

20 avr. 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires) vont considérablement augmenter. Faut-il citer ici le récent jugement du tribunal administratif de Strasbourg, du 30 juin 2016 (n° 1503402), dans lequel le juge a dû apprécier au regard des obligations de réserve et de secret professionnel d'un agent contractuel hospitalier le signalement adressé au maire, mettant gravement en cause l'établissement hospitalier

dans la pollution d'une rivière par rejet de ses eaux usées. Ce domaine de la conciliation entre alerte éthique et obligations déontologiques, singulièrement le secret professionnel, constitue à n'en pas douter, une nouvelle zone de risque contentieux majeur (déjà, CE 10 oct. 2012, n° 347128, *Office public de l'habitat de Châtillon*, Lebon ; AJDA 2012. 1929).

Cet arrêt sera mentionné au Lebon.

Samuel Dyens

## Des carences managériales peuvent caractériser l'insuffisance professionnelle d'un agent contractuel de direction

Conseil d'État, 20 mai 2016, n° 387105 - *Communauté urbaine de Strasbourg*

**Mots-clés :** RESSOURCES HUMAINES \* Fonctionnaire et agent public \* Cessation de fonctions \* Licenciement \* Insuffisance professionnelle

**Solution :** Le Conseil d'État juge qu'un directeur du service culturel peut être légalement licencié pour insuffisance professionnelle lorsque celui-ci s'avère incapable de développer des relations de travail normales au sein de son service, quand bien même ses compétences techniques sont avérées.

« 5. Considérant toutefois qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, pour licencier M. A. pour insuffisance professionnelle, le président de la communauté urbaine de Strasbourg s'est fondé sur son incapacité à développer des relations de travail adéquates avec ses équipes, cette insuffisante compétence managériale étant susceptible de compromettre le bon fonctionnement du service public; qu'alors même que la communauté urbaine de Strasbourg ne contestait pas les connaissances techniques de l'intéressé en matière d'action culturelle, la fonction de directeur de la culture exercée par M. A., de nature essentiellement managériale, ainsi que la mission de réorganisation et de rationalisation du service culturel qui lui était également confiée exigeaient des qualités professionnelles de gestion, de communication, de dialogue et de conduite du changement, ainsi d'ailleurs que sa fiche de poste le mentionnait; que les carences ainsi relevées dans la manière de servir de M. A., de nature à établir son incapacité à remplir les fonctions qui lui avaient été confiées par la communauté urbaine de Strasbourg, étaient corroborées par des témoignages versés au dossier soumis aux juges du fond; que, par suite, en jugeant que la manière de servir de M. A. n'était pas de nature à justifier son licenciement pour insuffisance professionnelle, la cour a inexactement qualifié les faits qui lui étaient soumis. »

**Observations :** La communauté urbaine de Strasbourg a recruté un directeur du service culture pour trois ans afin de conduire la politique culturelle de la collectivité et de réorganiser le service.

Dès la première année de service, de nombreux collaborateurs se sont plaints des méthodes managériales brutales et condescendantes du directeur, générant une crise interne grave. La collectivité a

décidé, au terme d'une enquête interne établissant la réalité du comportement inadapté de l'agent, de le suspendre et d'engager une procédure disciplinaire à son encontre. Finalement, elle y mettra un terme et décidera de le licencier pour insuffisance professionnelle. Le directeur a contesté tant l'arrêté de suspension de fonctions que son licenciement et demandé des dommages et intérêts. La cour administrative d'appel, saisie du rejet de ses conclusions, a prononcé l'annulation des deux arrêtés. Sur pourvoi de la communauté urbaine de Strasbourg, le Conseil d'État a cassé l'arrêt de la cour, considérant qu'elle avait commis une erreur de qualification juridique des faits en refusant d'appréhender les défaillances managériales de l'agent pour juger sa manière de servir.

L'insuffisance professionnelle traduit l'incapacité de l'agent à exécuter ses tâches de manière satisfaisante, à accomplir les missions qui lui ont été confiées (CE 31 mai 1968, n° 67050, *M<sup>me</sup> Duperré*, Lebon), c'est-à-dire une « mauvaise exécution des ordres de service, un manque d'investissement dans les fonctions » (CAA Paris, 21 nov. 2006, n° 04PA00634).

Le juge exerce un contrôle normal sur la qualification du licenciement (CE 28 nov. 1990, n° 78450, *Havel*, Lebon 848 ; CAA Versailles, 13 nov. 2008, n° 08VE01079, *De Beaufort*, AJFP 2009. 99). Il prend en compte la manière de servir de l'agent dans son ensemble et recherche si elle perturbe le fonctionnement du service (CE 25 sept. 1991, n° 86542, *Guillemette*; CE 13 janv. 1995, n° 143109, *CCI de Lille-Roubaix-Tourcoing*; CE 21 févr. 1997, n° 140240, AJFP 1997. 45; *ibid.* 46, note P. B.).

Si la qualité des compétences techniques mises en œuvre est essentielle pour apprécier la valeur d'un agent, le juge ne demeure pas indifférent à son caractère et à ses relations professionnelles entretenues avec ses collègues. Ainsi considère-t-il que constitue un licenciement pour insuffisance professionnelle régulier celui d'un directeur de régie défaillant dans la gestion du personnel et entretenant des relations difficiles avec les organes de direction (CE 28 nov. 1990, *Havel*, préc.), d'une assistante sociale et d'un praticien hospitalier en butte avec le personnel et le corps médical (CE 25 sept. 1991, *Guillemette*, préc.; CE 21 févr. 1997, n° 140240, préc.), du directeur d'une chambre de commerce et d'industrie défaillant « dans la gestion de son personnel, ce qui a pour conséquence de créer parmi celui-ci un climat de défiance, de démotivation de nature à compromettre gravement la marche de l'établissement » (CE 13 janv. 1995, *CCI de Lille-Roubaix-Tourcoing*, préc.).

