juridique

Avec les recrutements de **Lorène SCEMAMA** qui vient renforcer notre département droit pénal et **François LEHOUX** qui interviendra dans le domaine des contrats publics, notamment sur notre bureau de Lyon, le Cabinet réunit aujourd'hui 52 avocats.

ENERGIE / DELEGATION DE SERVICE PUBLIC • MARCHES PUBLICS • URBANISME • DROIT PENAL • CONSTRUCTION ET ASSURANCES • INTERCOMMUNALITE • DROIT ELECTORAL • QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITE • PROCEDURE ADMINISTRATIVE CONTENTIEUSE • LAÏCITE • BAUX COMMERCIAUX • DROIT DES SEM ET DES SPL • DROIT DES EPF • DROIT SOCIAL • ENERGIE • COMMUNICATIONS ELECTRONIQUES •

L'actualité du cabinet Seban & Associés

Prochaine conférence organisée au Cabinet :
14 février 2013

Elections municipales 2014 : quelle stratégie adopter pour la communication des collectivités et des personnes morales ?

- Dernières publications - A lire sur notre site www.seban-associes.avocat.fr

- Parmi nos missions récentes

- Interventions à venir

Le sujet du mois :

L'accès à l'emploi titulaire et à l'emploi à durée indéterminée dans la fonction publique territoriale

[Loi du 12 mars 2012](#)

[Décret du 22 novembre 2012](#)

[Circulaire du 12 décembre 2012](#)

La loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 a profondément réformé la gestion des ressources humaines dans le secteur public. Outre les nouvelles règles de recrutement des agents non titulaires et celles relatives à l'encouragement à la mobilité et à la parité, elle a introduit des dispositifs temporaires innovants en matière d'accès à l'emploi titulaire et à la transformation d'un contrat à durée déterminée en contrat à durée indéterminée.

Depuis, le décret n° 2012-1292 du 22 novembre 2012 précisant les règles relatives à la titularisation ainsi que la circulaire d'application du 12 décembre 2012 sont venus compléter les dispositifs issus de la loi du 12 mars 2012.

Il semble donc plus que d'actualité de revenir sur les règles applicables à la titularisation et à la « *CDIsation* » des agents non-titulaires de la fonction publique territoriale.

Ces dispositifs devront faire l'objet d'une attention particulière des employeurs publics territoriaux, même s'ils ont déjà pu être sensibilisés à des dispositifs similaires par le passé.

En effet, ce ne sont pas moins de quinze plans différents d'amélioration des conditions d'emploi des agents non titulaires qui se sont succédés depuis la loi du 3 avril 1950 *portant autorisation de transformation d'emplois et réforme de l'auxiliarat*.

En dernier lieu, ont été adoptés le plan de titularisation de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 qui a expiré en 2006 ainsi que la loi N° 2005-843 du 26 juillet 2005 *portant diverses mesures de transposition du droit* qui a instauré un dispositif temporaire de « *CDIsation* » pour les agents recrutés sur emploi permanent au 27 juillet 2005.

Le dernier plan de titularisation introduit par la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 aurait été suivi d'environ 4 600 titularisations dans la fonction publique territoriale.

Le nouveau dispositif du 12 mars 2012 tente de résorber l'emploi précaire existant et d'éviter qu'il ne se reconstitue pour l'avenir.

D'après les études d'impact du projet de loi, elle pourrait susciter, dans l'ensemble des trois fonctions publiques, 40 000 à 50 000 titularisations et 100 000 « *CDIsations* ».

I- Le contexte de la réforme

La loi du 12 mars 2012 a été précédée d'un protocole d'accord signé le 31 mars 2011, fruit d'une négociation avec le Gouvernement, les partenaires sociaux et les représentants des employeurs territoriaux et hospitaliers.

Il a été fait le constat, concernant la fonction publique territoriale, que le recours aux agents non titulaires restait important en représentant près de 19,7 % des agents en 2009, même si une baisse tendancielle est observée depuis une dizaine d'année (20,9% en 1998 ; 20,8 % en 2007 ; 20,2 % en 2008).

Cet état des lieux, comme les précédents, a confirmé le besoin de lutter contre la précarité des agents non-titulaires lesquels ne peuvent parfois pas accéder à l'emploi titulaire ou voient se succéder des contrats à durée déterminée dans le temps sans accès au contrat à durée indéterminée.

Ensuite, le constat a également été fait du recours excessif au contrat occasionnel en catégorie B et C ainsi que la succession de contrats d'une année au titre de la vacance d'un emploi sans que toute diligence soit faite pour pourvoir cette vacance par un agent titulaire.

Enfin, il a été relevé que les règles relatives au CDI dans la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ne s'avéraient pas totalement satisfaisantes et qu'il fallait en corriger les effets pour le passé par un dispositif temporaire.

