

Droit de la fonction publique

Leçon 6 : L'insertion dans la fonction publique

Frédéric COLIN

Table des matières

Section 1 : La nomination.....	p. 2
§1 : Conditions de la nomination.....	p. 2
A - Autorités compétentes.....	p. 2
B - Procédure.....	p. 3
C - L'affectation.....	p. 4
§2 : Effets de la nomination.....	p. 5
§3 : Le stage.....	p. 5
A - La condition d'effectivité.....	p. 5
B - Le licenciement en cours de stage.....	p. 6
C - Le licenciement en fin de stage.....	p. 6
Section 2 : La titularisation.....	p. 8
Section 3 : La formation.....	p. 9
§1 : Formation universitaire ou administrative.....	p. 9
§2 : Les écoles administratives.....	p. 9
A - Les instituts régionaux d'administration (IRA).....	p. 9
B - L'institut national du service public (INSP).....	p. 10
C - Les principales écoles relevant des différents ministères.....	p. 11

La réussite aux épreuves du concours ne garantit pas au candidat l'accession à la qualité de fonctionnaire. Il doit encore passer deux étapes, au préalable : la nomination (généralement après avoir effectué un stage), et la titularisation. Dans certains cas, il bénéficiera d'une formation particulière, adaptée à l'emploi.

Section 1 : La nomination

La nomination (acte qui confère un emploi, soumis à des règles de compétence et de procédure) conditionne l'entrée du lauréat dans la fonction publique. Ses conditions juridiques sont désormais bien établies. Elle est créatrice de droits, et a donc des effets importants. Elle ouvre l'accès à une période de stage.

§1 : Conditions de la nomination

Les règles relatives au pouvoir de nomination sont bien connues. La Constitution elle-même lui consacre quelques dispositions, en ce qui concerne la fonction publique de l'État, en matière de compétence. La procédure à suivre est rigoureuse.

A - Autorités compétentes

Les autorités disposant d'un **pouvoir réglementaire** (pouvoir d'édicter des actes administratifs unilatéraux à caractère général et impersonnel) sont autorisées à nommer les agents publics.

Le Président de la République (article 13 de la Constitution) nomme aux plus hauts emplois de la fonction publique de l'État, par décret en Conseil des ministres (Conseillers d'État, Conseillers maîtres à la Cour des comptes, recteurs, préfets, officiers généraux, directeurs des administrations centrales, ambassadeurs), ou par décret simple (magistrats hors hiérarchie de l'ordre judiciaire, professeurs d'Université, officiers des armées, membres dont le recrutement est normalement assuré par l'École Nationale d'Administration...). Le Président a la faculté de déléguer sa compétence au Premier ministre, faculté qui n'a pour l'instant pas encore été mise en œuvre.

Par ailleurs, le président de la République a vu sa compétence encadrée par la révision constitutionnelle n° [2008-724](#) du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^{ème} République. La loi organique n° [2010-837](#) du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution fixe les listes d'une cinquantaine d'emplois et de fonctions soumises à l'avis de commissions parlementaires préalables.

Exemple

Aéroports de Paris - Président-directeur général ; Conseil supérieur de l'audiovisuel - Président.

La loi ordinaire n° [2010-838](#) du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution précise les règles d'organisation et de fonctionnement desdites commissions parlementaires.

En savoir plus : Ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958

L'ordonnance n° [58-1136](#) du 28 novembre 1958 qui répartit les compétences entre les deux autorités, ajoutant à la liste de l'article 13 de la Constitution des emplois pourvus en Conseil des ministres les emplois suivants : procureur général près la Cour de cassation, procureur général près la Cour des comptes, procureur général près la Cour d'appel de Paris, directeur des établissements publics, entreprises publiques et sociétés nationales dont la liste est fixée par décret en Conseil des ministres.

Sous réserve de l'article [13](#) de la Constitution, c'est donc le Premier ministre qui nomme aux emplois civils et militaires de la fonction publique de l'État ; il a en vertu de l'article 21 de la Constitution, une compétence résiduelle (ou de droit commun) : il nomme tous les fonctionnaires autres que ceux désignés ci-dessus (ce qui concerne quantitativement l'essentiel des fonctionnaires). Les autres emplois de l'État sont, en ce qui concerne

la nomination, de la compétence des **ministres**, ou des **autorités déconcentrées de l'État** (préfet, recteur...). Le principe actuel est d'ailleurs de développer au maximum la *déconcentration* des procédures et pouvoirs de recrutement et de gestion des personnels .

Dans la **fonction publique territoriale**, c'est l'**exécutif local** qui est compétent en matière de nomination, sous le **contrôle administratif de la légalité, exercé par le préfet**. En tout état de cause, seul l'assemblée délibérante locale est compétente pour créer l'emploi budgétaire qui va être pourvu par décision de l'exécutif.

En savoir plus : Article L. 415-1 du CGFP

« La nomination aux grades et emplois de la fonction publique territoriale est de la compétence exclusive de l'autorité territoriale. »

Dans la **fonction publique hospitalière**, c'est le directeur de l'établissement (ou le ministre pour les postes de direction), qui nomme.

B - Procédure

L'autorité administrative doit **choisir parmi les candidats** qui remplissent les conditions légales, et suivre, dans le cas d'un concours, l'**ordre de classement établi par le jury** (sauf dans la fonction publique territoriale, cf. *supra*).

