

N° 16PA02752

CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET
ENVIRONNEMENTAL
cl M. P.

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M, Brice Auvray
Président

La Cour administrative d'appel de Paris

Mme Anne Mielnik-Meddah
Rapporteur

(10^{ème} chambre)

M. Patrick Ouardes
Rapporteur public

Audience du 9 mai 2017
Lecture du 30 mai 2017

36-07-10-005 C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. Jean-Pierre P. a demandé au Tribunal administratif de Paris l'annulation de la décision du 8 juillet 2014 par laquelle le président du Conseil économique, social et environnemental (CESE) a mis fin à la prise en charge de ses frais d'avocat dans la procédure administrative contentieuse engagée par lui et refusé de lui rembourser le montant de la consignation corrélative à sa constitution de partie civile devant le juge pénal.

Par un jugement n° 1417121/5-3 du 20 juin 2016, le Tribunal administratif de Paris a annulé la décision du 8 juillet 2014 du président du Conseil économique, social et environnemental.

Procédure devant la cour :

Par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés respectivement les 18 août et 2 décembre 2016, le Conseil économique, social et environnemental, pris en la personne de son président, représenté par la SCP Lyon-Caen & Thiriez, demande la Cour :

1°) d'annuler le jugement n° 1417121/5-3 du 20 juin 2016 ;

2°) de rejeter la demande présentée par M. P. devant le tribunal ;

3°) de mettre à la charge de M. P. la somme de 5 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- le jugement attaqué est insuffisamment motivé en ce que les premiers juges ont omis de répondre au moyen, qui n'était pas inopérant, tiré de ce que le CESE ne pouvait prendre en charge la consignation, dès lors qu'elle vise exclusivement à garantir le paiement de l'amende qui incombe personnellement au plaignant en cas de procédure considérée comme abusive ou dilatoire ;

- par principe, l'administration peut mettre fin, pour l'avenir, à une mesure de protection fonctionnelle accordée à l'un de ses agents si les circonstances de fait qui avaient présidé à l'octroi de la mesure ont changé ou n'existent plus, cela même au-delà d'un délai de quatre mois et d'autant plus lorsque l'appréciation initiale faite par l'administration aurait pu la conduire à prendre une décision de refus ;

- une décision d'abrogation peut aussi être prise si les faits susceptibles de recevoir la qualification de « menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages » et au titre desquels la protection fonctionnelle a été octroyée à l'origine ne sont pas considérés par le juge comme des attaques subies par l'agent à l'occasion de ses fonctions ;

- au vu de l'élément nouveau que constitue le jugement du Tribunal administratif de Paris du 4 juin 2014 jugeant que le harcèlement moral invoqué n'était pas établi, le CESE a pu régulièrement décider de mettre fin à la protection fonctionnelle initialement octroyée à M. P. ;

- si ce n'est que pour un motif d'intérêt général que l'administration ne peut refuser d'octroyer, et par extension décider de mettre fin à une mesure de protection fonctionnelle lorsque l'agent fait l'objet de menaces, violences, voies de fait, injures ou diffamation, tel ne saurait être le cas lorsqu'il a été jugé que l'agent n'a pas fait l'objet d'attaques au sens des dispositions statutaires ;

- en l'espèce, dès lors que c'est l'absence même de faits de harcèlement, tel que l'a lui-même jugé le Tribunal administratif de Paris dans son jugement du 4 juin 2014, qui a justifié que le président du CESE mît fin pour l'avenir à la mesure de protection initialement accordée à M. P., le CESE n'avait pas à justifier d'un motif d'intérêt général pour mettre fin à la mesure en cause ;

- l'administration est en droit d'apprécier à chaque phase du procès, première instance, appel et cassation, les conditions d'octroi de la protection fonctionnelle ainsi que l'ont estimé les rapporteurs publics dans leurs conclusions sous les décisions du 14 mars 2008 n° 283943 et du 23 juillet 2008 n° 308238, 309322 du Conseil d'Etat.

