RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

Légifrance
Le service public de la diffusion du droit

CAA de LYON, 3ème chambre, 14/11/2025, 23LY03888, Inédit au recueil Lebon

CAA de LYON - 3ème chambre

Lecture du vendredi 14 novembre 2025

N° 23LY03888
Inédit au recueil Lebon

Président
M. TALLEC

Rapporteur
Mme Vanessa REMY-NERIS

Rapporteur public
Mme LORDONNE

Avocat(s)
SCP SEBAN ET ASSOCIES

Texte intégral

RÉPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure

Par deux requêtes distinctes, Mme A... a demandé au tribunal administratif de Dijon d'annuler la décision du 15 juillet 2021 par laquelle le maire de Dijon a rejeté sa demande de congé pour invalidité temporaire imputable au service et lui a refusé le bénéfice de la protection fonctionnelle ainsi que d'annuler la décision du 8 novembre 2022 par laquelle le maire de Dijon a rejeté sa demande de congé pour invalidité temporaire imputable au service et lui a refusé le bénéfice de la protection fonctionnelle.

Par un jugement n° 2102358, 2203329 du 19 octobre 2023, le tribunal administratif de Dijon a, dans un article 1er, décidé qu'il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions de la requête n° 2102358 dirigées contre l'arrêté du 15 juillet 2021 par lequel le maire de Dijon a rejeté la demande de congé pour invalidité temporaire imputable au service de Mme A... et lui a refusé le bénéfice de la protection fonctionnelle, ni sur les conclusions à fin d'injonction dont elles sont assorties, dans un article 2, annulé l'arrêté du 8 novembre 2022 en tant que le maire de de Dijon a rejeté la demande de congé pour invalidité temporaire imputable au service de Mme A..., dans un article 3, enjoint au maire de Dijon, dans un délai de deux mois à compter de la notification du jugement, de reconnaître imputable au service le trouble anxiodépressif dont souffre Mme A... et, par voie de conséquence, de reconstituer sa carrière dans la mesure rendue nécessaire par cette reconnaissance d'imputabilité au service à compter du 31 août 2018, dans un article 4, mis à la charge de la commune de Dijon une somme de 1 200 euros à verser à Mme A... en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, dans un article 5, rejeté le surplus des conclusions de la requête n° 2102358, dans un article 6, a rejeté le surplus des conclusions de la requête n° 2203329 et, dans un article 7, rejeté les conclusions présentées par la commune de Dijon sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Procédure devant la cour

I. Par une requête, enregistrée sous le n°23LY03888 le 18 décembre 2023 et un mémoire, enregistré le 29 avril 2025, Mme A..., représentée par Me Hammerer, demande à la cour :
1°) d'annuler ce jugement du 19 octobre 2023 en tant qu'il a rejeté ses conclusions dirigées contre le rejet de sa demande de protection fonctionnelle ;
2°) d'annuler la décision du 8 novembre 2022 dans cette mesure ;

3°) d'enjoindre au maire de Dijon de lui accorder la protection fonctionnelle dans un délai d'un mois à compter de la notification de l'arrêt à intervenir ;
4°) de mettre à la charge de la commune de Dijon une somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Mme A... soutient que :
- son employeur aurait dû lui accorder la protection fonctionnelle au regard des propos diffamatoires colportés par certains agents du service à son égard ;
- elle a subi depuis 2016 une situation de harcèlement moral au sein de son service ; elle a été mise progressivement à l'écart et a dû demander à changer de service en urgence alors que ses attributions avaient été peu à peu remises en cause.
Par un mémoire en défense, enregistré le 7 février 2025, la commune de Dijon, représentée par Me Abbal, conclut au rejet de la requête et demande à la cour de mettre à la charge de l'appelante une somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune de Dijon fait valoir que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Une ordonnance du 30 avril 2025 a fixé, en dernier lieu, la clôture de l'instruction au 19 mai 2025.

