

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE VERSAILLES**

bdg

N°2108469, 2209218, 2301233 et 2301697

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. X

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Maitre
Rapporteur

Le tribunal administratif de Versailles

Mme Vincent
Rapporteuse publique

(2ème chambre)

Audience du 11 octobre 2024
Décision du 25 octobre 2024

Vu la procédure suivante :

I. Par une requête enregistrée le 1^{er} octobre 2021 sous le numéro 2108469, M. X, représenté par Me Rochefort, demande au tribunal :

1°) avant-dire droit, d'ordonner une mesure d'expertise aux fins d'évaluer son état de santé et les préjudices résultant de son syndrome anxiodépressif et de son accident du 22 octobre 2020, imputables au service ;

2°) d'annuler l'arrêté du 6 avril 2021 portant sanction d'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de huit jours ;

3°) d'annuler les décisions implicites par lesquelles le maire de Y a refusé de mettre en place une organisation appropriée du service de police municipale et de mettre en œuvre le dispositif de signalement prévu à l'article 6 quater A de la loi du 13 juillet 1983 ;

4°) de condamner la commune de Y à lui verser la somme de 60 802 euros en réparation de l'ensemble de ses préjudices, assortie des intérêts au taux légal à compter de sa demande indemnitaire et de leur capitalisation ;

5°) d'enjoindre à la commune de Y de retirer la sanction attaquée de son dossier administratif, de lui restituer sous 8 jours les traitements dont il a été privé, avec intérêts moratoires, de reconstituer sa carrière ainsi que ses droits sociaux à compter de la notification du jugement ;

6°) de mettre à la charge de la commune de Y la somme de 4 200 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

En ce qui concerne la légalité de l'arrêté de sanction du 6 avril 2021 :

- il est insuffisamment motivé dès lors qu'il se borne à énoncer des attitudes et comportements généraux sans citer de faits précis ;
- il a été pris au terme d'une procédure irrégulière dès lors que les faits qui lui sont reprochés ne reposent pas sur une véritable enquête administrative et qu'il lui a été laissé un temps insuffisant pour préparer sa défense devant le conseil de discipline ;
- les faits qui lui sont reprochés ne sont pas établis, ne présentent pas le caractère de fautes disciplinaires et ne lui sont en tout état de cause pas imputables ;
- à tout le moins la sanction prononcée est disproportionnée ;

En ce qui concerne la légalité de la décision implicite de refus de mettre en place une nouvelle organisation du service municipal :

- elle est entachée d'une erreur de droit et d'une erreur manifeste d'appréciation en ce qu'elle s'abstient de rompre le lien existant entre l'activité de police et la direction générale des services, laquelle ne peut être compétente pour exercer les pouvoirs de police du maire ou pour donner des instructions aux agents de police municipale dans ce domaine ;

En ce qui concerne la légalité de la décision implicite de refus de mettre en place le dispositif de signalement :

- elle est entachée d'erreur de droit et d'erreur manifeste d'appréciation dès lors que la commune aurait dû tenir compte des actes de harcèlement moral et de dénigrement dénoncés, notamment dans le cadre de sa plainte pénale, l'orienter en conséquence vers un service chargé de l'accompagner et de le soutenir, mener une enquête administrative et prendre toute mesure appropriée de protection fonctionnelle ;

En ce qui concerne la responsabilité de la commune de Y :

- elle doit être engagée en raison de l'illégalité fautive de l'arrêté du 6 avril 2021 ;
- elle doit également être engagée en raison de la faute résultant de l'organisation défectueuse du service ;
- elle doit également être engagée en raison de la faute résultant de l'exercice anormal du pouvoir hiérarchique, caractérisant un harcèlement moral ou à tout le moins des traitements vexatoires fautifs de la part du directeur général des services ;
- la commune de Y a également commis une faute en s'abstenant de mettre en œuvre une enquête administrative, de recueillir les signalements des agents et de lui accorder la protection fonctionnelle ;
- la responsabilité de la commune de Y doit également être engagée pour faute à raison de son accident de trajet du 22 octobre 2020, reconnu imputable au service, dès lors que l'accident n'aurait pas eu lieu si la commune ne lui avait pas retiré le véhicule banalisé mis à sa disposition, le contraignant à se rendre sur son lieu de travail en vélo ; la responsabilité de la commune est également engagée même sans faute ;
- son exclusion illégale ainsi que les dysfonctionnements du service, l'exercice anormal du pouvoir hiérarchique et le harcèlement subi, lui ont causé un préjudice matériel et moral, caractérisé notamment par la survenue d'un syndrome anxiodépressif, qui devra faire l'objet d'une réparation globale et forfaitaire à hauteur de 25 000 euros ;
- l'accident de travail lui a causé plusieurs préjudices qui doivent être réparés à hauteur de 150 euros par mois jusqu'à la date de consolidation s'agissant du déficit fonctionnel temporaire, 20 000 euros s'agissant du déficit fonctionnel permanent, 4 000 euros s'agissant du préjudice

d'agrément, 10 000 euros s'agissant des souffrances endurées, 2 000 euros s'agissant du préjudice sexuel et une somme à définir ultérieurement s'agissant de son préjudice financier, de la perte de traitement et de régime indemnitaire pendant ses arrêts de travail.

La requête a été communiquée à la commune de Y qui n'a pas présenté d'observation.

Par ordonnance du 6 juin 2023, la clôture d'instruction a été fixée en dernier lieu au 13 juillet 2023.

Un mémoire a été enregistré pour M. X le 29 janvier 2024, postérieurement à la clôture de l'instruction.

II. Par une requête et des mémoires, enregistrés le 7 décembre 2022, le 29 février 2024 et le 1er avril 2024, sous le numéro 2209218, M. X, représenté par Me Rochefort, demande au tribunal :

1°) d'annuler les décisions des 9 et 14 juin 2022 par lesquelles le maire de la commune de Ya refusé de le réintégrer sur son poste de chef du service de police municipale à la suite de son placement en congé pour invalidité temporaire imputable au service (CITIS), ensemble la décision de rejet de son recours gracieux formé le 8 août 2022 ;

2°) de condamner la commune de Y à lui verser la somme de 25 000 euros en réparation de ses préjudices, assortie des intérêts au taux légal à compter de sa demande indemnitaire et de leur capitalisation ;

3°) d'enjoindre à la commune de Y de l'affecter sur son poste de chef de service et responsable de la police municipale, ou tout autre poste de son cadre d'emploi et sur des fonctions et missions équivalentes, de reconstituer sa carrière et de le rétablir dans ses droits à pension, en prenant à sa charge les parts patronales et salariales des cotisations de retraite ;

4°) de mettre à la charge de la commune de Y une somme de 4 200 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- sa requête conserve un objet ;

En ce qui concerne la légalité des décisions des 9 et 14 juin 2022

- elles ne sont motivées ni en droit ni en fait ; elles ne peuvent s'analyser comme une mutation d'office dès lors qu'aucun poste ne lui a été assigné ;

- alors qu'elles ont été prises en considération de la personne, elles n'ont pas été précédées de la communication de son dossier administratif, en méconnaissance de l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 ; il n'a pu consulter son dossier que le 23 janvier 2023 et a alors pu prendre connaissance des rapports relatifs à son changement d'affectation, rédigés postérieurement aux décisions attaquées ;

- son absence de réintégration sur son poste et son maintien en CITIS sont entachés d'erreur de droit dans l'application de l'article 47-12 du décret n°86-442 du 14 mars 1986 et d'une erreur manifeste d'appréciation dès lors qu'il était apte à la reprise et que son poste était vacant ; cette réintégration ne se heurtait pas à l'intérêt du service ;

- ces décisions méconnaissent l'article 6 quinquies de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 repris à l'article L. 133-3 du code général de la fonction publique et sont entachées d'erreur manifeste d'appréciation dès lors qu'il a fait l'objet d'un changement d'affectation au seul motif qu'il a déposé plainte pour des faits de harcèlement moral ;

- elles constituent une sanction déguisée illégale dès lors qu'il a déjà été sanctionné d'une exclusion temporaire de fonctions de huit jours à raison des mêmes faits et que le conseil de discipline n'a pas été saisi préalablement à la sanction ;
- le positionnement envisagé sur un poste d'inspecteur de salubrité est entaché d'erreur de droit et d'erreur manifeste d'appréciation dès lors que ce poste ne relève pas du cadre d'emploi des chefs de service de police municipale ;
- la commune ne peut légalement justifier son refus de le réintégrer par la saisine de la commission de réforme ;
- en l'absence de production de la délibération de création du poste d'inspecteur de salubrité publique et de la publicité de sa vacance par la commune, la proposition d'affectation sur ce poste est illégale ;

En ce qui concerne les conclusions indemnitaires :

