



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Légifrance

Le service public de la diffusion du droit



CAA de VERSAILLES, 2ème chambre, 06/11/2025, 24VE01330, Inédit au recueil Lebon

CAA de VERSAILLES - 2ème chambre

Lecture du jeudi 06 novembre 2025

N° 24VE01330

Inédit au recueil Lebon

Président

Mme MORNET

Rapporteur public

M. FREMONT

Rapporteur

Mme Gaëlle MORNET

Avocat(s)

SELARL ETHIS AVOCATS

Texte intégral

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. A... B... a demandé au tribunal administratif d'Orléans d'annuler la décision du 5 mai 2021 par laquelle le maire de la commune de Château-Renault l'a affecté au poste d'agent polyvalent des services techniques ainsi que la décision implicite rejetant son recours gracieux, d'annuler la décision implicite rejetant sa demande de protection fonctionnelle, et de condamner la commune de Château-Renault à lui verser la somme totale de 19 500 euros en réparation des préjudices qu'il estime avoir subis.

Par un jugement n° 2103977 du 12 mars 2024, le tribunal administratif d'Orléans a condamné la commune de Château-Renault à verser à M. B... la somme de 2 000 euros, assortie des intérêts au taux légal et de la capitalisation des intérêts, et a rejeté le surplus des conclusions de la demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête et trois mémoires enregistrés les 16 mai 2024, 2 juillet 2024, 8 avril 2025 et 26 mai 2025, M. B..., représenté par Me Gentilhomme, demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement du 12 mars 2024 du tribunal administratif d'Orléans en tant qu'il n'a pas fait droit à l'intégralité de ses demandes ;

2°) d'annuler la décision du 5 mai 2021 l'affectant au poste d'agent polyvalent des services techniques ainsi que la décision implicite rejetant son recours gracieux et la décision rejetant sa demande de protection fonctionnelle ;

3°) de condamner la commune de Château-Renault à lui verser la somme totale de 34 500 euros en réparation des préjudices qu'il estime avoir subis, assortie des intérêts au taux légal et de la capitalisation des intérêts ;

4°) d'enjoindre au maire de la commune de Château-Renault de lui accorder le bénéfice de la protection fonctionnelle dans un délai de quinze jours, sous astreinte de 100 euros par jour de retard, ou, à titre subsidiaire, de réexaminer sa demande d'octroi de la protection fonctionnelle dans le même délai et sous la même astreinte ;

5°) de mettre à la charge de la commune de Château-Renault la somme de 2 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- le jugement attaqué est irrégulier dès lors que ses conclusions à fin d'annulation de la décision d'affectation du 5 mai 2021, qui a reçu exécution, sont recevables, alors même qu'il a ensuite obtenu une nouvelle affectation ;
- cette décision est entachée d'incompétence de son signataire ;
- cette décision est entachée d'un vice de forme, faute de mention des nom, prénom et qualité de son signataire ;
- elle a été prise au terme d'une procédure irrégulière, dès lors qu'il n'a pas été mis à même de consulter son dossier individuel et que le comité technique n'a pas été consulté
- cette décision n'était justifiée ni par son état de santé ni par l'intérêt du service, et elle constitue une sanction déguisée ;
- elle est entachée de détournement de pouvoir ;
- il a subi des agissements de harcèlement moral justifiant l'octroi de la protection fonctionnelle ;
- ces agissements de harcèlement moral ainsi que des fautes commises par la commune dans la gestion de sa carrière et l'organisation du service engagent sa responsabilité ;
- il a subi à ce titre un préjudice moral qui doit être évalué à 10 000 euros, et des souffrances physiques qui doivent être réparées par la somme de 20 000 euros ;
- il a subi un préjudice moral et un préjudice financier du fait du refus d'octroi de la protection fonctionnelle, qui doivent être réparés par les sommes respectives de 2 000 euros et de 2 500 euros.