Mais l'administration dispose néanmoins d'un **pouvoir discrétionnaire** (marge de manœuvre, d'appréciation consacrée au profit de l'autorité qui en dispose), et peut décider par exemple de ne pas procéder aux nominations (en tout ou partie), en fonction des nécessités du service. Le refus de nommer n'a dans cette hypothèse **pas à être motivé**. L'administration peut donc refuser de procéder à des nominations, **mais uniquement pour des considérations différentes de celles de la valeur ou de l'aptitude des candidats** : tenant à la **moralité** généralement (CE, 7 avril 1995, Puglisi, *Dr. Adm.* mai 1995, n° 272, obs. R.S.). Le Conseil constitutionnel a précisé que les exigences de l'article 6 de la Déclaration de 1789 n'imposent pas que le législateur organique précise la nature des faits garantissant la bonne moralité des candidats aux fonctions de magistrat judiciaire, ni les modalités selon lesquelles ils sont appréciés (CC, décis. n° 2012-278 QPC, 24 octobre 2012, Mme B.).

L'aptitude professionnelle est quant à elle appréciée par le seul jury (CE, 6 mars 1987, Centre hospitalier de Meaux c/ Hermaszewski, *Leb.*, p. 88). L'administration peut vérifier que le candidat remplissait bien les conditions requises pour concourir jusqu'à la date de nomination des candidats proclamés admis (CE, 29 mai 2000, M. Sangua, *Cah. F.P.*, septembre 2000, p. 44).

Exemple

Ainsi, le président de la République a refusé de nommer un PUPH pour inaptitude liée au comportement déplacé de l'intéressé (CE, 28 avril 2023, n° 458275).

L'**aptitude physique** des candidats peut ainsi être prise en compte dans l'appréciation portée par l'autorité de nomination. Le refus de nomination à certaines fonctions au motif d'inaptitude physique, malgré l'inscription de l'intéressé sur la liste d'aptitude, doit donner lieu à une **procédure contradictoire**, et est soumis **au contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation** (CE, 20 avril 1988, Hubac, *Leb.*, p. 149).

La nomination, qui doit être écrite, a pour but de pourvoir à un emploi vacant, que l'intéressé va occuper de façon effective. On appelle " **nomination pour ordre** " la nomination dans un emploi non vacant, ou dans un emploi vacant mais que l'intéressé n'occupe pas, ou qui n'a pas été prononcée dans le but de répondre aux besoins de l'administration. La nomination pour ordre est un acte juridiquement inexistant : elle est donc **réputée nulle et non avenue** (Ex. : nomination d'un directeur de SDIS par le seul président CA alors que le ministre de l'intérieur avait formellement refusé cette nomination : CE, 24 juin 2025, ministre de l'intérieur, n° 500605). Elle n'a **aucun effet juridique** : elle ne confère pas la qualité de fonctionnaire (CE, 20 janvier 1954, Gouet, *Leb.*, T. p. 833). Étant nulle et non avenue, elle peut être **attaquée sans condition de délai** et retirée à tout moment (CE, Sect., 9 novembre 1990, Fléret, *Leb.*, p. 319).

Enfin, une nomination dans un emploi, vacant rappelons-le, sauf circonstances exceptionnelles, doit être explicite (CE, 27 juin 2018, commune de Villejuif, n° [415374](#)), même si aucune disposition n'impose un délai pour procéder à une nomination sur un emploi vacant (CE, 20 juin 2016, syndicat national C.G.T. des Chancelleries et services judiciaires, n° [389730](#)).

L'arrêté maintenant un fonctionnaire en détachement dans un emploi fonctionnel de sous-directeur, qui n'a pas pour objet de pourvoir à un emploi vacant de sous-directeur et qui n'est pas accompagné de l'affectation dans les fonctions correspondantes, mais seulement de lui confier des fonctions de chargé de mission, constitue une nomination pour ordre, nulle et non avenue, à laquelle l'administration est tenue de mettre fin. Le juge relève d'office cette irrégularité : CE, 22 mai 2015, M. A., n° [376079](#) ; Cf. CE, Section, 27 avril 1956, Sieur Egazé, n° 85887, n° 91215, p. 172.

A contrario, la **nomination régulière crée des droits en faveur de l'agent**, et ne peut être retirée (sauf si elle est obtenue par fraude). Mais le refus de nomination n'est pas au nombre des décisions qui doivent obligatoirement être motivées.

La décision de nomination doit être **notifiée** à l'intéressé, et **publiée** conformément aux textes en vigueur. La publicité de l'acte est importante car elle **conditionne son opposabilité par rapport aux tiers**, et **fait courir le délai de recours contentieux**. Afin de respecter le principe d'égalité d'accès à la fonction publique, l'autorité investie du pouvoir de nomination doit, avant de procéder à la nomination, assurer la *publicité* de la vacance de l'emploi.

C - L'affectation

Les affectations doivent tenir compte, dans la mesure de l'intérêt du service, des **demandes formulées par les intéressés**, ainsi que de leur **situation de famille**. Les fonctionnaires mariés, séparés pour des raisons professionnelles de leur conjoint et ceux ayant la qualité de handicapés ont priorité .

Exemple

Jurisprudence :

Comme l'a rappelé le Conseil d'État, « sous réserve de dispositions statutaires particulières, tout fonctionnaire en activité tient de son statut le droit de recevoir, dans un délai raisonnable, une affectation correspondant à son grade » (CE, Section, 6 novembre 2002, Guisset, n° [227147](#) et [224410](#) : « en maintenant un fonctionnaire en activité avec traitement, mais sans affectation pendant plus de onze ans, alors qu'il lui appartenait, soit de lui proposer une affectation, soit, s'il l'estimait inapte aux fonctions correspondant à son grade, d'engager une procédure de licenciement pour insuffisance professionnelle, le ministre a méconnu cette règle »).

