



198

Le contentieux du fonctionnaire et les habits neufs du juge de l'excès de pouvoir

Joël Berthoud

214

Un différend relatif à l'imputabilité de tentatives de suicide n'ouvre pas droit à la protection fonctionnelle

Rémy Fontier

220

Pension militaire d'invalidité et réparation complémentaire des préjudices corporels

Elisabeth Martin

1 Conseil d'État UN DIFFÉREND RELATIF À L'IMPUTABILITÉ DE TENTATIVES DE SUICIDE N'OUVRE PAS DROIT À LA PROTECTION FONCTIONNELLE

Un agent de police municipale a commis deux tentatives de suicide qu'il présente comme la conséquence d'un harcèlement moral de la part de ses collègues. Il est débouté de sa requête tendant à la prise en charge des frais d'avocat qu'il a engagés dans son action contentieuse contre le refus de l'administration de reconnaître l'imputabilité au service de ses tentatives de suicide: un tel différend ne constitue pas une menace ou attaque de nature à justifier la mise en œuvre de la protection fonctionnelle, laquelle lui est refusée aussi concernant le harcèlement moral pour discrimination homophobe dont il souffrirait au travail (mais qui a fait l'objet d'un classement sans suite au pénal et devant la Halde).

Conseil d'État, 2^e et 7^e sous-sect. réunies, 21 octobre 2013, n° 364098 - C^o de Cannes
M. Gaudillère, rapp. ; M^{me} Bourgeois-Machureau, rapp. publ.

3. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis au juge des référés que M. M. a occupé, à compter de 2004, les fonctions d'agent de la police municipale de la commune de Cannes; qu'il dit avoir été l'objet de discriminations à caractère homophobe et de harcèlement moral de la part de ses collègues; qu'il a fait, en juin 2008 et en avril 2009, deux tentatives de suicide qu'il impute à ces agissements; que, par deux décisions du 21 juillet 2009 et du 17 mars 2011, la commune de Cannes a accordé à M. M., sur le fondement des dispositions de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983, le bénéfice de la protection fonctionnelle, aux fins de déposer plainte devant le juge pénal pour des faits de discrimination et de harcèlement; que M. M. a, en outre, introduit deux recours devant le tribunal administratif de Nice, tendant, pour l'un, à l'annulation pour excès de pouvoir du refus de la commune de Cannes de reconnaître l'imputabilité au service de ses deux tentatives de suicide et tendant, pour l'autre, à la condamnation de la commune à lui verser des indemnités, en réparation des préjudices qu'il impute aux faits de harcèlement moral et de discrimination allégués; que, par une décision du 4 novembre 2011, la commune de Cannes a refusé à M. M. le bénéfice de la prise en charge des honoraires d'avocat avancés pour ces deux procédures; que l'intéressé a alors demandé, sur le fondement de l'article R. 541-1 du code de justice administrative, au juge des référés du tribunal administratif de Nice, la condamnation de la commune de Cannes à lui verser, en premier lieu, la somme provisionnelle de 2000 € au titre de la protection fonctionnelle, en second lieu, la somme de 1000 € en réparation des dommages qu'il soutient avoir subis en raison du refus de la commune de lui accorder la protec-

tionnelle pour le recours indemnitaire engagé devant le tribunal administratif, mais rejeté la demande de M. M. présentée au titre du recours relatif à l'imputation au service de ses deux tentatives de suicide;

4. Considérant que la commune de Cannes se pourvoit en cassation contre cette ordonnance, en tant qu'elle l'a condamnée à verser à M. M. une provision au titre de l'un des deux recours devant le tribunal administratif; que M. M. demande, par la voie du pourvoi incident, l'annulation de la même ordonnance, en tant qu'elle a rejeté sa demande de provision au titre de l'autre recours;

Sur les conclusions du pourvoi principal:

