

Tribunal administratif de Cergy-Pontoise, 10ème chambre, 13 novembre 2024, n° 2215672

TA Cergy-Pontoise
Annulation
13 novembre 2024

Sur la décision

Référence : TA Cergy-Pontoise, 10e ch., 13 nov. 2024, n° 2215672

Juridiction : Tribunal administratif de Cergy-Pontoise

Numéro : 2215672

Importance : Inédit au recueil Lebon

Type de recours : Excès de pouvoir

Dispositif : Satisfaction partielle

Date de dernière mise à jour : 30 mai 2025

Sur les parties

Avocat(s) :

 Silvère Marvie SARL TGS FRANCE AVOCATS  Samuel MAZZA

Texte intégral

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 16 novembre 2022 et 14 février 2023, M. C, représenté par M^e Mazza, demande au tribunal :

1°) avant dire droit, d'appeler la préfecture des Hauts-de-Seine à l'instance afin qu'elle transmette l'exercice de son contrôle de légalité sur les actes déférés et notamment la fin de détachement, le licenciement et la délibération du 13 octobre 2022 ayant octroyé la protection fonctionnelle au profit de M. B et l'ayant implicitement rejeté à son profit ;

2°) d'annuler la décision du 6 novembre 2022 par laquelle la commune d'Issy-les-Moulineaux a implicitement rejeté sa demande de protection fonctionnelle, de mise en œuvre du dispositif de signalement prévu à l'article L. 135-6 du code général de la fonction publique et d'annulation de son licenciement ;

3°) d'annuler les arrêtés du 7 octobre 2022, notifiés le 15 octobre, par lesquels la commune d'Issy-les-Moulineaux l'a licencié de son contrat de collaborateur de cabinet et a été mis fin à son détachement sur cet emploi ;

4°) d'annuler la délibération du 13 octobre 2022 par laquelle le conseil municipal d'Issy-les-Moulineaux a voté la mise en œuvre de la protection fonctionnelle au bénéfice de M. B ;

5°) d'ordonner sa réintégration sur son emploi de collaborateur de cabinet, au besoin par réintégration juridique et de procéder à la reconstitution de sa carrière ;

6°) d'enjoindre à la commune d'Issy-les-Moulineaux de mettre en œuvre à son profit la protection fonctionnelle à la date de saisine de son conseil pour l'intégralité des frais et honoraires de justice passés et à venir dans le cadre des procédures qu'il doit diligenter ;

7°) de mettre à la charge de la commune d'Issy-les-Moulineaux la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

S'agissant de la décision de refus de mise en œuvre de la protection fonctionnelle et du dispositif de l'article L. 135-6 du code de la fonction publique :

- elle n'est pas motivée;
- elle viole le principe d'impartialité et révèle un conflit d'intérêts;
- elle est entachée d'un vice de procédure dès lors que le signalement a été entravé;
- elle est entachée d'une erreur de droit au regard de l'article L. 134-5 du code général de la fonction publique;
- elle est entachée d'une erreur d'appréciation;
- elle est entachée d'un détournement de pouvoir.

S'agissant de la délibération du 13 octobre 2022 accordant le bénéfice de la protection fonctionnelle au maire de la commune d'Issy-les-Moulineaux :

- elle est entachée d'une erreur d'appréciation;
- elle révèle l'exercice d'un conflit d'intérêts susceptible d'être qualifié de prise illégale d'intérêts ainsi que d'un détournement de pouvoir.

S'agissant de son licenciement :

- le fait d'avoir été arrêté en raison de la Covid et d'avoir refusé les avances de M. B ne peut justifier une « rupture des liens de confiance » et le maire ne pouvait le limoger de son poste de chef de cabinet pour couvrir plusieurs fautes détachables du service de nature délictuelle;
- il n'est pas justifié par l'intérêt du service et constitue une sanction disciplinaire déguisée;
- il est entaché d'une erreur de droit et d'un détournement de procédure;
- il est entaché d'un détournement de pouvoir.