En ce qui concerne la 1^{re} affectation d'un agent public titularisé à l'issue de son année de stage : elle n'a pas de conséquences telles sur la situation ou les intérêts de cet agent qu'elle constitue, sauf circonstances très particulières, une situation d'urgence (/ référé suspension 521-1) : CE, 6 février 2025, Ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche c/ Mme Di Vita, n° [496294](#)).

L'affectation constitue une garantie fondamentale du droit de la fonction publique, qui implique que l'Administration a l'obligation de recueillir l'accord du fonctionnaire pour l'affecter à un emploi ne correspondant pas aux missions définies par le statut particulier à des missions afférentes au grade que le fonctionnaire détient dans son corps ; c'est-à-dire si elle compte déroger aux statuts particuliers en tant que ceux-ci définissent les missions de chaque corps et subordonnent, dans certains cas, l'exercice de ces missions à la détention d'un titre ou d'un diplôme spécifique (CE, Ass., 28 déc. 2009, Synd. nat. travail, emploi et formation, n° [316479](#)).

En savoir plus : Délais de l'affectation

Si tout fonctionnaire en activité tient de son statut le droit de recevoir, dans un délai raisonnable, une affectation correspondant à son grade, compte tenu des conditions particulières de sa réintégration, du niveau du poste auquel l'agent peut prétendre et des souhaits d'affectation qu'il avait exprimés, en s'abstenant de lui donner une affectation pendant une durée de cinq mois, l'Administration n'a pas dépassé le délai raisonnable qui lui est imparti pour proposer une affectation (CE, 30 janv. 2009, M. A., n° [294139](#)).

L'administration a l'obligation d'affecter ses agents dans un délai raisonnable, sauf à prendre à son égard une autre mesure statutaire ou disciplinaire ; même si l'agent fait l'objet de poursuites pénales et, dans ce cadre, d'interdiction d'exercice de certaines fonctions (CE, 11 juin 2014, M. B., n° [368314](#)).

§2 : Effets de la nomination

La nomination « **transforme** » le candidat en agent public (pas encore en fonctionnaire), soumis aux droits et obligations de la fonction publique, à moins qu'il ne refuse sa nomination, ce qui rompt le lien avec la fonction publique (il s'agit d'une condition résolutoire). La nomination prononcée sans l'accord de l'intéressé est donc nulle (CE, 12 décembre 1997, Thibaudeau, *Leb.* T. p. 881). L'acceptation de la nomination peut être implicite, et résulter de l'attitude de l'agent. La nomination **crée des droits pour l'intéressé**, et lui attribue les compétences liées à l'emploi. Elle est en principe faite à **titre définitif**, à durée indéterminée (sauf texte contraire, ou décision de l'administration). L'agent, à la suite de sa nomination, est **"installé" dans ses fonctions** : l'administration constate qu'il exerce réellement ses fonctions. L'installation, **simple acte matériel**, consiste en la formalité par laquelle l'intéressé est publiquement investi de ses fonctions. L'installation est sans effet sur le statut de l'agent, mais elle entraîne le droit au traitement après service fait. Le fonctionnaire a droit à être installé selon les règlements en vigueur. L'installation peut être précédée d'une prestation de serment (cf. magistrats p. ex.) Elle est aussi subordonnée à la vérification matérielle préalable et effective de l'aptitude physique de l'agent (CE, 4 juin 1952, Assor, *Leb.*, p. 738).

La nomination, en principe, commence à produire ses effets **dès sa signature**, même si elle n'a pas été publiée, ni notifiée.

Les nominations peuvent être contestées par les candidats remplissant les conditions pour être nommés.

Enfin, l'agent, à la suite du concours, n'est pas directement titularisé, mais est nommé en principe en qualité de stagiaire, pour un temps variable (normalement au moins un an), dans un emploi permanent du corps ou cadre d'emplois qu'il a vocation à occuper.

§3 : Le stage

Le but du stage est de vérifier que l'agent est bien **apte à exercer définitivement** les fonctions postulées. Si aucune décision de titularisation n'intervient à l'expiration du stage, l'agent conserve sa qualité de stagiaire. Il peut être aussi bien licencié en cours ou en fin de stage. Le stagiaire n'a que *vocation* et non *droit* à être titularisé en fin de stage (CE, 7 juillet 2010, Lapouble, Marmayou et al.).

A - La condition d'effectivité

Le candidat qui a réussi le concours a droit à effectuer son stage. Lorsque le juge des référés suspend le refus de l'administration d'admettre un candidat dans une école administrative malgré la réussite aux épreuves de sélection, cette suspension implique nécessairement, en l'état de l'instruction, que l'intéressé soit admis provisoirement dans cette école, dans l'attente de l'intervention de la décision du juge sur le fond du litige. Le juge des référés préserve ainsi, à titre conservatoire, les droits que l'intéressé tient de sa réussite aux épreuves d'admission dont les résultats ont une durée de validité limitée (CE, 20 mai 2009, n° [317098](#), min. Défense c/ Nougoum ; CE, 1^{er} février 2012, Commune d'Incarville, n° [336362](#)).