Par trois mémoires en défense enregistrés les 3 septembre 2024, 2 mai 2025 et 11 juin 2025, la commune de Château-Renault, représentée par Me Bendjador, demande à la cour :

1°) par la voie de l'appel incident, d'annuler le jugement du 12 mars 2024 du tribunal administratif d'Orléans en ce qu'il l'a condamnée à verser la somme de 2 000 euros à M. B... ;

2°) de rejeter les conclusions d'appel et les demandes de première instance de M. B... ;

3°) de mettre à la charge de M. B... la somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les conclusions dirigées contre la décision du 5 mai 2021 sont irrecevables dès lors qu'elle constitue une mesure d'ordre intérieur ;
- en tout état de cause, les moyens soulevés par M. B... contre cette décision ne sont pas fondés ;
- la décision de refus d'octroi de protection fonctionnelle n'est pas entachée d'illégalité ;
- le jugement attaqué doit être confirmé en ce qu'il a rejeté les demandes indemnitaires présentées au titre d'agissements de harcèlement moral ;
- elle n'a pas manqué à ses obligations en matière de préservation de la santé de son agent.

Vu les autres pièces du dossier.

La clôture de l'instruction a été fixée au 1er juillet 2025.

Vu :

- le code général de la fonction publique ;
- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;
- la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ;
- le décret n° 85-603 du 10 juin 1985 ;
- le décret n° 2006-1691 du 22 décembre 2006 ;
- 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 Mornet,
- les conclusions de M. Frémont, rapporteur public,
- et les observations de Me Croisé, représentant la commune de Château-Renault.

Considérant ce qui suit :

1. M. B..., adjoint technique territorial, est employé par la commune de Château-Renault. Il était affecté au poste de "conducteur de transports en commun / agent des interventions techniques", au sein du pôle "famille et éducation", avant d'être victime, le 14 août 2020, d'un accident reconnu imputable au service. Après un arrêt de travail de plusieurs mois, il a repris son service à mi-temps thérapeutique en mai 2021. Il a alors été affecté provisoirement, compte tenu des conditions de sa reprise, au poste d'agent polyvalent des services techniques, secteur espaces verts. Par un courrier du 6 juillet 2021, reçu le 8 juillet 2021 par l'administration municipale, M. B... a formé un recours gracieux contre ce changement d'affectation et a sollicité le bénéfice de la protection fonctionnelle en raison notamment de faits de harcèlement moral dont il s'estimait victime ; il a également demandé à la commune de Château-Renault d'indemniser ses préjudices. Ces demandes ont été implicitement rejetées. M. B... relève appel du jugement du 12 mars 2024 par lequel le tribunal administratif d'Orléans a condamné la commune de Château-Renault à lui verser la somme de 2 000 euros et a rejeté le surplus de ses conclusions tendant à l'annulation de la décision du 5 mai 2021 l'affectant au poste d'agent polyvalent des services techniques, de la décision implicite née le 8 septembre 2021 rejetant son recours gracieux contre cette décision, de la décision implicite née le 8 septembre 2021 rejetant sa demande de protection fonctionnelle, et à la condamnation de la commune de Château-Renault à lui verser la somme totale de 19 500 euros en réparation des préjudices qu'il estime avoir subis.

Sur la régularité du jugement attaqué :

2. Les mesures prises à l'égard d'agents publics qui, compte tenu de leurs effets, ne peuvent être regardées comme leur faisant grief, constituent de simples mesures d'ordre intérieur insusceptibles de recours. Il en va ainsi des mesures qui, tout en modifiant leur affectation ou les tâches qu'ils ont à accomplir, ne portent pas atteinte aux droits et prérogatives qu'ils tiennent de leur statut ou à l'exercice de leurs droits et libertés fondamentaux, ni n'emportent perte de responsabilités ou de rémunération. Le recours contre une telle mesure, à moins qu'elle ne traduise une discrimination, est irrecevable, alors même que la mesure de changement d'affectation aurait été prise pour des motifs tenant au comportement de l'agent public concerné.