- la responsabilité de la commune de Y doit être engagée à raison de l'illégalité fautive des décisions des 9 et 14 juin 2022 ;
- elle doit être engagée à raison de la faute que constitue son maintien en CITIS durant un délai déraisonnable alors qu'il est reconnu apte depuis le 14 décembre 2021 ;
- elle doit être engagée à raison de la faute que constitue l'exercice anormal et fautif du pouvoir hiérarchique qui a laissé persister un comportement vexatoire à son égard ;
- son préjudice matériel et moral, qui se matérialise notamment par la perte de l'ensemble des primes liées à l'exercice effectif des fonctions de policier municipal, un sentiment d'auto-dévalorisation, une perte de sens, une dégradation de son état de santé et une obligation de trouver un emploi dans une autre collectivité pour pouvoir exercer effectivement les missions de son cadre d'emploi, doit faire l'objet d'une réparation globale et forfaitaire à hauteur de 25 000 euros.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 29 février 2024 et le 30 avril 2024, la commune de Y conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 1 060 euros soit mise à la charge de M. X en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- il n'y a plus lieu de statuer sur les conclusions à fin d'annulation et d'injonction de M. X dès lors qu'il a été muté à sa demande dans une autre collectivité depuis le 15 janvier 2024 ; la demande de réintégration sur le poste de chef de service de la police municipale n'est pas possible dès lors que ce poste est déjà pourvu et qu'il n'existe pas de poste vacant sur des fonctions équivalentes ;
- les moyens de légalité dirigés contre les décisions attaquées ne sont pas fondés ;
- sa responsabilité ne saurait être engagée en l'absence de faute.

III. Par une requête et des mémoires, enregistrés le 13 février 2023, le 29 janvier 2024 et le 6 mai 2024 sous le numéro 2301233, M. X, représenté par Me Rochefort, demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 12 décembre 2022 du conseil municipal de la commune de Yen tant qu'elle crée un poste de chargé de mission sécurisation ;

2°) d'enjoindre à la commune de Y de ne pas l'affecter sur le poste de chargé de mission sécurisation créé par la délibération litigieuse et de convoquer le conseil municipal afin de supprimer cet emploi ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Y une somme de 4 200 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- le litige conserve un objet ;
- la délibération a été prise au terme d'une procédure irrégulière dès lors que ni le comité technique ni le comité social n'ont été saisis avant la modification du tableau des effectifs ;
- la note de synthèse transmise aux conseillers municipaux n'est pas suffisamment précise sur les raisons justifiant la création du poste de chargé de mission sécurisation ;
- la délibération est entachée d'une erreur de droit et d'une erreur manifeste d'appréciation dès lors que le poste créé ne saurait, au regard des missions dévolues, relever de la filière police municipale mais plutôt de la filière technique, voire administrative ; ce poste, ouvert uniquement au cadre d'emploi des chefs de service de police municipale, ne place pas son titulaire sous l'autorité du maire ou d'un directeur de police municipale ;
- elle est entachée d'un détournement de pouvoir dès lors que le poste de chargé de mission ne répond à aucun besoin de la collectivité et a pour seul but de le réaffecter en dehors de la police municipale.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 2 novembre 2023 et le 29 mars 2024, la commune de Y, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 1 060 euros soit mise à la charge de M. X en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- il n'y a plus lieu de statuer sur les conclusions à fin d'annulation et d'injonction de M. X dès lors qu'il a été muté à sa demande dans une autre collectivité depuis le 15 janvier 2024 ;
- les moyens soulevés par M. X ne sont pas fondés.

IV. Par une requête et des mémoires, enregistrés le 28 février 2023, le 29 janvier 2024, le 1er avril 2024 et le 6 mai 2024 sous le numéro 2301697, M. X, représenté par Me Rochefort, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 9 janvier 2023 par laquelle le maire de la commune de Y a prononcé sa mutation d'office sur un poste de chargé de mission sécurisation, ensemble la décision de rejet de son recours gracieux ;

2°) de condamner la commune de Y à lui verser la somme de 25 000 euros en réparation de ses préjudices, assortie des intérêts au taux légal à compter de sa demande indemnitaire et de leur capitalisation ;

3°) d'enjoindre à la commune de Y de l'affecter sur son poste de chef de service et responsable de la police municipale, ou tout autre poste de son cadre d'emploi et sur des fonctions et missions équivalentes ;

4°) de mettre à la charge de la commune de Y une somme de 4 200 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- sa requête conserve un objet ;

En ce qui concerne la légalité de la décision du 9 janvier 2023

- elle n'est motivée ni en fait ni en droit alors que cette décision l'affecte sur un poste ne relevant pas de son cadre d'emploi et s'analyse donc comme un déclassement ainsi qu'une sanction déguisée ;

- alors qu'elle a été prise en considération de la personne, elle n'a pas été précédée de la communication de son dossier administratif, en méconnaissance de l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 ; il n'a pu consulter son dossier que postérieurement à la décision de mutation et n'a donc pas pu présenter utilement ses observations en défense ;

- elle constitue une sanction déguisée illégale dès lors qu'il a déjà été sanctionné d'une exclusion temporaire de fonctions de huit jours à raison des mêmes faits et que la mutation d'office ne fait pas partie de l'échelle des sanctions applicables ; le conseil de discipline n'a pas été saisi préalablement à la sanction ;

- elle méconnaît l'article 6 quinquies de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 repris à l'article L. 133-3 du code général de la fonction publique et est entachée d'erreur manifeste d'appréciation dès lors qu'il a fait l'objet d'un changement d'affectation au seul motif qu'il a déposé plainte pour des faits de harcèlement moral ;

- la décision constitue un déclassement illégal dès lors que le nouveau poste ne relève pas de son cadre d'emploi ; il s'agit d'une nomination pour ordre prise en méconnaissance de l'article L. 411-8 du code général de la fonction publique ;

- l'intérêt du service ne justifiait pas cette mutation alors que les faits qui lui sont reprochés remontent à 2020 et que la dégradation de l'ambiance dans le service de police municipale est due au directeur général des services alors en poste, lequel a depuis quitté la collectivité ; les quelques témoignages recueillis contre lui l'ont été à la demande de ce directeur alors que les agents de la police municipale et les partenaires extérieurs attestent de sa valeur professionnelle et imputent les difficultés du service à son adjoint et à l'ancien directeur général des services ; il n'est nullement à l'origine de départs d'agents au sein de la police municipale, lesquels ont pu être motivés notamment par un régime indemnitaire non attractif ;

- elle est dépourvue de base légale en raison de l'illégalité de la délibération du 12 décembre 2022 ayant créé le poste de chargé de mission sécurisation ;

En ce qui concerne les conclusions indemnitaires :

- la responsabilité de la commune de Y doit être engagée à raison de l'illégalité fautive de la décision de mutation du 9 janvier 2023 ainsi que de la délibération du 12 décembre 2022 ayant créé le poste de chargé de mission sécurisation ;

- elle doit être engagée à raison de la faute que constitue son absence d'affectation sur un poste relevant de son cadre d'emploi durant un délai déraisonnable alors qu'il est reconnu apte depuis le 14 décembre 2021 ;

- elle doit être engagée à raison de la faute que constitue l'exercice anormal et fautif du pouvoir hiérarchique qui a laissé persister un comportement vexatoire à son égard ainsi qu'à raison des actes de malveillance qu'il a subis de la part de l'ancien directeur général des services ;

- son préjudice matériel et moral, qui se matérialise notamment par la perte de l'ensemble des primes liées à l'exercice effectif des fonctions de policier municipal, un sentiment d'auto-dévalorisation, une perte de sens, une dégradation de son état de santé et une obligation de trouver un emploi dans une autre collectivité pour pouvoir exercer effectivement les missions de son cadre d'emploi, doit faire l'objet d'une réparation globale et forfaitaire à hauteur de 25 000 euros.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 3 novembre 2023, le 29 mars 2024 et le 30 avril 2024, la commune de Y conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 1 060 euros soit mise à la charge de M. X en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- il n'y a plus lieu de statuer sur les conclusions à fin d'annulation et d'injonction de M. X dès lors qu'il a été muté à sa demande dans une autre collectivité depuis le 15 janvier 2024 ; la demande de réintégration sur le poste de chef de service de la police municipale ne peut pas être satisfaite dès lors que ce poste est déjà pourvu et qu'il n'existe pas de poste vacant sur des fonctions équivalentes ;

- les moyens de légalité dirigés contre les décisions attaquées ne sont pas fondés ;
- sa responsabilité ne saurait être engagée en l'absence de faute.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- le code général de la fonction publique ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de la sécurité intérieure ;
- le code de procédure pénale ;
- la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 ;
- la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ;
- le décret n°87-602 du 30 juillet 1987 ;
- le décret n°87-1101 du 30 décembre 1987 ;
- le décret n°2006-1391 du 17 novembre 2006 ;
- le décret n° 2006-1392 du 17 novembre 2006 ;
- le décret n° 2011-444 du 21 avril 2011 ;
- le décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 ;
- le décret n° 2020-256 du 13 mars 2020 ;
- l'arrêté du 14 avril 2009 autorisant la mise en œuvre de traitements automatisés dans les communes ayant pour objet la recherche et la constatation des infractions pénales par leurs fonctionnaires et agents habilités ;
- 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. Maitre, premier conseiller,
- les conclusions de Mme Vincent, rapporteure publique,
- les observations de Me Rochefort, représentant M. X,
- et les observations de Mme Z et Mme Z', représentant la commune de Y.

