

Tribunal administratif de Cergy-Pontoise, 10ème chambre, 2 octobre 2024, n° 2215543

TA Cergy-Pontoise
Annulation
2 octobre 2024

Sur la décision

Référence : TA Cergy-Pontoise, 10e ch., 2 oct. 2024, n° 2215543

Juridiction : Tribunal administratif de Cergy-Pontoise

Numéro : 2215543

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 le 15 novembre 2022, le 25 mars 2024 et le 28 juin 2024, M. C, représenté par M^e Mazza, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) avant dire droit, d'accueillir, dans le cadre de son pouvoir d'instruction, et de manière non contradictoire, les enregistrements sonores caractérisant les faits dénoncés;

2°) d'annuler la décision de rejet tacite du 4 octobre 2022 par laquelle la commune d'Issy-les-Moulineaux a implicitement rejeté sa demande tendant à l'octroi de la protection fonctionnelle, à la mise en œuvre du dispositif prévu à l'article L. 135-6 du code général de la fonction publique et au retrait de la mesure de changement d'affectation d'office notifiée le 7 juin 2022;

3°) d'annuler la décision du 7 juin 2022 procédant à son changement d'affectation d'office;

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 son maire, M. B et n'a pas voté la mise en œuvre de cette même mesure à son profit;

5°) d'ordonner sa réintégration sur l'emploi d'huissier du maire 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 municipal 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

5000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

S'agissant de la décision de changement d'affectation d'office :

- elle est fondée sur les dispositions de l'article L. 133-2 du code général de la fonction publique et non sur celles de l'article L. 512-23 du même code;
- elle n'est pas justifiée par l'intérêt du service et est constitutive d'une sanction disciplinaire déguisée;
- elle est entachée d'une erreur de droit et d'un détournement de procédure;
- elle est entachée d'un détournement de pouvoir.

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 des faits;
- elle est entachée d'un détournement de pouvoir.

S'agissant de la décision accordant le bénéfice de la protection fonctionnelle au maire de la commune d'Issy-les-Moulineaux :

- elle est entachée d'une erreur d'appréciation des faits;
- 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.

M. C soutient, en outre, que les écritures en défense produites par la commune d'Issy-les-Moulineaux sont tardives et qu'elles doivent être écartées des débats.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 25 janvier 2024 et le 27 mai 2024, ainsi qu'un mémoire, enregistré le 12 septembre 2024 et non communiqué, 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 5000 euros au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable faute de lien suffisant entre les décisions attaquées;
- les conclusions aux fins d'annulation de la mesure d'affectation d'office du requérant comme chargé d'opérations d'État civil sont irrecevables car dirigées contre un acte qui ne lui fait pas grief;
- 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.

Une pièce complémentaire, enregistrée le 12 juin 2024, a été produite par la commune la commune d'Issy-les-Moulineaux.

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.

Après avoir entendu 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 les observations de M^e Bellanger pour la commune d'Issy-les-Moulineaux.

Considérant ce qui suit :

1. M. C a été recruté par la commune d'Issy-les-Moulineaux en 2017 en qualité d'animateur au sein des écoles de la commune. Il a occupé les fonctions d'huissier du maire dans le cadre de missions ponctuelles au cours des années 2019 et 2020 puis à temps complet à compter du 7 septembre 2020, date à laquelle il a été recruté comme adjoint technique territorial. Il a été titularisé dans ce grade le 7 septembre 2021. A compter du 31 mai 2022, il a été affecté en qualité de chargé d'opérations au service de l'État civil. Il a déposé une plainte, le 1er juillet 2022, pour des faits de harcèlement moral, sexuel, et agression sexuelle commis par le maire à son encontre. Par la présente requête, il demande l'annulation de la décision du 4 octobre 2022 par laquelle la commune d'Issy-les-Moulineaux a implicitement rejeté sa demande de protection fonctionnelle, de mise en œuvre du dispositif prévu à l'article L. 135-6 du code général de la fonction publique et de retrait de la mesure de changement d'affectation d'office notifiée le 7 juin 2022, l'annulation de la décision du 7 juin 2022 relative à son changement d'affectation d'office ainsi que l'annulation de la délibération du conseil municipal du 13 octobre 2022 accordant la protection fonctionnelle au maire de la commune.

Sur la fin de non-recevoir opposée par la commune d'Issy-les-Moulineaux tirée de l'irrecevabilité de la requête en l'absence de lien suffisant entre les décisions en litige :

2. 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 décisions de la commune d'Issy-les-Moulineaux en date du 7 juin 2022 prononçant son changement d'affectation d'office, du 4 octobre 2022 rejetant sa demande de protection fonctionnelle, de mise en œuvre du dispositif prévu à l'article L. 135-6 du code général de la fonction publique et de retrait de la mesure de changement d'affectation d'office ainsi que la délibération du 13 octobre 2022 accordant la protection fonctionnelle au maire de la commune. Ces conclusions présentent entre elles, eu égard à leur objet, un lien suffisant. La fin de non-recevoir opposée sur ce point par la commune d'Issy-les-Moulineaux doit, par suite, être écartée.

