

GÉRER LES DIFFICULTÉS RELATIONNELLES CAUSÉES PAR UN AGENT : QUELLE ALTERNATIVE À LA SANCTION DISCIPLINAIRE ?

Pour nombre de responsables des ressources humaines, la gestion des difficultés relationnelles entre agents est une tâche récurrente. L'administration peut être confrontée à des agents au comportement qualifiable de « toxique », intentionnel ou non, et générant de réelles difficultés relationnelles, nuisibles au bon fonctionnement du service. Cela se caractérise souvent par une attitude agressive, dénigrante, revendicatrice, etc. de nature à créer des mésententes et, par conséquent, des tensions au sein du service. Il n'est alors pas rare que, face à ce type de comportements persistants, les multiples rappels à l'ordre soient vains. Face à ces agissements, l'administration dispose de plusieurs moyens d'action, aux régimes juridiques distincts.

« Se réunir est un début ; rester ensemble est un progrès ; travailler ensemble est la réussite », écrivait l'industriel Henry Ford¹. Et pour cause, savoir travailler ensemble n'est pas une évidence et relève d'une compétence à part entière.

Face à un agent perturbateur, mettant en péril le bon fonctionnement du service au sein duquel il travaille, la réponse disciplinaire, qui semble parfois être la plus évidente dans ce type de situations, n'est pas la seule et elle n'est, en réalité, pas toujours la plus adaptée. En l'occurrence, la mutation d'office dans l'intérêt du service et le licenciement pour insuffisance professionnelle peuvent être des réponses appropriées à la résolution de telles difficultés et une alternative au prononcé d'une sanction disciplinaire.

L'administration doit en tout état de cause, après avoir établi les faits, et avant d'engager toute procédure, analyser la réponse juridique qui sera la plus appropriée aux circonstances de l'espèce en tenant compte des régimes juridiques de ces moyens d'action.

■ La mutation d'office dans l'intérêt du service du fonctionnaire à l'origine de difficultés relationnelles au sein de son service

Dans les trois versants de la fonction publique, l'autorité compétente peut procéder, dans l'intérêt du service, aux mouvements d'office des fonctionnaires au sein, selon le cas, des services de la collectivité ou de l'établissement.

Rappel. Rappelons que ce pouvoir de mutation des agents ne s'applique évidemment qu'à l'égard des fonctionnaires et non pas des agents contractuels qui ont vocation à occuper l'emploi désigné dans leur

contrat. Cela résulte du fait que les fonctionnaires sont seulement titulaires de leur grade mais pas de leur emploi.

Se pose alors la question de savoir s'il est dans l'intérêt du service de muter d'office un fonctionnaire à l'origine de dissensions et ou de mésententes avec ses collègues. Le juge administratif y répond par l'affirmative.

A ainsi été jugée légale la mutation d'office dans l'intérêt du service d'un fonctionnaire, dont « le comportement personnel et le mode de fonctionnement » étaient « à l'origine directe du mal-être ressenti par ses collègues et de ses conséquences sur le collectif de travail », dès lors qu'elle est justifiée par la « nécessité de restaurer un climat de sérénité et de confiance au sein du service et donc par des motifs tirés de l'intérêt du service »².

Exemple. En l'espèce, la décision de mutation d'office avait été prise par l'administration au vu de son obligation « de prendre les mesures nécessaires pour assurer [la] sécurité et la protection de [la] santé physique et mentale [des autres agents] sur leur lieu de travail »³. Elle renvoyait notamment à l'avis émis par la commission administrative paritaire, rendu à la suite du compte rendu établi à l'issue des délibérations du comité d'hygiène et de sécurité spécial et des conclusions du diagnostic conduit par un cabinet extérieur sur l'existence de troubles psychosociaux au sein du service, qui avaient conclu en ce sens de façon unanime. L'agent arguait de son côté de la mauvaise gestion du directeur de l'établissement, de la dégradation de ses conditions de travail depuis plusieurs mois, de sa charge de travail importante et du nombre important de dossiers sensibles traités. Si le juge a reconnu que l'agent n'était pas « le seul responsable » de la situation, le directeur de l'établissement et les autres agents « ayant aussi leur part de responsabilité », il a toutefois estimé que « ces circonstances confortent, au contraire, le bien-fondé de la décision de mutation en litige et le fait qu'elle a été prise dans l'intérêt du service mais aussi, en réalité, dans le propre intérêt » de l'agent.