Considérant ce qui suit :

1. M. X, chef de service de police municipale, exerçait les fonctions de responsable du service de police municipale et de vidéoprotection de la commune de Y depuis 2013. Le 22 octobre 2020, il a été victime d'un accident de trajet conduisant à son arrêt de travail et placement en congé pour invalidité temporaire imputable au service (CITIS), par un arrêté à portée rétroactive du 12 juillet 2021. Par un arrêté du 6 avril 2021, le maire de la commune de Y infligeait à M. X une sanction d'exclusion temporaire de fonctions d'une durée de huit jours. Par courrier du 2 juin 2021, le requérant a formé, par l'intermédiaire de son conseil, un recours gracieux contre cette sanction, ainsi qu'une demande indemnitaire préalable, une demande tendant à ce que le maire mette en place une nouvelle organisation du service de police municipale excluant l'intervention du directeur général des services, et une demande tendant à ce que la commune mette en œuvre le dispositif de signalement des actes de harcèlement prévu par l'article 6 quater A de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Par une première requête enregistrée

sous le numéro 2108469, M. X demande l'annulation de l'arrêté de sanction du 6 avril 2021 ainsi que des décisions implicites nées du silence gardé sur ses demandes du 2 juin 2021 et l'indemnisation de divers préjudices.

2. Par un avis du 14 décembre 2021, la commission de réforme déclarait le requérant apte à la reprise à la suite de son CITIS, sans aménagement particulier, et par courrier du 7 avril 2022, le requérant sollicitait sa réintégration sur son poste de responsable de la police municipale. Toutefois, par deux courriers des 9 et 14 juin 2022, le maire de la commune de Y a refusé sa réintégration sur le poste de chef de service de la police municipale et l'a informé de ce qu'une procédure de mutation d'office dans l'intérêt du service serait engagée. M. X demande l'annulation de ces décisions, ainsi que l'indemnisation de ses préjudices dans la requête enregistrée sous le numéro 2209218.

3. Par une délibération du 12 décembre 2022, le conseil municipal de la commune de Y a créé plusieurs nouveaux postes dont un poste de « *chargé de mission sécurisation à temps complet, grade de catégorie B, de la filière police municipale et relevant du cadre d'emplois des chefs de service de police municipale* ». Par sa requête enregistrée sous le numéro 2301233, M. X demande l'annulation de cette délibération en tant qu'elle crée ce poste.

4. Enfin, par une décision du 9 janvier 2023 le maire de la commune de Y a décidé d'affecter M. X sur le nouveau poste ainsi créé de « *chargé de mission sécurisation* ». M. X demande l'annulation de cette décision, ainsi que l'indemnisation de ses préjudices dans la requête enregistrée sous le numéro 2301697.

Sur la jonction :

5. Les requêtes enregistrées sous les numéros 2108469, 2209218, 2301233 et 2301697 concernent la situation d'un même fonctionnaire et présentent à juger des questions communes. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

Sur l'exception de non-lieu à statuer soulevée par la commune de Y :

6. La circonstance que M. X a été muté à sa demande dans une autre collectivité à compter du 15 janvier 2024 n'a eu ni pour objet, ni pour effet de retirer la délibération du 12 décembre 2022 ainsi que les décisions refusant de le réintégrer et portant mutation dans l'intérêt du service, lesquelles ont par ailleurs reçu un commencement d'exécution. Par suite, les conclusions tendant à l'annulation de cette délibération et de ces décisions conservent un objet à la date du présent jugement.

Sur les conclusions à fin d'annulation de l'arrêté du 6 avril 2021 portant sanction d'exclusion temporaire de huit jours :

7. Il ressort des termes de l'arrêté attaqué, éclairés par le rapport du 8 février 2021 par lequel le maire de la commune de Y a saisi le conseil de discipline d'une demande de rétrogradation de M. X, que la sanction infligée au requérant est motivée par une série de griefs tirés de la méconnaissance de son obligation d'obéissance hiérarchique, notamment de son

obligation de rendre compte à son supérieur hiérarchique direct, directeur général des services, d'une attitude jugée irrespectueuse à l'égard de sa hiérarchie, d'une désorganisation et d'une ambiance délétère dans son service dues à une absence de transmission de consignes claires, de manquements dans la gestion des équipements, de négligence professionnelle et de l'exercice d'un cumul d'activités sans déclaration ni autorisation.

8. En premier lieu, si un article de presse a pu évoquer un jet de projectile sur un véhicule de police municipale en juillet 2020, il ressort des pièces du dossier que de tels faits n'ont pas eu lieu, et ne justifiaient donc pas une remontée spécifique d'information. De même, il ressort du bulletin de service du 23 juillet 2020 que les consignes de sécurisation du centre de dépistage Covid ont été transmises à ses équipes par M. X et appliquées sans qu'aucun incident n'ait été relevé, ces faits ne justifiant donc pas de remontée spécifique d'information. Par ailleurs il ne peut être fait grief à M. X de ne pas avoir répondu à un message du directeur général des services relatif à la sécurisation d'une église à la suite de jets de pierre, alors que ces consignes, adressées au requérant et à son adjoint, durant un weekend où M. X était en repos, ont pu être relayées par son adjoint aux brigades concernées et appliquées sans incident. S'agissant de l'incident relatif à la disparition d'une clé d'armoire forte, il ressort des pièces du dossier qu'elle a fait l'objet de deux rapports d'information par M. X dont le directeur général des services a été destinataire, tandis que le grief tiré de l'absence de remontée d'information à la suite d'un vol par effraction sur le chantier de construction d'un établissement de santé en septembre 2020 n'est étayé par aucune pièce. Ainsi les exemples cités par la commune pour illustrer l'absence de remontée d'information imputée à M. X ne matérialisent pas l'existence d'une attitude fautive alors que le requérant produit de son côté de très nombreux échanges avec son directeur, attestant de ce qu'il lui rendait compte, ainsi qu'au maire, en temps utile, des informations significatives concernant l'activité de la police municipale. S'il ressort de manière générale des pièces du dossier que la communication entre M. X et le directeur général des services a pu être difficile, voire rugueuse, ces mêmes pièces ne caractérisent ni l'existence d'un refus du requérant de rendre compte de son activité à sa hiérarchie ni d'un comportement qualifiable d'irrespectueux à l'égard de son directeur, lequel a également été amené à employer dans ses échanges un ton et des propos peu conciliants.

9. En deuxième lieu, s'il est constant que l'ambiance qui a pu régner dans le service de police municipale peut être qualifiée de délétère et que les relations entre M. X et son adjoint M. ZZ étaient particulièrement dégradées, notamment à partir de 2019, les seules pièces versées en annexe de son rapport disciplinaire par la commune, qui n'a pas présenté d'observation dans l'instance n°2108469, sont insuffisantes pour établir que cette ambiance serait principalement imputable à un comportement fautif de M. X. A cet égard, les attestations défavorables au requérant rédigées par l'adjoint au chef de service et quatre agents de surveillance de la voie publique sont contredites par plusieurs témoignages de policiers municipaux qui font état de l'attitude intrusive du directeur général des services dans le fonctionnement de la police municipale, fragilisant l'autorité de M. X au profit de M. ZZ, et du comportement inapproprié de ce dernier à l'égard de plusieurs agents et de son chef.

10. En troisième lieu, les négligences fautives que la commune reproche à M. X ne sont pas suffisamment étayées par les pièces du dossier.

11. En quatrième lieu, le grief tiré de ce que M. X aurait encadré une manifestation sportive en étant alcoolisé, qui s'appuie sur un rapport du directeur général des services citant des

propos qui lui auraient été rapportés par des tiers, ne peut être considéré comme matériellement établi sur ce seul fondement, alors que le requérant produit des attestations en sens contraire.