On observe **deux modalités de formation lors du stage** : soit « **sur le tas** », soit en **école administrative**. Dans le premier cas, le stagiaire est **directement affecté en fonction de l'intérêt du service**, dans les services administratifs et exerce ses fonctions ; il est formé **par les fonctionnaires** déjà en place, mais peut aussi ponctuellement avoir à suivre des actions de formation particulières. Dans le second cas, le stagiaire suivra une **scolarité en école administrative**, propre à chaque école. Le principe est alors d'alterner périodes de formation théoriques et pratiques en école, et stages pratiques sur le terrain. Le passage en école s'avère

généralisé pour l'accès aux emplois de catégorie A. Les écoles sont dès lors très nombreuses (cf. *infra*). Les stagiaires sont classés à l'issue du stage au vu des résultats de contrôles continus de connaissance et d'examens de sortie, et/ou au regard d'appréciations générales des formateurs. **Le rang de classement est important pour les stagiaires, car il va souvent déterminer aussi bien la localisation géographique que le corps de titularisation des intéressés.**

La **durée du stage est fixée par les statuts particuliers**, même si l'agent a bénéficié d'une décision de prolongation de la durée de son stage. L'appréciation faite par l'administration doit porter sur l'ensemble de la période de stage de l'intéressé (CE, 28 janvier 1998, M. Spinel, req. n° 153007). L'administration doit avoir mis à même l'intéressé d'accomplir ses fonctions. À défaut, le stage ne peut être considéré comme ayant répondu à l'obligation qu'a l'administration d'apprécier de manière concluante l'aptitude des stagiaires conformément au principe d'égalité. Le stage constitue donc un préalable **indispensable à la titularisation**. Normalement, le stagiaire est titularisé à l'issue de son stage. Dans la négative, l'agent est soit licencié, soit versé dans un corps inférieur, soit l'administration peut décider discrétionnairement de prolonger la durée du stage afin de juger de façon efficace l'aptitude du stagiaire.

B - Le licenciement en cours de stage

Le licenciement (résiliation unilatérale du lien d'emploi à l'initiative de l'administration à l'encontre de son agent) des stagiaires peut intervenir pour **insuffisance professionnelle, sans revêtir de caractère disciplinaire, du fait d'un comportement incompatible avec la nature des fonctions** de nature à justifier l'exclusion des cadres, à tout moment.

Exemple

CE, 29 juillet 1983, Ministre de la Justice c/ Mlle Lorraine, *Leb.*, T. p. 762 ; [CE, 25 mai 1988](#), Cierge, *Leb.*, p. 873.

Les stagiaires se trouvent donc dans une **situation précaire, juridiquement** : ils n'ont que **vocation** (et pas droit) à être titularisés après une période probatoire ou de formation dans une école administrative. Ils n'ont **pas de droit acquis** : ce n'est pas parce qu'un stagiaire, ayant fait preuve d'insuffisance professionnelle, n'a pas été licencié en cours de stage, qu'il a droit à être titularisé à l'issue de ce même stage (CE, 13 juillet 1966, Dame veuve Sendra, *Leb.*, T. p. 998). Désormais (décret n° 94-874 du 7 octobre 1994, fixant les dispositions communes applicables aux stagiaires de l'Etat et de ses établissements publics, J.O. du 12 octobre, p. 14464), le licenciement du stagiaire pour insuffisance professionnelle, ne peut être prononcé **qu'après accomplissement de la moitié du stage**. Lorsque le licenciement intervient en cours de stage, le Conseil d'État exerce un **contrôle normal** de la **qualification juridique des faits**, c'est-à-dire si la décision se fonde sur des motifs de nature à prouver l'inaptitude du stagiaire (CE, 29 juin 1949, Magnier, *Leb.*, T. p. 732).

Exemple

CE, 1^{er} octobre 2015, Mme A., n° [375356](#) : avant l'issue de la période de stage, la collectivité employeur ne peut prendre d'autre décision que celle de licencier son stagiaire pour insuffisance professionnelle. L'autorité administrative peut mettre en garde le stagiaire afin qu'il sache, dès avant la fin de la période de stage, que sa titularisation peut être refusée si l'appréciation défavorable de l'administration sur sa manière de servir se confirme à l'issue de cette période, dans un délai raisonnable avant la fin du stage.

Le licenciement en cours de stage pour insuffisance professionnelle devra être **motivé** ([CE, 17 juin 1988](#), A.N.P.E. c/ Perchoux, *Leb.*, T. p. 844) et précédé de la communication du dossier ([CE, 4 janvier 1985](#), Canton, *Leb.*, T. p. 663). L'administration peut aussi mettre fin de façon anticipée au stage, en raisons des possibilités physiques du stagiaire (CE, 20 février 1985, Ministère de l'Intérieur c/ M. Perroy, *RFDA* 1985, p. 732), après consultation de la commission administrative paritaire.

C - Le licenciement en fin de stage

Juridiquement, le licenciement en fin de stage s'analyse en une décision de non-titularisation en fin de stage. Le Conseil d'État ne contrôle pas l'appréciation de l'aptitude professionnelle faite par l'administration, sous réserve du contrôle réduit de l'erreur manifeste d'appréciation ([CE, 17 janvier 1992](#), Mlle Cacheux, *Leb.*, p. 27)

sur les décisions de refus de titularisation, qui doivent être fondées sur les « *aptitudes particulières exigées des agents* ».

Les agents non-titulaires qui remplissent les conditions prévues par le statut pour être titularisés (dont celles d'aptitude physique) et qui ne l'ont pas été ne peuvent être licenciés en principe que pour un **motif disciplinaire ou insuffisance professionnelle**.