En effet, s'il était prévu pour le contrat de l'agent qui a été recruté en raison de l'absence de cadre d'emplois correspondant ou en raison de la nature des fonctions ou des besoins du service, que ce contrat peut être conclu pour une durée maximale de trois ans, renouvelable sans que « *la durée des contrats successifs [ne puissent] excéder six ans* », et qu'au-delà il doit être renouvelé sous la forme d'un CDI, la notion de contrats « *successifs* » a fait l'objet d'interprétation incertaines.

Trois autres critiques ont été formulées sur ces règles : 1- elles ne limitent pas le nombre de reconductions au cours des six années ; 2- elles ne prévoient pas la transformation en CDI par une reconduction tacite et cette transformation reste donc soumise à un certain formalisme ; 3- son champ d'application est trop réduit puisqu'en sont exclus les contrats les plus fréquents de recrutement des agents contractuels, soit les contrats conclus pour les remplacements, des besoins saisonniers ou besoins occasionnels.

La loi du 12 mars 2012 tend donc à réduire la précarité des agents non titulaires en leur permettant, sous certaines conditions, soit de transformer leur CDD en CDI (II), soit d'être titularisés (III).

A noter toutefois que les 56 000 assistantes maternelles ou familiales des départements restent hors champ du projet de loi du fait des conditions particulières de leur recrutement.

II-Les nouvelles règles temporaires permettant l'accès au CDI

Les agents concernés par le dispositif seront ceux qui étaient en fonction au 13 mars 2012, ou placés sur l'un des congés prévus par le décret n° 88-145 du 15 février 1988 *relatif aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale*.

Pour ces agents, l'autorité territoriale aura l'obligation de proposer la transformation du contrat à durée déterminée en contrat à durée indéterminée lorsque la durée de services publics effectifs, accomplis auprès de la même autorité, **sera au moins égale à six années au cours des huit années qui précèdent la publication de la loi.**

Ce dispositif temporaire se veut plus favorable que le précédent issu de la loi du 26 juillet 2005 précitée dès lors que la condition était alors d'avoir été employé de façon ininterrompue par le même employeur depuis six ans au 27 juillet 2005, ce qui excluait les agents ayant acquis leur ancienneté de manière discontinue, du fait d'une interruption de leur période d'emploi ou d'un changement significatif de fonctions.

Ce dispositif est également innovant dès lors qu'il vise également les agents qui avaient été recrutés à titre non permanent, sur le fondement de l'un des deux premiers aliéas de l'article 3 (*remplacement momentané d'un fonctionnaire pour faire face temporairement à une vacance d'emploi ou dans le cadre d'un besoin saisonnier ou occasionnel*). En effet, quand bien même le recours au CDD aura été trop fréquent, l'emploi sera alors considéré comme pérenne. Toutefois, pour ces agents, le CDI qui est proposé peut prévoir la modification de ses fonctions tant que le niveau de responsabilités est le même. Si l'agent refuse cette modification, l'agent reste régi par son contrat en cours.

Pour les personnes âgées d'au moins 55 ans à la date de cette publication, des conditions plus souples ont été prévues par la loi pour favoriser l'accès au CDI dans les années qui précèdent le départ en retraite.

Pour ces agents, la durée requise est réduite à **trois années au moins de services publics effectifs accomplis au cours des quatre années précédant la même date de publication.**

A noter que ne sont pas pris en compte dans le calcul de l'ancienneté, les services effectués en tant que collaborateur

de cabinet et de groupes politiques ainsi qu'en tant qu'agent non titulaire recruté sur un emploi fonctionnel en application de l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984 (*cas de recrutement direct sur emploi fonctionnel*).

Le programme pluriannuel d'accès à l'emploi titulaire que devront prochainement adopter les employeurs publics locaux pourra mentionner les prévisions sur quatre ans de transformation des contrats à durée déterminée en contrats à durée indéterminée.

La transformation en CDI s'effectuera par voie d'avenant au contrat.

III- Les nouveaux mécanismes temporaires de titularisation

Ce dispositif est mis en place pour quatre ans soit **jusqu'au 13 mars 2016** et presque 130 000 agents non titulaires des collectivités territoriales y seraient éligibles selon les premières estimations.

• Les conditions requises et préalables à la titularisation

Les conditions requises pour entrer dans le champ du dispositif sont de trois ordres : elles tiennent à la nature du contrat des agents concernés, à la date d'exercice des fonctions et à leur ancienneté dans la fonction publique.