12. En cinquième lieu, aux termes de l'article L. 123-1 du code général de la fonction publique : « *L'agent public ne peut exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit sous réserve des dispositions des articles L. 123-2 à L. 123-8 (...)* » Aux termes de l'article L. 123-7 du même code : « *L'agent public peut être autorisé par l'autorité hiérarchique dont il relève à exercer une activité à titre accessoire, lucrative ou non, auprès d'une personne ou d'un organisme public ou privé. Cette activité doit être compatible avec les fonctions confiées à l'agent public, ne pas affecter leur exercice et figurer sur la liste des activités susceptibles d'être exercées à titre accessoire.* » Aux termes de l'article L. 123-10 du même code : « *Le décret en Conseil d'Etat qui détermine les modalités d'application du présent chapitre précise notamment : 1° La liste, mentionnée à l'article L. 123-7, des activités susceptibles d'être exercées à titre accessoire ; (...)* » L'article 10 du décret du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique, pris pour l'application de l'article L. 123-10 du code général de la fonction publique : « *Sous réserve des interdictions prévues aux 2° à 4° du I de l'article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983 susvisée et de celles prévues par le présent décret, l'agent peut être autorisé par l'autorité hiérarchique dont il relève à cumuler une activité accessoire avec ses fonctions. Cette activité ne doit pas porter atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance ou à la neutralité du service ni placer l'intéressé en situation de méconnaître l'article 432-12 du code pénal. Cette activité peut être exercée auprès d'une personne publique ou privée. Un même agent peut être autorisé à exercer plusieurs activités accessoires. Dans le respect des mêmes obligations déontologiques, l'exercice d'une activité bénévole au profit de personnes publiques ou privées sans but lucratif est libre* ».

13. Il est constant que M. X anime depuis de nombreuses années un groupe de musique celtique, sous forme associative. S'il ressort du site internet de cette association, qu'elle peut être amenée à assurer des prestations musicales payantes, au demeurant en nombre très restreint lors des années 2015 à 2020 au vu du calendrier des concerts, ainsi qu'à vendre des objets promotionnels pour financer son fonctionnement, M. X soutient, sans être contesté, ni contredit par les pièces du dossier, que cette activité musicale sous forme associative ne lui procure aucun revenu personnel. Par suite, dès lors qu'elle relève des activités bénévoles au profit de personnes privées sans but lucratif, cette activité accessoire ne nécessitait ni déclaration ni autorisation auprès de la commune de Y et le grief tiré de l'existence d'un cumul d'activité illégal n'est pas fondé.

14. Il découle de ce qui précède que M. X est fondé à soutenir que la décision de sanction attaquée repose sur des faits qui ne sont, pour la plupart, pas matériellement établis ou ne caractérisent pas des fautes disciplinaires. Par conséquent, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens dirigés contre cette décision, l'arrêté du 6 avril 2021 portant sanction d'exclusion temporaire de huit jours à l'encontre de M. X doit être annulé.

Sur les conclusions à fin d'annulation de la décision implicite née du silence gardé par le maire de la commune de Y sur la demande tendant à modifier l'organisation du service de police municipale :

15. D'une part, aux termes de l'article L. 2212-1 du code général des collectivités territoriales : « *Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs.* » 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. » Aux termes de l'article L. 511-1 du code de la sécurité intérieure : « *Sans préjudice de la compétence générale de la police nationale et de la gendarmerie nationale, les agents de police municipale exécutent, dans la limite de leurs attributions et sous son autorité, les tâches relevant de la compétence du maire que celui-ci leur confie en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques. »* Aux termes de l'article L. 511-2 du même code : « *Les fonctions d'agent de police municipale ne peuvent être exercées que par des fonctionnaires territoriaux recrutés à cet effet dans les conditions fixées par les statuts particuliers prévus à l'article 6 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. (...) »*. Le décret n°2006-1391 du 17 novembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des agents de police municipale, le décret n° 2006-1392 du 17 novembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des directeurs de police municipale et le décret n° 2011-444 du 21 avril 2011 portant statut particulier du cadre d'emplois des chefs de service de police municipale régissent les statuts des seuls fonctionnaires territoriaux habilités à exercer les fonctions visées à l'article L. 511-1 du code de la sécurité intérieure. L'article R. 515-5 de ce code dispose que : « *Sous réserve des règles posées par le code de procédure pénale en ce qui concerne leurs missions de police judiciaire, les agents de police municipale sont placés, dans leurs missions de police administrative, sous l'autorité hiérarchique du maire de la commune qui les emploie ou auprès duquel ils sont mis à disposition. »* tandis que l'article R. 515-19 du même code dispose que : « *Les agents de police municipale doivent exécuter loyalement les ordres qui leur sont donnés par le maire de la commune ou, le cas échéant, par les agents de police municipale qui les encadrent. Les agents de police municipale ont le devoir de rendre compte au maire ou, le cas échéant, aux agents de police municipale chargés de leur encadrement de l'exécution des missions qu'ils ont reçues ou, éventuellement, des raisons qui ont rendu leur exécution impossible. »*

16. D'autre part, aux termes de l'article 16 du code de procédure pénale : « *Ont la qualité d'officier de police judiciaire : 1° Les maires et leurs adjoints ; (...) »* Aux termes de l'article 21 du même code : « *Sont agents de police judiciaire adjoints : (...) 2° Les agents de police municipale ; (...) Ils ont pour mission : De seconder, dans l'exercice de leurs fonctions, les officiers de police judiciaire ; De rendre compte à leurs chefs hiérarchiques de tous crimes, délits ou contraventions dont ils ont connaissance ; (...) »*. Aux termes de l'article 21-2 du même code : « *Sans préjudice de l'obligation de rendre compte au maire qu'ils tiennent de l'article 21, les agents de police municipale rendent compte immédiatement à tout officier de police judiciaire de la police nationale ou de la gendarmerie nationale territorialement compétent de tous crimes, délits ou contraventions dont ils ont connaissance. Ils adressent sans délai leurs rapports et procès-verbaux simultanément au maire et, par l'intermédiaire des officiers de police judiciaire mentionnés à l'alinéa précédent, au procureur de la République. »* Aux termes de l'article 8 de l'arrêté susvisé du 14 avril 2009 : « *1° Sont seuls autorisés à accéder directement aux données et informations contenues dans les traitements mentionnés au présent arrêté les agents mentionnés aux articles 1er à 4, individuellement désignés et spécialement habilités par le maire, dans la limite de leurs attributions ; 2° Peuvent également être destinataires de ces données et informations, par l'intermédiaire du responsable du traitement, à raison de leurs attributions ou de leur droit à en connaître pour l'exercice de leurs missions :- les adjoints au maire ayant reçu délégation en matière de police municipale ;(...)* »

17. Enfin aux termes de l'article 2 du décret du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés : « *Le directeur général des services des communes de 2 000 habitants et plus est chargé, sous l'autorité du maire, de diriger l'ensemble des services de la commune et d'en coordonner l'organisation.* »

18. Il résulte de l'ensemble de ces dispositions, que pour l'exercice des missions de police administrative et judiciaire qui leur sont confiées par la loi, les agents de police municipale sont placés sous l'autorité du maire et, le cas échéant, de l'un de ses adjoints. Cette circonstance ne fait pas obstacle à ce que ces agents soient également placés sous la responsabilité administrative du directeur général des services de la commune. En revanche, dès lors que ce directeur n'appartient pas à l'un des trois corps dont le statut particulier est régi par les décrets précités des 17 novembre 2006 et 21 avril 2011 ni ne peut légalement recevoir de délégation de fonctions du maire pour l'exercice des pouvoirs de police municipale, il résulte de ces mêmes dispositions qu'un directeur général des services d'une collectivité territoriale ne peut assurer la direction opérationnelle d'un service de police municipale, en particulier en donnant des instructions relatives à l'exercice des missions de police ou en étant destinataire des rapports mentionnés à l'article 21-2 du code de procédure pénale ou des données et informations visées par l'arrêté susvisé du 14 avril 2009.

19. Il est constant, en l'espèce, que, à la date de la décision attaquée, le service de police municipale de la commune de Y était placé sous l'autorité hiérarchique et opérationnelle du directeur général des services de la commune, lequel donnait des instructions au chef de service de police municipale relatives à l'exercice des missions de police et entendait qu'on lui rende compte de l'ensemble de l'activité de ce service, y compris de l'activité judiciaire. Par suite, en rejetant implicitement la demande du requérant tendant à ce que l'organisation du service soit modifiée pour que le directeur général des services n'intervienne plus dans l'exercice effectif du pouvoir de police, le maire de la commune de Ya entaché sa décision d'une erreur de droit. Par conséquent, M. X est fondé à demander l'annulation de cette décision.