5. Considérant que, pour faire droit aux conclusions tendant au versement par la commune de Cannes à M. M. d'une provision au titre de la protection fonctionnelle pour le recours relatif à la réparation des préjudices imputés au harcèlement moral et à la discrimination allégués, la cour administrative d'appel s'est, notamment, fondée sur ce que ces faits n'étaient « pas sérieusement contestés par la commune de Cannes »; qu'en statuant ainsi, par un motif qui ne présente pas un caractère surabondant, alors qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du référé que la commune de Cannes formulait une argumentation développée aux fins de contester les allégations de M. B., le juge des référés de la cour administrative d'appel de Marseille a dénaturé les pièces soumises à son examen; que, par suite, et sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre moyen du pourvoi, son ordonnance doit être annulée, en tant qu'elle a statué sur les conclusions tendant au versement d'une provision à M. B., au titre de la prise en charge de ses frais d'avocat dans l'instance relative à la réparation du préjudice du fait du harcèlement moral et de la discrimination dont il dit avoir été victime;

Sur les conclusions du pourvoi incident:

6. Considérant que, pour rejeter la demande de M. M. d'une provision au titre de la prise en charge de ses frais d'avocat dans l'instance relative à l'imputabilité au service de ses tentatives de suicide, la cour s'est

L'essentiel

Dans la démarche que poursuit le Conseil d'État pour préciser et contenir le champ d'application de la protection fonctionnelle devant la floraison anarchique de requêtes que suscite cette garantie érigée en principe général du droit, il fixe par la présente décision une limite au harcèlement moral qui justifie sa mise en œuvre mais auquel ne participe pas le refus de l'administration de reconnaître l'imputabilité au service des tentatives de suicide qu'aurait pu provoquer ce harcèlement moral.

fondée sur ce qu'une telle action n'entraîne pas dans le champ de la protection fonctionnelle et sur ce que, dès lors, l'obligation de la commune envers M. M. pouvait être regardée comme sérieusement contestable;

7. Considérant que le différend qui oppose M. M. à la commune de Cannes, en ce qui concerne l'imputabilité au service de ses tentatives de suicide, ne constitue pas une menace ou une attaque au sens des dispositions de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983; que, par suite, en rejetant la demande tendant au versement d'une provision au titre des frais d'avocat engagés dans le cadre de cette instance, le juge des référés n'a pas commis d'erreur de droit; qu'il en résulte que les conclusions présentées par M. M. par la voie du pourvoi incident ne peuvent qu'être rejetées;

8. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de statuer sur la demande en référé, dans la limite de la cassation prononcée, en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative;

9. Considérant qu'ainsi qu'il a été dit au point 5, la commune de Cannes conteste l'existence de faits de harcèlement moral et de discrimination à l'encontre de M. M.; qu'elle fait valoir, sans être contredite, que la plainte avec constitution de partie civile déposée par M. M. a fait l'objet d'une décision de classement sans suite de la part du procureur de la République; que la réclamation présentée, par ailleurs, par l'intéressé auprès de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, pour les mêmes faits, a également fait l'objet d'un classement; qu'il en résulte que la demande de provision présentée par M. M. au titre de la prise en charge de ses frais d'avocat dans l'instance dirigée contre la commune de Cannes et relative à la réparation du préjudice qui serait né du harcèlement moral et de la discrimination qu'il allègue, se heurte à une contestation sérieuse et ne peut, par suite, qu'être rejetée;

Décide:

Art. 1^{er}: L'ordonnance du juge des référés de la cour administrative d'appel de Marseille du 6 novembre 2012 est annulée, en tant qu'elle a statué sur les conclusions tendant au versement d'une provision à M. M. au titre de la prise en charge de ses frais d'avocat, dans l'instance relative à la réparation du préjudice qui serait né du harcèlement moral et de la discrimination qu'il allègue.

Art. 2: Le surplus des conclusions du pourvoi de la commune de Cannes est rejeté.