II. Par une requête, enregistrée sous le n°23LY03900 le 19 décembre 2023, la commune de Dijon, représentée par Me Abbal, demande à la cour :
1°) d'annuler les articles 2 et 3 du jugement du 19 octobre 2023 susvisé ;
2°) de rejeter la demande présentée par Mme A... devant le tribunal tendant à l'annulation de la décision du 8 novembre 2022 susvisée ;
3°) de mettre à la charge de Mme A... une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune de Dijon soutient que :
- le tribunal a inversé la charge de la preuve en estimant qu'il appartenait à l'administration de produire des éléments médicaux de nature à contredire ceux présentés par l'agent ;
- le tribunal ne pouvait retenir l'existence d'un contexte pathogène de travail alors qu'il a exclu la caractérisation d'un harcèlement moral subi par Mme A... ;
- les certificats médicaux produits par Mme A... se bornent à reprendre ses déclarations ;
- contrairement à ce qu'a relevé le tribunal, seule la difficulté de Mme A... à s'adapter à son nouveau poste de travail au sein de la direction de la petite enfance est à l'origine de sa pathologie ;
- le comportement de Mme A... est la cause déterminante de sa pathologie ;
- les autres moyens soulevés en première instance par Mme A... ne sont pas fondés ;
- la substitution de base légale opérée par le tribunal doit être confirmée.
Par un mémoire en défense, enregistré le 27 septembre 2024, Mme A..., représentée par Me Hammerer, conclut au rejet de la requête et demande à la cour de mettre à la charge de la commune de Dijon une somme de 2 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Mme A... fait valoir que :
- elle a dû faire face à des conditions de travail dégradées à compter de l'année 2017 ;
- cette situation s'est aggravée par le comportement de sa hiérarchie qui est restée passive face aux accusations auxquelles elle devait faire face ;
- le lien entre sa pathologie et les conditions d'exercice de ses fonctions est établi par les différents avis médicaux produits au dossier ;
- la substitution de base légale opérée par le tribunal est fondée.

Une ordonnance du 3 avril 2025 a fixé la clôture de l'instruction au 5 mai 2025.

Vu les autres pièces du dossier ;

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 code de justice administrative.

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique :
- le rapport de Mme Vanessa Rémy-Néris, première conseillère ;
- les conclusions de Mme Bénédicte Lordonné, rapporteure publique ;
- et les observations de Me Hammerer pour Mme A... et de Me Verger-Giambelluco pour la commune de Dijon.

Considérant ce qui suit :