Sur les conclusions à fin d'annulation de la décision implicite née du silence gardé par le maire de la commune de Y sur la demande tendant à mettre en œuvre le dispositif de signalement des actes de violence, de discrimination, de harcèlement et d'agissements sexistes à l'encontre d'un fonctionnaire :

20. Aux termes de l'article 6 quater A de la loi du 13 juillet 1983 précitée, en vigueur à la date de la décision attaquée, repris à l'article L. 135-6 du code général de la fonction publique : « *Les administrations, collectivités et établissements publics mentionnés à l'article 2 mettent en place un dispositif de signalement qui a pour objet de recueillir les signalements des agents qui s'estiment victimes d'atteintes volontaires à leur intégrité physique, d'un acte de violence, de discrimination, de harcèlement moral ou sexuel, d'agissements sexistes, de menaces ou de tout autre acte d'intimidation et de les orienter vers les autorités compétentes en matière d'accompagnement, de soutien et de protection des victimes et de traitement des faits signalés. Ce dispositif permet également de recueillir les signalements de témoins de tels agissements. (...)* » Aux termes de l'article 1^{er} du décret du 13 mars 2020 relatif au dispositif de signalement des actes de violence, de discrimination, de harcèlement et d'agissements sexistes dans la fonction publique : « *Le dispositif de signalement des actes de violence, de discrimination, de harcèlement moral ou sexuel et des agissements sexistes prévu par l'article 6 quater A de la loi du 13 juillet 1983 susvisée comporte : 1° Une procédure de recueil des signalements effectués par les agents s'estimant victimes ou témoins de tels actes ou agissements ; 2° Une procédure d'orientation des agents s'estimant victimes de tels actes ou agissements vers les services et professionnels compétents chargés de leur accompagnement et de leur soutien ; 3° Une procédure d'orientation des agents s'estimant victimes ou témoins de tels actes ou agissements vers les autorités compétentes pour*

prendre toute mesure de protection fonctionnelle appropriée et assurer le traitement des faits signalés, notamment par la réalisation d'une enquête administrative. » L'article 8 du même décret dispose que « *Les administrations, collectivités territoriales ou établissements publics relevant de l'article 2 de la loi du 13 juillet 1983 susvisée mettent en place le dispositif de signalement régi par le présent décret au plus tard le 1er mai 2020.* »

21. Dès lors que M. X a présenté, à l'appui de sa demande du 3 juin 2021 tendant à la mise en œuvre du dispositif de signalement prévu par les dispositions précitées, des éléments susceptibles de recouvrir la qualification de harcèlement moral à son encontre, il appartenait à la commune de Y de recueillir son signalement et de mettre en œuvre les procédures prévues à l'article 1^{er} du décret que 13 mars 2020, ainsi qu'il le demandait. En rejetant implicitement cette demande, le maire de la commune de Ya entaché sa décision d'une erreur de droit. Par conséquent, M. X est fondé à demander l'annulation de cette décision.

Sur les conclusions à fin d'annulation des décisions des 9 et 14 juin 2022 :

22. Aux termes de l'article 37-11 du décret du 30 juillet 1987 relatif à l'organisation des conseils médicaux, aux conditions d'aptitude physique et au régime des congés de maladie des fonctionnaires territoriaux : « *Au terme du congé pour invalidité temporaire imputable au service, le fonctionnaire apte à reprendre ses fonctions est réintégré dans son emploi ou, à défaut, réaffecté dans un emploi correspondant à son grade.* » Par ailleurs, et sous réserve de dispositions statutaires particulières, tout fonctionnaire en activité tient de son statut le droit de recevoir, dans un délai raisonnable, une affectation correspondant à son grade.

23. Il est constant en l'espèce qu'à la suite de son placement en CITIS , M. X a été reconnu apte à l'exercice de ses fonctions, sans restriction, à compter au plus tard du 14 décembre 2021, date de l'avis de la commission de réforme. Il est constant que la commune de Y ne lui a pas permis de reprendre immédiatement ses fonctions et par courrier du 7 avril 2022, le requérant a formellement sollicité sa réintégration dans son emploi. Par les deux courriers en litige des 9 et 14 juin 2022, le maire de la commune de Y a rejeté cette demande et doit être regardé comme ayant refusé de réintégrer M. X sur son poste et décidé de le maintenir en position de CITIS, le temps nécessaire à la mise en place d'une mutation dans l'intérêt du service. Ce faisant, alors qu'il était tenu de réintégrer l'intéressé dans son emploi ou, à défaut, dans un emploi correspondant à son grade dans un délai raisonnable, conformément aux dispositions rappelées au point précédent, en décidant de le maintenir dans une position irrégulière alors que son poste était vacant, le maire de la commune de Y a entaché ses décisions d'erreur de droit. Par conséquent, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens dirigés à leur encontre, M. X est fondé à demander l'annulation des décisions des 9 et 14 juin 2022 par lesquelles le maire de la commune de Y a refusé de le réintégrer sur son poste.

Sur les conclusions à fin d'annulation de la délibération du 12 décembre 2022 en tant qu'elle crée un poste de chargé de mission sécurisation :

24. Aux termes de l'article L. 313-1 du code général de la fonction publique : « *Les emplois de chaque collectivité ou établissement mentionné à l'article L. 4 sont créés par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement. La délibération précise le grade ou, le cas échéant, les grades correspondant à l'emploi créé. Lorsqu'il s'agit d'un emploi mentionné à l'article L. 412-5, elle précise en outre la nature de celui-ci et la durée des fonctions. Elle indique, le cas échéant, si l'emploi peut également être pourvu par un agent contractuel territorial. Dans ce dernier cas, elle indique le motif invoqué, la nature des fonctions, les niveaux de recrutement*

et de rémunération de l'emploi créé. Aucune création d'emploi ne peut intervenir si les crédits disponibles au chapitre budgétaire correspondant ne le permettent. » Aux termes de l'article L. 411-1 du même code : « Le fonctionnaire appartient à : 1° Un corps dans la fonction publique de l'Etat et dans la fonction publique hospitalière ; 2° Un cadre d'emplois dans la fonction publique territoriale. Chaque corps ou cadre d'emplois comprend un ou plusieurs grades. » Aux termes de l'article L. 411-5 du même code : « Le grade est distinct de l'emploi. Le grade est le titre qui confère à son titulaire vocation à occuper l'un des emplois qui lui correspondent. »

25. Aux termes de l'article 2 du décret précité du 21 avril 2011 : « *Les chefs de service de police municipale exercent les missions mentionnées à l'article L. 511-1 du code de la sécurité intérieure. Ils assurent l'encadrement des membres du cadre d'emplois des agents de police municipale, dont ils coordonnent l'activité. Ils ont vocation à exercer les fonctions d'adjoint au directeur de police municipale.* »

26. En l'espèce la délibération du 12 décembre 2022 du conseil municipal de la commune de Y indique que le poste de « chargé de mission sécurisation » n'est ouvert qu'au « *grade de catégorie B, de la filière police municipale et relevant du cadre d'emplois des chefs de service de police municipale* », ce qui correspond précisément au grade et cadre d'emploi de M. X. Or, d'une part, les principales missions du poste, définies par la délibération comme étant « *de proposer et mettre en place un plan de sécurisation des bâtiments publics et de leurs abords, de réaliser un diagnostic avec les différents partenaires et de mettre en œuvre une culture de vigilance en lien avec les services dans les actions portées par la Ville* », qui relèvent pour l'essentiel de missions de prévention situationnelle, n'entrent, pour la plupart, pas dans le champ des missions mentionnées à l'article L. 511-1 du code de la sécurité intérieure tandis que le poste en question ne comporte aucun encadrement de membres du cadre d'emplois des agents de police municipale ni d'ailleurs de lien organique ou fonctionnel avec le service de police municipale. D'autre part, il ressort des pièces du dossier, que le maire de la commune de Y a décidé d'affecter M. X sur ce poste, dès le 16 décembre 2022, soit quatre jours seulement après sa création, par la voie d'une mutation dans l'intérêt du service. Enfin, en se bornant à soutenir que la création de ce poste était nécessaire pour accompagner le directeur « *grands projets transversaux* » dans la mise en œuvre d'une « *culture de vigilance* », la commune de Y n'apporte aucun élément de nature à établir que cette création répondait à un réel besoin de la collectivité alors que M. X soutient, sans être contredit, que ce poste n'avait pas de réel contenu, que, moins de quatre mois après sa prise de fonction, le poste de directeur « *grands projets transversaux* » qu'il était chargé d'assister n'était déjà plus pourvu et que le requérant n'a pas été remplacé sur son poste après son départ de la collectivité en janvier 2024. Dans ces conditions, le poste de « chargé de mission sécurisation » doit être regardé comme ayant été créé dans le seul but de pouvoir y affecter M. X et l'évincer ainsi de son poste de responsable du service de police municipale. Par suite, le requérant est fondé à soutenir que la délibération du 12 décembre 2022, en tant qu'elle autorise la création de ce poste, est entachée d'un détournement de pouvoir et doit, pour ce motif, être annulée, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens dirigés à son encontre.

Sur les conclusions à fin d'annulation de la décision du 9 janvier 2023 portant mutation d'office :

27. Il ressort des termes du rapport du maire de la commune de Y en date du 16 décembre 2022 que la décision de muter d'office M. X sur le poste de « chargé de mission sécurisation » est motivée, d'une part, par la circonstance que l'intéressé aurait « *rompu* » la relation de travail avec l'exécutif communal en déposant plainte le 8 mars 2021 à l'encontre du directeur général des services alors en service et de la commune pour des faits de harcèlement moral et que sa reprise sur le poste de chef de la police municipale se traduirait « *par d'importantes difficultés organisationnelles de fonctionnement, des lourdeurs dans la remontée et la descente*

d'informations, mais aussi dans la prise de décision ». Cette décision est également motivée par le risque d'apparition de conflits au sein du service, alors que le requérant entretenait des relations « *peu cordiales* » avec son adjoint à l'encontre duquel il a également déposé plainte pour dénonciation calomnieuse ainsi qu'à l'encontre de quatre agents de surveillance de la voie publique (ASVP) et que la situation se serait « *pacifiée* » depuis son départ, son retour à la tête du service étant de nature à réactiver les tensions connues dans le passé et à entraîner un départ important d'agents.