Le juge administratif reconnaît en effet que lorsqu'une décision de mutation est prise pour des motifs tenant au comportement de l'agent et a pour objet de mettre un terme aux difficultés relationnelles qui se sont développées au sein du service, elle doit être regardée comme une décision prise dans l'intérêt du service⁴.

Avantage de la mutation d'office. La mutation d'office est intégrée dans la catégorie des mesures d'ordre intérieur qui ne peuvent, en principe, pas faire l'objet d'un recours contentieux.

Il est jugé qu'il en va ainsi des mesures prises à l'égard d'agents publics « qui, tout en modifiant leur affectation ou les tâches qu'ils ont à accomplir, ne portent pas atteinte aux droits et prérogatives qu'ils tiennent de leur statut ou à l'exercice de leurs droits et libertés fondamentaux, ni n'emportent perte de responsabilités ou de rémunération » et que par conséquent, « le recours contre de telles mesures, à moins qu'elles ne traduisent une discrimination, est irrecevable »⁵.

(1) H. Ford, *Ma vie et mon œuvre*, 1922.

(2) CAA Douai, 11 juin 2020, n° 18DA02097.

(3) CAA Douai, 11 juin 2020, n° 18DA02097.

(4) CE 29 août 2008, n° 308317, inédit au Lebon – CAA Nancy, 19 nov. 2020, n° 18NC02369.

(5) CE 25 sept. 2015, n° 372624, Lebon ; AJDA 2015. 1775 ; *ibid.* 2147, chron. L. Dutheillet de Lamothe et G. Odinet ; AJFP 2016. 39, comm. C. Fortier ; AJCT 2016. 176, obs. F. Mokhtar ; RFDA 2015. 1107, concl. G. Pellissier ; *ibid.* 2016. 75, note B. Defoort – CAA Versailles, 7 nov. 2019, n° 17VE01344 – CAA Lyon, 14 oct. 2021, n° 19LY02882.



BR0 Vector

En application de cette jurisprudence, la Haute juridiction a pu juger qu'une mesure de changement d'affectation, prise dans l'intérêt du service, en vue de mettre fin à des difficultés relationnelles entre un fonctionnaire et plusieurs de ses collègues, présentait le caractère d'une mesure d'ordre intérieur, qui ne fait pas grief et n'était donc pas susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, alors même que cette mesure avait été prise pour des motifs tenant au comportement de l'agent ⁶.

Prise en compte de la situation familiale du fonctionnaire. Le Conseil d'État a affirmé en juillet 2022 qu'il y a lieu, y compris dans le cadre des mutations dans l'intérêt du service, de prendre en considération la situation de famille du fonctionnaire concerné ⁷.

Dans quels cas opter pour la mutation d'office ? Si la mutation d'office d'un agent fauteur de troubles est une option intéressante, il faut admettre qu'elle n'est pas adaptée à toutes les situations et administrations. Elle est à privilégier lorsque les dimensions de la structure le permettent et lorsqu'il peut, raisonnablement, être espéré que les difficultés relationnelles sont la résultante d'une seule incompatibilité de personnes, qu'il suffit d'éloigner pour retrouver une « paix sociale ».

Par ailleurs, une telle mesure peut également être utilisée comme un préalable à un licenciement pour insuffisance professionnelle, développé ci-après, dès lors qu'en cas de récurrence, il sera plus aisé, pour l'administration, de prouver que l'agent ne dispose pas de la capacité à s'intégrer dans une équipe de travail.

Un préalable au licenciement pour insuffisance professionnelle ? Toujours est-il que lorsque la mutation d'office dans l'intérêt du service s'est révélée infructueuse ou qu'elle n'était pas envisageable, compte tenu de la configuration de l'établissement ou de la nature des difficultés relationnelles rencontrées, l'administration dispose d'une alternative au prononcé d'une sanction disciplinaire : la reconnaissance de l'inaptitude professionnelle de l'agent concerné.

Prévenir la sanction déguisée. S'il est fait usage de l'inaptitude professionnelle comme alternative au prononcé d'une sanction disciplinaire, l'administration doit toutefois veiller à ne pas intégrer une intention punitive dans la décision finalement adoptée, ce qui révélerait une sanction déguisée.

Le juge administratif retient en effet qu'« une mutation d'office revêt le caractère d'une mesure disciplinaire déguisée lorsque, tout à la fois, il en résulte une dégradation de la situation professionnelle de l'agent concerné et que la nature des faits qui ont justifié la mesure et l'intention poursuivie par l'administration révèlent une volonté de

sanctionner cet agent d'office » ⁸.

