

LE LICENCIEMENT POUR INSUFFISANCE PROFESSIONNELLE DES FONCTIONNAIRES ET DES STAGIAIRES

De quoi s'agit-il ?

Il s'agit de l'une des causes de licenciement, énoncée à l'article L 553-1, 3°) du GGFP.

Qui est concerné ?

L'ensemble des fonctionnaires, y compris les stagiaires.

Quelles sont les caractéristiques de l'insuffisance professionnelle ?

L'insuffisance professionnelle diffère de la compétence théorique de l'agent qui est appréciée dès les épreuves de recrutement, c'est-à-dire à l'occasion du concours ou lors de l'examen professionnel. L'insuffisance professionnelle apparaît après le recrutement initial d'un fonctionnaire, soit dès le début de carrière, soit pendant le stage, soit en cours de carrière. Eu égard à la durée du stage, souvent au moins 1 an, ce type de licenciement en cours de carrière devrait en conséquence être rarissime. Dans de très nombreux cas, l'insuffisance professionnelle aboutit au licenciement de l'agent à l'issue du stage.

Le problème réside dans l'absence de définition de cette insuffisance au sein du statut général qui se limite à en faire mention. De cette absence de définition légale résultent en conséquence des approches jurisprudentielles, à savoir des critères élaborés par le Juge. Ainsi, l'insuffisance professionnelle est caractérisée par l'incapacité d'un agent à exercer les fonctions d'un grade (CE 31 mai 1968, *Dame Duprerré*, n°67050 p.364) par rapport aux exigences de capacités que l'administration est en droit d'attendre d'un fonctionnaire d'un tel grade.

L'insuffisance professionnelle peut être caractérisée par le comportement général dans les relations de travail (CE 19 février 1954, *Couture*, n°18198 p.116) et la mauvaise organisation du travail. Elle s'apprécie dans l'activité quotidienne ; elle ne peut reposer sur des défaillances occasionnelles.

Il s'agit d'une remise en cause tant du savoir-faire que du savoir-être de l'agent. La théorie du faisceau d'indices permet de la mettre en lumière au travers de l'accumulation d'actes ou de négligences, de carences, ou de lenteur dans l'exécution des missions, voire de médiocrité, ce dont il résultera des rappels à l'ordre itératifs, mais aussi au travers de comportements inadaptés. Cette inadaptation peut résulter, soit du comportement individuel de l'agent par son manque d'implication, de motivation, le rejet de l'adhésion à la politique de l'employeur ou l'absence de conscience professionnelle, mais aussi dans ses relations conflictuelles avec les usagers, y compris ces collègues ou sa hiérarchie, ainsi que l'incapacité à travailler en équipe.

Ainsi, la jurisprudence administrative, et notamment le Juge du fond qui est compétent pour apprécier la qualification juridique des faits, a considéré que l'insuffisance professionnelle était caractérisée, notamment dans les situations ci-après :

- Incompétence managériale du directeur de la culture d'une collectivité caractérisée par « le fait que l'intéressé tenait habituellement en présence d'agents placés sous son autorité des propos grossiers, déplacés et dévalorisants de nature à heurter gravement certains de ses collaborateurs ou collaboratrices alors que ces fonctions sont

principalement managériales » (CE 20 mai 2016, Communauté Urbaine de Strasbourg, n°387105, Rec. Lebon) ;

- Agent faible en manuel, qualités d'exécution, de rapidité et de finition très moyennes et des problèmes généraux de ponctualité et de comportement (CAA de Marseille, 9 mars 2004, n°00MA01575) ;
- Qualité du travail, en dépit de plusieurs changements d'affectation, qui ne s'est pas améliorée et, malgré les conseils reçus, l'agent a fait preuve d'un comportement professionnel inadapté, de désinvolture et de manque de conscience professionnelle en matière d'horaires de travail et de congés (CAA de Marseille, 21 novembre 2000, n°97MA11685) ;
- Lacunes dans les connaissances pratiques, d'initiatives, réelles difficultés rencontrées à s'intégrer dans l'équipe de travail, en raison notamment du conflit entretenu avec son supérieur direct (CAA de Lyon, 20 novembre 2000, n°98LY00498) ;
- S'agissant d'une éducatrice jeunes enfants, inaptitude en raison des difficultés pratiques dans ses relations avec les enfants et erreurs de comportement, notamment en matière de respect des normes d'hygiène (CAA de Lyon, 3 octobre 2000, n°97LY02928) ;
- Exercice de manière irrégulière et superficielle des fonctions et coopération insatisfaisante avec les collègues de travail (CAA de Nantes, 8 juillet 1999, n°96NT00447) ;
- Incapacité à s'organiser, à remplir les tâches administratives qui sont les siennes, y compris les plus simples, et de nature à compromettre la bonne marche de l'administration communale (CE 16 octobre 1998, Commune de Clèdes, n° 155080).