1. Mme A... est adjointe administrative principale de deuxième classe titulaire au sein des services de la commune de Dijon où elle a été chargée en 2014 de la gestion administrative des réservations et des salles au sein du " Jardin des sciences ", de l'administration du logiciel dédié (IREC) et de diffuser les actions du service sur les canaux de communication numérique. Elle a été placée en congé de maladie ordinaire du 30 août au 1er octobre 2018 en raison d'un état d'anxiété généralisé puis en congé de longue maladie du 1er octobre 2019 au 13 novembre 2022 en raison d'un syndrome dépressif réactionnel. Elle a sollicité le 6 avril 2021 auprès de son employeur, d'une part, la reconnaissance de l'imputabilité au service de ses arrêts de maladie à compter du 30 août 2018 en raison du syndrome dépressif et anxieux dont elle souffre et, d'autre part, le bénéfice de la protection fonctionnelle en raison de faits de harcèlement moral et de dénonciation calomnieuse dont elle s'estime victime. Par une décision du 8 novembre 2022, le maire de la commune de Dijon a rejeté ces demandes. Mme A... doit être regardée comme relevant appel de l'article 6 du jugement par lequel le tribunal administratif de Dijon a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la décision du 8 novembre 2022 en tant qu'elle rejette sa demande de protection fonctionnelle tandis que la commune de Dijon relève appel des articles 2 et 3 du même jugement annulant la décision du 8 novembre 2022 en tant que le maire de la commune de Dijon a rejeté la demande de congé pour invalidité temporaire imputable au service de Mme A... et a enjoint l'autorité communale de reconnaître imputable au service le trouble anxiodépressif dont souffre l'intéressée.
Sur les conclusions à fin d'annulation :
En ce qui concerne le refus de protection fonctionnelle :
2. Aux termes de l'article L. 134-5 du code général de la fonction publique : " La collectivité publique est tenue de protéger l'agent public contre les atteintes volontaires à l'intégrité de sa personne, les violences, les agissements constitutifs de harcèlement, les menaces, les injures, les diffamations ou les outrages dont il pourrait être victime sans qu'une faute personnelle puisse lui être imputée. / Elle est tenue de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté. ". Aux termes de l'article L. 133-2 du code général de la fonction publique : " Aucun agent public ne doit subir les agissements répétés de harcèlement moral qui ont pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité, d'altérer sa santé physique ou mentale ou de compromettre son avenir professionnel. ".
3. 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. 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 à laquelle 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. Dès lors qu'elle n'excède pas ces limites, une simple diminution des attributions justifiée par l'intérêt du service, en raison d'une manière de servir inadéquate ou de difficultés relationnelles, n'est pas constitutive de harcèlement moral. Une souffrance psychologique liée à des difficultés professionnelles ne saurait caractériser à elle seule un harcèlement moral, lequel se définit également par l'existence d'agissements répétés de harcèlement ainsi que d'un lien entre ces souffrances et ces agissements. 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.
4. D'une part, Mme A... soutient qu'elle a fait l'objet alors qu'elle était employée en qualité de gestionnaire des réservations et ressources numériques au sein du service des affaires culturelles et précisément au " Jardin des sciences " de la commune de Dijon de propos diffamatoires à la fin de l'année 2017 tenus par certains agents. Pour en justifier, Mme A... produit plusieurs attestations l'une émanant d'une représentante syndicale datée du 13 avril 2021 et les autres des 22 mars 2021 et 30 janvier 2024 d'un de ses collègues de travail, M. C..., également visé par ces propos. Ces attestations, concordantes et pour celle datée du 30 janvier 2024 très circonstanciée, font état de propos tenus par deux agents également affectés au " Jardin des sciences " ayant colporté une rumeur selon laquelle Mme A... et son collègue de travail entretenaient des relations sexuelles sur leur lieu de travail alors qu'ils partageaient le même bureau. Si la commune de Dijon fait valoir qu'elle n'a jamais reconnu les propos tenus ainsi qu'en atteste le courrier du 22 novembre 2018 de son directeur des ressources humaines qui s'est borné à faire état d'un contexte relationnel dégradé au sein du service et " de comportements peu professionnels et peu bienveillants " de certains agents à l'égard de Mme A..., la commune ne conteste

