

LICENCIEMENT POUR INSUFFISANCE PROFESSIONNELLE

I / NOTION D'INSUFFISANCE PROFESSIONNELLE

L'insuffisance professionnelle se caractérise par l'inaptitude à exercer les fonctions d'un grade par rapport aux exigences de capacité que l'administration est en droit d'attendre d'un fonctionnaire de ce grade.

Contrairement à la faute disciplinaire, aisée à établir, la qualification d'insuffisance professionnelle relève d'une appréciation plus subjective.

La différence entre ces deux notions peut s'établir par référence aux notions de responsabilité et d'intention.

L'insuffisance professionnelle ne peut pas :

- être fondée sur l'inaptitude physique ou l'état de santé (C.E. 25 fév. 1972, Farrugia : *"Considérant que, par l'arrêté attaqué en date du 30 juillet 1968, le ministre de l'Intérieur a licencié pour insuffisance professionnelle le sieur Farrugia ; qu'il est constant que ce sous-brigadier de la police nationale au corps urbain de Boulogne-sur-Mer s'est montré incapable d'exercer ses fonctions et a été affecté sans succès à divers emplois; que, si, dès le début de sa carrière dans l'administration française, le sieur Farrugia n'a obtenu que des notes médiocres, il résulte des pièces versées au dossier que le comportement du requérant, tel que le relève la décision prononçant son licenciement pour insuffisance professionnelle, est imputable à un état pathologique révélé depuis 1960, et qui après un épisode délirant aigu avait justifié notamment un congé de longue durée pour maladie mentale en 1960 puis, en 1965 et en 1966, deux hospitalisations de six mois chacune en hôpital psychiatrique ainsi que la prescription médicale d'absorption régulière de neuroleptiques; que, dans ces circonstances, le ministre devait tirer les conséquences de l'état de l'intéressé soit en le plaçant en position de congé de maladie, soit en engageant la procédure de mise en congé de longue durée, soit en lui faisant application des dispositions de l'article L.29 du Code des pensions civile et militaire de retraite, mais qu'eu égard à la nature de cet état, la décision par laquelle il a prononcé le licenciement du sieur Farrugia pour insuffisance professionnelle en application de l'article 52 de l'ordonnance du 4 février 1969 est entachée de détournement de procédure; Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le sieur Farrugia est fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de Lille a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la décision ministérielle prononçant son licenciement"*)

- être constatée dans d'autres fonctions que celles occupées lors du licenciement (C.E. 6 juin 1980, Deschoux : *"Considérant que M. Deschoux, titularisé dans le corps des enquêteurs de la police nationale à compter du 1er décembre 1974, a été nommé, en juillet 1975, inspecteur stagiaire de la police nationale et affecté au service régional de police judiciaire de Versailles; que par arrêté du 16 novembre 1976 le ministre de l'intérieur a mis fin au stage de l'intéressé et l'a reversé dans son corps d'origine à compter du 22 novembre 1976; que par un arrêté du même jour le ministre de l'intérieur a suspendu M. Deschoux de ses fonctions en lui maintenant le plein traitement; que par arrêté du 18 février 1977 le ministre a prononcé, pour insuffisance professionnelle, le licenciement de M. Deschoux de son emploi d'enquêteur de la police nationale; que le requérant demande l'annulation du jugement du tribunal administratif de Paris en date du 23 avril 1979 en tant que ce tribunal a rejeté ses conclusions tendant à l'annulation de l'arrêté du 18 février 1977 ;*

Sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre moyen de la requête :