Quelles sont les limites à la qualification de l'insuffisance professionnelle ?

En préalable, il importe de relever que l'employeur doit démontrer l'insuffisance professionnelle. À cette fin, en règle générale, il établit un rapport la constatant. Ce rapport doit démontrer cette insuffisance au travers des faits précis et non contestables. Ainsi, elle doit être démontrée par des pièces probantes. Aussi, le licenciement d'un agent sera annulé dès lors que les dysfonctionnements et insuffisances reprochés par l'employeur ne sont étayés par aucun fait ni aucune pièce précise (CE 12 juin 2009, *Commune du Prêcheur* n°312332).

Ensuite, l'encadrement de la notion d'insuffisance professionnelle résulte des notions de corps ou de cadre d'emplois, qui impose le respect des missions dévolues statutairement à l'agent en fonction de son grade.

En effet, par principe, l'insuffisance professionnelle doit être définie comme l'incapacité pour un agent à exécuter correctement les tâches qui lui ont été confiées, conformément aux exigences que l'employeur est en droit d'attendre d'un fonctionnaire de son grade (CE *Dame Duprerré infra*). A contrario, l'incapacité professionnelle d'un agent dans l'exercice de missions ne correspondant pas à celles qu'il a vocation à exercer compte tenu de son grade ne peut légalement justifier une mesure de licenciement (CE 27 janvier 1993, *M. Mathot* n°106527). De même, encourt la nullité, le licenciement justifié par le motif que l'agent serait incompétent dans des fonctions autres que les siennes (CE 6 juin 1980, *Deschoux*, n°18435 p.260).

Ainsi, l'agent ne peut être évincé au motif qu'il remplit mal ses fonctions, dès lors que ces fonctions ne correspondent pas à son grade. En conséquence, le licenciement pour insuffisance professionnelle d'un adjoint administratif territorial employé en qualité de secrétaire de mairie dans une commune de plus de 2 000 habitants, alors qu'un tel poste, aux termes du décret de référence, ne peut être occupé par un agent d'un tel grade, que dans les communes de moins de 2 000 habitants, sera annulé (CE 9 juin 2020, *Commune d'Ouveillan*, n°425620).

Plus encore, il importe de relever le caractère substantiel des fonctions qu'il appartient à l'agent d'assurer pour en conclure à l'insuffisance professionnelle. Ainsi, le Conseil d'État, s'agissant d'une éducatrice territoriale de jeunes enfants, a relevé que *même si les difficultés relationnelles avec certains agents étaient établies, elles ne pouvaient suffire à caractériser l'inaptitude de l'intéressée à exercer l'ensemble des fonctions correspondant au grade qu'elle détient dans le cadre d'emplois, relevant de la catégorie B, des éducateurs territoriaux de jeunes enfants, lesquelles ne sont, pour l'essentiel, pas des fonctions d'encadrement* (CE 20 juillet 2021, *Communauté de communes Val de Charente*, n°441096.)

De même, l'employeur ne peut arguer de l'inaptitude professionnelle d'un agent à exercer les fonctions qui lui ont été confiées, alors que celui-ci est en position de détachement auprès d'un autre employeur (CAA Paris, 22 septembre 2005, *Commune de Neuilly-sur-Seine* n°01PA02574).

Quels sont les autres motifs d'illégalité du licenciement ?

Il convient de relever deux autres motifs d'illégalité du licenciement : l'interdiction de licenciement des femmes en période de grossesse, et l'erreur dans la qualification juridique des causes du licenciement.

Les femmes, en état de grossesse médicalement constaté, bénéficient d'un régime spécifique de protection contre le licenciement. Ainsi, le Conseil d'État a érigé en **principe général de droit** l'interdiction du licenciement des femmes en état de grossesse employées dans les services publics (CE Ass. 8 juin 1973, *Dame Peynet*, n°80232 p.406).

L'interdiction porte sur la durée du congé maternité et les 10 semaines qui suivent. Même s'il devait intervenir après cette période, aucun licenciement ne peut être prononcé ou notifié à l'agent (CE 9 juillet 1997, *Centre hospitalier de Draguignan*, n°158347). Cette interdiction s'applique également aux agents stagiaires (CE 20 mars 1987, *Commune de Bonneval*, n°62553 p.99).