28. Toutefois, d'une part, ainsi qu'il a été dit au point 9 du présent jugement, s'il est constant que l'ambiance de travail au sein de la police municipale était dégradée lorsque M. X occupait les fonctions de chef de service, et que ce dernier entretenait notamment des rapports difficiles avec son adjoint, M. ZZ, et son supérieur hiérarchique direct, M. ZZ', directeur général des services alors en fonction, il ne ressort pas des pièces du dossier que cette situation était principalement imputable au comportement du requérant. A cet égard, la commune de Y ne s'appuie sur aucun autre élément que les cinq attestations produites à l'appui de sa procédure disciplinaire alors que le requérant, outre de nombreuses attestations en sa faveur rédigées par des agents de police municipale ainsi que des partenaires extérieurs, produit à l'instance un rapport d'audit indépendant du service de police municipale en date du 14 avril 2023, réalisé à la demande du maire, qui indique notamment que des « *dissensions profondément ancrées dans le service* » trouvent leur origine « *dans le comportement du directeur général des services précédent* » dont « *l'ingérence dans le fonctionnement de la police municipale a provoqué un conflit avec le responsable de service et par, voie de conséquence avec l'ensemble du service* ». M. X produit plusieurs pièces de nature à conforter ces conclusions, notamment les nombreux échanges de mails et de SMS avec son ancien supérieur hiérarchique, illustrant non seulement des demandes incessantes de compte-rendu, y compris pour des opérations relevant de la police judiciaire, sans considération des horaires de travail du requérant, mais encore l'expression régulière par le directeur général des services de reproches voire de remarques désobligeantes à l'égard de M. X. Ce dernier produit également une attestation d'un des ASVP ayant témoigné à son encontre en 2021 indiquant qu'il l'a fait sous la pression de M. ZZ et qu'il en a été chaleureusement remercié, ainsi que ses collègues, par une invitation à déjeuner de M. ZZ'.

29. D'autre part, alors que M. ZZ' avait quitté ses fonctions de directeur général des services depuis plusieurs mois à la date de la décision attaquée, la commune de Y ne justifie pas de ce que le maintien de M. X sur son poste aurait été de nature à créer des difficultés organisationnelles ou de communication avec sa hiérarchie.

30. S'il est par ailleurs constant que le service de police municipale de la commune de Ya connu de nombreux départs d'agents, aucun élément ne tend à démontrer que ces départs seraient dus au comportement ou aux méthodes de direction de M. X, alors d'une part qu'il ressort des pièces du dossier, notamment d'un rapport de 2020 de la chambre régionale des comptes, que l'important renouvellement des effectifs au sein de ce service est principalement imputable à un manque d'attractivité par rapport à d'autres collectivités franciliennes, s'agissant notamment du régime indemnitaire servi aux agents et d'autre part, que tant le rapport d'audit précité, que les attestations produites par M. X démontrent que le service a continué à connaître de nombreux départs après son éviction, dont certains ouvertement motivés par la conduite du service par M. ZZ, lequel est décrit dans le rapport d'audit comme étant dans l'incapacité de « *traiter le problème majeur du fonctionnement clanique du service* ». Il ne ressort par ailleurs d'aucune pièce du dossier que des agents auraient manifesté leur intention de quitter le service en cas de retour de M. X.

31. Enfin, aux termes de l'article L. 133-3 du code général de la fonction publique : « *Aucun agent public ne peut faire l'objet de mesures mentionnées au premier alinéa de l'article L. 135-4 [dont la mutation] pour avoir : 1° Subi ou refusé de subir les faits (...) de harcèlement*

moral mentionnés à l'article L. 133-2 ; 2° Formulé un recours auprès d'un supérieur hiérarchique ou engagé une action en justice visant à faire cesser ces faits ; ». Il découle nécessairement de ces dispositions que la circonstance que M. X a déposé une plainte pour harcèlement moral à l'encontre de son supérieur hiérarchique et de la commune, en tant qu'employeur, ne peut légalement justifier, par elle-même, une décision de mutation d'office.

32. Il découle de ce qui précède que la commune de Y ne justifie pas de ce que l'intérêt du service commandait d'écarter M. X de son poste de responsable du service de police municipale et de le nommer sur le poste de « chargé de mission sécurisation ». Par suite, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens dirigés à son encontre, M. X est fondé à demander l'annulation de la décision du 9 janvier 2023 portant mutation d'office.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

33. D'une part, l'annulation de l'arrêté du 6 avril 2021 portant sanction d'exclusion temporaire de huit jours implique nécessairement, que cette sanction soit supprimée du dossier administratif du requérant et que la commune de Y tire les conséquences de son éviction illégale du point de vue pécuniaire, avec intérêts au taux légal à compter du 3 juin 2021 et procède à la reconstitution de sa carrière et de ses droits sociaux en conséquence. Il y a lieu d'enjoindre à la commune de Y d'y procéder dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

34. D'autre part, l'annulation de la décision ayant illégalement déchargé un agent public de ses fonctions ou l'ayant illégalement muté oblige l'autorité compétente à replacer l'intéressé dans l'emploi qu'il occupait précédemment et à reprendre rétroactivement les mesures nécessaires pour le placer dans une position régulière à la date de sa décision. Il ne peut être dérogé à cette obligation que dans les hypothèses où la réintégration est impossible, soit que cet emploi ait été supprimé ou substantiellement modifié, soit que l'intéressé ait renoncé aux droits qu'il tient de l'annulation prononcée par le juge ou qu'il n'ait plus la qualité d'agent public.

35. S'il est constant que M. X a été muté en cours d'instance, à sa demande, au sein d'une autre collectivité, il n'a pas pour autant renoncé expressément aux droits qu'il tient des annulations prononcées aux points 23 et 32 du présent jugement. Par suite, ni cette circonstance, ni celle que le poste qu'occupait M. X au sein du service de police municipale n'est plus vacant ne font obstacle à ce qu'il soit enjoint à la commune de Y de le rétablir dans ses anciennes fonctions dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement sauf à ce que l'intéressé renonce expressément à une telle affectation en raison de l'évolution de sa situation. Il y a lieu également d'enjoindre à la commune de Y, dans le même délai, de reconstituer la carrière et les droits sociaux de l'intéressé en conséquence.

36. En revanche, l'annulation prononcée au point 26 du présent jugement a pour effet, par elle-même, de supprimer le poste de « chargé de mission sécurisation » du tableau des effectifs de la commune de Y. Par suite, les conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint à la commune de Y de réunir le conseil municipal en vue de supprimer cet emploi et de ne pas y affecter M. X, lequel a d'ailleurs depuis quitté la collectivité, doivent être rejetées.

Sur les conclusions indemnitaires liées aux diverses fautes dans la gestion de la carrière de l'agent :

En ce qui concerne le principe de la responsabilité :

37. En premier lieu, il résulte de ce qui a été dit au point 14 du présent jugement, que M. X est fondé à rechercher la responsabilité de la commune de Y en raison de l'illégalité fautive de l'arrêté du 6 avril 2021 portant sanction d'exclusion temporaire de fonctions.

38. En deuxième lieu, il résulte de ce qui a été dit au point 23 du présent jugement, que M. X est fondé à rechercher la responsabilité de la commune de Y en raison de l'illégalité fautive des décisions des 9 et 14 juin 2022 par lesquelles le maire de la commune de Y a refusé de le réintégrer, de son maintien en position irrégulière de congé pour invalidité temporaire imputable au service et du refus de l'affecter sur un poste relevant de son cadre d'emploi dans un délai raisonnable.

39. En troisième lieu, il résulte de ce qui a été dit au point 26 du présent jugement, que M. X est fondé à rechercher la responsabilité de la commune de Y en raison de l'illégalité fautive de la délibération du 12 décembre 2022 ayant créé le poste de « chargé de mission sécurisation », dans le seul but de l'y affecter et de l'évincer ainsi de son poste de responsable du service de police municipale.

40. En quatrième lieu, il résulte de ce qui a été dit au point 32 du présent jugement, que M. X est fondé à rechercher la responsabilité de la commune de Y en raison de l'illégalité fautive de la décision du 9 janvier 2023 l'ayant muté d'office sur le poste de « chargé de mission sécurisation ».