Considérant qu'aux termes de l'article 8 du décret n.72-774 du 16 août 1972 relatif au statut particulier du corps des inspecteurs de la police nationale "A l'issue du stage, les inspecteurs stagiaires jugés aptes sont titularisés dans le grade d'inspecteur et placés au premier échelon. Les autres sont soit licenciés, soit reversés dans leur corps d'origine" et qu'aux termes de l'article 52 de l'ordonnance du 4 février 1959 "Le fonctionnaire qui fait preuve d'insuffisance

professionnelle est, s'il ne peut être reclassé dans un autre emploi, soit admis à faire valoir ses droits à la retraite, soit licencié" ; que si, en application de ces dispositions, le ministre de l'intérieur pouvait, sans entacher sa décision d'erreur manifeste d'appréciation, se fonder sur le comportement général de M. Deschoux dans les différents emplois qu'il avait occupés en qualité d'inspecteur stagiaire pour le reverser dans son corps d'origine, il ne pouvait, sans entacher sa décision d'erreur de droit, inférer de l'inaptitude professionnelle de M. Deschoux à l'exercice des fonctions d'inspecteur de police constatée dans les conditions indiquées ci-dessus, que l'intéressé était également inapte à l'exercice des fonctions d'enquêteur de police et procéder pour insuffisance professionnelle à son licenciement du corps des enquêteurs de police ; que M. Deschoux qui, entre la date de sa nomination en qualité d'inspecteur stagiaire et la date de son licenciement, n'a effectivement exercé aucune des fonctions réservées aux enquêteurs de police est, dès lors, fondé à demander d'une part l'annulation du jugement du tribunal administratif de Paris en date du 23 avril 1979 en tant que ce tribunal a refusé de faire droit à ses conclusions dirigées contre l'arrêté du 18 février 1977, d'autre part l'annulation dudit arrêté").

L'insuffisance professionnelle peut être fondée :

- sur un comportement général dans des relations de travail (C.E. 12 juil. 1978, Ministre de l'Education : "Considérant que par un arrêté en date du 12 septembre 1973, le recteur de l'académie de Nantes a nommé pour une durée d'un an au titre de la législation sur les emplois réservés le sieur Lamperier ouvrier professionnel stagiaire de troisième catégorie pour occuper un poste de cuisinier dans le collège d'enseignement technique des métiers du bâtiment de Nantes; que par une décision en date du 17 juillet 1974, le recteur de l'académie a remis pour prendre effet à l'issue du stage l'intéressé à la disposition du ministère des anciens combattants pour le motif "d'insuffisance professionnelle constatée à la fin du stage" ; Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, notamment de l'avis du supérieur hiérarchique du sieur Lamperier, contresigné par l'attaché d'intendance, que si l'intéressé a fait preuve de ses qualités de cuisinier, son comportement général dans ses relations de travail, qui doit être pris en compte pour l'appréciation de la manière de servir de l'intéressé, n'était pas satisfaisant ; qu'ainsi le motif d'insuffisance professionnelle retenu par le recteur de l'académie de Nantes pour prendre la décision litigieuse n'est entaché ni d'erreur de droit ni d'erreur manifeste d'appréciation ; que par suite le ministre de l'éducation est fondé à soutenir que c'est à tort que par le jugement attaqué le tribunal administratif de Nantes a annulé la décision du recteur de l'académie de Nantes en date du 17 juillet 1974 ;... annulation du jugement ; rejet de la demande")

- ou sur une mauvaise organisation du travail (C.E., 28 fév. 1962, Léandri : "Sur la régularité du jugement du Tribunal administratif de Clermont-Ferrand en date du 26 juin 1959 : Considérant que le tribunal administratif, en fondant sa décision sur ce que les faits reprochés au requérant étaient de nature à justifier une sanction disciplinaire a suffisamment motivé sa décision, dès lors qu'aucun moyen précis n'avait été invoqué par le requérant dans sa demande de première instance pour contester l'exactitude matérielle de chacun des griefs retenus contre lui ; qu'ainsi le moyen tiré de l'insuffisance des motifs du jugement du tribunal administratif manque en fait;

Sur la légalité de l'arrêté du Ministre de l'Education Nationale du 11 décembre 1956 :

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête ;

Considérant que l'arrêté du Ministre de l'Education nationale en date du 11 décembre 1956, mettant fin au contrat intervenu entre le sieur Léandri et l'administration, sans préavis ni indemnité, pour fautes disciplinaires, a été fondé sur quatre griefs retenus contre le requérant; Considérant d'une part que l'un desdits griefs est tiré de la "mauvaise organisation du travail dans son secteur" : qu'il résulte des pièces versées au dossier que ce grief reposait sur l'insuffisance professionnelle du requérant, à l'exclusion de toute faute de nature à justifier une sanction disciplinaire;