Par un mémoire en défense, enregistré le 28 juin 2024, la commune d'Issy-les-Moulineaux, représentée par M^e Bellanger, conclut au rejet de la requête et demande que soit mise à la charge de M. C la somme de 5 000 euros au titre des frais non compris dans les dépens.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable faute de lien suffisant entre les décisions attaquées;
- les conclusions dirigées contre la délibération du conseil municipal d'Issy-les-Moulineaux du 13 octobre 2022 sont irrecevables, en l'absence d'intérêt pour agir de M. C;
- les autres moyens soulevés par M. C ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général de la fonction publique;
- le code général des collectivités territoriales;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Louvel, rapporteur ;
- les conclusions de M. Belhadj, rapporteur public ;
- les observations de M^e Mazza, représentant M. C ;
- et celle de M^e Bellanger, représentant la commune d'Issy-les-Moulineaux.

Considérant ce qui suit :

1. M. C a été recruté par la commune d'Issy-les-Moulineaux en 2011 en qualité d'adjoint technique de 2ème classe et titularisé dans son grade le 1er août 2012. Il a occupé les fonctions d'huissier du maire avant d'être détaché à partir du 1er novembre 2020 sur un emploi fonctionnel de collaborateur de cabinet auprès du maire d'Issy-les-Moulineaux. Par lettre du 7 juin 2022, le maire l'a informé de l'ouverture à son encontre d'une procédure de licenciement de son emploi de collaborateur de cabinet, motivée par la rupture des liens de confiance nécessaires à leur collaboration. Le 29 juin 2022, M. C s'est vu notifier son licenciement de ses fonctions de collaborateur de cabinet, à compter du 9 octobre 2022, mesure entraînant la fin anticipée de son détachement et sa réintégration dans un emploi correspondant à son grade d'adjoint au sein des services municipaux. Le 1er juillet 2022, M. C a déposé une plainte pour des faits de harcèlement moral, sexuel, et agression sexuelle commis par le maire à son encontre. Par deux arrêtés du 7 octobre 2022, le maire-adjoint délégué aux ressources humaines a, d'une part, licencié M. C de ses fonctions de collaborateur de cabinet et, d'autre part, mis fin au détachement de l'intéressé en cette qualité à compter du 10 octobre 2022. A cette occasion, l'intéressé a été informé qu'il serait réintégré dans son grade d'adjoint technique principal de 2ème classe sur un poste vacant d'agent de surveillance de la voie publique au sein du service des espaces publics. Par la présente requête, M. C demande notamment l'annulation de la décision du 6 novembre 2022 par laquelle la commune d'Issy-les-Moulineaux a implicitement rejeté le recours gracieux qu'il a présenté le 31 août 2022, réceptionné le 6 septembre 2022, et tendant à l'octroi de la protection fonctionnelle, à la mise en œuvre du dispositif de signalement prévu à l'article L. 135-6 du code général de la fonction publique et à l'annulation de son licenciement.

Sur les fins de non-recevoir opposées par la commune d'Issy-les-Moulineaux :

2. En premier lieu, les conclusions d'une requête collective, qu'elles émanent d'un requérant qui attaque plusieurs décisions ou de plusieurs requérants qui attaquent plusieurs décisions, sont recevables dans leur totalité si elles présentent entre elles un lien suffisant.

3. Par la présente requête, M. C conteste les arrêtés de la commune d'Issy-les-Moulineaux en date du 7 octobre 2022 prononçant son licenciement et la fin anticipée de son détachement sur un emploi fonctionnel, la décision du 6 novembre 2022 rejetant sa demande tendant au bénéfice de la protection fonctionnelle et à la mise en œuvre du dispositif prévu à l'article L. 135-6 du code général de la fonction publique, et la délibération du conseil municipal d'Issy-les-Moulineaux du 13 octobre 2022 accordant la protection fonctionnelle au maire de la commune. Les conclusions dirigées contre ces décisions présentent entre elles, eu égard à leur objet, un lien suffisant. Par suite, la fin de non-recevoir opposée en défense tirée de l'irrecevabilité de la requête en l'absence de lien suffisant entre les décisions en litige doit être écartée.