Suivant cette jurisprudence, il est précisé que « le changement d'affectation est susceptible de constituer une sanction déguisée si la mesure porte atteinte à la situation professionnelle d'un agent et si la nature des faits la justifiant et l'intention poursuivie par l'administration révèlent une volonté de sanctionner l'agent concerné » ⁹. C'est le cas lorsqu'un agent perd toute fonction d'encadrement à la suite de son changement d'affectation et les primes qui en découlent et se voit par ailleurs, au cours de la procédure, reprocher des faits relatifs à son comportement susceptibles de faire l'objet d'une sanction disciplinaire.

Bien choisir la mesure adoptée. Il est nécessaire pour l'administration de choisir dès l'origine son « angle d'attaque » car la teneur des échanges avec l'agent « colore » rapidement le dossier et pourra ensuite être opposée à l'employeur pour révéler son « intention punitive ».

RECOMMANDATIONS PRATIQUES

Lors de l'adoption d'une mesure de mutation d'office dans l'intérêt du service, il convient de veiller en particulier à ce que le prononcé de la mesure :

- soit justifié par la nécessité de restaurer un climat de sérénité et de confiance au sein du service et donc par des motifs tirés de l'intérêt du service ;
- n'emporte pas une dégradation objective de la situation professionnelle du fonctionnaire (perte de rémunération, de responsabilités, prise en compte des interlocuteurs de l'agent dans l'exercice de ses fonctions, du nombre de personnes qu'il manage...);
- ne porte pas une atteinte disproportionnée à la vie privée et familiale de l'intéressé ;
- ne révèle pas une intention punitive de l'administration ;
- ne soit pas le seul aboutissement d'une procédure disciplinaire engagée contre l'agent à l'encontre duquel aucune sanction n'est finalement adoptée.

(6) CE 25 sept. 2015, n° 372624, préc.

(7) CE 7 juill. 2022, n° 459456, Lebon ; AJDA 2022. 1422.

(8) V. not. CAA Douai, 11 juin 2020, n° 18DA02097 – CAA Marseille, 23 sept. 2021, n° 20MA02500.

(9) CAA Paris, 14 févr. 2020, n° 19PA00679, région Ile-de-France, AJFP 2020. 169, et les obs.

■ Le licenciement pour insuffisance professionnelle de l'agent responsable de difficultés relationnelles récurrentes

La capacité professionnelle d'un agent public est évaluée, par l'administration, au regard de l'exercice normal des fonctions par ce dernier. Or, s'il apparaît que cette capacité de l'agent, fonctionnaire comme contractuel, est insuffisante, il pourra faire l'objet d'un licenciement pour motif d'insuffisance professionnelle.

Motifs du licenciement. Le licenciement de l'agent contractuel sera fondé sur des éléments révélant son inaptitude à exercer les fonctions pour lesquelles il a été engagé alors que celui du fonctionnaire reposera sur son inaptitude à exercer les fonctions correspondant à son grade et non « sur une carence ponctuelle dans l'exercice de ces fonctions »¹⁰.

Inaptitude à adopter un comportement professionnel.

En l'occurrence, l'employeur doit être en mesure d'établir que l'agent témoigne d'une inaptitude à adopter un comportement professionnel, notamment envers ses collègues, rendant le travail en équipe impossible alors même que son emploi le nécessite, et qu'il ne présente dès lors pas les aptitudes nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

Exemples. Ainsi, la manière de servir d'un agent est jugée de nature à justifier un licenciement pour insuffisance professionnelle lorsqu'il fait preuve notamment, et en dépit de ses compétences techniques d'une attitude agressive, menaçante, d'opposition systématique, de défiance, de protestation et revendication systématique. Mais également lorsqu'il crée des situations conflictuelles fréquentes à l'encontre de nombre de ses collègues ou adopte une attitude critique constante non constructive rendant impossible le travail en équipe. Sont également retenues des réactions disproportionnées de l'agent à des remarques vénielles ou des réactions inadéquates à des situations imprévues, ou encore une propension à la manipulation.

Preuve du comportement de l'agent. Dans ce cadre, il est préférable d'être en mesure d'établir que le comportement de l'agent a constitué une source de déstabilisation, voire de désarroi pour l'équipe, et/ou a entraîné une souffrance au travail, et/ou a nui à la bonne marche du service¹¹.

(10) CE, 9 juin 2020, n° 425620, C° d'Ouveillan, Lebon ; AJDA 2020. 1142 ; AJFP 2020. 283, comm. C. Otero.