À noter : une mesure de licenciement pour insuffisance professionnelle, prononcée en conséquence d'un refus de titularisation en fin de stage, est exclue du champ de l'interdiction. Une fonctionnaire stagiaire en état de grossesse peut donc légalement être licenciée à l'expiration de la période de stage (CE 26 mai 1982, *Mme Caius* n°12002 p.188).

Quelles sont les erreurs de qualification d'insuffisance professionnelle ?

Il apparaît souvent que le Juge est amené à annuler le licenciement pour insuffisance professionnelle en raison d'une qualification erronée de la situation. En effet, soit il est commis une confusion entre l'insuffisance professionnelle et la faute de l'agent, qui relève du contentieux disciplinaire, soit entre l'insuffisance professionnelle et les déficiences de l'agent en conséquence de son état de santé.

L'insuffisance professionnelle ne doit en aucun cas être confondue avec un comportement fautif relevant d'une sanction disciplinaire (CE 26 novembre 1993, *Commune de Condom* n° 104025). Il appartient à l'employeur de déterminer quelle procédure doit être utilisée, en s'abstenant de toute confusion qui serait sanctionnée par l'annulation de la décision par le Juge.

L'insuffisance professionnelle se distingue de la faute disciplinaire en ce qu'elle n'induit pas de faute caractérisée, sanctionnée dans le cadre d'une procédure disciplinaire, mais «*un manque de diligence, de rigueur dans l'exécution du travail, l'inaptitude à exercer ses tâches professionnelles de la part de l'agent visé* » (CE 17 mars 2004, *CNRS*, n° 205436).

Il appartient à l'employeur de déterminer si le licenciement a un motif disciplinaire ou non., ce qui doit notamment l'amener à rechercher le caractère volontaire ou non de la commission des faits

incriminés par l'agent. Le comportement volontaire sera considéré comme fautif, alors qu'il s'agira d'insuffisance professionnelle si l'agent était dans une situation de contrainte.

Ainsi, la méconnaissance d'obligations professionnelles en matière d'obéissance hiérarchique ou d'exécution des obligations, par exemple, ne relève pas d'une insuffisance professionnelle, mais constitue une faute disciplinaire. A cet égard, les motivations du Juge se doivent d'être très explicites (voir par exemple administratifs : CAA Bordeaux, 12 juin 2012, Syndicat mixte de Pierrefonds, n°11BX03228 et n°11BX03229).

De même que la faute ne peut donner lieu à licenciement pour insuffisance professionnelle, l'insuffisance professionnelle ne peut donner lieu à une sanction disciplinaire, mais uniquement à un licenciement. Toutefois, il convient de relever que la distinction entre incompétence et faute relève parfois d'une analyse du Juge assez délicate (par exemple, CAA Paris, 15 mars 2005, *Ministère de l'Intérieur*, n°02PA01400 : le refus par un commandant de police d'enregistrer une plainte, suite à l'agression physique dont avait été victime un père de famille, ne constitue pas une faute, eu égard aux pièces du dossier, mais caractérise l'insuffisance professionnelle).

De même que l'insuffisance professionnelle se distingue de la faute disciplinaire, elle diffère de l'incapacité physique de l'agent en ce que l'insuffisance professionnelle relève de faits objectifs, à l'exclusion de tout lien avec l'état de santé de l'agent. En effet, il convient de traiter l'incapacité physique de l'agent par l'application des différents textes statutaires régissant les cas d'indisponibilité physique. En conséquence, l'incapacité du fonctionnaire à exercer correctement ses missions en raison des troubles affectant son état de santé ne saurait justifier un licenciement pour insuffisance professionnelle (CE 2 mars 1951, *Bégué*, n°82514 p.132 s'agissant du refus de réintégrer un agent sur emploi réservé ; CAA Nancy, 4 avril 1996, *Commune de Vesoul*, n°95NC00476), cette incapacité devant relever de la réglementation applicable aux différents congés de maladie (CE 25 février 1972, *Farrugia*, n°80674 p.167).

Pour les stagiaires, la valeur professionnelle s'apprécie essentiellement durant le stage qui conditionne la titularisation. Par principe, l'agent stagiaire étant soumis à un statut précaire lui donnant seulement vocation et non droit à être titularisé, sa titularisation est soumise au bon déroulement de sa période de stage. L'autorité de nomination ne peut licencier un stagiaire au motif de son insuffisance professionnelle qu'à compter de la moitié de la durée normale de stage ou au terme de cette période, mais cette décision doit comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui en constituent le fondement (CE 15 février 1995, *Commune de Noisy-le-Grand*, n°115243.).

