

Une distinction délicate entre la faute et l'insuffisance professionnelle contrôlée par le juge (concernant les fonctionnaires titulaires affiliés à la CNRACL)

REFERENCES JURIDIQUES :

- Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale
- Arrêt du Conseil d'Etat n° 05911 du 9 juin 1978 relatif au contrôle exercé par le juge du degré de gravité de la sanction disciplinaire appliquée
- Arrêt du Conseil d'Etat n° 136365 du 23 février 1994 précisant que le licenciement pour insuffisance professionnelle doit reposer sur des faits circonstanciés
- Arrêt du Conseil d'Etat n° 88636 du 20 janvier 1989 reconnaissant que l'insuffisance professionnelle n'est pas une sanction disciplinaire
- Arrêt de la Cour administrative d'appel de Nantes n° 01NT00267 du 4 octobre 2002 précisant que la charge de la preuve de la faute commise par l'agent pèse sur l'autorité territoriale
- Arrêt de la Cour administrative d'appel de Bordeaux n° 05BX01291 du 05 décembre 2006 et de la Cour administrative d'appel de Paris n° 06PA01849 du 20 mars 2007 précisant que l'administration doit vérifier si une autre affectation ou une sanction peut éviter un licenciement pour insuffisance professionnelle
- Arrêt de la Cour administrative d'appel de Paris n° 94PA00933 du 20 février 1996 et n° 06PA01849 du 20 mars 2007 précisent qu'il est possible de mettre en œuvre un licenciement pour insuffisance professionnelle en présence de faute de l'agent

A – Une distinction obtenue par les définitions de l'insuffisance professionnelle et de la faute de l'agent

Il est difficile de cerner la limite entre la faute et l'insuffisance professionnelle. Il convient, tout d'abord, de définir ces deux notions. **L'insuffisance professionnelle traduit l'incapacité d'un agent à exécuter de manière satisfaisante les tâches qui lui sont confiées.** Cette notion remet en cause les compétences de l'agent, son manque d'efficacité, de motivation ou encore son inaptitude à exécuter les fonctions correspondant à ses qualifications et à son niveau d'emploi. Par exemple, peuvent être retenus comme fait traduisant l'insuffisance professionnelle des « erreurs d'interprétation et de compréhension, des initiatives inopportunes », permettant notamment de conclure à « un comportement inadapté au sein d'une structure administrative hiérarchisée » (cf. arrêt de la Cour administrative d'appel de Paris, en date du 09 octobre 2006, n° 03PA00167), une « mauvaise exécution des ordres de service, un manque d'investissement dans les fonctions » (cf. arrêt de la Cour administrative d'appel de Paris, en date du 21 novembre 2006, n° 04PA00634) ou encore un manque « de sérieux et de rigueur dans l'accomplissement des missions [...] confiées » (cf. arrêt de la Cour administrative d'appel de Paris, du 20 mars 2007, n° 06PA01849).

A l'inverse, **il n'existe pas de définition précise ni de liste mettant en avant les actes qui auraient le caractère de faute pouvant entraîner une sanction disciplinaire.** Il revient dès lors à l'autorité territoriale de déterminer si un agent a commis une faute et si celle-ci justifie l'ouverture d'une procédure disciplinaire. L'autorité territoriale devra, dès lors, apporter la preuve que l'agent a commis les manquements qui lui sont reprochés (cf. arrêt de la Cour administrative d'appel de Nantes, en date du 4 octobre 2002, n° 01NT00267). Seuls les faits liés au comportement de l'agent pourront donner lieu à sanction, sa valeur professionnelle ne pourra pas être prise en compte ici. Restant à préciser que **la sanction doit être motivée et proportionnelle à la faute commise**, sous peine d'être annulée par le juge administratif (cf. arrêt du Conseil d'Etat, en date du 9 juin 1978, n° 05911). Or, la loi n'a pas établi de barème de proportionnalité entre le degré de sanction infligée et la faute commise. Naturellement, plus la sanction choisie est sévère, plus le risque de voir le juge relever une

erreur manifeste d'appréciation est élevé. Ainsi, Dès lors que l'administration demande la révocation d'un agent pour faute grave, sanction disciplinaire du quatrième groupe, l'administration devra être en mesure de démontrer la gravité particulière de la faute commise ; à défaut il y a de **forts risques de voir le juge soulever une erreur manifeste d'appréciation de l'administration et annuler cette révocation.**

B – Une distinction nuancée dans les faits

Des faits similaires peuvent entraîner soit une sanction disciplinaire, soit un licenciement pour insuffisance professionnelle en fonction des circonstances attachées au cas. En effet, le juge administratif prend en compte notamment, lors de l'examen de la proportionnalité de la sanction à la faute commise, les circonstances dans lesquelles a été commise la faute, l'âge de l'agent, la charge de travail à laquelle il est soumis, le caractère répétitif ou non du manquement, ainsi que le caractère volontaire ou non de la commettre. Ainsi, si l'agent a fait preuve de mauvaise volonté au cours de l'exercice de ses fonctions la qualification de faute sera conservée, dans la situation inverse, il faudra agir sur la base de l'insuffisance professionnelle.