(11) CAA Bordeaux, 22 mars 2021, n° 18BX02055 – CAA Lyon, 18 avr. 2017, n° 16LY00500 – CAA Nancy, 7 mai 2014, n° 13NC01397 – TA Montreuil, 3 mars 2011, n° 0900069 – CAA Bordeaux, 4 nov. 2021, n° 19BX02893 – CAA Douai, 11 juin 2020, n° 18DA02097.

(12) CE, 9 juin 2020, n° 425620, C° d'Ouveillan, préc.

(13) CE, 20 mai 2016, n° 387105, communauté urbaine de Strasbourg, Lebon ; AJDA 2016. 1039 ; *ibid.* 1533, concl. E. Cortot-Boucher ; AJFP 2017. 58, et les obs. ; AJCT 2016. 587, obs. D. Krust.

(14) CE 20 mai 2016, n° 387105, communauté urbaine de Strasbourg, préc.

(15) CE 20 juill. 2021, n° 441096, communauté de communes Val de Charente, Lebon ; AJDA 2021. 1540 ; AJFP 2022. 62, et les obs.

(16) CAA Bordeaux, 4 févr. 2020, n° 18BX00174, AJFP 2020. 327, et les obs.

Un tel comportement doit être démontré à l'appui notamment de témoignages, d'évaluations, mais aussi d'éventuelles décisions de protection fonctionnelle accordées par l'administration aux collègues de l'agent, victimes de ses agissements.

Prendre en compte le comportement général de l'agent. C'est le comportement général et récurrent de l'agent qui doit être mis en avant et non un acte isolé. En effet, une « carence ponctuelle » dans l'exercice des fonctions¹² caractérisée par une simple mésentente entre deux agents ou une altercation isolée ne peuvent fonder un licenciement pour insuffisance professionnelle mais seront plutôt susceptibles de faire l'objet d'une sanction disciplinaire.

Alerte l'agent en amont. Même si ce n'est pas une obligation qui pèse sur l'administration, il est apprécié par le juge administratif qu'en amont de son licenciement pour insuffisance professionnelle, l'agent ait été alerté, dans le cadre de ses évaluations professionnelles ou encore par le biais de courriers avec mise en demeure, des dysfonctionnements créés par son comportement et de la nécessité de s'amender.

Formations. Avant d'engager une procédure de licenciement pour insuffisance professionnelle à l'encontre d'un agent, il est indispensable de s'assurer que ce dernier a bénéficié des formations nécessaires à l'exercice de ses fonctions et qu'en tout état de cause il a été informé de ses droits à la formation.

Insuffisance managériale. S'agissant précisément de fonctions d'encadrement, il est admis qu'une « insuffisance managériale » puisse fonder un licenciement pour insuffisance professionnelle, à la condition toutefois que les fonctions attribuées à l'agent soient essentiellement managériales¹³.

Exemple. Tel est le cas dans l'arrêt du 20 mai 2016 concernant le licenciement d'un agent contractuel occupant les fonctions de directeur de la culture d'une communauté urbaine¹⁴.

Le juge d'appel avait annulé le licenciement, en se fondant notamment sur les attestations élogieuses sur les compétences de l'agent fournies par ses anciens employeurs et sur le fait que la communauté urbaine ne contestait pas ses compétences techniques.

Le Conseil d'État a au contraire retenu que le président de la communauté s'était à raison fondé sur l'incapacité de l'agent à « développer des relations de travail adéquates avec ses équipes, cette insuffisante compétence managériale étant susceptible de compromettre le bon fonctionnement du service public », et que la fonction exercée par l'intéressé, « 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 ».

Le Conseil d'État a précisé en juillet 2021 que les « insuffisances managériales » d'un agent ne peuvent suffire à caractériser l'inaptitude de ce dernier à exercer l'ensemble des fonctions correspondant au grade qu'il détient dans le cadre d'emplois, dès lors que ces fonctions ne sont, pour l'essentiel, pas des fonctions d'encadrement¹⁵.

Exemple. En l'espèce, l'agent concerné, éducatrice territoriale de jeunes enfants dans une communauté de communes, nommée coordinatrice petite enfance et directrice du service multi-accueil, avait, à la suite de plaintes de plusieurs de ses subordonnés et d'un rapport d'analyse des risques psychosociaux réalisé par un cabinet extérieur, été licenciée en raison de son « insuffisance managériale ». Cette décision a été annulée par le juge d'appel¹⁶. Le Conseil d'État a rejeté le pourvoi formé par la communauté de communes. La Haute juridiction



a estimé que, « même si les difficultés relationnelles avec certains agents étaient établies, elles ne pouvaient suffire à caractériser l'incapacité 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 ».