3. Il ressort des pièces du dossier que par une décision du 5 mai 2021, M. B... a été provisoirement affecté au poste d'agent polyvalent des services techniques, secteur espaces verts, en raison de la reprise de son service à mi-temps thérapeutique. Il ne ressort pas des pièces du dossier que ce changement d'affectation ait entraîné pour l'intéressé une diminution de ses responsabilités ou une perte de rémunération, qu'elle ait porté atteinte aux droits et prérogatives qu'il tient de son statut, qu'elle ait été susceptible d'avoir pour lui des incidences pécuniaires, qu'elle ait constitué une sanction disciplinaire déguisée ou traduit l'existence d'un harcèlement moral ou d'une discrimination. Par suite, alors que cette mesure de changement d'affectation a été prise pour tenir compte des conditions de temps partiel à 50 % dans lesquelles M. B... a repris son service, liées à son état de santé consécutif à l'accident du travail survenu le 14 août 2020, cette décision présente le caractère d'une mesure d'ordre intérieur, qui ne fait pas grief et n'est, en conséquence, pas susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. M. B... n'est donc pas fondé à se plaindre de ce que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif d'Orléans a rejeté comme irrecevables ses conclusions tendant à l'annulation de la décision de changement d'affectation du 5 mai 2021 et de la décision implicite née le 8 septembre 2021 rejetant son recours gracieux.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

En ce qui concerne la légalité de la décision de refus d'octroi de la protection fonctionnelle :

4. D'une part, aux termes de l'article 6 quinquies 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. 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 de faits constitutifs de harcèlement moral, lorsqu'il entend contester le refus opposé par l'administration dont il relève à une demande de protection fonctionnelle fondée sur de tels faits de harcèlement, 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 tout harcèlement. La conviction du juge, à qui il revient d'apprécier si les agissements de harcèlement sont ou non établis, se détermine au vu de ces échanges contradictoires, qu'il peut compléter, en cas de doute, en ordonnant toute mesure d'instruction utile. Pour apprécier si des agissements dont il est allégué qu'ils sont constitutifs d'un harcèlement moral revêtent un tel caractère, le juge administratif doit tenir compte des comportements respectifs de l'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.

5. D'autre part, aux termes des dispositions du troisième alinéa de l'article 11 de la même loi dans sa version applicable au

litige, dont les dispositions sont désormais reprises à l'article L. 134-5 du code général de la fonction publique : " La collectivité publique est tenue de protéger les fonctionnaires contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont ils pourraient être victimes à l'occasion de leurs fonctions, et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté ". Ces dispositions établissent à la charge de l'administration une obligation de protection de ses agents dans l'exercice de leurs fonctions, à laquelle il ne peut être dérogé que pour des motifs d'intérêt général. Cette obligation de protection a pour objet, non seulement de faire cesser les attaques auxquelles l'agent est exposé, mais aussi d'assurer à celui-ci une réparation adéquate des torts qu'il a subis. La mise en œuvre de cette obligation peut notamment conduire l'administration à assister son agent dans l'exercice des poursuites judiciaires qu'il entreprendrait pour se défendre. Il appartient dans chaque cas à l'autorité administrative compétente de prendre les mesures lui permettant de remplir son obligation vis-à-vis de son agent, sous le contrôle du juge et compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce.

6. En premier lieu, pour soutenir qu'il a été victime d'agissements constitutifs de harcèlement moral, justifiant l'octroi de la protection fonctionnelle en application des dispositions précitées, M. B... fait valoir que des membres de sa nouvelle hiérarchie, mise en place après les élections municipales de juin 2020, le dénigrent, le menacent et lui envoient des courriers recommandés lui reprochant son comportement ; il indique être victime d'une " chasse aux sorcières " et de " maccarthysme ", et soutient qu'une procédure disciplinaire a été engagée, le 12 juin 2021, dans le but de lui nuire. Le requérant allègue en outre avoir subi des violences de la part de son supérieur hiérarchique direct, responsable du centre technique municipal, qui lui aurait donné un " coup au niveau de la carotide avec sa main droite ouverte le 25 mai 2021 ". M. B... soutient par ailleurs avoir dû désherber manuellement une rue avec un outil à crochet, tandis que ses collègues disposaient de machines thermiques. Il indique également que les équipements de protection individuelle (EPI) qui lui ont été fournis par la commune de Château-Renault sont inadaptés, et que l'interdiction de conduire des véhicules de service qui lui a été opposée est vexatoire, alors que des expertises médicales indiquent qu'il y est apte. L'appelant soutient enfin que l'administration territoriale a refusé de lui accorder des jours de congés à l'occasion du décès de son beau-père, en 2022, et qu'il a été privé d'un chèque cadeau de 70 euros.