4. En second lieu, lorsque la délibération d'un conseil municipal emporte une perte de recettes ou des dépenses supplémentaires, le contribuable de cette commune n'est recevable à en demander l'annulation pour excès de pouvoir que si les conséquences directes de cette délibération sur les finances communales sont d'une importance suffisante pour lui conférer un intérêt pour agir.

5. M. C, qui ne produit aucun élément qui permettrait d'apprécier les conséquences de la délibération contestée sur les finances de la commune, n'établit ni même n'allègue qu'au regard notamment du montant du budget communal, la délibération accordant la protection fonctionnelle au maire serait susceptible d'avoir des conséquences directes et d'une importance suffisante sur les finances de la commune pour lui conférer un intérêt à agir. Ainsi, la qualité de contribuable de la commune dont il se prévaut n'est pas de nature à lui conférer un intérêt à agir pour contester la légalité de la délibération du 13 octobre 2022.

6. Par ailleurs, M. C ne peut utilement soutenir qu'il aurait un intérêt personnel à ce que le maire ne puisse bénéficier de la protection fonctionnelle, dès lors que l'octroi de cette protection, de droit lorsque les accusations en cause ne sont pas détachables du service, n'a, par lui-même, ni pour objet ni pour effet de préjudicier à ses intérêts.

7. Il résulte de ce qui précède que M. C, qui par ailleurs n'allègue pas avoir été membre du conseil municipal à la date de la décision attaquée, ne justifie pas d'un intérêt lui donnant qualité pour agir à l'encontre de la délibération du 13 octobre 2022. Dès lors, ainsi que l'oppose la commune d'Issy-les-Moulineaux, les conclusions à fin d'annulation de cette délibération sont irrecevables et doivent être rejetées.

Sur les conclusions aux fins d'annulation des arrêtés du 7 octobre 2022 :

8. Il appartient à un agent public qui soutient avoir été victime d'agissements constitutifs de harcèlement moral de soumettre au juge des éléments de fait susceptibles de faire présumer l'existence d'un tel harcèlement. Il incombe à l'administration de produire, en sens contraire, une argumentation de nature à démontrer que les agissements en cause sont justifiés par des considérations étrangères à tout harcèlement. La conviction du juge, à qui il revient d'apprécier si les agissements de harcèlement sont ou non établis, se détermine au vu de ces échanges contradictoires, qu'il peut compléter, en cas de doute, en ordonnant toute mesure d'instruction utile. Pour apprécier si des agissements dont il est allégué qu'ils sont constitutifs d'un harcèlement moral revêtent un tel caractère, le juge administratif doit tenir compte des comportements respectifs de l'agent auquel il est reproché d'avoir exercé de tels agissements et de l'agent qui estime avoir été victime d'un harcèlement moral.