C'est ainsi que l'accès au dispositif est réservé aux agents qui remplissent les conditions cumulatives suivantes :

- les agents doivent avoir été recrutés à temps complet ou non complet (*mais pour une quotité de temps de travail au moins égale à 50 %*) ;

- ils doivent occuper un emploi permanent, un emploi régi par le I de l'article 35 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 ou bénéficier de la transformation de leur CDD en CDI à la date de publication de la loi (*les vacataires ne sont donc pas concernés, pas plus que les agents qui occupent un emploi saisonnier ou occasionnel qui peuvent toutefois bénéficier du dispositif d'accès au CDI*) ;

- ces agents doivent également, à la date du 31 mars 2011, être en fonction ou bénéficier d'un congé visé par le décret n°88-145 (*les agents dont le contrat a cessé entre le 1^{er} janvier 2011 et le 31 mars 2011 pourront également bénéficier du dispositif si la condition relative à la durée de services est remplie*) ;

- enfin, ils doivent être en CDI avant la publication de la loi, avoir vu transformé leur CDD en CDI à la date de publication de la loi ou être en CDD s'ils justifient de **quatre années de service effectif en équivalent temps plein au**

cours des six années précédant le 31 mars 2011, ou à la date de clôture des inscriptions au recrutement auquel ils postulent.

- **Les modalités de titularisation**

Dans les trois mois de la publication du décret n° 2012-1293, soit au 24 février 2013, l'autorité territoriale doit présenter au comité technique compétent un rapport sur la situation des agents remplissant les conditions pour bénéficier du dispositif de titularisation, ainsi qu'un programme pluriannuel d'accès à l'emploi public. Ce programme, qui doit être adopté par l'assemblée délibérante, est mis en œuvre par l'autorité territoriale et prévoit les cadres d'emplois ouverts aux recrutements réservés, le nombre d'emplois ouverts à chacun de ces recrutements et leur répartition entre les sessions successives de recrutement.

Les agents contractuels devront être individuellement informés du contenu du plan et des conditions de titularisation.

La loi a prévu **trois modes distincts d'accès à la titularisation**, dérogoires au principe du recrutement des fonctionnaires par concours : la sélection professionnelle, les concours réservés et les recrutements sans concours pour l'accès aux emplois de catégorie C.

Concernant les sélections professionnelles, le chapitre III du décret a précisé les modalités de leur organisation. Ces sélections peuvent être mises en œuvre par la collectivité elle-même ou au niveau des centres intercommunaux de gestion. Elles sont ouvertes par arrêté dans le mois précédant l'organisation de la sélection. Une commission d'évaluation professionnelle est constituée et dans laquelle siège l'autorité territoriale, ainsi qu'un fonctionnaire de la collectivité dont relève le cadre d'emplois auquel le recrutement donne accès. Elle est présidée par une personne désignée par le président du centre de gestion. La Commission apprécie l'aptitude des candidats à exercer les missions du cadre d'emplois, apprécie leurs parcours professionnels, les titres, attestations de stages, de formations, de travaux ou d'œuvres joints au dossier des candidats. Après audition des candidats par la Commission, celle-ci dresse la liste des agents aptes à être intégrés dans le cadre d'emplois concerné et ce, en tenant compte des objectifs du programme pluriannuel d'accès à l'emploi public.

La commission n'a pas à se prononcer sur les mérites des candidats mais seulement sur leur aptitude à exercer les missions envisagées. Toutefois, et ainsi que de nombreux commentateurs ont pu le souligner, l'obligation de tenir compte du programme pluriannuel oblige mécaniquement la

commission à déclarer aptes les meilleurs candidats en considération du nombre d'emplois ouverts pour chaque session.

Peuvent également être organisés des concours réservés, ainsi que, pour des emplois relevant de la catégorie C, des recrutements sans concours pour lesquels les agents sont nommés sans concours par l'autorité territoriale, selon les modalités prévues dans le programme pluriannuel d'accès à l'emploi titulaire de la collectivité.

Le décret précise dans son annexe les grades des cadres d'emplois ouverts à la sélection professionnelle et ceux ouverts à la sélection sans concours.

- **Règles de nomination et de classement des agents déclarés aptes dans les corps et cadres d'emplois d'intégration**

La sélection des candidats terminée, il reste alors à procéder à leur nomination.

Ces règles sont fixées par le chapitre IV du décret du 22 novembre 2012.

Il prévoit notamment la nomination en qualité de fonctionnaires stagiaires au plus tard le 31 décembre de l'année au titre de laquelle le recrutement est organisé avec l'accomplissement d'un stage d'une durée de six mois pendant lequel ils sont placés, au titre de leur contrat, en congé sans rémunération.

Les agents recrutés sont classés à un échelon déterminé en prenant en compte une fraction de leur ancienneté de services publics conformément aux dispositions statutaires applicables à chaque catégorie hiérarchique.

Enfin, les conditions du maintien de rémunération lorsque le traitement indiciaire du nouveau fonctionnaire est inférieur à sa rémunération antérieure d'agent non titulaire varient selon que l'agent est de catégorie A-B ou de catégorie C.

Lorène Carrère & Simon Ayrault