Art. 3: Les conclusions présentées par M. M. devant le Conseil d'État sont rejetées, ainsi que celles qu'il a présentées devant le juge des référés du tribunal administratif de Nice et tendant au versement d'une provision au titre de la prise en charge de ses frais d'avocat dans l'instance relative à la réparation du préjudice qui serait né du harcèlement moral et de la discrimination qu'il allègue.

Commentaire

Soit un fonctionnaire qui demande la protection de son administration à l'encontre d'une décision qu'elle a prise et une indemnisation du préjudice qu'il estime avoir subi du fait d'un harcèlement discriminatoire. Celle-ci refuse de reconnaître les tentatives de suicide de son agent comme étant imputables au service. Elle refuse de l'indemniser pour un harcèlement qu'il n'aurait pas subi. Ceci arrive au Conseil d'État dans le cadre d'un référé-provision.

■ Quant au suicide ou aux tentatives de suicide

Pour deux affaires traitées par le juge où apparaît un harcèlement managérial, dû non à un pervers mais à une organisation du service, le suicide a été admis comme étant la conséquence du service. Le tribunal administratif de Strasbourg précise même que « bien que le suicide soit un acte volontaire, il peut ouvrir droit à une rente s'il est établi par la veuve que cet acte a eu pour cause déterminante un état maladif se rattachant au service »¹. Le tribunal administratif de Paris reprend cette formule en précisant que le cadre qui a mis fin à ses jours a effectué plus de 153 jours d'heures supplémentaires. Le juge rejette « l'argumentation de l'AP-HP qui invoque la façon particulière de l'agent d'aborder ses fonctions de cadre [ceci étant] sans incidence dès lors que des raisons objectives liées à la charge de travail et donc aux conditions de service sont établies et constituent donc la cause déterminante du suicide »². Le suicide d'un cadre territorial a également été reconnu comme dû à un harcèlement, cette fois un harcèlement ascendant. La Cour de cassation a indiqué que, en « retenant que les conséquences de la dégradation des conditions de travail devaient être avérées alors que la simple possibilité de cette

dégradation suffit à consommer le délit de harcèlement moral et, d'autre part, en subordonnant le délit à l'existence d'un pouvoir hiérarchique alors que le fait que la personne poursuivie soit le subordonné de la victime est indifférent à la caractérisation de l'infraction [la cour d'appel] a méconnu les textes susvisés et les principes ci-dessus énoncés »³. Cependant, même si d'autres décisions concluent à l'imputabilité du suicide au service⁴, cette imputation n'est pas automatique. Ainsi, le suicide d'un fonctionnaire pendant son service ne suffit pas à établir l'existence d'un climat de harcèlement moral ou même de tension. Rien ne prouve que l'état dépressif « trouvait son unique cause dans ses conditions de travail ». Si « le médecin traitant indique que son mari était victime de harcèlement » aucune autre pièce du dossier constitué par la veuve ne l'établit⁵. Dans la décision ici publiée, le Conseil d'État indique « que le différend qui oppose M. M. à la commune de Cannes en ce qui concerne l'imputabilité au service de ses tentatives de suicide, ne constitue pas une menace ou une attaque ». La protection fonctionnelle ne saurait en effet couvrir tout désaccord entre l'administration et son agent. Tout refus n'est pas un acte de harcèlement. Sinon, toute procédure en excès de pouvoir visant une décision administrative pourrait être supportée avec ses frais d'avocat par la collectivité. S'il est vrai que certains agents voient dans toute mesure qui les contrarie la preuve d'un harcèlement, on ne peut les suivre.

Voir aussi

Ch. Froger, note sous le présent arrêt, AJDA 2014. 68
A. Slimani, « Le suicide du fonctionnaire, entre acte volontaire et responsabilité », AJFP 2014. 164.