9. Il ressort des pièces du dossier que M. C, qui était détaché du grade d'adjoint technique pour exercer les fonctions de chef de cabinet du maire d'Issy-les-Moulineaux depuis le 1er novembre 2020, a été licencié de son emploi de collaborateur de cabinet à compter du 10 octobre 2022, date à laquelle son détachement en cette qualité a pris fin et il a été réintégré dans le grade d'adjoint technique principal de 2ème classe. Le requérant soutient que ce licenciement se fonde sur des motifs discriminatoires et sexistes, dans un contexte de harcèlement moral. Il soutient, en outre, que cette mesure est intervenue en représailles directes pour avoir refusé de se soumettre à un harcèlement sexuel et une agression sexuelle et parce qu'ayant contracté la Covid, il a été placé en arrêt maladie. Si M. C a déposé plainte le 1er juillet 2022 pour harcèlement moral, harcèlement sexuel et agression sexuelle auprès du procureur de la République du Tribunal judiciaire de Nanterre et une enquête préliminaire a été ouverte, ni ces circonstances, ni les pièces du dossier, notamment les messages échangés par d'autres agents et les articles de presse produits par le requérant, ne permettent toutefois de considérer que le licenciement de M. C et sa réintégration dans son grade d'origine d'adjoint technique principal de 2ème classe, sur un poste d'agent de surveillance de la voie publique au sein du service des espaces publics, traduirait une discrimination ou serait liés à l'existence d'un harcèlement moral et sexuel. Par ailleurs, la commune fait valoir sans être utilement contredite, que la mesure est fondée sur la volonté du maire de réorganiser son cabinet. Elle produit, en outre, deux témoignages de membres du cabinet, en fonction depuis plusieurs années, attestant qu'ils n'ont pas été témoins d'un comportement ou de propos déplacés de la part du maire à l'égard des agents placés sous leur responsabilité. Ainsi, il ne ressort pas des pièces du dossier que les arrêtés du 7 octobre 2022 prononçant le licenciement du requérant de son emploi de collaborateur de cabinet et mettant fin de manière anticipée à son détachement sur cet emploi auraient été pris en considération d'éléments étrangers à l'intérêt du service pour couvrir un comportement délictuel du maire de la commune, ni qu'ils constitueraient une sanction disciplinaire déguisée.

10. Pour les mêmes motifs, il ne ressort pas davantage des pièces du dossier que les arrêtés litigieux seraient entachés d'erreur de droit, d'un détournement de procédure ou d'un détournement de pouvoir.

11, Il résulte de ce qui précède, que les conclusions à fin d'annulation des arrêtés du 7 octobre 2022 doivent être rejetés.

Sur les conclusions aux fins d'annulation de la décision rejetant implicitement la demande de protection fonctionnelle et de mise en œuvre du dispositif prévu à l'article L. 135-6 du code général de la fonction publique :

12. D'une part, aux termes de l'article L. 134-5 du code général de la fonction publique : «La collectivité publique est tenue de protéger l'agent public contre les atteintes volontaires à l'intégrité de sa personne, les violences, les agissements constitutifs de harcèlement, les menaces, les injures, les diffamations ou les outrages dont il pourrait être victime sans qu'une faute personnelle puisse lui être imputée () ». Aux termes de l'article

L. 133-2 du même code : «Aucun agent public ne doit subir les agissements répétés de harcèlement moral qui ont pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité, d'altérer sa santé physique ou mentale ou de compromettre son avenir professionnel . ».

13. Lorsqu'un agent public est mis en cause par un tiers à raison de ses fonctions, il incombe à la collectivité publique dont il dépend de le couvrir des condamnations civiles prononcées contre lui, dans la mesure où une faute personnelle détachable du service ne lui est pas imputable, de lui accorder sa protection dans le cas où il fait l'objet de poursuites pénales, sauf s'il a commis une faute personnelle, et, à moins qu'un motif d'intérêt général ne s'y oppose, de le protéger contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont il est l'objet.

14. Si la protection résultant du principe rappelé au point précédent n'est pas applicable aux différends susceptibles de survenir, dans le cadre du service, entre un agent public et l'un de ses supérieurs hiérarchiques, il en va différemment lorsque les actes du supérieur hiérarchique sont, par leur nature ou leur gravité, insusceptibles de se rattacher à l'exercice normal du pouvoir hiérarchique.

15. Il résulte du principe d'impartialité que le supérieur hiérarchique mis en cause à raison de tels actes ne peut régulièrement, quand bien même il serait en principe l'autorité compétente pour prendre une telle décision, statuer sur la demande de protection fonctionnelle présentée pour ce motif par son subordonné.

16. D'autre part, aux termes de l'article L. 2122-17 du code général des collectivités territoriales : « En cas d'absence, de suspension, de révocation ou de tout autre empêchement, le maire est provisoirement remplacé, dans la plénitude de ses fonctions, par un adjoint, dans l'ordre des nominations et, à défaut d'adjoint, par un conseiller municipal désigné par le conseil ou, à défaut, pris dans l'ordre du tableau ». Aux termes de l'article L. 2122-18 du même code : « Le maire est seul chargé de l'administration, mais il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints et à des membres du conseil municipal ».