Considérant, d'autre part, qu'il ne ressort ni de l'arrêté attaqué ni des pièces versées au dossier que ledit grief puisse être regardé comme présentant en l'espèce un caractère surabondant ; que par suite c'est à tort que le Tribunal administratif de Clermont-Ferrand a refusé d'annuler l'arrêté du Ministre de l'Education Nationale qui lui était déféré ;

Sur les dépens de première instance :

Considérant que, dans les circonstances de l'affaire, il y a lieu de mettre les dépens de première instance à la charge de l'Etat;

DECIDE :

Article 1er : Le jugement susvisé du Tribunal administratif de Clermont-Ferrand en date du 26 juin 1959 et l'arrêté susvisé du Ministre de l'Education nationale en date du 11 décembre 1956 sont annulés").

II / PROCÉDURE DE LICENCIEMENT

Le fonctionnaire qui fait preuve d'insuffisance professionnelle peut être licencié, après observation de la procédure prévue en matière disciplinaire.

L'autorité territoriale informe par écrit le fonctionnaire de la procédure engagée contre lui. Elle lui précise les faits qui lui sont reprochés et l'informe de son droit à communication de son dossier et de la possibilité de se faire assister des défenseurs de son choix.

Elle doit ensuite saisir le conseil de discipline d'un rapport précisant les faits reprochés, le fonctionnaire est invité à prendre connaissance de ce rapport.

Un licenciement pour insuffisance professionnelle est régulier alors même que certains des faits exposés dans le rapport fondant la décision de l'autorité hiérarchique ont le caractère de faute disciplinaire dès lors que l'essentiel des faits reprochés relèvent de l'insuffisance professionnelle (Cour Adm. d'appel de Paris, 20 fév. 1996, Mme CORDANI : "Considérant qu'il résulte de l'instruction que Mme CORDANI a été recrutée par un contrat verbal pour exercer les fonctions de psychologue au sein des quatre crèches municipales de Saint-Cloud ; qu'il découle de la délibération du 16 février 1989 par laquelle le conseil municipal de Saint-Cloud a fixé les conditions d'exercice de ses fonctions ainsi que le taux horaire de sa rémunération, que Mme CORDANI avait la qualité, d'agent non titulaire de la commune rémunéré à la vacation ; Considérant que le maire étant compétent pour prendre, comme il l'a fait, sur le rapport des directrices de crèche, la décision mettant fin aux fonctions de Mme CORDANI, cette décision n'est, dès lors, entachée d'aucun vice de forme pour avoir été prise au vu dudit rapport ; Considérant que par une lettre du maire en date du 29 juin 1992, Mme CORDANI a été informée qu'une mesure de licenciement était envisagée à son encontre et a été invitée à se présenter le 6 juillet à la mairie pour y être entendue ; qu'à la demande expresse de l'intéressée, cet entretien a été reporté au 9 juillet ; qu'à cette dernière date, la requérante a été en mesure de présenter un "résumé explicatif de ses actions de psychologue au sein des crèches municipales" et un "argumentaire en réponse aux accusations portées sur sa compétence professionnelle" ; qu'elle a été ainsi mise en mesure de formuler ses observations préalablement à l'intervention de la mesure de licenciement ; que, par suite elle n'est pas fondée à prétendre qu'elle "n'a pas disposé d'un délai suffisant pour consulter son dossier et présenter les arguments de sa défense" et que la décision attaquée aurait été prise selon une procédure irrégulière ; Considérant que l'arrêté attaqué indique avec une précision suffisante les considérations de fait qui fondent la mesure de licenciement, en énonçant les motifs suivants : "inadaptation au travail en équipe, manque de concertation avec les responsables des crèches, non-respect du caractère consultatif de votre rôle" ; qu'ainsi le moyen tiré de ce que cet arrêté méconnaîtrait les prescriptions de la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs doit être écarté ; Considérant que la délibération du 16 février 1989 du conseil municipal de Saint-Cloud précisait notamment que "le psychologue interviendra uniquement à la demande des parents et sur avis du chef d'établissement ... Afin de pouvoir rémunérer le psychologue, lors de ses interventions, il y a lieu de fixer son tarif horaire" ; qu'ainsi, il ressort clairement de cette délibération que Mme CORDANI devait agir en qualité d'intervenant extérieur et uniquement sur avis du chef d'établissement ; que la requérante ne saurait utilement faire valoir que "cette délibération n'a jamais été portée à (sa) connaissance alors qu'elle n'allègue même pas que celle-ci n'aurait pas fait l'objet d'une publicité régulière ; qu'au surplus, la lettre du 20 mars 1989 adressée aux parents par le maire de Saint-Cloud - dont Mme CORDANI a eu connaissance - confirme que la psychologue peut intervenir "sur simple rendez-vous auprès de