41. En cinquième lieu, alors que M. X était en arrêt de travail à la suite de son accident de trajet, son supérieur hiérarchique, M. ZZ', a engagé une procédure disciplinaire à son encontre, lui reprochant de très nombreux griefs liés à la gestion du service, dont il a été dit aux points 8 à 14 du présent jugement qu'ils n'étaient pas matériellement établis. Cette procédure a par ailleurs, ainsi qu'il a été dit au point 28, été nourrie par quelques témoignages d'agents rédigés sous la forte incitation de M. ZZ', et de l'adjoint de M. X, M. ZZ, dont de nombreux témoignages attestent de son animosité à l'égard du requérant. M. X produit par ailleurs des éléments circonstanciés de nature à démontrer le souhait de M. ZZ' de l'écarter du service au profit de M. ZZ et illustrant les pratiques managériales très intrusives de la part du directeur général des services, marquées par des demandes de compte-rendu très nombreuses, y compris sur des sujets anodins ou en relation avec l'exécution de missions pour lesquelles il a été dit aux points 18 et 19 qu'il n'était pas compétent et sans aucune considération des horaires de travail du requérant. Les pièces produites établissent également que le directeur général des services formulait régulièrement des reproches peu ou pas fondés voire des remarques désobligeantes à l'égard du requérant. M. X fait encore valoir, en s'appuyant sur de nombreuses pièces, que le directeur général des services ne l'a pas évalué en 2019 et 2020, validait de manière récurrente ses demandes de congés au dernier moment, n'a pas transmis au service des ressources humaines ses demandes de réinscription sur la liste d'aptitude pour l'accès au grade de directeur de police municipale et a pu être amené à le surveiller dans ses activités en dehors de son temps professionnel. Enfin, il résulte de l'instruction que M. ZZ' a été condamné le 9 janvier 2023 à une peine d'emprisonnement avec sursis pour des faits d'appels téléphoniques malveillants à l'encontre de M. X. Si ces faits, commis après le départ de M. ZZ' de la collectivité, ne sont pas susceptibles d'engager la responsabilité de la commune de Y, ils illustrent néanmoins une réelle volonté de nuire au requérant.

42. Il résulte de ce qui précède que M. X présente des éléments précis et étayés susceptibles de faire présumer qu'il a, comme il le soutient, été victime d'agissements constitutifs de harcèlement moral. La commune de Y, qui n'a pas présenté d'observation dans la requête n°2108469 et qui se borne à se rapporter au rapport du maire cité au point 27 pour justifier de la légalité des mesures prises à l'encontre du requérant, n'apporte aucun élément de nature à démontrer que les agissements en cause seraient justifiés par des considérations étrangères à tout

harcèlement. Dans ces conditions, alors qu'il résulte de l'instruction que les agissements de M. ZZ' à l'égard de M. X ont été de nature à dégrader son état de santé ainsi que ses conditions de travail, le requérant est fondé à soutenir qu'il a été victime d'un exercice anormal du pouvoir hiérarchique, qualifiable de harcèlement moral.

43. Par ailleurs, l'illégalité relevée au point 19 caractérise nécessairement une faute dans l'organisation du service tandis que les illégalités fautives relevées aux points 37 à 40 matérialisent également un exercice anormal du pouvoir hiérarchique.

44. Par suite M. X est fondé à soutenir que la responsabilité pour faute de la commune de Y doit ainsi être engagée à raison de l'organisation défectueuse du service et de l'exercice anormal du pouvoir hiérarchique à son encontre.

45. Il résulte enfin nécessairement de ce qui a été dit aux points 21 et 42 qu'en s'abstenant de recevoir le signalement de M. X et d'en tirer les conséquences en lui accordant notamment la protection fonctionnelle, la commune de Y a également commis une faute de nature à engager sa responsabilité.

En ce qui concerne la réparation des préjudices :

46. D'une part un fonctionnaire qui a été irrégulièrement maintenu sans affectation de même qu'un fonctionnaire qui a été irrégulièrement évincé de son poste a droit à la réparation intégrale du préjudice qu'il a effectivement subi du fait de son maintien illégal sans affectation et des mesures illégalement prises à son encontre. Dans ce cadre, sont indemnissables les préjudices de toute nature avec lesquels l'illégalité commise présente un lien direct de causalité. Pour l'évaluation du montant de l'indemnité due, doit être prise en compte la perte des primes et indemnités dont l'intéressé avait, pour la période en cause, une chance sérieuse de bénéficier, à l'exception de celles qui, eu égard à leur nature, à leur objet et aux conditions dans lesquelles elles sont versées, sont seulement destinées à compenser des frais, charges ou contraintes liés à l'exercice effectif des fonctions.

47. Si M. X fait valoir, en comparant son bulletin de salaire de mai 2020 avec un bulletin de salaire de mai 2022 et un autre de juin 2023 que son éviction du poste de chef de service de police municipale a entraîné une importante baisse de revenu, il résulte de l'instruction que cette baisse s'explique principalement par la perte d'indemnités d'astreinte ainsi que d'heures de nuit, alors que, tant durant son maintien en CITIS que lors de son affectation sur le poste de « chargé de mission sécurisation », le requérant a continué à percevoir l'indemnité spéciale d'agent de police ainsi que l'indemnité compensatrice pour un montant total d'environ 1 200 euros. Or, les indemnités liées aux astreintes et heures de nuit sont au nombre de celles qui sont seulement destinées à compenser des frais, charges ou contraintes liés à l'exercice effectif des fonctions et qui ne peuvent faire l'objet d'une indemnisation. En revanche, il résulte de l'instruction qu'à compter de son affectation sur le poste de chargé de mission, M. X a perdu le bénéfice de sa nouvelle bonification indiciaire, à hauteur de 70,29 euros brut par mois, dont il avait une chance sérieuse de bénéficier s'il n'avait pas été évincé de son poste de responsable de la police municipale.

48. D'autre part, il résulte de l'instruction que le poste de chargé de mission n'ayant pas de réel contenu ainsi qu'il a été dit précédemment, et ne permettant pas à M. X d'exercer effectivement les missions de son cadre d'emploi, il a dû rechercher une nouvelle affectation dans un service de police municipale en dehors de la commune de Y et a été contraint, après avoir transmis de nombreuses candidatures, d'accepter, à compter du 15 janvier 2024, un poste dans une plus petite collectivité, située par ailleurs à 139 km de son domicile, lui causant d'important frais

de déplacement ainsi que des troubles dans ses conditions d'existence, qui présentent un lien direct et certain avec les fautes précédemment relevées et qui doivent ainsi être indemnisés.

49. Enfin, M. X a été évincé sans motif valable de son poste de responsable de service, maintenu sans affectation régulière pendant plus d'un an malgré son aptitude au service puis muté sur un poste ne lui permettant ni d'exercer les missions dévolues aux agents de police municipale ni d'encadrer d'autres agents, le contraignant à quitter la collectivité dans laquelle il évoluait depuis plus de vingt ans. L'exercice anormal du pouvoir hiérarchique par son ancien supérieur ainsi que son éviction illégale ont conduit à une dégradation de son état de santé, caractérisée notamment par des troubles anxiodépressifs et des troubles du sommeil, pour lesquels il bénéficie d'un traitement.

50. Par conséquent, il sera fait une juste appréciation de l'ensemble des préjudices matériels et moraux subis par M. X à raison des fautes retenues aux points 37 à 45 en lui accordant une indemnité de 25 000 euros.

Sur les conclusions indemnitaires au titre de l'accident de trajet du 22 octobre 2020 :

En ce qui concerne le principe de la responsabilité :

51. Les dispositions qui instituent, en faveur des fonctionnaires victimes d'accidents de service ou de maladies professionnelles, une rente viagère d'invalidité en cas de mise à la retraite et une allocation temporaire d'invalidité en cas de maintien en activité doivent être regardées comme ayant pour objet de réparer les pertes de revenus et l'incidence professionnelle résultant de l'incapacité physique causée par un accident de service ou une maladie professionnelle. Ces dispositions déterminent forfaitairement la réparation à laquelle les fonctionnaires concernés peuvent prétendre, au titre de ces chefs de préjudice, dans le cadre de l'obligation qui incombe aux collectivités publiques de garantir leurs agents contre les risques qu'ils peuvent courir dans l'exercice de leurs fonctions. Elles ne font en revanche obstacle ni à ce que le fonctionnaire qui subit, du fait de l'invalidité ou de la maladie, des préjudices patrimoniaux d'une autre nature ou des préjudices personnels, obtienne de la collectivité qui l'emploie, même en l'absence de faute de celle-ci, une indemnité complémentaire réparant ces chefs de préjudice, ni à ce qu'une action de droit commun pouvant aboutir à la réparation intégrale de l'ensemble du dommage soit engagée contre cette personne publique, dans le cas notamment où l'accident ou la maladie serait imputable à une faute de nature à engager la responsabilité de cette personne ou à l'état d'un ouvrage public dont l'entretien lui incombait.