17. Il résulte des dispositions précitées de l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales que le maire, qui n'aurait pas délégué cette fonction, est en principe compétent pour se prononcer sur une demande de protection fonctionnelle émanant des agents de sa commune. Toutefois, face à une telle demande qui viserait des faits de harcèlement moral le concernant personnellement et qui comporterait les éléments de fait susceptibles de faire présumer l'existence d'un harcèlement, il se trouve en situation de ne pouvoir se prononcer sans méconnaître les exigences qui découlent du principe d'impartialité, et il lui appartient, pour le motif indiqué au point 15, de transmettre celle-ci à l'un de ses adjoints ou à l'un des conseillers municipaux dans les conditions prévues à l'article L. 2122-17 du même code.

18. En l'espèce, le maire de la commune d'Issy-les-Moulineaux est, en application des dispositions précitées, et dès lors notamment qu'il est constant qu'il n'a pas transmis cette demande à l'un de ses adjoints ou à l'un des conseillers municipaux, l'autorité qui a rejeté implicitement la demande de protection fonctionnelle présentée par M. C le 31 août 2022.

19. M. C a demandé le bénéfice de la protection fonctionnelle à raison des faits d'agression sexuelle, de harcèlement sexuel et de harcèlement moral pour lesquels il avait déposé plainte à l'encontre du maire de la commune d'Issy-les-Moulineaux. En se prononçant lui-même sur cette demande, le maire a méconnu le principe d'impartialité.

20. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête et sans qu'il y ait lieu de faire droit à la demande présentée avant dire droit par le requérant, que M. C est fondé à demander l'annulation de la décision contestée.

Sur les conclusions aux fins d'injonction :

21. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 911-2 du code de justice administrative : « Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne à nouveau une décision après une nouvelle instruction, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision juridictionnelle, que cette nouvelle décision doit intervenir dans un délai déterminé. ».

22. L'exécution du présent jugement implique nécessairement, eu égard à ses motifs, par application des dispositions législatives précitées, qu'il soit enjoint à la commune d'Issy-les-Moulineaux de procéder à un nouvel examen de la demande de protection fonctionnelle de M. C afin qu'il soit statué sur celle-ci. Il y a lieu de fixer à la commune d'Issy-les-Moulineaux un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement pour procéder à cette opération.

Sur les conclusions relatives aux frais non compris dans les dépens :

23. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune d'Issy-les-Moulineaux la somme de 1500 euros à verser à M. C au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

24. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative faisant obstacle à ce que soit mise à la charge de M. C, qui n'est pas pour l'essentiel, la partie perdante, une somme à ce titre, les conclusions de la commune d'Issy-les-Moulineaux en ce sens doivent être rejetées.

D É C I D E :

Article 1er : La décision par laquelle le maire de la commune d'Issy-les-Moulineaux a implicitement rejeté la demande de M. C tendant à l'octroi de la protection fonctionnelle et à la mise en œuvre du dispositif prévu à l'article L. 135-6 du code général de la fonction publique est annulée.

Article 2 : Il est enjoint à la commune d'Issy-les-Moulineaux de procéder au réexamen de la demande de protection fonctionnelle de M. C et de statuer sur celle-ci dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : La commune d'Issy-les-Moulineaux versera une somme de 1500 euros à M. C en application de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête de M. C est rejeté.

Article 5 : Les conclusions de la commune d'Issy-les-Moulineaux présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à M. A C et à la commune d'Issy-les-Moulineaux.

Délibéré après l'audience du 16 octobre 2024 à laquelle siégeaient :

M. Ouillon, président,

M. Louvel, premier conseiller,

M^{me} Colin, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 13 novembre 2024.

Le rapporteur,

signé

T. Louvel

Le président,

signé

S. OuillonLa greffière,

signé

M-J. Ambroise

La République mande et ordonne au préfet des Hauts-de-Seine en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

No 22156722