La notion d'insuffisance professionnelle, d' « *inadaptation aux fonctions* », ou « *d'aptitude nécessaire pour assumer les réalités de l'emploi* » est par nature très englobante. Le Conseil d'État, confronté à des faits d'une grande diversité, a dégagé un **faisceau d'indices pour identifier l'aptitude**. Elle est de ce fait une notion large et comprend les **mêmes fondements que ceux utilisés pour les titulaires** :

Exemple

Le « *comportement général* » dans les relations de travail (CE, 30 septembre 1988, Ville de Nemours c/ Dame Marquis, AJDA 1988, p. 739) « *pris en compte pour l'appréciation de la manière de servir de l'intéressé* » (CE, 12 juillet 1978, Ministre de l'Éducation c/ Lampérier, Leb., p. 310) qui doit être jugée « *non satisfaisante* ». L'aptitude aux fonctions peut encore ressortir d'un comportement « *de nature à entraîner des situations conflictuelles préjudiciables à la bonne marche du service, notamment à la sécurité* » des usagers, alors même que les connaissances professionnelles de l'intéressé ne sont pas mises en cause (CE, 21 février 1997, Letourneux, n° 140240).

L'aptitude s'apprécie au regard de l'emploi postulé ; on aura des exigences beaucoup plus élevées envers des stagiaires de catégorie supérieure, déjà fonctionnaires, que de la part de débutants.

Exemple

Le licenciement pour insuffisance professionnelle en fin de stage n'a **pas à être précédé de la communication du dossier, en l'absence de tout droit à titularisation** (CE, Sect., 16 mars 1979, Ministre du travail c/ Stéphan, Leb., p. 120). Le juge considère en effet que le stage prend fin de plein droit, par exemple à l'issue de la période de prorogation, même s'il est « *pris en considération de la personne* », au motif de la « *manière de servir* ». Le stagiaire bénéficiera cependant dans certains cas du droit à communication du dossier et de la consultation de la commission administrative paritaire (CE, 3 avril 1987, Commune de Nemours c/ M. Dupont, n° 77.965 ; CE, 24 févr. 2020, Commune de Marmande, n° 421291).

Il n'a **pas non plus à être motivé** en application de la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs, ne constituant pas, en l'absence de droit à titularisation, une décision défavorable, (CE, 29 juillet 1983, Ministre de la justice c/ Mlle Lorraine, Leb., T. p. 595). Enfin, le principe général du droit dont s'inspire l'article L. 122-5-1 (auj. [L. 1142-1](#)) du Code du travail, interdisant de licencier une femme salariée en état de grossesse, n'empêche pas de refuser la titularisation de l'intéressée pour insuffisance professionnelle car cette décision n'entre pas dans le champ d'application de ce principe général du droit (CE, 26 mai 1982, Mme Caius, Leb., p. 188).

Ainsi, l'absence de décision explicite à fin stage entraîne sa continuation, mais pas titularisation ; et la motivation n'est pas obligatoire (CE, 11 déc. 2019, Mme A, n° 427522).

Le Conseil d'État exerce sur le licenciement de stagiaires en fin de stage, au motif d'insuffisance professionnelle, un **contrôle minimum de l'erreur manifeste d'appréciation** (CE, Sect., 16 mars 1979, Ministre du travail c/ Stéphan, Leb., p. 120), ce qui répond pour la Haute juridiction, en principe, au but du stage. C'est en effet à l'administration qu'il appartient exclusivement de procéder à l'évaluation concrète du comportement de l'agent pendant cette « *période d'essai* ». L'appel des juges du fond à un élargissement du contrôle du Conseil d'État en matière de licenciement des stagiaires, n'a pas été suivi.

CE, 23 juillet 2014, M. B., n° 363141 : il appartient au juge administratif d'exercer un contrôle restreint de l'erreur manifeste d'appréciation sur les décisions des jurys académiques lorsque l'appréciation établie en fin de stage, ne relève ni d'un concours ni d'un examen, mais sur la manière de servir.

Section 2 : La titularisation

La titularisation (procédure conférant la qualité de fonctionnaire, par liaison à un grade de la fonction publique) dans l'un des grades de la hiérarchie des administrations de l'État, des collectivités territoriales, ou hospitalières, **confère à l'agent** (en principe stagiaire, on l'a vu, ce qui lui donne simplement vocation, et non droit, à être titularisé, sachant que les promesses de titularisation sont sans valeur juridique), **la qualité de fonctionnaire**. Celui-ci est dès lors soumis à l'ensemble des **droits et obligations prévus par le statut général** ainsi que par son **statut particulier**.

Compte tenu de son importance, le juge indique que l'administration doit procéder à la titularisation dans un délai raisonnable ; à défaut, elle peut engager sa responsabilité.

La titularisation se distingue de la nomination, qui attribue un emploi, alors que la titularisation confère un grade. La titularisation donne vocation à l'intéressé à occuper l'un des **emplois permanents** correspondant à ce grade. C'est la possession du grade qui donne la sécurité de l'emploi au fonctionnaire (CE, Ass., 11 juillet 1975, *Ministre de l'Éducation nationale c/ Mme Saïd*).

Mais l'intérêt du service peut justifier une dérogation à ce principe, et l'intéressé pourra éventuellement être affecté à un emploi de grade inférieur par exemple.

La titularisation ne peut que suivre la nomination de l'agent dans un emploi permanent. Elle seule donne un **caractère définitif à la nomination dans le corps**, et a notamment pour conséquence la prise en compte des rappels d'ancienneté à la date de titularisation (CE, 28 juin 1995, *Ministre de l'Éducation nationale c/ Larrieu, Leb.*, p. 274).

L'agent doit au préalable remplir l'ensemble des conditions légales d'accès à l'emploi. Il en résulte que l'annulation de la nomination d'un agent en qualité de stagiaire a pour conséquence d'entraîner la compétence liée de l'autorité administrative pour prononcer le retrait de la titularisation (CE, Section, 3 novembre 1995, *Velluet et autres, Leb.*, p. 389).