Quelle conséquence pour l'agent de la reconnaissance de son insuffisance professionnelle ?

L'employeur qui relève l'insuffisance professionnelle d'un agent a le choix entre différentes mesures selon que l'agent est stagiaire ou fonctionnaire.

- Il pourra, soit faire redoubler le stage, soit licencier le stagiaire ;
- Il pourra, soit changer l'agent d'affectation, sur un poste plus en lien avec son savoir-être, soit le licencier.

Mais, eu égard au fait que l'insuffisance professionnelle impose de prendre en compte les fonctions qui incombent à l'agent en considération de son grade, en l'absence de texte l'imposant, l'employeur n'est contraint à aucune obligation de rechercher un reclassement sur un autre emploi correspondant à son grade (CE 18 janvier 2017, *Ministère de l'Education nationale*, n°390396, Recueil Lebon) *a fortiori* évidemment sur un grade différent.

Quelles sont les obligations de l'employeur ?

L'insuffisance professionnelle ne saurait prospérer dès lors que l'employeur ne permet pas à l'agent de démontrer ses compétences. Tout au contraire, il doit offrir à l'agent une assistance, et évidemment, toutes les formations statutaires et en lien avec l'exercice des missions, auxquelles celui-ci peut prétendre. Il en résulte, par exemple, l'interdiction du licenciement pour insuffisance professionnelle au cours de la première moitié du stage, puisque le stagiaire est encore trop peu avancé dans sa période probatoire (CE 1er février 2012, *Commune d'Incarville*, n°336362, Recueil Lebon.). De même, l'employeur qui aura, par exemple, refusé toute formation à l'agent, sera ensuite dans une situation particulièrement inconfortable pour justifier de l'insuffisance professionnelle.

Quelle est la procédure du licenciement ?

Il importe de relever que la procédure de licenciement diffère, pour les fonctionnaires et les stagiaires, de celle applicable aux contractuels, même de droit public. En effet, l'employeur n'est pas soumis à l'obligation de convoquer les fonctionnaires ou les stagiaires à un entretien préalable. En effet, aucune disposition législative ou réglementaire n'impose à l'administration de convoquer un fonctionnaire à un entretien préalable à son licenciement pour insuffisance professionnelle (CAA Nancy, 31 janvier 2013, *Commune de Lorry-lès-Metz* n°12NC00246).

Comme pour les contractuels, la procédure débute par la notification (envoi en recommandé avec AR, ou remise en main propre contre décharge) d'une lettre d'information. Cette lettre précise les motifs pour lesquels le licenciement est envisagé, la date effective du licenciement, et le droit de se faire assister par une personne de son choix. Elle est également l'occasion d'inviter l'agent à consulter son dossier, qui constitue une formalité obligatoire (CE 27 septembre 1991, *Ministère de la Défense*, n°98183).

Afin de pouvoir assurer sa défense, outre les pièces traditionnelles du dossier, l'agent doit pouvoir prendre connaissance de l'intégralité des pièces relatives aux faits incriminés, en premier lieu le rapport établissant l'insuffisance professionnelle, mais aussi les pièces favorables dont il pourrait arguer au cours de la procédure engagée à son encontre (CE 17 mars 2004, *CNRS*, n°205436).

Conformément au principe du contradictoire, et afin de voir l'agent garanti dans les droits de la défense, la procédure de licenciement pour insuffisance professionnelle se poursuit après observation de la procédure prévue en matière disciplinaire (CE 19 février 1954, *Couture*, n°18198 p.116).

Pour les fonctionnaires, l'employeur saisit le conseil de discipline. Le Président du conseil de discipline convoque, à peine de nullité de la procédure, outre les membres du conseil de discipline, l'agent et l'employeur 15 jours avant la date de la réunion (CAA Nancy, 7 mai 2002, *CNRS* n°97NC00566).

Les 2 parties peuvent présenter devant le conseil de discipline des observations écrites ou orales, citer des témoins, et se faire assister par le conseil de leur choix. Le conseil de discipline apprécie la qualification des faits incriminés pour se prononcer sur la réalité de l'insuffisance professionnelle, puis il délibère. Le procès-verbal de la délibération est notifié aux parties. Il s'agit d'un avis obligatoire mais qui peut ne pas être conforme : l'employeur n'est pas tenu de suivre l'avis du conseil de discipline.

La décision de l'employeur intervient ensuite ; elle doit être motivée (sur l'obligation de motivation s'agissant d'un stagiaire licencié avant le terme de son stage : CE du 16 octobre 1987, *Hôpital Saint-Jacques de DIEUZE*, n°60173).

