



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Légifrance

Le service public de la diffusion du droit

CAA de PARIS, 2ème chambre, 23/01/2024, 23PA00370, Inédit au recueil Lebon

CAA de PARIS - 2ème chambre

N° 23PA00370
Inédit au recueil Lebon

Lecture du mardi 23 janvier 2024

Président
Mme la Pdte. FOMBEUR
Rapporteur public
M. SEGRETAIN

Rapporteur
Mme Marie-Dominique JAYER
Avocat(s)
SCP UHRY-D'ORIA-GRENIER

Texte intégral

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. A... B... a demandé au Tribunal administratif de Paris d'annuler la décision par laquelle le préfet de police a implicitement rejeté sa demande indemnitaire reçue le 13 octobre 2020 et de condamner l'Etat à lui verser la somme de 25 676 euros en réparation des préjudices qu'il estime avoir subis du fait d'agissements constitutifs de harcèlement moral et de discrimination.

Par un jugement n° 2102698 du 29 novembre 2022, le Tribunal administratif de Paris a rejeté sa demande.

Procédure devant la Cour :

Par une requête enregistrée le 27 janvier 2023, M. A... B..., représenté par Me François Grenier, demande à la Cour :

1°) d'annuler le jugement du 29 novembre 2022 du Tribunal administratif de Paris ;

2°) d'annuler la décision implicite par laquelle le préfet de police a rejeté sa demande indemnitaire préalable reçue le 13 octobre 2020 ;

- 3°) de condamner l'Etat à lui verser la somme de 50 000 euros en réparation des préjudices qu'il estime avoir subis ;
4°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- le jugement est irrégulier, faute pour les premiers juges d'avoir rouvert l'instruction pour tenir compte de son ultime mémoire et de deux notes en délibéré comportant de nouveaux éléments susceptibles d'influer sur la solution du litige, dont il n'était pas en mesure de faire état avant la clôture ;
- les premiers juges ont omis de statuer sur le manquement par l'administration à son obligation de sécurité et de prévention ;
- la matérialité de faits constitutifs de harcèlement moral, d'une discrimination en raison de son âge et d'un manquement à l'obligation de sécurité dont bénéficient les agents de la fonction publique, qui ont eu un impact sur son état de santé, est établie ;
- le préjudice consécutif qu'il subit s'élève à un montant total actualisé de 50 000 euros, soit 15 000 euros au titre de son préjudice moral et physique, 20 000 euros au titre de son préjudice financier et de carrière et 15 000 euros au titre du préjudice financier lié à ses frais d'avocat.

Par un mémoire en défense enregistré le 7 août 2023, le ministre de l'intérieur et des outre-mer conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés par le requérant à l'encontre de la régularité du jugement ne sont pas fondés et se réfère pour le surplus aux écritures du préfet de police en première instance.

Par une ordonnance du 27 septembre 2023, la clôture de l'instruction a été fixée au 13 octobre 2023 à 12 heures.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général de la fonction publique ;
- le code de la sécurité intérieure ;
- le code du travail ;
- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;
- le décret n° 82-453 du 28 mai 1982 ;
- le décret n° 2005-1622 du 22 décembre 2005 ;
- l'arrêté du 6 juin 2006 portant règlement général d'emploi de la police nationale ;
- 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 Mme Jayer,
- les conclusions de M. Segretain, rapporteur public,
- et les observations de Me Garcia substituant Me Grenier, pour M. B....

Considérant ce qui suit :

1. M. B..., entré dans la police nationale le 1er octobre 1987, titularisé le 1er juin 1989 et promu à l'échelon exceptionnel du grade de major à compter du 1er juillet 2018, a été affecté à compter de cette date à la direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC) de la préfecture de police en qualité d'adjoint au chef du bureau d'ordre et de l'emploi du service des compagnies centrales de la circulation. Il a toutefois accepté d'être momentanément affecté aux lieu et place du responsable d'unité locale de police (RULP) opérationnel sur la voie publique qui venait de faire valoir ses droits à la retraite, en tant que chef de la cellule de gestion opérationnelle, situation qui s'est prolongée jusqu'au 19 mai 2020. S'estimant victime de faits de harcèlement moral, il a présenté au préfet de police, par un courrier du 9 octobre 2020 reçu par son destinataire le 13 du même mois, une réclamation indemnitaire préalable afin d'obtenir la réparation des

préjudices qu'il estimait avoir subis en raison de tels agissements. Du silence gardé par le préfet de police sur cette demande est née le 13 décembre 2020 une décision implicite de rejet. M. B... relève appel du jugement du 29 novembre 2022 par lequel le Tribunal administratif de Paris a rejeté sa demande indemnitaire.

2. La décision implicite de rejet du préfet de police ayant eu pour seul effet de lier le contentieux à l'égard de la demande d'indemnisation formée par M. B..., son annulation ne peut être utilement demandée.