Mais dans l'ensemble, ces agents faisaient également montre de carences techniques dans leur manière de servir.

Dans la décision rapportée, les compétences en matière d'action culturelle du directeur du service de la communauté urbaine n'étaient pas mises en cause, mais au contraire avérées. Seul son comportement, violent, sexiste et humiliant, à l'égard des agents sous son autorité, a fondé le licenciement pour insuffisance professionnelle.

Le Conseil d'État dans cet arrêt retient que des carences managériales suffisent à caractériser une insuffisance professionnelle, considérant que des fonctions de direction sont de nature essentiellement managériale.

Ainsi, la Haute juridiction administrative attend des agents de direction des qualités professionnelles particulières, non pas seulement techniques mais également relationnelles et managériales dont la carence est de nature à justifier un licenciement. Elle précise la fonction de direction, exigeant un comportement cohérent et respectueux des collègues, « des qualités de gestion, communication et dialogue ».

Pour intéressante que soit cette solution, on retiendra que dans son arrêt, le Conseil d'État ne contribue pas à éclaircir la distinction entre faute disciplinaire et insuffisance professionnelle.

Certes, le juge admet que des faits peuvent constituer une faute professionnelle et être également de nature à justifier un licenciement professionnel (CE 22 oct. 1993, n° 122191, *CCI de Digne et des Alpes de Haute-Provence*, Lebon 579; CE 17 mars 2004, n° 205436, *Provost*, Lebon; AJDA 2004. 1495). Les propos outrageants, blessant et sexistes retenus en l'espèce revêtent ce

caractère fautif. On relèvera d'ailleurs que l'autorité territoriale avait dans un premier temps engagé une procédure disciplinaire à l'encontre de l'agent pour, ensuite, changer de fondement et prononcer un licenciement pour insuffisance professionnelle. Le Conseil d'État confirme donc cette confusion des faits et des fautes.

Mais il juge surtout légal l'arrêté de suspension de fonction du directeur culturel, alors que la loi ne prévoit la suspension de fonction à titre conservatoire qu'en cas « de faute grave » (loi n° 83-634 du 13 juill. 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, art. 30) et que le juge du fond considère généralement que l'insuffisance professionnelle n'est pas au nombre des motifs de nature à justifier une telle mesure (CAA Nancy 16 oct. 2004, n° 00NC00827, *Spiet*).

*Cet arrêt sera publié au Lebon.*

**Delphine Krust**

#### Rappel pratique

Le personnel de direction de la fonction publique doit faire preuve de qualités managériales, d'écoute et de dialogue. Ces missions sont considérées comme essentielles des fonctions et leur carence peut justifier, d'une part, une mesure de suspension à titre conservatoire lorsque le fonctionnement du service s'en trouve compromis, d'autre part, un licenciement pour insuffisance professionnelle.

## Protection fonctionnelle et responsabilité de l'employeur : la coexistence n'emporte pas l'articulation

Conseil d'État, 20 mai 2016, n° 387571 - *Hôpitaux civils de Colmar*

**Mots-clés :** RESSOURCES HUMAINES \* Fonctionnaire territorial \* Protection fonctionnelle \* Risques psychosociaux \* Responsabilité de l'administration envers ses agents \* Responsabilité pour faute de l'administration

**Solution :** La possibilité dont dispose un agent public victime d'attaques de bénéficier de la protection fonctionnelle de son employeur ne le prive pas de celle d'engager la responsabilité pour faute de ce dernier.

« La circonstance qu'un agent soit susceptible de bénéficier de la protection de la collectivité qui l'emploie pour obtenir réparation d'un préjudice qu'il estime avoir subi ne fait pas obstacle à ce qu'il recherche pour les mêmes faits, la responsabilité pour faute de cette collectivité ».

**Observations :** Si la décision rendue par le Conseil d'État le 20 mai 2016 dans une affaire concernant les Hôpitaux civils de Colmar présente un intérêt tout particulier, ce n'est pas pour sa contribution à l'abondante jurisprudence relative à la responsabilité hospitalière mais bien pour son apport à la notion de protection fonctionnelle dans un contexte où le législateur vient d'en préciser les contours et d'en élargir le contenu (loi n° 2016-483 du

**FONDEMENT :** Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, art. 11

20 avr. 2016, art. 20; v. not. Y. Goutal, Loi « Déontologie » : les modestes évolutions de la protection fonctionnelle, AJCT 2016. 368].

Les faits de l'espèce méritent d'être rappelés car, bien qu'ils ne paraissent pas revêtir une particulière importance, ils éclairent en revanche la portée de l'arrêt pour les employeurs publics. Une infirmière s'était fait voler des effets personnels dans une armoire mise à disposition par l'administration et ne répondant pas aux prescriptions de l'article R. 4228-6 du code du travail, et après que des faits similaires avaient été commis. Condamné par le tribunal administratif de Strasbourg (16 oct. 2014, n° 1106157) à indemniser son agent sur le fondement d'une faute dans l'organisation du service, l'employeur contestait la décision, prétendant que le bénéfice de la protection fonctionnelle auquel aurait pu prétendre