De même, il convient de préciser que **l'existence de fautes commises par l'agent n'empêche pas la mise en œuvre de la procédure de licenciement pour insuffisance professionnelle.** En effet, le licenciement pour insuffisance professionnelle est possible dès lors que l'essentiel des faits reprochés relèvent de l'insuffisance professionnelle (cf. arrêt de la Cour administrative d'appel de Paris, en date du 20 février 1996, n° 94PA00933), ou que ces faits attestent également de l'incapacité de l'agent à effectuer ses fonctions (cf. arrêt de la Cour administrative d'appel de Paris, en date du 20 mars 2007, n° 06PA01849, relatif à des retards non justifiés de prise de service qui peuvent être considérés comme une incapacité à se plier aux horaires de service).

C – Le caractère non fautif de l'insuffisance professionnelle justifiant l'existence d'une obligation de conseils à la charge l'autorité territoriale

L'insuffisance professionnelle ne suppose pas une faute, mais seulement une inadéquation entre les attentes de l'administration et les prestations de l'agent. **Le licenciement pour insuffisance professionnelle peut être justifié même si l'agent n'a fait l'objet d'aucune sanction disciplinaire par le passé** (cf. arrêt de la Cour administrative d'appel de Bordeaux, en date du 26 juin 2001, n° 97BX00780) **ou s'il exerce convenablement une partie de ses fonctions.** Le licenciement pour insuffisance professionnelle doit reposer sur des éléments circonstanciés (cf. arrêt du Conseil d'Etat, en date du 23 février 1994, n° 136365) et il doit être motivé.

En revanche, il convient, avant d'engager une procédure de licenciement pour insuffisance professionnelle, de s'assurer qu'ont été prodigués à l'intéressé des conseils, des instructions ou des rappels à l'ordre. De même, le juge requiert de l'administration qu'elle vérifie si l'affectation de l'agent à un autre emploi ou l'application d'une sanction disciplinaire adaptée sanctionnant des manquements fautifs de l'agent pourrait lui permettre de faire preuve de son aptitude professionnelle, ou l'inciter à modifier son comportement (cf. arrêt de la Cour administrative d'appel de Bordeaux en date du 05 décembre 2006, n° 05BX01291 ; arrêt de la Cour administrative d'appel de Paris, du 20 mars 2007, n° 06PA01849).

Enfin, **le licenciement d'un agent pour insuffisance professionnelle ne peut intervenir qu'après l'observation de la procédure disciplinaire** (cf. article 93 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984), c'est-à-dire notamment après la convocation de l'instance disciplinaire compétente et l'accès du fonctionnaire à son dossier. Dès lors, la procédure de licenciement pour insuffisance professionnelle rejoint celle qui doit être mise en œuvre lorsque l'autorité territoriale souhaite

sanctionner une faute d'un agent (exclusion faite des sanctions du 1^{er} groupe), puisque, dans les deux cas, la saisine du conseil de discipline est obligatoire¹. De plus, la réunion du conseil de discipline peut, par le biais de l'audition de l'agent et de ses supérieurs hiérarchiques, permettre à l'administration d'avoir une meilleure appréciation des circonstances de faits et, dès lors, de décider si ces faits doivent entraîner une sanction ou un licenciement pour insuffisance professionnelle. Restant à préciser que le principe selon lequel l'autorité territoriale ne peut pas prononcer de sanction plus sévère que celle proposée par le conseil de discipline n'est pas applicable au licenciement pour insuffisance professionnelle, attendu que celui-ci ne fait pas partie des sanctions disciplinaires prévues à l'article 89 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 (cf. arrêt du Conseil d'Etat du 20 janvier 1989, n° 88636).

¹ Afin d'aller plus loin sur la procédure de discipline, vous pouvez vous reporter à la note diffusée sur le site du Centre de gestion www.cdg28.fr dans l'extranet Collectivités : « Instances / Conseil de discipline / Procédure disciplinaire ».