La titularisation crée des droits au profit de l'intéressé. Une fois cette décision de titularisation intervenue, le **fonctionnaire commence sa carrière**, qu'il a vocation à accomplir entièrement jusqu'à l'âge de la retraite, dans l'administration, sauf cessation anticipée de fonctions (licenciement, révocation, démission...). L'ensemble de sa carrière sera aussi soumis à l'application générale du principe d'égalité, principe fédérateur de la fonction publique française.

Section 3 : La formation

Plusieurs modèles théoriques de formation sont envisageables, pour les fonctionnaires en début de carrière (1). Les écoles administratives ont été créées dans le but d'assurer une formation initiale à l'emploi (2).

§1 : Formation universitaire ou administrative

La formation des fonctionnaires peut être assurée soit, par l'administration elle-même, soit par l'Université soit le plus souvent par une combinaison des deux.

La **formation au sein de la fonction publique** a lieu soit **sur le tas**, soit par l'intermédiaire d'une **école spécialisée** (cf. *infra*). Elle a l'avantage d'être **inspirée par les nécessités de la pratique et de l'action**, mais l'inconvénient de produire des fonctionnaires très spécialisés et isolés du secteur privé. La **formation universitaire**, plus générale, ouvre sur **plus de polyvalence**. Cette formation peut cependant être parfois trop abstraite et isolée des réalités. Aujourd'hui, la fonction publique recrute toujours largement parmi les diplômés de l'Université. Mais elle développe, dans un deuxième temps ses propres filières de formation. Cette évolution s'explique par la formation trop théorique donnée en France par de nombreux établissements universitaires, même s'ils forment des candidats avec un bon niveau général de connaissances.

Les **fonctionnaires territoriaux** se sont vu reconnaître un droit à la formation par la loi du 12 juillet 1984. Celle-ci est assurée par le Centre national de la Fonction publique territoriale (CNFPT) qui comprend des délégations régionales ou interdépartementales, pour les fonctionnaires de la catégorie A et par des Centres de gestion départementaux pour les catégories B, et C. Le CNFPT est désormais présent sur l'ensemble du territoire (28 délégations régionales et conseils régionaux d'orientation (CRO), 66 antennes départementales, 4 écoles nationales d'application des cadres territoriaux (ENACT) et un institut national des études territoriales (INET)).

§2 : Les écoles administratives

Elles sont de deux types : soit à vocation généraliste comme les IRA ou l'ENA, soit spécialisées. Les fonctionnaires spécialisés sont formés par des écoles particulières à certains ministères, ou aux autres fonctions des autres versants (ex. CNFPT).

Ainsi, en règle générale, après la réussite au concours, lorsque le stage est effectué en école administrative dans laquelle l'élève suit une scolarité tout en étant rémunéré, l'accès à la qualité de fonctionnaire est subordonné à l'engagement du candidat à servir l'Administration (l'État étant entendu au sens large) pendant un certain temps.

Cette obligation d'engagement, dont la durée doit être prévue à l'avance, doit être consacrée par les textes (CE, 8 décembre 1971, Sieur Gauquelin), dans le statut de l'école administrative (ex : Polytechnique, INSP, IRA...). C'est cette obligation de remboursement éventuel qui est d'ailleurs à la source du statut particulier des élèves, considérés comme "fonctionnaires-stagiaires", et qui sont dans une situation réglementaire.

Exemple

L'engagement de servir des policiers municipaux n'est pas contraire à la Constitution (CE, 18 juillet 2022, Fédération autonome de la fonction publique territoriale et des établissements publics (FAFPT) et autres, n° 461888).

A - Les instituts régionaux d'administration (IRA)

Les instituts régionaux d'administration (IRA) (établissements publics administratifs sous la tutelle du Premier ministre chargés de la formation initiale des fonctionnaires de catégorie A d'administration générale de État et de missions de formation continue) ont été créés par les **lois de 1966 et de 1971 sur la formation professionnelle continue** dans le cadre de l'éducation permanente.

Il s'agissait de pallier la crise du recrutement du début des années 1970 en offrant à de jeunes étudiants, après deux années d'études universitaires, la possibilité de devenir fonctionnaire de catégorie A et de bénéficier de deux années de formation en IRA. Cinq IRA ont été implantés :

- Bastia (1979) ;
- Lille (1970) ;
- Lyon (1970) ;
- Metz (1972) ;
- Nantes (1973).

Ils ont pour objectifs d'**améliorer la formation professionnelle initiale dans l'administration** ; d'assurer pour les corps administratifs de catégorie A, une harmonisation des conditions de recrutement et une formation professionnelle en rapport avec les responsabilités à assumer ; de participer, dans le cadre de l'éducation permanente, à la **formation professionnelle continue des agents de l'État et des collectivités territoriales**.

Pour ce faire, on leur a confié deux missions principales :

1. la formation initiale de fonctionnaires de catégorie A d'administration générale autres que ceux recrutés par la voie de l'INSP (en moyenne 500 élèves recrutés chaque année). Les IRA sont donc des écoles d'application. La scolarité dure une année scolaire (septembre à août) et alterne l'acquisition de connaissances professionnelles et de techniques administratives et des périodes de stage en administration. Un tronc commun de 23 semaines vise l'acquisition ou le développement, par les élèves des connaissances et capacités professionnelles communes aux différentes fonctions confiées aux corps dans lesquels ils ont vocation à être titularisés ; ensuite, un cycle d'approfondissement de 16 semaines s'inscrit ensuite dans l'un des trois univers professionnels suivants : administration scolaire et universitaire, administration centrale, administration territoriale de l'Etat.
2. la formation continue interministérielle, qui s'adresse aux fonctionnaires au cours de leur carrière (environ 12 000 agents publics par an). Les IRA accueillent des auditeurs français et étrangers (dans le cadre d'une politique de coopération internationale).