la directrice" ; que, dans ces conditions, les faits reprochés par le rapport du 29 juin 1992 - selon lesquels "Mme CORDANI a consulté des parents malgré l'opposition du médecin et de la directrice. Sans avertir la directrice de la crèche, elle a écrit des comptes-rendus d'observation d'enfants, qui ont été remis aux parents des enfants concernés, ce qui donc impliquait le personnel et la directrice à leur insu...Mme CORDANI refuse la collaboration du pédiatre de crèche" - ont pu être regardés sans que soit pour autant mise en cause l'autonomie technique de l'exercice professionnel de Mme CORDANI, comme des manquements professionnels, alors même que ces faits n'ont été constatés que dans trois des quatre crèches municipales ; qu'en prononçant à raison desdits faits - dont l'exactitude matérielle est suffisamment établie par le rapport des directrices et les autres pièces versées au dossier, notamment la lettre adressée au nom de la commune par M. Lefort des Ylouses dès le 13 novembre 1990, sans qu'elle soit infirmée par les pièces justifiant de l'aptitude de Mme CORDANI à travailler en équipe dans d'autres institutions gérées par la commune de Saint-Cloud ou par des personnes privées une mesure de licenciement pour insuffisance professionnelle, le maire de Saint-Cloud n'a pas commis une erreur d'appréciation ni fondé sa décision sur des faits matériellement inexacts ; Considérant que dans le contexte technique et relationnel propre au fonctionnement d'une équipe médico psycho-éducative et même si certains des motifs exposés peuvent être regardés comme évoquant des faits susceptibles d'être de la nature de ceux pouvant justifier une sanction disciplinaire, les griefs essentiels formulés à l'encontre de la requérante par le rapport des directrices de crèches au vu duquel est intervenue la décision attaquée, qui s'en est approprié les motifs, n'entendaient pas mettre et ne mettaient pas en cause des fautes commises par Mme CORDANI qui eussent été de nature à justifier une telle sanction, mais bien l'inaptitude de la requérante aux contraintes inhérentes au travail dans une équipe pluri-disciplinaire mettant en cause son aptitude professionnelle à l'exercice de ses fonctions au sein de cette équipe ; que la requérante n'est donc pas fondée à soutenir que la décision entreprise serait entachée d'erreur de droit en ce que les faits reprochés... n'étaient pas de nature à entraîner une procédure de licenciement (pour insuffisance professionnelle) mais une procédure disciplinaire" ;

Considérant que si Mme CORDANI fait valoir que la décision entreprise n'a pas été prise dans l'intérêt du service elle ne l'établit pas ;

Considérant qu'il résulte de tout de ce qui précède que Mme CORDANI n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que par le jugement attaqué qui n'est entaché ni d'omission de réponse à moyens, ni de dénaturation du sens et de la portée desdits moyens, le tribunal administratif a rejeté ses conclusions aux fins d'annulation ;

Sur les conclusions à fin d'indemnisation :

Considérant que l'arrêté du 11 juillet 1992 n'étant entaché d'aucune des illégalités invoquées par la requérante, celle-ci ne saurait prétendre que le maire de la commune aurait commis une faute de nature à engager à son égard la responsabilité de la commune ; que, dès lors, Mme CORDANI n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif de Paris a rejeté ses conclusions tendant à ce que la commune soit condamnée à lui verser une indemnité en réparation du préjudice qu'elle estime avoir subi :

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de Mme CORDANI est rejetée").