Par un mémoire en défense, enregistré le 1^{er} février 2017, M. P., représenté par MeArvis, demande à la Cour le rejet de la requête et de mettre à la charge du Conseil économique, social et environnemental la somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient qu'aucun des moyens soulevés par le Conseil économique, social et environnemental n'est fondé.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu:

- le code de procédure pénale ;

- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;
- la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 ;
- 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 Miemik-Meddah,
- les conclusions de M. Ouardes, rapporteur public,
- les observations de Me Brecq-Coutant, avocat du Conseil économique, social et environnemental ;
- et les observations de Me Arvis, avocat de M. P..

Une note en délibéré présentée pour M. P. a été enregistrée le 9 mai 2017.

1. Considérant que par courrier du 20 mars 2013, M. P., administrateur hors classe du Conseil économique, social et environnemental (CESE), exerçant les fonctions de chef du service de la logistique, a sollicité du président du CESE l'octroi de la protection fonctionnelle au titre des agissements de harcèlement moral dont il estimait avoir été victime depuis la fin de l'année 2012; que le président du CESE a fait droit à cette demande, par décision du 26 mars 2013, en octroyant à M. P. la protection sollicitée; que dans le cadre de cette mesure le CESE a procédé au remboursement des honoraires d'avocats que M. P. a engagés, d'une part dans la procédure de dépôt de plainte pénale qu'il a décidé d'exercer à l'encontre du président et de la secrétaire générale du Conseil, d'autre part dans la procédure administrative contentieuse tendant notamment à l'indemnisation de préjudices ; qu'ainsi M. P. a saisi le 8 août 2013 le Tribunal administratif de Paris d'une demande tendant notamment à la condamnation de l'Etat, pris en la personne du CESE, à l'indemniser des préjudices subis du fait des agissements de harcèlement moral ; que l'intéressé a déposé une plainte auprès du Parquet du Tribunal de grande instance de Paris le 28 août 2013, procédure toujours pendante à la date d'introduction du présent litige à la suite de la contestation par M. P. d'une première ordonnance de non-lieu ; que la nouvelle plainte déposée le 4 avril 2014 par M. P. a donné lieu au versement par l'intéressé d'une consignation garantissant, en application de l'article 88-1 du code de procédure pénale, le paiement de l'amende civile susceptible d'être prononcée en application de l'article 177-2 du même code en cas de constitution de partie civile jugée abusive ou dilatoire ; que, par jugement n° 1311737 du 4 juin 2014, le tribunal a rejeté les prétentions indemnitaires de M. P. en considérant que lesdits agissements n'étaient pas établis ; qu'à la suite de ce jugement, ultérieurement confirmé en appel par un arrêt du 16 avril 2015 de la Cour de cassation, lui-même confirmé en cassation, le président du CESE, par courrier du 8 juillet 2014, a informé M. P. que le CESE ne prendrait pas en charge les frais liés à la poursuite de la procédure devant le juge administratif et qu'il refusait également de couvrir le montant de 3 000 euros correspondant à la consignation afférente à sa constitution de partie civile devant le juge pénal ; que M. P. a demandé au Tribunal administratif de Paris l'annulation de cette décision ; que le CESE relève appel du jugement n° 1417121/5-3 du 20 juin 2016 par lequel ce tribunal a fait droit à la demande de M. P. ;

Sur la régularité du jugement attaqué :

2. Considérant que le CESE soutient que le jugement attaqué est insuffisamment motivé en ce que les premiers juges ont omis de répondre au moyen, qui n'était pas inopérant, tiré de ce que le Conseil ne pouvait prendre en charge la consignation en litige, dès lors qu'elle vise exclusivement à garantir le paiement de l'amende qui incombe personnellement au plaignant en

cas de constitution de partie civile jugée abusive ou dilatoire ; que, toutefois, il ressort des termes du jugement attaqué que les premiers juges, qui n'étaient pas tenus de répondre à tous les arguments avancés en défense par le CESE, ont implicitement mais nécessairement répondu au moyen sus évoqué en considérant que la seule circonstance que les frais en cause pourraient être remboursés à M. P. à l'issue de la procédure de dépôt de plainte n'était pas de nature à justifier le refus de prise en charge desdits frais ; que, par suite, le moyen tiré du défaut de motivation du jugement attaqué ne peut qu'être écarté ;

Sur le bien-fondé du Jugement attaqué :

En ce qui concerne le refus de prise en charge pour l'avenir des frais qui seraient engagés par M. .P. au titre de la procédure devant le juge administratif

3. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 6 *quinquies* de la loi du 13 juillet 1983 : «*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.* » ; qu'aux termes de l'article 11 de la même loi, dans sa rédaction applicable en l'espèce: «*Les fonctionnaires bénéficient, à l'occasion de leurs fonctions et conformément aux règles fixées par le code pénal et les lois spéciales, d'une protection organisée par la collectivité publique qui les emploie à la date des faits en cause ou des faits ayant été imputés de façon diffamatoire au fonctionnaire. / (...) La collectivité publique est tenue de protéger les fonctionnaires contre les menaces, violences, voies défait, 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. / (...) La collectivité publique est subrogée aux droits de la victime pour obtenir des auteurs des menaces ou attaques la restitution des sommes versées au fonctionnaire intéressé. Elle dispose, en outre, aux mêmes fins, d'une action directe qu'elle peut exercer au besoin par voie de constitution de partie civile devant la juridiction pénale, (...)* » ; que les dispositions précitées 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 ; que l'administration peut éventuellement retenir comme motif d'intérêt général le caractère manifestement dépourvu de toute chance de succès d'une action en justice pour retenir d'autres modalités de protection ; que 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 ; que 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 ; qu'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 ;

4. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le président du CESE a refusé, par sa décision du 8 juillet 2014, de prendre en charge pour l'avenir les frais qui seraient engagés par M. P. au titre de la procédure devant le juge administratif, au motif qu'un élément nouveau, à savoir le jugement du 4 juin 2014 du Tribunal administratif de Paris considérant que les faits allégués n'étaient pas constitutifs de harcèlement moral, l'autorisait à mettre fin à la protection accordée le 26 mars 2013 sans aucune réserve, ni condition résolutoire ; que ce faisant, le CESE, pris en la personne de son président, doit être regardé comme ayant abrogé la décision du 26 mars 2013 en tant qu'elle se rapporte aux frais engagés par M. P. dans le cadre de la procédure engagée devant le juge administratif ; que si sous réserve de dispositions législatives ou réglementaires contraires, et hors le cas où il est satisfait à une demande du bénéficiaire,

l'administration ne peut retirer ou abroger une décision expresse individuelle créatrice de droits que dans le délai de quatre mois suivant l'intervention de cette décision et si elle est illégale, l'administration, comme le soutient le CESE, peut mettre fin, pour l'avenir, à une mesure de protection fonctionnelle qui, accordée à l'un de ses agents se plaignant d'être victime d'agissements de harcèlement moral, produit des effets continus, si les circonstances de fait qui avaient présidé à l'octroi de la mesure ont changé ou n'existent plus, cela même au-delà du délai de quatre mois suivant la signature de la décision en cause, dès lors qu'une telle mesure doit être regardée comme ouvrant un droit précaire soumis notamment à la qualification par le juge des faits présentés par l'intéressé comme constitutifs de harcèlement au titre desquels le bénéfice de la protection fonctionnelle a été demandée ; qu'ainsi, l'administration est fondée à procéder à la remise en cause de ce droit précaire dès la décision du juge administratif constatant l'absence de harcèlement, alors même que cette décision ne serait pas définitive ; que, dans ces conditions, c'est à tort que les premiers juges ont considéré que la circonstance que le Tribunal administratif de Paris a jugé, par son jugement du 4 juin 2014, d'ailleurs confirmé par l'arrêt n° 14PA03521 du 16 avril 2015 de la Cour administrative d'appel de Paris, que les faits de harcèlement moral invoqués par M. P. n'étaient pas établis, n'était pas constitutive d'un élément nouveau de nature à justifier qu'il soit mis fin pour l'avenir à la protection accordée à M. P. par la décision du 26 mars 2013 ;

5. Considérant, toutefois, qu'il appartient à la Cour, saisie de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens invoqués par M. P. devant le Tribunal administratif de Paris et devant la Cour ;

6. Considérant que M. P. soutient que la décision attaquée est entachée d'un vice de procédure en l'absence de mise en œuvre de la procédure contradictoire prévue par l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 dont il estime que les dispositions lui sont applicables dès lors qu'il n'était plus en fonctions à la date de la décision en cause ; que, toutefois, dès lors que la décision attaquée a abrogé la protection fonctionnelle octroyée à M. P. en sa qualité d'agent du CESE, l'intimé ne peut se prévaloir des dispositions de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 qui, en vertu de l'article 18 de la même loi, ne sont précisément pas applicables aux relations entre les autorités administratives et leurs agents ;

7. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le CESE est fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de Paris a annulé sa décision du 8 juillet 2014 en tant qu'elle porte refus de la prise en charge pour l'avenir des frais qui seraient engagés par M. P. au titre de la procédure devant le juge administratif ; que, par voie de conséquence, la demande formée par M. P. devant le Tribunal administratif de Paris, ainsi que ses conclusions présentées en appel ne peuvent qu'être rejetées en ce qu'elles portent sur ce refus de prise en charge pour l'avenir des frais qui seraient engagés par lui au titre de la procédure devant le juge administratif ;

En ce qui concerne le refus de prise en charge de la consignation afférente à la constitution de M. P. en tant que partie civile devant le juge pénal :

8. Considérant que pour refuser de prendre en charge la consignation précitée, le président du CESE s'est fondé sur le fait que la somme correspondante serait ultérieurement restituée à l'intéressé dès lors que sa constitution de partie civile ne serait pas considérée comme abusive ou dilatoire ; que devant le juge, il soutient en outre, que le CESE ne pouvait prendre en charge la consignation en litige, dès lors qu'en application de l'article 88-1 du code de procédure pénale elle vise exclusivement à garantir le paiement de l'amende qui incombe personnellement au plaignant en cas de procédure considérée comme abusive ou dilatoire ; que, toutefois, comme

Fa jugé ajuste titre le tribunal administratif, si les dispositions précitées de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 n'ont pas pour effet de contraindre l'administration à prendre à sa charge, dans tous les cas, l'intégralité des frais engagés par l'agent dans le cadre de poursuites judiciaires qu'il a lui-même introduites, ni la seule circonstance que les frais litigieux pourraient lui être remboursés à l'issue de la procédure en cause, ni le principe de personnalité des peines, ne sont de nature à justifier le refus *a priori* de prise en charge desdits frais ; qu'en tout état de cause, il est loisible à l'administration de demander à l'agent bénéficiaire de la protection fonctionnelle le reversement des frais qu'elle a pris en charge, en particulier au titre de la consignation prévue à l'article 88 du code de procédure pénale, dans l'hypothèse où ces frais ont été remboursés à l'agent ou si la procédure que ce dernier a engagée est, en définitive, considérée comme dilatoire ou abusive ; que, par suite, le CESE n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de Paris a annulé la décision du 8 juillet 2014 en ce qu'elle a refusé à M. P. la prise en charge de la consignation afférente à la constitution de l'intéressé en tant que partie civile devant le juge pénal ;

Sur l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

9. Considérant qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées tant par le CESE que par M. P. sur le fondement des dispositions susvisées :

DECIDE :

Article 1^{er} : Le jugement n° 1417121/5-3 du 20 juin 2016 du Tribunal administratif de Paris est annulé en tant qu'il a annulé la décision du 8 juillet 2014 du président du Conseil économique, social et environnemental en ce qu'elle porte refus de la prise en charge pour l'avenir des frais qui seraient engagés par M. P. au titre de la procédure devant le juge administratif.

Article 2 : Le surplus des conclusions présentées par le Conseil économique, social et environnemental est rejeté.

Article 3 : Les conclusions présentées par M. P. devant le Tribunal administratif de Paris et la Cour sont rejetées en ce qu'elles tendent à l'annulation de la décision du 8 juillet 2014 portant refus de la prise en charge pour l'avenir des frais qui seraient engagés par lui au titre de la procédure devant le juge administratif.

Article 4 : Les conclusions présentées par M. P. au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

N° 16PA02752

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié au Conseil économique, social et environnemental (CESE) et à M. Jean-Pierre P..

Délibéré après l'audience du 9 mai 2017 à laquelle siégeaient :

M. Auvray, président de la formation de jugement,
Mme Mielnik-Meddah, premier conseiller, M.
Legeai, premier conseiller,

Lu en audience publique le 30 mai 2017.

Le rapporteur,

A. MIELNIK-MEDDAH

Le président,



B. AUVRAY

Le greffier,



C. DABERT

La République mande et ordonne au Premier ministre, en ce qui le concerne, ou à tous huissiers 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.