pas les mentions figurant dans l'attestation du 30 janvier 2024 de M. C... indiquant que le 4 septembre 2018 lors d'une séance plénière organisée au " jardin des sciences " en présence de ce même directeur, ce dernier a " recadré " l'ensemble du personnel du service, invitant les agents à respecter leur volume horaire et à cesser toute propagation de propos diffamatoires. L'attestation précise que le directeur a reconnu qu'une douzaine d'agents, y compris des agents extérieurs au service, avaient été mis au courant de ces propos. Dans ces conditions, et alors que les allusions à caractère sexuel ainsi propagées au sein du service par certains agents précisément identifiés sont établis et de nature à porter atteinte à l'honneur et à la considération de Mme A..., dont l'époux était également agent de la commune, la requérante est fondée à soutenir que la décision par laquelle le maire de Dijon lui a refusé le bénéfice de la protection fonctionnelle au titre des propos diffamatoires tenus à son encontre a méconnu les dispositions de l'article L. 134-5 du code général de la fonction publique et est entachée d'illégalité dans cette mesure.
5. D'autre part, Mme A... soutient qu'elle a subi depuis 2016 une situation de harcèlement moral sans qu'elle ne précise très explicitement si cette situation serait due à ses collègues ou à sa hiérarchie, qu'elle a été progressivement mise à l'écart et qu'elle a vu ses attributions peu à peu remises en cause. Toutefois, s'il ressort des pièces versées au dossier qu'il existait des relations professionnelles tendues entre plusieurs agents appartenant à différents pôles du " jardin des sciences " et notamment entre Mme A... et M. C... et d'autres agents, aucun élément versé au dossier n'établit l'existence de faits ou d'agissements répétés de la part des collègues de Mme A... ou de sa hiérarchie caractérisant une situation de harcèlement moral ou excédant, s'agissant des agents placés dans une telle position, les limites de l'exercice normal du pouvoir hiérarchique. Aucun élément du dossier ne caractérise ni une mise à l'écart de Mme A... ni une réduction de ses attributions. Il est enfin constant que Mme A... a été reçue en août 2018 par sa hiérarchie pour évoquer les difficultés rencontrées et qu'elle a bénéficié d'un bilan de compétences avant de demander à quitter le service pour rejoindre une autre direction. Dans ces conditions, la requérante ne soumettant pas à la cour d'éléments de nature à faire présumer l'existence d'un harcèlement moral à son encontre, elle n'est pas fondée à soutenir que le maire de Dijon aurait dû lui accorder le bénéfice de la protection fonctionnelle à ce titre.
En ce qui concerne l'imputabilité au service de la pathologie :
6. Aux termes de l'article 57 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, dans sa rédaction applicable au litige : " Le fonctionnaire en activité a droit : (...) /2° A des congés de maladie dont la durée totale peut atteindre un an pendant une période de douze mois consécutifs en cas de maladie dûment constatée mettant l'intéressé dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions. Celui-ci conserve alors l'intégralité de son traitement pendant une durée de trois mois ; ce traitement est réduit de moitié pendant les neuf mois suivants. (...) / Toutefois, si la maladie provient de l'une des causes exceptionnelles prévues à l'article L. 27 du code des pensions civiles et militaires de retraite ou d'un accident survenu dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, le fonctionnaire conserve l'intégralité de son traitement jusqu'à ce qu'il soit en état de reprendre son service ou jusqu'à la mise à la retraite. Il a droit, en outre, au remboursement des honoraires médicaux et des frais directement entraînés par la maladie ou l'accident (...). / Dans le cas visé à l'alinéa précédent, l'imputation au service de l'accident ou de la maladie est appréciée par la commission de réforme instituée par le régime des pensions des agents des collectivités locales (...) ".
7. Une maladie contractée par un fonctionnaire, ou son aggravation, doit être regardée comme imputable au service si elle présente un lien direct avec l'exercice des fonctions ou avec des conditions de travail de nature à susciter le développement de la maladie en cause, sauf à ce qu'un fait personnel de l'agent ou toute autre circonstance particulière conduisent à détacher la survenance ou l'aggravation de la maladie du service.
8. Il ressort des pièces versées au dossier qu'à la date à laquelle une pathologie anxiodépressive a été diagnostiquée à Mme A..., soit le 30 août 2018, cette dernière évoluait depuis plusieurs années dans un contexte professionnel difficile caractérisé par des relations interpersonnelles tendues entre plusieurs agents relevant de différents pôles du " jardin des sciences " de Dijon et en particulier du pôle " communication " dont relevait Mme A... et des pôles " logistique administrative et scientifique " et " biodiversité ". Ce contexte délétère a connu une dégradation en fin d'année 2017, date à laquelle certains agents du " jardin des sciences " ont propagé une rumeur concernant les relations entretenues entre Mme A... et l'un de ses collègues de travail. Le directeur des ressources humaines de la commune a, ainsi qu'il a été rappelé au point 4, lui-même reconnu dans son courrier du 22 novembre 2018 les comportements " peu professionnels et peu bienveillants " des collègues de Mme A... à son égard et a invité le 4 septembre 2018, et alors que Mme A... était en congé de maladie, les agents à adopter " une posture plus professionnelle dans leurs relations ". En outre, ainsi que le soutient Mme A..., ces relations conflictuelles ont pu avoir en partie pour origine la dénonciation faite par elle et son collègue de travail du non-respect par certains agents de leurs horaires de travail et de décisions mal comprises s'agissant des astreintes qu'elle effectuait au département " planétarium astronomie " comme les agents relevant de ce département. Elle produit pour le démontrer deux messages reçus de l'un des agents de ce département en février 2017. Le contexte professionnel pathogène ainsi décrit, et l'absence de réaction rapide de sa hiérarchie, sont de nature à avoir suscité le développement d'une pathologie telle que celle présentée par Mme A.... A ce titre, contrairement à ce que fait valoir la commune de Dijon, cette pathologie ne saurait être liée à son inadaptation à son nouveau poste de gestionnaire ressources humaines au sein de la direction " enfance-éducation " qu'elle n'a occupé qu'à compter du 1er octobre 2018, soit postérieurement à la date de diagnostic de sa pathologie. Enfin, l'ensemble des pièces médicales produites au dossier retiennent un lien direct entre la pathologie présentée par Mme A... et ses conditions de travail et écartent l'existence d'un état antérieur de nature à justifier en tout ou partie le développement de cette pathologie. La commission de réforme lors de sa séance du 4 mai 2022 a également émis un avis favorable à la reconnaissance de l'imputabilité au service de la maladie de Mme A.... Dans ces conditions, c'est à bon droit que le tribunal a estimé, sur le fondement des dispositions de l'article 57 de la loi du 26 janvier 1984 susvisée seules