Sur la régularité du jugement attaqué :

3. En premier lieu, aux termes du deuxième alinéa de l'article R. 611-1 du code de justice administrative : " La requête, le mémoire complémentaire annoncé dans la requête et le premier mémoire de chaque défendeur sont communiqués aux parties avec les pièces jointes dans les conditions prévues aux articles R. 611-2 à R. 611-6 ". Aux termes du premier alinéa de l'article R. 613-1 du même code : " Le président de la formation de jugement peut, par une ordonnance, fixer la date à partir de laquelle l'instruction sera close ". Enfin, aux termes de l'article R. 613-3 du même code : " Les mémoires produits après la clôture de l'instruction ne donnent pas lieu à communication, sauf réouverture de l'instruction ".

4. Si le juge a toujours la faculté, dans l'intérêt d'une bonne justice, de tenir compte d'une production postérieure à la clôture de l'instruction, après avoir rouvert celle-ci et soumis cette production au débat contradictoire, il n'est tenu de le faire, à peine d'irrégularité de sa décision, que si elle contient l'exposé d'une circonstance de fait ou d'un élément de droit dont la partie qui l'invoque n'était pas en mesure de faire état avant la clôture de l'instruction et qui est susceptible d'exercer une influence sur le jugement de l'affaire. S'il s'abstient de rouvrir l'instruction, le juge doit se borner à viser la production sans l'analyser et ne peut la prendre en compte sans entacher sa décision d'irrégularité.

5. Il ressort des pièces du dossier de première instance que, par une ordonnance du 18 mai 2022, la clôture d'instruction a été fixée par le tribunal au 8 juin 2022. M. B... a produit un nouveau mémoire, accompagné de pièces nouvelles, enregistré le 10 novembre 2022, soit environ cinq mois après la clôture d'instruction et cinq jours avant l'audience, puis, à la suite de l'audience, deux notes en délibéré, enregistrées les 16 et 28 novembre 2022, assorties des mêmes pièces que le mémoire du 10 novembre 2022. Contrairement à ce que soutient le requérant, ces productions ne comportaient pas l'exposé d'une circonstance de fait ou d'un élément de droit dont il n'aurait pas été en mesure de faire état avant la clôture de l'instruction et qui auraient été susceptibles d'exercer une influence sur le jugement de l'affaire. Par suite, les premiers juges n'ont pas statué au terme d'une procédure irrégulière en s'abstenant de rouvrir l'instruction, de les communiquer et d'en tenir compte et en se bornant à viser, sans les analyser, ce mémoire et ces notes en délibéré.

6. En second lieu, si M. B... soutient que le tribunal ne s'est pas prononcé sur la faute commise par l'administration en manquant à l'obligation de sécurité et de prévention à laquelle elle est tenue à l'égard de ses agents, il ressort des termes de ses écritures enregistrées avant la clôture de l'instruction qu'il n'invoquait pas une telle faute distinctement de celle constituée par les faits de harcèlement moral ou de discrimination dont il aurait été victime. Dans ces conditions, M. B... n'est pas fondé à soutenir que le jugement attaqué serait entaché d'omission à statuer.

Sur les conclusions à fin d'indemnisation :

En ce qui concerne l'existence d'un harcèlement moral et d'une discrimination :

7. Aux termes du deuxième alinéa de l'article 6 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, applicable au litige, dont les dispositions sont désormais reprises à l'article L. 131-1 du code général de la fonction publique : " Aucune distinction, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison (...) de leur âge (...)" . Aux termes du premier alinéa de l'article 6 quinques de la même loi, dont les dispositions sont désormais reprises à l'article L. 133-2 du code général de la fonction publique : " Aucun fonctionnaire 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 ". Il appartient à l'agent public qui soutient avoir été victime d'une discrimination ou de faits constitutifs de harcèlement moral de soumettre au juge des éléments de fait susceptibles d'en faire présumer l'existence. 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 toute discrimination ou tout harcèlement. La conviction du juge, à qui il revient d'apprecier si la discrimination ou 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'administration auquel il est reproché d'avoir exercé de tels agissements et de l'agent qui estime avoir été victime d'un harcèlement moral. Pour être qualifiés de harcèlement moral, ces agissements doivent être répétés et excéder les limites de l'exercice normal du pouvoir hiérarchique.