Le licenciement pour insuffisance professionnelle est justifié même si l'agent n'a fait l'objet d'aucune sanction disciplinaire antérieure (Cour Adm. d'appel de Bordeaux, 26 juin 2001 M. Faget : "Considérant que, par arrêté du 22 août 1994, le maire de Martignas sur Jalle a prononcé le licenciement de M. Faget, agent titulaire de la commune, chargé de l'entretien des espaces verts de la commune ; que cette décision est motivée par l'insuffisance professionnelle de l'intéressé ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que M. Faget a fait preuve de graves négligences dans l'entretien des terrains qui lui étaient confiés et de persistantes carences dans l'exécution de son travail ; que ces déficiences dans sa manière de servir, que n'infirmant ni le niveau de ses notes ni la teneur de ses appréciations littérales ni les modalités de son avancement et dont aucun élément du dossier ne révèle qu'elles seraient imputables à une inadéquation des moyens mis à sa disposition, caractérisent une insuffisance professionnelle ; que s'il est vrai que la rétention de documents administratifs, qu'a fait en outre valoir l'administration en défense, et qu'ont cru devoir également retenir les premiers juges, n'est pas au nombre des faits qui figurent dans la motivation de la décision attaquée, les lacunes

susanalysées, que décrit la mesure contestée et qui sont constitutives, ainsi qu'il est dit ci-dessus, d'insuffisance professionnelle, suffisent à justifier la mesure de licenciement ; que le moyen tiré de l'absence de sanction disciplinaire antérieure est inopérant lorsque l'insuffisance professionnelle fonde, comme c'est le cas en l'espèce, le licenciement ;

Considérant que si le requérant soutient que la décision attaquée est entachée de détournement de pouvoir et se prévaut, à l'appui de ce moyen, de ce que le maire aurait fait preuve d'une animosité personnelle à son encontre, aucun élément du dossier ne vient étayer ses dires ; que le moyen tiré d'un détournement de pouvoir ne peut donc qu'être écarté ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que M. Faget n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Bordeaux a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la décision du maire de Martignas sur Jalle prononçant son licenciement ;

Considérant que le présent arrêt, qui confirme le rejet de la demande de M. Faget, n'appelle aucune des mesures d'exécution que celui-ci sollicite sur le fondement de l'article L.8-2 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, repris aux articles L.911-1 et L.911-2 du code de justice administrative ; que, par suite et en tout état de cause, ces conclusions à fin d'exécution ne peuvent être accueillies ;

Considérant que les dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la commune de Martignas sur Jalle, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, soit condamnée à verser à M. Faget la somme que celui-ci demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ;

Décide :

Article 1er : La requête de M. Faget est rejetée").

Le conseil de discipline émet un avis qui doit être motivé. L'autorité territoriale n'est pas tenue de suivre cet avis.

La décision prise par l'autorité territoriale doit être motivée.

Le fonctionnaire licencié pour insuffisance professionnelle peut présenter un recours auprès du conseil de discipline de recours.

III / INDEMNITÉ

- condition d'octroi

Le fonctionnaire licencié pour insuffisance professionnelle qui ne satisfait pas aux conditions pour être admis à la retraite à jouissance immédiate a droit, sauf cas de faute lourde, à une indemnité de licenciement.

La qualification de la faute relève de la compétence de l'autorité territoriale sous le contrôle du juge administratif.

- montant

L'indemnité est égale aux 3/4 du traitement brut afférent au dernier mois d'activité, multiplié par le nombre d'années de service valables pour la retraite limité à 15 ans.

Le calcul est opéré sur la base du traitement en vigueur à la date du licenciement majoré du supplément familial et de l'indemnité de résidence.

IV / CONTRÔLE DU JUGE

Le juge administratif contrôle la qualification d'insuffisance professionnelle.

Il apprécie en particulier l'existence matérielle des faits et leur qualification juridique, après avoir vérifié que la procédure s'est déroulée régulièrement.