7. Il ne ressort cependant pas des pièces du dossier que la hiérarchie de M. B... ait adressé à ce dernier des courriers dont le contenu excéderait les limites de l'exercice normal du pouvoir hiérarchique. À cet égard, l'intéressé ne produit au dossier aucun courrier menaçant ou dénigrant, alors que la commune de Château-Renault indique qu'elle s'est bornée à lui faire part de difficultés rencontrées dans l'exercice de ses fonctions. S'agissant plus particulièrement de la lettre datée du 7 juin 2021, informant l'agent de l'engagement d'une procédure disciplinaire à son encontre, il y est indiqué que des manquements sont reprochés à ce dernier quant à son comportement verbal, insultant et menaçant, lors d'échanges avec son supérieur hiérarchique, qu'il a filmé sur son lieu de travail sans son consentement, et quant à son comportement irrespectueux vis-à-vis de certains élus. Or, ces manquements résultent notamment du témoignage précis établi le 25 mai 2021 par le responsable de l'agent, dans un rapport d'incident adressé au maire de la commune. Dans ces conditions, si la procédure disciplinaire a ensuite été abandonnée, ni son engagement, ni les faits allégués par M. B..., relatifs à des menaces ou intimidations de sa hiérarchie par le biais de courriers recommandés, ne sauraient être regardés comme établissant la réalité d'agissements de harcèlement moral à son égard. De même, le requérant n'établit par aucune pièce les faits de violence physique qu'il soutient avoir subis.

8. Il ressort par ailleurs des pièces du dossier que l'absence d'utilisation, par M. B..., d'outils thermiques de désherbage, au profit d'un crochet manuel, était la conséquence nécessaire des prescriptions médicales de l'avis du médecin de prévention du 18 mai 2021, proscrivant l'utilisation d'outils vibrants par l'agent, alors au demeurant que la commune de Château-Renault précise sans être contestée que l'emploi de tels appareils a progressivement cessé en vue de préserver la tranquillité sonore des riverains. Si le requérant soutient également que l'utilisation et la conduite de véhicules de service lui a été interdite, malgré son aptitude à cet égard, cette allégation ne ressort pas des mentions de ses différentes fiches de poste ni d'aucune autre pièce du dossier. S'agissant des équipements de protection individuelle (EPI) fournis à M. B... par son employeur, il ressort des pièces du dossier que l'agent a notamment bénéficié de gants anti-vibrations et de protections auditives, et que l'octroi de vêtements de travail aux agents des services techniques, dont il fait partie, explique l'absence d'attribution d'un chèque de 70 euros, en application d'une délibération du conseil municipal du 18 mars 2021. Enfin, il ressort des pièces du dossier que le refus d'octroi d'un congé exceptionnel à M. B..., après le décès de son beau-père le 25 février 2022, est postérieur à la décision contestée de refus de protection fonctionnelle, et a, en tout état de cause, été justifié par le délai de plusieurs jours écoulé entre ledit décès et la demande formée le 11 mars 2022 par l'intéressé, après son retour de congés maladie débuté le 28 février précédent. Par suite, le requérant n'établit pas que les conditions dans lesquelles il a exercé ses fonctions traduiraient l'existence d'agissements de harcèlement moral à son égard.

9. En second lieu, M. B... soutient qu'il a été victime, le 28 avril 2021, d'une agression justifiant l'octroi de la protection fonctionnelle. S'il indique qu'un prestataire de service de la commune l'a " provoqué et incité à la violence physique sur la voie publique ", et qu'il a porté plainte, ces seuls éléments déclaratifs ne sauraient suffire à établir la matérialité des faits allégués.

10. Il résulte de ce qui a été dit aux points 4 à 9 du présent arrêt que la décision implicite de refus d'octroi de la protection

fonctionnelle à M. B... n'est pas entachée d'illégalité.

En ce qui concerne les conclusions indemnitaires :

11. En premier lieu, il résulte de ce qui a été dit précédemment que les agissements de harcèlement moral allégués par M. B... ne sont pas établis. Les conclusions indemnitaires tendant à la réparation des préjudices subis à ce titre par l'intéressé ne peuvent donc qu'être rejetées.