■ Quant aux imputations de harcèlement et à l'attitude de l'administration

On peut bien sûr, cela a été jugé fort souvent, demander la protection contre le harcèlement (qui n'est pas seulement une protection

(1) TA Strasbourg, 17 déc. 2008, n° 0601024.

(2) TA Paris, 21 juin 2012, n° 1020706/5-2, AJFP 2012. 322, concl. V. Huc.

(3) Crim. 6 déc. 2011, n° 10-82. 226, Bull. crim., n° 249.

(4) CAA Nancy, 6 juill. 2006, n° 05NC00135, *Chambre des métiers des Vosges*; CAA Lyon, 27 déc. 1999, n° 97LY02644.

(5) TA Amiens, 7 juin 2007, n° 0501953, AJDA 2007. 1833.

juridique loin s'en faut ⁽⁶⁾ ou la condamnation pécuniaire pour défaut de protection ⁽⁷⁾. Ce fut le deuxième objet examiné par la décision ici publiée.

La dénaturation est souvent invoquée en cassation au Conseil d'État mais bien peu admise. Le juge de cassation en fait état

À noter

La procédure du référé-provision qu'illustre la présente décision n'est pas soumise à une condition d'urgence. Il y est souvent recouru dans le cadre de la protection fonctionnelle pour rechercher comme son nom l'indique une provision sur les dépenses engagées par l'agent à l'occasion d'une action en justice, notamment au titre des honoraires d'avocat.

lorsque l'appréciation des faits par le juge du fond, normalement souveraine, lui paraît gravement erronée. Cette notion est ici mise en œuvre.

En effet, la commune, on le voit bien au rapport des mémoires dans l'arrêt de la cour, a pris en compte les allégations de son agent sans pour autant au final avoir pu constater le harcèlement allégué. Elle indique ne

pas être « restée passive face aux allégations dont elle a eu connaissance » et avoir « mis en œuvre la protection fonctionnelle du requérant en menant une enquête administrative, en l'assurant de son soutien, et en contribuant au paiement de ses frais d'avocat ». Elle précise que la juridiction pénale a classé la plainte sans suite. Dès lors, la commune a cessé de lui accorder sa protection. Cela, dans l'arrêt de la cour, se retourne contre elle. Le juge d'appel croit pouvoir relever que les faits ne sont pas sérieusement contestés parce qu'elle a pris diverses initiatives !

On voit ici la difficulté pour une administration saisie par son

agent. Si elle ne fait rien, elle est évidemment coupable ; mais si elle commence à protéger son agent on pourrait lui signifier qu'elle reconnaît le harcèlement.

La Haute juridiction relève que la réclamation de l'agent à la Halde a fait l'objet d'un classement, en plus du classement sans suite par le procureur. La demande de provision est donc rejetée.

En guise de conclusion, précisons que, même dans le cas d'un harcèlement non reconnu, il peut y avoir imputabilité au service d'un accident ou d'une maladie imputée pourtant par l'agent au harcèlement non reconnu. C'est ainsi « quand bien même le seul comportement de l'intéressée serait à l'origine des difficultés professionnelles qu'elle a rencontrées [...] qui exclurait toute hypothèse de harcèlement moral » puisque « la symptomatologie d'état dépressif majeur [...] est en relation directe avec les difficultés professionnelles qu'elle a connues » ⁽⁸⁾.

Rémy Fontier

(6) V. par ex. TA Nice, 15 juin 2010, n° 0706362, AJFP 2011. 41, note R. Fontier.

(7) CE 12 mars 2010, n° 308974, *C^{re} de Hoenheim*, Lebon ; AJFP 2010. 255, concl. E. Geffray ; AJDA 2010. 526 ; *ibid.* 1138, chron. S.-J. Liéber et D. Botteghi.

(8) TA Nancy, 10 mai 2012, n° 1000893, *Truttmann*, rejet PAPC ; voir aussi TA Rennes, 23 mai 2013, n° 1003593, n° 1005096, *Corno*.