Le décret n° [2024-234](#) du 18 mars 2024 instaure un concours annuel unique pour les instituts régionaux d'administration et y réorganise la formation.

B - L'institut national du service public (INSP)

Les **cadres de l'administration générale de la haute fonction publique de l'État** sont formés par l'INSP.

Conformément au voeu du président de la République, M. Macron, l'ENA a été remaniée en INSP.

Le Décret n° [2021-1556](#) du 1^{er} décembre 2021 est relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Institut national du service public.

L'Institut national du service public est un établissement public de l'Etat à caractère administratif placé sous la tutelle du Premier ministre. Son siège est à Strasbourg.

En vertu de l'article 2 du décret le créant, l'Institut national du service public :

« 1° *Organise des formations préparatoires aux concours d'accès :*

- a) *Aux corps de l'encadrement supérieur de la fonction publique dans l'objectif notamment de permettre la diversification des recrutements ;*
- b) *Aux organisations européennes ;*

2° *Organise les concours d'entrée à l'Institut ;*

3° *Assure :*

- a) *La formation initiale des élèves fonctionnaires issus des concours qu'il organise en s'appuyant, le cas échéant, sur d'autres écoles de service public ou des services ministériels de formation ;*

- b) La mise à disposition d'une offre de formation professionnelle continue, notamment en vue de l'accès aux emplois de direction de l'Etat, à l'attention des personnes exerçant ou ayant vocation à exercer des fonctions d'encadrement supérieur ;
- c) L'organisation de formations, y compris diplômantes ou certifiantes, dans les domaines de l'action publique ;

4° Pilote et coordonne l'élaboration et la diffusion de formations conçues en collaboration avec d'autres écoles de service public, des services ministériels de formation et des organismes en charge de la formation continue, destinées à développer la culture commune de l'action publique des élèves de ces écoles ainsi que des personnes exerçant ou ayant vocation à exercer des fonctions d'encadrement supérieur ;

5° Conduit et finance des activités de recherche dans les domaines de l'action publique. L'Institut accompagne les chercheurs dont il finance les travaux dans leurs demandes de communication de données détenues par les administrations, les organismes publics ou les organismes privés chargés d'une mission de service public ;

6° Contribue au rayonnement de la recherche et des formations françaises et assure la valorisation de ses activités à l'international, notamment au travers :

- a) De l'accueil de fonctionnaires, d'élèves, d'étudiants et de stagiaires étrangers ;
- b) De collaborations pédagogiques et scientifiques avec des institutions et établissements étrangers ;
- c) De la diffusion de ses travaux de recherche ;

7° Concourt à la coopération européenne et internationale dans le domaine de l'administration publique et dans le cadre de la politique étrangère du Gouvernement français. »

C - Les principales écoles relevant des différents ministères

Ce sont des écoles d'application, spécialisées dans chaque ministère :

- AGRICULTURE :

- L'[École nationale du génie rural des eaux et forêts \(ENGREF\)](#) forme les ingénieurs du génie rural des eaux et forêts et les ingénieurs des travaux des eaux et forêts (catégorie A).
- L'[École nationale du génie de l'eau et de l'environnement de Strasbourg \(ENGEEES\)](#) forme les ingénieurs en hydraulique appliquée, orientée vers l'ingénierie du milieu naturel, les services publics, l'équipement rural et le conseil aux collectivités locales.
- Les Écoles nationales d'ingénieurs des travaux agricoles forment des ingénieurs des travaux agricoles (catégorie A).
- Les Instituts de formation des personnels du ministère de l'agriculture et des forêts assurent la formation initiale et la formation continue des techniciens des services du ministère de l'agriculture et des forêts.
- L'[Institut National d'Enseignement Supérieur Agronomique](#) de Dijon (Institut Agro), forme des ingénieurs des techniques pour les secteurs agricoles et agro-alimentaires en formation initiale et en formation continue.

- DÉFENSE :

- L'[école polytechnique](#), dite "l'X". Fondée en 1794 (dénommée à l'origine école centrale des travaux publics), cette école a reçu en 1804 un statut militaire.

En savoir plus : Ecole polytechnique

Elle donne aux élèves une culture scientifique et générale les rendant aptes à occuper, après formation spécialisée, des emplois de haute qualification ou de responsabilité à caractère scientifique, technique ou économique dans les corps civils et militaires de l'État, dans les services publics et dans l'ensemble des activités de la nation. La sélection se fait par concours après deux ans minimum de classe préparatoire et l'enseignement est donné par un corps enseignant d'une grande notoriété nationale et internationale. Depuis 1976, l'école est installée à Palaiseau. Les formations spécialisées : les élèves de l'école

polytechnique doivent, pour acquérir une formation complète et cohérente, suivre en aval une formation complémentaire, assurée par des écoles sous tutelle des ministères intéressés dites écoles d'application.