52. En l'espèce, il résulte de l'instruction que M. X a été victime, le 22 octobre 2020, d'une chute à vélo reconnue imputable au service par un arrêté du maire de la commune de Y du 12 juillet 2021. Il est donc fondé à rechercher la responsabilité de cette commune, même en l'absence de faute, en vue de réparer les préjudices autres que ceux que la rente viagère d'invalidité et l'allocation temporaire d'invalidité ont en principe pour objet de réparer.

53. En revanche, s'il fait valoir qu'il bénéficiait auparavant d'un véhicule de service banalisé avec autorisation de remisage à domicile et que ce véhicule lui ayant été retiré préalablement à l'accident, pour être remplacé par un véhicule sérigraphié, il s'est trouvé obligé de se rendre sur son lieu de travail en vélo, compte tenu du risque pour sa sécurité à stationner un véhicule de police sérigraphié devant son domicile personnel, cette circonstance ne présente, en tout état de cause, qu'un lien très indirect avec l'accident survenu le 22 octobre 2020. Par suite, M. X n'est pas fondé à soutenir que cet accident serait imputable à une faute de la commune de Y.

En ce qui concerne la réparation des préjudices :

54. Il résulte de l'instruction et notamment de l'expertise du Dr ZZZ, chirurgien expert, qui n'est pas contestée par la commune de Y, laquelle n'a pas présenté d'observation dans la requête n°2108469, que l'accident du 22 octobre 2020 a engendré des douleurs accompagnées d'une limitation des mouvements au droit de l'épaule gauche ainsi que des douleurs dans la région lombaire, lesquelles ont justifié des arrêts de travail du jour de l'accident jusqu'au 18 novembre 2020 puis du 1^{er} février au 30 septembre 2021 ainsi que plusieurs infiltrations de l'épaule. La date de consolidation de l'état de santé du requérant résultant de cet accident peut être fixée au 14 décembre 2021, date à laquelle la commission de réforme l'a reconnu apte à l'exercice de son poste à temps complet.

55. Le déficit fonctionnel résultant de l'accident de service, subi antérieurement à la consolidation, peut être évalué à un taux de 20% du 22 octobre 2020 au 18 novembre 2020 puis du 1^{er} février 2021 au 21 février 2021 soit un total de 49 jours, à un taux de 15% du 19 novembre 2020 au 31 janvier 2021 soit un total de 74 jours, puis à un taux de 10% du 22 février 2021 jusqu'au 14 décembre 2021 soit un total de 296 jours. Dans ces conditions, il sera fait une juste appréciation de ce préjudice en attribuant à M. X la somme totale de 808 euros, sur la base de 16 euros par jour pour un déficit fonctionnel temporaire total.

56. Il sera fait une juste appréciation des souffrances endurées par M. X à raison de son accident de service, évaluées par l'expert à un niveau de 2 sur une échelle de 7 en raison essentiellement des trois infiltrations subies à l'épaule, en les indemnisant à hauteur de 1 600 euros.

57. Il résulte de l'instruction qu'à la date de consolidation M. X était âgé de cinquante-deux ans et que son déficit fonctionnel permanent était évalué par l'expert à 6%, en raison du frein à l'utilisation du membre supérieur gauche et des douleurs lombaires chroniques. Le préjudice de M. X peut donc être évalué à la somme de 8 000 euros s'agissant du déficit fonctionnel postérieur à la consolidation.

58. Si M. X sollicite la réparation d'un préjudice d'agrément, il n'explicite pas dans sa requête quelles activités il aurait été obligé d'abandonner en raison des conséquences de son accident de service. A cet égard, l'expertise du Dr ZZZ qui indique, sans plus de précision, que M. X pratiquait notamment la moto et la guitare et qu'il existe un préjudice d'agrément pour ces activités, alors qu'il a pu reprendre d'autres activités comme la cornemuse ou la pétanque, ne permet pas de caractériser une réelle impossibilité de pratiquer ces activités en raison des conséquences médicales résultant de l'accident de trajet. Par suite, ce poste de préjudice n'étant pas établi, M. X n'est pas fondé à en demander réparation.

59. Il en va de même pour la réparation d'un préjudice sexuel, qui n'est pas explicité dans la requête et n'est pas évoqué dans le rapport d'expertise.

60. Enfin, ainsi qu'il a été dit au point 53, l'accident de service du 22 octobre 2020 ne résulte pas d'une faute de la commune de Y. Par suite, M. X n'est pas fondé à demander une indemnité venant réparer son préjudice financier tenant à la perte de traitement et de régime indemnitaire pendant ses arrêts de travail, dès lors que ces préjudices sont au nombre de ceux que la rente viagère d'invalidité et l'allocation temporaire d'invalidité ont pour objet de réparer.

61. Il résulte de ce qui précède, et sans que la réalisation d'une nouvelle mesure d'expertise ne présente un caractère d'utilité, que M. X est fondé à demander la condamnation de la commune de Y à lui verser la somme totale de 10 408 euros en réparation des préjudices résultant de l'accident de service du 22 octobre 2020.

Sur les intérêts et leur capitalisation :

62. M. X a droit aux intérêts au taux légal sur les sommes correspondantes aux condamnations prononcées aux points 50 et 61 du présent jugement, à compter du 3 juin 2021, date de réception de sa première demande préalable indemnitaire par la commune de Y.

63. La capitalisation des intérêts peut être demandée à tout moment devant le juge du fond, même si, à cette date, les intérêts sont dus depuis moins d'une année. En ce cas, cette demande ne prend toutefois effet qu'à la date à laquelle, pour la première fois, les intérêts sont dus pour une année entière. La capitalisation des intérêts a été demandée lors de l'introduction de la requête. Il y a lieu de faire droit à cette demande à compter du 3 juin 2022, date à laquelle était due, pour la première fois, une année d'intérêts, ainsi qu'à chaque échéance annuelle à compter de cette date.

Sur les frais du litige :

64. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de M. X, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme demandée par la commune de Y au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

65. Il y a en revanche lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Y, le versement à M. X d'une somme de 5 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'arrêté du 6 avril 2021 portant sanction d'exclusion temporaire de huit jours à l'encontre de M. X est annulé.

Article 2 : La décision implicite née du silence gardé par le maire de la commune de Y sur la demande de M. X tendant à modifier l'organisation du service de police municipale est annulée.

Article 3 : La décision implicite née du silence gardé par le maire de la commune de Y sur la demande de M. X tendant à mettre en œuvre le dispositif de signalement prévu par les dispositions de l'article 6 quater A de la loi du 13 juillet 1983 est annulée.

Article 4 : Les décisions des 9 et 14 juin 2022 par lesquelles le maire de la commune de Y a refusé de réintégrer M. X sur son poste sont annulées.

Article 5 : La délibération du conseil municipal de la commune de Y du 12 décembre 2022 est annulée en tant qu'elle autorise la création d'un poste de « chargé de mission sécurisation ».

Article 6 : La décision du 9 janvier 2023 portant mutation d'office de M. X sur le poste de « chargé de mission sécurisation » est annulée.

Article 7 : Il est enjoint à la commune de Y de supprimer la sanction du 6 avril 2021 du dossier administratif de M. X, de tirer les conséquences de son éviction illégale du point de vue pécuniaire, avec intérêts au taux légal à compter du 3 juin 2021 et de procéder à la reconstitution de sa carrière et de ses droits sociaux en conséquence dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 8 : Il est enjoint à la commune de Y de rétablir M. X dans ses anciennes fonctions, sauf à ce que l'intéressé renonce expressément à une telle affectation en raison de l'évolution de sa situation, dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement et, en tout état de cause, de procéder à la reconstitution de sa carrière et de ses droits sociaux en conséquence dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 9 : La commune de Y est condamnée à verser à M. X la somme de 25 000 euros en réparation des préjudices résultant des diverses fautes relevées aux points 37 à 45 du présent jugement, assortie des intérêts au taux légal à compter du 3 juin 2021. Les intérêts échus à la date du 3 juin 2022 puis à chaque échéance annuelle à compter de cette date seront capitalisés à chacune de ces dates pour produire eux-mêmes intérêts.

Article 10 : La commune de Y est condamnée à verser à M. X la somme de 10 408 euros en réparation des préjudices résultant de son accident de service en date du 22 octobre 2020, assortie des intérêts au taux légal à compter du 3 juin 2021. Les intérêts échus à la date du 3 juin 2022 puis à chaque échéance annuelle à compter de cette date seront capitalisés à chacune de ces dates pour produire eux-mêmes intérêts.

Article 11 : La commune de Y versera à M. X la somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative

Article 12 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 13 : Le présent jugement sera notifié à M. X et à la commune de Y.

Délibéré après l'audience du 11 octobre 2024 à laquelle siégeaient :

Mme Ribeiro-Mengoli, présidente,
M. Maitre, premier conseiller,
Mme Geismar, première conseillère,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 25 octobre 2024.

Le rapporteur,

signé

B. Maitre

La présidente,

signé

N. Ribeiro-Mengoli

La greffière,

signé

B. Dalla Guarda

La République mande et ordonne au préfet des Yvelines 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.