8. En premier lieu, en ce qui concerne la période allant de juillet 2018 à mai 2020 durant laquelle il a remplacé le chef de la cellule de gestion opérationnelle parti à la retraite, M. B... soutient avoir été confronté à une surcharge de travail structurelle imposée par sa hiérarchie, consécutive aux départs concomitants de son prédécesseur et de son adjoint, ce qui l'a contraint à assumer une double charge de travail pendant près de deux années, sans qu'il obtienne le soutien demandé par la nomination d'un adjoint, ni que la situation générale de sous-effectif qui y aurait fait obstacle soit objectivement caractérisée. En défense, le ministre se prévaut de contraintes extérieures, aggravées par la crise sanitaire. Il résulte de l'instruction qu'alors que M. B... reprenait les fonctions de chef de la cellule de gestion opérationnelle, l'adjoint du chef de la cellule, brigadier-chef exempt de voie publique à la suite de l'accident de la circulation dont il avait été victime - qualifié par le requérant lui-même d'adjoint " provisoire ou temporaire " - était muté le 1er juillet 2018, sans être remplacé durant la période considérée, marquée notamment par le centième anniversaire de la fin de la Première Guerre mondiale ou encore par le mouvement des " gilets jaunes ". Cette situation a, enfin, été accentuée par la crise sanitaire, en toute fin de la période considérée. Pour regrettable que soit la vacance durable du poste d'adjoint, et alors que la circonstance invoquée par le requérant, tirée de ce que la préfecture de police était en mesure de mettre, en septembre et octobre 2022, deux agents à la disposition d'une association menant des actions sociales en faveur de certains personnels, n'est pas de nature à faire présumer l'existence d'un harcèlement, les faits en cause et les choix de gestion du personnel effectués, comme l'ont relevé les premiers juges, ne sauraient toutefois s'analyser comme constitutifs d'un harcèlement moral.

9. Contrairement à ce que soutient M. B..., le défaut d'accès au logiciel de gestion des horaires de la police nationale avant le 10 février 2020 ne saurait être regardé comme constitutif d'un fait de harcèlement moral, alors qu'il en a demandé l'accès pour la première fois le 15 novembre 2019 et qu'il n'explique pas en quoi il avait besoin, pour l'exercice de ses attributions, d'accéder lui-même à cette application, dont l'utilisation avait été déléguée au sein de son service.

10. Enfin, il est établi par le ministre de l'intérieur que la mesure de désarmement dont M. B... a fait l'objet du 20 février au 23 décembre 2020 n'avait aucun caractère vexatoire mais, exclusivement motivée par l'état d'épuisement professionnel dont il s'était plaint, avait pour but d'assurer sa protection et celle d'autrui jusqu'à ce qu'une amélioration de son état de santé soit constatée, conformément aux articles R. 434-6 du code de la sécurité intérieure et 114-6 de l'arrêté du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire du 6 juin 2006 portant règlement général d'emploi de la police nationale.

11. En deuxième lieu, s'agissant de la période postérieure au 19 mai 2020, date à laquelle il a rejoint le poste d'adjoint au chef du bureau d'ordre et de l'emploi au sein de la DOPC, M. B... soutient avoir été progressivement mis à l'écart et remplacé dans ses fonctions par l'adjoint en second au chef de bureau et avoir ainsi fait l'objet de harcèlement moral et de discrimination en raison de son âge. Il se prévaut, tout d'abord, de la baisse, qu'il estime arbitraire, de son évaluation en 2021, relevée, à la suite de son recours, par la commission de conciliation. S'il est constant que cette évaluation a été abaissée par rapport à celle de 2020, l'administration, qui fait valoir que cette évaluation résulte de l'exercice de nouvelles fonctions et repose sur des éléments objectifs, alors même qu'elle a en définitive été rétablie, rapporte la preuve qui lui incombe que l'appréciation initiale résulte de l'exercice normal de l'autorité hiérarchique et de ce que M. B... n'a pas fait l'objet d'une discrimination. Ensuite, la circonstance que l'adjoint en second nommé, ainsi qu'il en avait fait la demande, a pris ses fonctions le 8 juillet 2020 et a alors cherché à le contacter sur son téléphone durant ses congés ne peut faire présumer l'existence d'un harcèlement moral, même en tenant compte de deux autres sollicitations pendant ses congés, l'une de son supérieur hiérarchique le 3 juillet précédent et l'autre du secrétariat du service le 9 juillet suivant. Par ailleurs, l'omission invoquée de son nom dans l'annuaire interne des indicatifs du service (Acropol) n'est aucunement établie par le document, non exhaustif, daté de fin 2022, seul versé au dossier. Enfin, ni les difficultés qu'il a pu rencontrer pour obtenir de son administration des masques de protection après le premier confinement, ni la circonstance que, pendant des congés, sa supérieure hiérarchique directe a invité, dans un message d'absence, à contacter uniquement son adjoint en second, ni celle qu'un autre bureau a pu lui être attribué, en l'absence de précisions quant aux circonstances de ce changement, ne sont de nature à faire présumer l'existence d'un harcèlement moral ou d'une discrimination.