12. En second lieu, aux termes de l'article L. 136-1 du code général de la fonction publique : " Des conditions d'hygiène et de sécurité de nature à préserver leur santé et leur intégrité physique sont assurées aux agents publics durant leur travail dans les conditions fixées au titre Ier du livre VIII. ". Aux termes de l'article 2-1 du décret du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale : " Les autorités territoriales sont chargées de veiller à la sécurité et à la protection de la santé des agents placés sous leur autorité. ", et aux termes de l'article 24 dudit décret : " Le médecin du travail est seul habilité à proposer des aménagements de poste de travail ou de conditions d'exercice des fonctions, justifiés par l'âge, la résistance physique ou l'état de santé des agents. (...)"

13. Il appartient aux autorités administratives, qui ont l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et morale de leurs agents, d'assurer, sauf à commettre une faute de service, la bonne exécution des dispositions législatives et réglementaires qui ont cet objet, ainsi que le précise l'article 2-1 du décret du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive de la fonction publique territoriale. À ce titre, il leur incombe notamment de prendre en compte, dans les conditions prévues à l'article 24 de ce même décret, les propositions d'aménagements de poste de travail ou de conditions d'exercice des fonctions justifiés par l'âge, la résistance physique ou l'état de santé des agents, que les médecins du service de médecine préventive sont seuls habilités à émettre.

14. Par un avis émis le 18 mai 2021, le médecin du travail ayant examiné M. B... a conclu à l'aptitude de l'intéressé à la reprise du travail après son accident imputable au service survenu le 14 août 2020, à temps partiel thérapeutique, avec les restrictions suivantes : pas de port de charges supérieures à cinq kilogrammes, contre-indication à l'utilisation d'outils vibrants, et " pas de gestes répétés du poignet surtout à droite ". Tandis qu'il exerçait, avant son accident, les fonctions de conducteur de transports en commun, il résulte de l'instruction que l'agent a occupé successivement deux postes après sa reprise du travail en mai 2021, dont les fiches sont produites au dossier. Intitulées " agent polyvalent des services techniques - secteur espaces verts " et " agent polyvalent des services techniques - service sports et loisirs ", elles décrivent des tâches variées de petite maintenance et d'entretien des sites et des équipements, de suivi des travaux, de collecte de déchets deux fois par semaine, de réalisation d'états des lieux au sein des emplacements du terrain de camping. Alors que l'administration indique que ces documents ont été transmis à la médecine du travail, qui a estimé l'agent apte à la reprise, il n'en résulte pas d'usage répété du poignet droit par l'intéressé. Par suite, la commune de Château-Renault n'a pas commis de manquement aux dispositions précitées de l'article L. 136-1 du code général de la fonction publique et du décret du 10 juin 1985 en affectant M. B... à ces postes d'agent polyvalent.

15. Il résulte de tout ce qui précède que la commune de Château-Renault est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif d'Orléans l'a condamnée à verser la somme de 2 000 euros à M. B... en réparation du préjudice subi du fait d'un manquement à son obligation de protéger la santé de son agent. Il résulte également de tout ce qui précède que M. B... n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par ce même jugement, le tribunal a rejeté ses conclusions tendant à l'annulation des décisions modifiant son affectation et lui refusant l'octroi de la protection fonctionnelle, ses conclusions à fin d'injonction ainsi que le surplus de ses conclusions indemnitaires.

Sur les frais liés au litige :

16. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de la commune de Château-Renault, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, le versement d'une somme à l'appelant au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de M. B... le versement de la somme de 1 500 euros à la commune de Château-Renault sur le fondement des mêmes dispositions.

D É C I D E :

Article 1er : Les articles 1er et 3 du jugement n° 2103977 du 12 mars 2024 du tribunal administratif d'Orléans sont annulés.

Article 2 : La requête d'appel et les demandes de première instance de M. B... sont rejetées.

Article 3 : M. B... versera la somme de 1 500 euros à la commune de Château-Renault en application des dispositions de

l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à M. A... B... et à la commune de Château-Renault.

Délibéré après l'audience du 16 octobre 2025, à laquelle siégeaient :

- Mme Mornet, présidente assesseure, présidente de la formation de jugement en application de l'article R. 222-26 du code de justice administrative,

- Mme Aventino, première conseillère,

- M. Cozic, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 6 novembre 2025.

La présidente rapporteure,

G. Mornet L'assesseure la plus ancienne,

B. Aventino

La greffière,

S. de Sousa

La République mande et ordonne au préfet d'Indre-et-Loire, 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.

2

N° 24VE01330