applicables, que la pathologie présentée par Mme A... devait être regardée comme présentant un lien direct avec des conditions de travail de nature à en susciter le développement alors que la circonstance tirée de l'absence de caractérisation d'une situation de harcèlement moral à l'égard de l'intéressée n'a aucune incidence sur le lien ainsi établi. S'il ressort des pièces versées et notamment des évaluations annuelles de Mme A... produites entre 2015 et 2017 ainsi que du rapport établi le 7 juin 2021 par la directrice-adjointe du " jardin des sciences " que Mme A... a pu adopter une posture parfois contestataire à l'égard de sa hiérarchie et des choix opérés en matière de communication et a été invitée à parfaire son positionnement en intégrant la définition des missions et des périmètres d'action de chacun dès 2015, de tels griefs, qui ont pu avoir une répercussion sur les relations au sein du service, ne sauraient à eux seuls caractériser un fait personnel de l'agent conduisant à détacher la survenance de la maladie du service. Il s'en suit que c'est à bon droit également que le tribunal a annulé la décision du 8 novembre 2022 du maire de Dijon en tant qu'elle a rejeté la demande de congé pour invalidité temporaire imputable au service de Mme A... pour erreur d'appréciation.
9. Il résulte de tout ce qui précède que Mme A... est seulement fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Dijon a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la décision du 8 novembre 2020 en tant qu'elle porte refus de lui accorder la protection fonctionnelle au titre des propos diffamatoires tenus à son encontre. La commune de Dijon n'est quant à elle pas fondée à soutenir que c'est à tort que par l'article 2 du jugement attaqué le tribunal a annulé la décision du 8 novembre 2022 du maire de Dijon en tant qu'elle a rejeté la demande de congé pour invalidité temporaire imputable au service de Mme A....
Sur les conclusions à fin d'annulation :
10. Eu égard au motif d'annulation retenu au point 4, le présent arrêt implique nécessairement que le maire de Dijon octroie à Mme A... le bénéfice de la protection fonctionnelle à raison des propos diffamatoires tenus à son encontre, dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent arrêt.
Sur les frais liés au litige :

11. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que Mme A..., qui n'est pas la partie perdante dans aucune des deux présentes instances, verse à la commune de Dijon une somme quelconque au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.
12. En revanche, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Dijon le versement d'une somme globale de 3 000 euros à Mme A... au titre des mêmes dispositions pour les deux instances.

DÉCIDE :
Article 1er : La requête n°23LY03900 de la commune de Dijon est rejetée.
Article 2 : La décision du 8 novembre 2020 du maire de Dijon refusant d'accorder à Mme A... la protection fonctionnelle à raison des propos diffamatoires tenus à son encontre est annulée.
Article 3 : Il est enjoint au maire de Dijon d'octroyer à Mme A... le bénéfice de la protection fonctionnelle dans les conditions visées à l'article 2 dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent arrêt.
Article 4 : La commune de Dijon versera à Mme A... une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.
Article 5 : Le jugement n° 2102358, 2203329 du 19 octobre 2023 du tribunal administratif de Dijon est réformé en ce qu'il a de contraire au présent arrêt.
Article 6 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.
Article 7 : Le présent arrêt sera notifié à Mme B... A... et à la commune de Dijon.
Délibéré après l'audience du 28 octobre 2025 à laquelle siégeaient :
M. Jean-Yves Tallec, président de chambre ;
Mme Aline Evrard, présidente-assesseure ;
Mme Vanessa Rémy-Néris, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 14 novembre 2025.

La rapporteure,

Vanessa Rémy-NérisLe président,

Jean-Yves Tallec
La greffière,

Péroline Lanoy

La République mande et ordonne au préfet de la Côte-d'Or 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.

Pour expédition conforme,
La greffière
2
N° 23LY03888
N° 23LY03900

Analyse

Abstrats