12. En troisième lieu, le requérant soutient avoir été victime de discrimination en raison de son âge au motif que ses candidatures pour 2020 et 2021 à des emplois de responsable d'unité locale de police, prévus par les dispositions de

l'article 1er du décret du 22 décembre 2005 instituant des emplois fonctionnels de responsable d'unité locale de police, ont toutes été écartées, de même que ses candidatures pour un avancement. Toutefois, alors que la nomination à un emploi fonctionnel, pas davantage qu'un avancement, n'est pas de droit mais résulte, dans l'intérêt du service, de l'appréciation des mérites respectifs, de la manière de servir et de l'aptitude des candidats à exercer les responsabilités correspondantes, et alors que M. B... se prévaut seulement de ce qu'un agent devenu agent de la paix le 1er janvier 1996, soit huit ans et trois mois après lui, a été retenu de préférence à lui, le ministre justifie qu'en l'espèce, d'une part, un avis défavorable au détachement de M. B... avait été rendu par la cheffe de la division régionale de la circulation dans l'intérêt du service, au motif que celui-ci rencontrait déjà des difficultés sur le poste occupé, et, d'autre part, que l'agent retenu l'a été sur la base des seuls mérites comparés des candidats, comme en témoignent leurs évaluations respectives, ainsi que l'obtention par cet agent de la médaille de la sécurité intérieure. Dans ces conditions, il ne résulte pas de l'instruction que l'absence d'avancement du requérant ou de nomination à un emploi de responsable d'unité locale de police serait constitutive d'une discrimination.

13. Enfin, les éléments invoqués par M. B..., même pris dans leur ensemble, ne caractérisent pas un harcèlement moral exercé à son encontre, pas davantage qu'un comportement discriminatoire en raison de son âge. Par suite, le requérant n'est pas fondé à soutenir que la responsabilité de l'Etat doit être engagée pour ces motifs.

En ce qui concerne l'existence d'un manquement par l'Etat à son obligation de sécurité :

14. L'article 23 de la loi du 13 juillet 1983, dont les dispositions sont désormais reprises à l'article L. 136-1 du code général de la fonction publique, dispose que : " Des conditions d'hygiène et de sécurité de nature à préserver leur santé et leur intégrité physique sont assurées aux fonctionnaires durant leur travail ". Au surplus, il résulte de l'article L. 811-1 de ce code que, depuis son entrée en vigueur le 1er mars 2022, et sauf dérogation, les règles applicables en matière d'hygiène et de sécurité dans les services de l'Etat sont, en particulier celles définies par les livres Ier à V de la quatrième partie du code du travail, au sein desquels l'article L. 4121-1 prévoit que : " L'employeur prend les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs. (...) ".

15. Alors que le ministre de l'intérieur et des outre-mer ne conteste pas la vacance durable du poste d'adjoint au responsable d'unité locale de police opérationnel sur la voie publique, l'état du dossier ne permet pas à la Cour d'apprécier l'existence d'un manquement de l'administration à son obligation de prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et morale de ses agents, ce qui suppose, dans le cas de vacances de postes susceptibles d'entraîner l'épuisement professionnel de certains agents, de pouvoir apprécier, en particulier, non seulement l'existence d'une surcharge de travail et ses incidences mais aussi les mesures de prévention et d'accompagnement qui ont pu être mises en place, le cas échéant, pour les réduire.

16. Par suite, il y a lieu, avant de statuer sur les conclusions de la requête de M. B..., d'ordonner un supplément d'instruction tendant à la production, par le ministre de l'intérieur et des outre-mer, de tous éléments permettant de déterminer l'ampleur de la charge de travail de M. B... et ses incidences, ainsi que les mesures de prévention et d'accompagnement qui ont pu être mises en place, le cas échéant, pour les réduire.

17. Pour les mêmes motifs, il y a lieu de se référer à statuer sur les conclusions des parties présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DÉCIDE :

Article 1er : Avant de statuer sur les conclusions de la requête de M. B..., il sera procédé à un supplément d'instruction tendant à la production, par le ministre de l'intérieur et des outre-mer, des éléments mentionnés au point 16 du présent arrêt.

Article 2 : Ces documents devront parvenir au greffe de la Cour dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent arrêt.

Article 3 : Tous droits et moyens des parties sur lesquels il n'est pas expressément statué par le présent arrêt sont réservés jusqu'en fin d'instance.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à M. A... B... et au ministre de l'intérieur et des outre-mer.
Copie en sera adressée au préfet de police.

Délibéré après l'audience du 13 décembre 2023, à laquelle siégeaient :

- Mme Fombeur, présidente de la Cour,
- Mme Topin, présidente assesseure,
- Mme Jayer, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 23 janvier 2024.

La rapporteure,
M-D JAYER La présidente,
P. FOMBEUR
Le greffier,
C. MONGIS

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur et des outre-mer 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.

N° 23PA00370 2