Parmi ces écoles figurent notamment :

- [L'institut supérieur de l'aéronautique et de l'espace \(ISAE-Supaéro\)](#)
- [L'École supérieure de physique et de chimie industrielles de la ville de Paris \(ESPCI Paris\)](#)
- [L'École nationale des mines de Saint-Étienne \(MINES Saint-Etienne\)](#)
- [L'École nationale supérieure de techniques avancées \(ENSTA Paris\)](#)
- [L'École nationale supérieure des télécommunications \(Télécom Paris\)](#)
- [L'École nationale de la statistique et de l'administration économique \(ENSAE Paris\)](#)

- TRANSITION ECOLOGIQUE :

- [L'École des ponts ParisTech](#)
- L'École Nationale des Ponts et Chaussées (ENPC) forme les ingénieurs des ponts et chaussées (catégorie A) et figure parmi les écoles d'application de l'X.
- [L'École nationale des sciences géographiques \(ENSG Géomatique\)](#)

- TRANSPORTS :

- [L'École nationale de l'aviation civile \(ENAC\)](#)

- EQUIPEMENT :

- [L'École Nationale des Travaux Publics de l'Etat \(ENTPE\)](#) forme les ingénieurs des travaux publics de l'État (catégorie A).
- [L'École Nationale des Sciences Géographiques \(ENSG Géomatique\)](#) forme des ingénieurs géographes (catégorie A), des ingénieurs des travaux géographiques et cartographiques de État (catégorie A), des techniciens géomètres (catégorie B).
- [L'École Nationale des Techniciens de l'Équipement \(ENTE\)](#) forme des assistants techniques (catégorie B).
- [L'École Nationale de l'Aviation Civile \(ENAC\)](#), forme les ingénieurs de contrôle de navigation aérienne (catégorie A), les ingénieurs électroniciens des systèmes de la sécurité aérienne catégorie A) et les techniciens d'étude et d'exploitation de l'aviation civile (catégorie B).
- [L'École Nationale de la Météorologie \(ENM\)](#) forme les ingénieurs de la météorologie et les ingénieurs des travaux de la météorologie (catégorie A) ainsi que les techniciens supérieurs de l'exploitation météorologie et les techniciens supérieurs de la filière instruments (catégorie B+).
- [L'École Nationale de Sécurité et de l'Administration de la Mer \(ENSAM\)](#) forme les administrateurs des affaires maritimes et les inspecteurs des affaires maritimes.

- ÉDUCATION NATIONALE :

- Les Instituts Universitaires de Formation de Maîtres (IUFM) forment les professeurs des écoles (catégorie A).
- [L'École Nationale Supérieure des Sciences de l'Information et des Bibliothèques \(ENSSIB\)](#) forme les conservateurs de bibliothèque (catégorie A).
- [L'Institut national du patrimoine](#) forme les conservateurs du patrimoine (catégorie A).
- [L'École nationale des chartes](#) délivre le diplôme d'archiviste paléographe normale supérieure (ENS) prépare des élèves se destinant à la recherche scientifique fondamentale ou appliquée, à l'enseignement universitaire et dans les classes préparatoires aux grandes Écoles ainsi qu'à l'enseignement secondaire et, plus généralement, au service des administrations de l'État et des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et des entreprises.
- [L'Institut National des Langues et des Civilisations Orientales \(INALCO\)](#) a pour mission d'assurer des formations initiales et continues portant sur l'étude des langues et civilisations de l'Asie, de l'Afrique, et de l'Europe orientale, de l'Océanie et des populations amérindiennes et sur la géographie, l'histoire, les institutions, la vie politique, économique et sociale des pays concernés.

- ÉCONOMIE, FINANCES ET RELANCE :

- Les [Écoles nationales des finances publiques \(ENFiP\)](#) forme les inspecteurs des impôts (catégorie A), les contrôleurs des impôts (catégorie B) et les techniciens géomètres du cadastre (catégorie B).
- Les [Écoles nationales des douanes](#) forme les inspecteurs des douanes (catégorie A), les contrôleurs des douanes (catégorie B) et les agents de constatation des douanes (catégorie C).
- L'[École nationale de la statistique et de l'administration économique \(ENSAE\)](#) forme les administrateurs de l'INSEE (catégorie A).
- L'[École nationale de la statistique et de l'analyse de l'information \(ENSAI\)](#) forme les attachés de l'INSEE (catégorie A).
- L'[École nationale supérieure des mines de Paris \(MINES ParisTech\)](#) forme les ingénieurs des mines (catégorie A).
- L'[École nationale supérieure des techniques industrielles et des mines de Douai \(MINES DOUAI\)](#) forme les ingénieurs de l'industrie et des mines (catégorie A).

- JUSTICE :

- L'[École nationale de la magistrature \(ENM\)](#) est l'école de formation des magistrats de l'ordre judiciaire français. Elle forme chaque année entre 150 et 200 futurs magistrats.
- L'[École nationale d'administration pénitentiaire \(ENAP\)](#) assure la formation initiale de l'ensemble des personnels pénitentiaires et la formation continue en complémentarité des neuf directions régionales des services pénitentiaires.
- L'[École nationale des greffes](#) forme les greffiers en chef des cours et des tribunaux (catégorie A).

- INTERIEUR :

- L'[École nationale supérieure de la police \(ENSP\)](#) forme les commissaires de la police nationale (catégorie A) et les lieutenants de la police nationale (catégorie B).
- Le [Centre National de la Fonction Publique Territoriale \(CNFPT\)](#) (cf. *supra*).

- SANTE :

- L'[École des Hautes Etudes en Santé Publique \(EHESP\)](#) forme les directeurs d'hôpitaux et les directeurs d'établissement sanitaire, social et médico-social (catégorie A).

- TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION :

Les écoles de ce secteur sont pour partie regroupées dans l'[Institut Télécom](#).

- L'[École Nationale Supérieure des Télécommunications de Paris \(Télécom Paris\)](#).
- L'[École Nationale Supérieure des Télécommunications de Bretagne \(Télécom Bretagne\)](#).
- L'[Institut National des Télécommunications \(Télécom SudParis\)](#).

Il existe encore bien d'autres écoles d'application administrative, par secteur d'activité.