Avantage du recours à l'insuffisance professionnelle. Bien souvent, les difficultés relationnelles causées par un agent sont traitées sous un angle disciplinaire sans que le recours à l'insuffisance professionnelle soit envisagé. Cependant, ce dernier présente notamment l'avantage d'écarter l'insécurité juridique induite par la proportionnalité de la sanction dans le cadre disciplinaire, dans la mesure où, en cas d'insuffisance professionnelle, il n'existe pas d'alternative au licenciement.

Indemnité de licenciement. Il convient toutefois d'observer que le licenciement pour insuffisance professionnelle est assorti d'une indemnité, à la différence de la révocation ou du licenciement pour faute grave.

Pas de suspension possible. De plus, dans le cadre d'une procédure de licenciement pour insuffisance professionnelle, les griefs reprochés à l'agent ne sont pas au nombre des motifs de nature à justifier légalement une mesure de suspension¹⁷.

Une frontière étroite entre la sanction disciplinaire et l'insuffisance professionnelle. Le juge administratif admet la légalité d'un licenciement pour insuffisance professionnelle, même si certains faits reprochés à l'agent auraient pu constituer des fautes passibles de sanction disciplinaire¹⁸. Il juge ainsi qu'un comportement qui aurait « pu justifier une sanction disciplinaire, pouvait également caractériser des insuffisances dans la manière de servir justifiant un licenciement en fin de stage pour inaptitude aux fonctions »¹⁹. Dans ce cas, c'est à l'administration d'opter pour l'insuffisance professionnelle ou la sanction disciplinaire. Il faut alors « mettre en balance » les faits ainsi que les avantages et inconvénients de chacun des régimes juridiques qui, en tout état de cause, doivent être précédés de la même procédure, dès lors que le licenciement d'un fonctionnaire pour insuffisance professionnelle est prononcé après observation de la procédure prévue en matière disciplinaire.

Exemple. La cour administrative d'appel de Paris a jugé légale une sanction disciplinaire alors que la nature des faits reprochés à l'agent relevait également du registre de l'insuffisance professionnelle. Ainsi, la cour a relevé que l'agent dont « les difficultés relationnelles et managériales lui sont seul imputables, a manqué de façon répétée

à ses obligations de service, notamment celle d'exercer les pouvoirs de direction et d'encadrement qui lui étaient confiés ainsi qu'à l'obligation de loyauté et d'obéissance à sa hiérarchie et a fait preuve d'un désintérêt manifeste tant pour certaines de ses missions que pour celles de ses subordonnés, à l'origine de retards dans l'exécution des tâches et d'une dégradation des conditions de travail du service ». Elle en a alors conclu que « ces manquements, qui ne relèvent pas [...] du seul registre de l'insuffisance professionnelle et ont été de nature à perturber le bon fonctionnement du service, sont constitutifs d'une faute justifiant une sanction disciplinaire »²⁰.

RECOMMANDATIONS PRATIQUES

Dans le cadre d'une procédure de licenciement pour insuffisance professionnelle, il convient de veiller en particulier à ce que :

- les manquements reprochés à l'agent soient récurrents ;
- l'agent ait bénéficié des formations nécessaires à l'exercice de son emploi ;
- il ait reçu, dans le cadre de l'exercice de son emploi, tous les moyens et toutes les explications utiles sur les techniques à mettre en œuvre pour la bonne exécution de ses tâches ;
- les manquements reprochés à l'agent ressortent de ses évaluations annuelles ou à défaut de courriers « d'avertissements » ;
- que ces manquements ne soient pas imputables à un handicap ou une incapacité physique de l'agent ;
- que ces manquements ne relèvent pas que du seul registre disciplinaire (sanction déguisée).

Pauline Delentaigne-Leroy

Avocat au barreau de Lille,
ALTER-NATIVE Avocats

(17) CAA Paris, 9 mai 2012, n° 10PA01430, AJFP 2012. 290, et les obs. – CAA Lyon, 13 juill. 2021, n° 19LY02559.

(18) CAA Lyon, 11 déc. 2012, n° 12LY01095 – CAA Bordeaux, 4 nov. 2021, n° 19BX02893.

(19) CAA Bordeaux, 4 nov. 2021, n° 19BX02893.

(20) CAA Paris, 25 juin 2021, n° 19PA03988.