S'agissant des stagiaires, l'employeur saisit non pas le conseil de discipline, mais la commission administrative paritaire compétente (CAP) pour les agents du corps ou du cadre d'emplois auquel

le stagiaire aspire (CE 22 juin 1992, *Dufour* n°96473). **À noter** : la CAP n'est pas saisie dans le cas où l'aptitude professionnelle doit être appréciée par un jury.

L'employeur notifie ensuite sa décision à l'agent, titulaire ou stagiaire. Cette décision doit être motivée, et impérativement comporter les motifs du licenciement, ainsi que la date d'effet de celui-ci.

Quels sont les droits des agents ?

Les agents licenciés ont droit à une indemnité de licenciement ainsi qu'à une indemnisation au titre du chômage.

Pour les fonctionnaires, l'indemnité de licenciement est égale à :

Traitement brut X 75% X nombre d'années de services validé pour la retraite (dans la limite de 15 années).

Le traitement brut est celui perçu au cours du dernier mois d'activité. Il convient d'y ajouter, le cas échéant, l'indemnité de résidence ainsi que le supplément familial de traitement.

Dans la fonction publique de l'État et la fonction publique hospitalière, l'indemnité est versée mensuellement dans la limite du traitement antérieurement perçu. Cette faculté est également possible dans la fonction publique territoriale, mais les textes précisent qu'elle y est normalement versée en capital.

Les versements cessent dès l'entrée en jouissance d'une pension de retraite.

Cette indemnité n'est ni assujettie aux cotisations sociales, ni imposable au titre de l'impôt sur le revenu ; elle n'est soumise qu'à la CSG et au RDS.

À noter : pour les agents de la fonction publique hospitalière, en l'absence de décret déterminant les modalités d'indemnisation, c'est un arrêté qui est applicable (CE 29 janvier 2014, *EHPAD André Virondeau*, n°356196).

Pour les stagiaires, aucune indemnité de licenciement n'est versée.

Dans la fonction publique territoriale, si le stagiaire licencié pour insuffisance professionnelle est toujours inscrit sur la liste d'aptitude, le licenciement n'a pas d'effet vis-à-vis des autres employeurs. Il peut donc être recruté en qualité de stagiaire dans une autre collectivité.

Si l'agent est titulaire dans un autre corps ou cadre d'emplois avant sa nomination en tant que stagiaire, il est réintégré dans ce corps ou cadre d'emplois d'origine.

Dans tous les cas, sous réserve du respect des conditions de droit commun, l'agent licencié pour insuffisance professionnelle bénéficie de l'allocation pour perte d'emploi.

Quels sont les recours possibles contre la décision de licenciement ?

Lorsque le licenciement lui a été notifié, l'agent peut :

- Saisir l'autorité administrative d'une demande de recours gracieux ou hiérarchique (en fonction de l'autorité décisionnaire) tendant au retrait de cette mesure ;
- Saisir le juge administratif d'un recours en excès de pouvoir à l'encontre de la décision prononçant le licenciement dans les 2 mois suivant la date de sa notification.

La conséquence de l'annulation par le Juge du licenciement diffère selon le statut de l'agent :

Pour les fonctionnaires, l'annulation emporte réintégration dans les fonctions, avec tous les effets de la nullité en matière de rémunération, avancement, etc.

Pour les stagiaires, il importe de rappeler que le Juge se refuse toujours à faire œuvre d'administrateur en imposant la titularisation du requérant. Il en résulte que l'agent est maintenu en qualité de stagiaire, avec toutes les conséquences qui en résultent, eu égard au laps de temps entre le licenciement et la notification de son annulation.

Textes en vigueur :

CGFP : articles [L263-4](#), [L327-1](#), [L327-4](#), [L550-1](#), [L553-1 à L553-3](#), [R327-66](#) à [R327-69](#) ;
[Décret n°85-186 du 7 février 1985 relatif à l'indemnité de licenciement pour insuffisance professionnelle due aux fonctionnaires des collectivités territoriales](#) ;

Décret n°85-986 du 16 septembre 1985 relatif aux positions administratives, à la mise à disposition, à l'intégration et à la cessation définitive de fonctions dans la FPE : article [61](#) ;

Décret n°91-298 portant dispositions statutaires applicables aux fonctionnaires territoriaux nommés dans des emplois permanents à temps non complet : article [15](#), [16](#), [28](#) à [33-1](#) ;

[Arrêté du 19 décembre 1983 relatif à l'indemnisation des agents des établissements d'hospitalisation publics et de certains établissements à caractère social licenciés pour insuffisance professionnelle NOR : LGFX0314424A](#).