Sur la recevabilité des conclusions aux fins d'annulation de la décision du 7 juin 2022 :

4. D'une part, les mesures prises à l'égard d'agents publics qui, compte tenu de leurs effets, ne peuvent être regardées comme leur faisant grief constituent de simples mesures d'ordre intérieur insusceptibles de recours. Il en va ainsi des mesures 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 de leur contrat ou à l'exercice de leurs droits et libertés fondamentaux, ni n'emportent de perte de responsabilités ou de rémunération. Le recours contre de telles mesures, à moins qu'elles ne traduisent une discrimination ou une sanction, est irrecevable. Toutefois, lorsqu'un agent soutient qu'une telle mesure fait partie des éléments caractérisant un harcèlement moral à son encontre, il appartient au juge de rechercher si la décision contestée a porté atteinte au droit du fonctionnaire de ne pas être soumis à un harcèlement moral, que l'intéressé tient de son statut, ce qui exclurait de la regarder comme une mesure d'ordre intérieur insusceptible de recours.

5. D'autre part, 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.

6. Il ressort des pièces du dossier que M. C, qui occupait les fonctions d'huissier du maire d'Issy-les-Moulineaux à temps complet depuis le 7 septembre 2020, a été affecté d'office à compter du 31 mai 2022, par décision du 7 juin 2022, en qualité de chargé d'opérations au service de l'État civil de la mairie. Le requérant soutient que ce changement d'affectation, qui a généré une perte de revenus dès lors qu'il ne perçoit plus de rémunérations liées aux heures supplémentaires qu'il était amené à effectuer dans le cadre de ses missions d'huissier, se fonde sur des motifs discriminatoires et sexistes, dans un contexte de harcèlement moral. Il soutient, en outre, que son changement d'affectation est intervenu 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. Il invoque à cet égard un «véritable système de prédation» mis en place par le maire d'Issy-les-Moulineaux, des propos et un comportement ambigus du maire à son encontre dès l'année 2019, une agression sexuelle à la fin du mois d'avril 2022 ainsi que des rumeurs entretenues par le maire à son sujet et au sujet de deux autres agents de la commune avec lesquels il aurait «partouzé». 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, au demeurant postérieures au changement d'affectation de l'intéressé, ni les pièces du dossier, notamment les messages échangés avec d'autres agents et les articles de presse produits par le requérant, ne permettent toutefois de considérer que le changement d'affectation de M. C traduirait une discrimination ou serait lié à l'existence de faits de harcèlement moral et sexuel. Ainsi que le relève la commune d'Issy-les-Moulineaux en défense, les fonctions de chargé d'opérations d'État civil qui ont été confiées à l'intéressé correspondent à celles du cadre d'emploi des adjoints techniques territoriaux auquel il appartient. Par ailleurs, alors que la commune fait valoir que la décision est fondée sur la volonté du maire de réorganiser son cabinet, le caractère effectif de cette réorganisation est corroboré par la circonstance qu'à la date du 27 mai 2024, date d'établissement de l'organigramme du cabinet du maire versé au dossier par la commune, le poste d'huissier n'avait toujours pas été pourvu depuis le départ du requérant. La commune d'Issy-les-Moulineaux 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 la décision contestée a porté atteinte au droit de M. C de ne pas être soumis à un harcèlement moral, ou qu'elle porterait atteinte à l'exercice de ses droits et libertés fondamentaux. Dans ces conditions, le changement d'affectation litigieux doit être regardé comme une mesure d'ordre intérieur insusceptible de recours.

7. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il y ait lieu de faire droit à la demande présentée avant dire droit par le requérant, que la fin de non-recevoir opposée par la commune d'Issy-les-Moulineaux, tirée de l'irrecevabilité des conclusions à fin d'annulation de la décision du 7 juin 2022, doit être accueillie. Il y a lieu, par voie de conséquence, de rejeter les conclusions à fin d'annulation de la décision implicite de rejet du recours gracieux formé à l'encontre de cette décision de changement d'affectation, par courrier réceptionné par la commune le 4 août 2022.

Sur la recevabilité des conclusions aux fins d'annulation de la délibération du 13 octobre 2022 :

8. 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.

9. 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 du conseil municipal d'Issy-les-Moulineaux 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 contestée du 13 octobre 2022.

10. 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.

11. 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 conseil municipal d'Issy-les-Moulineaux du 13 octobre 2022. Dès lors, les conclusions à fin d'annulation de cette délibération sont irrecevables.

Sur la recevabilité des écritures en défense :

12. Dans le cadre de la présente instance, la commune est régulièrement représentée par un conseil et son maire a été régulièrement habilité par le conseil municipal. Il s'ensuit que la fin de non-recevoir tirée de ce que le maire serait en conflit d'intérêts et ne pourrait représenter la commune, ne peut qu'être écartée.

Sur les conclusions à fin 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 :

13. 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.».

14. 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.

15. 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.

16. 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.

17. 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».

18. 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 16, 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.

19. 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 4 août 2022.

20. 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 un mois plus tôt 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.

21. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête dirigés contre cette décision, que M. C est fondé à demander l'annulation de la décision contestée.

Sur les conclusions aux fins d'injonction :

22. 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. ».

23. Eu égard au motif d'annulation retenu de la décision de rejet de sa demande de protection fonctionnelle, l'exécution du présent jugement n'implique pas nécessairement que la commune d'Issy-les-Moulineaux accorde cette protection fonctionnelle à M. C. Toutefois, l'exécution du présent jugement implique nécessairement, 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 ce nouvel examen.

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

24. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune d'Issy-les-Moulineaux, qui, pour l'essentiel, est la partie perdante dans la présente instance, la somme de 1500 euros à verser à M. C au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

25. 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 dans la présente instance, une somme à ce titre, les conclusions de la commune d'Issy-les-Moulineaux en ce sens, doivent être rejetées.

D E 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 présentée au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

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

Délibéré après l'audience du 18 septembre 2024 à laquelle siégeaient :

M. Ouillon, président,

M. Louvel, premier conseiller,

M. Prost, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 2 octobre 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 22155432