

N° 2007080

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE STRASBOURG**

N° 2007080

M. A... B...

Mme Jordan-Selva
Rapporteure

M. Gros
Rapporteur public

Audience du 29 septembre 2022
Décision du 19 octobre 2022

08-01-01-08-04
36-07-10-005
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Strasbourg

(1^{ère} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 10 novembre 2020, 16 décembre 2020 et 2 juin 2022, M. A... B..., représenté par Me Maumont, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler la décision du 5 novembre 2020 par laquelle le ministre de l'intérieur a rejeté son recours administratif préalable obligatoire formé le 2 mars 2020 devant la commission des recours des militaires contre la décision du 6 janvier 2020 en tant qu'elle ne fait que partiellement droit à sa demande de protection fonctionnelle ;

2°) de condamner l'Etat à lui verser, en réparation des préjudices qu'il estime avoir subis en raison de faits constitutifs de harcèlement moral, les sommes de 12 000 euros au titre du préjudice moral, 5 000 euros au titre du préjudice de carrière, 4 000 euros au titre des troubles dans les conditions d'existence et 4 812 euros au titre des frais exposés pour assurer sa défense, soit la somme totale de 25 812 euros, assortie des intérêts au taux légal à compter du 2 décembre 2019 ;

3°) d'enjoindre au ministre de l'intérieur de lui accorder la protection fonctionnelle totale ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 4 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- il a subi des faits constitutifs de harcèlement moral de la part de sa hiérarchie au sein de la brigade de proximité de Hochfelden entre octobre 2015 et janvier 2017 ; son supérieur hiérarchique a ensuite continué à tenir des propos dénigrants à son encontre, même après son départ de la brigade en 2018 et en 2019 ;

- ces faits ont gravement porté atteinte à son état de santé et à l'évolution de sa carrière ;

- la responsabilité de l'Etat doit être engagée pour faute de service du fait du dysfonctionnement des services publics révélé par l'inaction de l'administration face aux faits de harcèlement dont il a été victime ;

- la responsabilité de l'Etat peut à tout le moins être engagée en raison de la faute personnelle, non dépourvue de tout lien avec le service, commise par ses supérieurs hiérarchiques, ;

- les agissements anormaux et injustifiés qu'il a subi ont entraîné une dégradation de ses conditions de travail et une dégradation corrélative de son état de santé physique et psychique ;

- l'administration doit accorder une protection à ses agents par tout moyen approprié et ne peut restreindre le champ de la protection fonctionnelle sans motif légitime ; elle doit prendre les mesures nécessaires pour faire cesser les attaques et assurer la réparation intégrale des préjudices subis ; la décision du 6 janvier 2020 mentionne de manière erronée qu'il aurait l'intention de porter plainte, révélant ainsi une dénaturation de sa demande ; en limitant la protection accordée à « une assistance juridique » et un « accompagnement institutionnel », sans plus de précisions, le ministre ne lui a pas octroyé la pleine protection fonctionnelle à laquelle il a le droit sans restriction ; l'attribution de la protection juridictionnelle et la prise en charge des frais et honoraires d'avocat ne doivent pas être conditionnées à l'engagement d'une procédure pénale ;

- l'administration a commis une faute en refusant de faire droit à la demande de mise en œuvre d'une enquête de commandement ;

- la matérialité des faits de harcèlement est établie quand bien même leurs auteurs n'auraient pas été animés d'une intention de nuire ; les agissements de ses deux supérieurs hiérarchiques n'étaient pas justifiés par l'exercice normal du pouvoir de commandement ;

- il a droit à réparation intégrale des préjudices subis.

Par un mémoire en défense, enregistré le 18 mai 2022, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- les faits invoqués par le requérant ne sont pas constitutifs de harcèlement moral et relèvent de l'exercice normal du commandement de la part de la hiérarchie ou d'interprétations erronées de la part du requérant ; aucun des deux supérieurs hiérarchiques mis en cause n'étaient animés de mauvaises intentions envers le requérant et aucun d'eux n'a cherché à lui nuire ;

- l'administration n'a commis aucune faute en accordant la protection fonctionnelle sous forme d'une assistance juridique et d'un accompagnement institutionnel ;

- en l'absence de faute commise par l'administration, la responsabilité de cette dernière ne doit pas être engagée ;

- la réalité des préjudices invoqués n'est pas établie.

Par une ordonnance du 2 juin 2022, la clôture d'instruction a été fixée au 17 juin 2022.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de la défense,
- le code de la sécurité intérieure,
- 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 C...,
- les conclusions de M. Gros, rapporteur public,
- et les observations de M. B..., présent.

Considérant ce qui suit :

1. M. A... B..., gendarme depuis juillet 2006, a servi au sein de la brigade de proximité de Hochfelden à compter de l'année 2007. Par courrier du 2 décembre 2019, estimant avoir été victime de harcèlement moral de la part de sa hiérarchie entre le mois d'octobre 2015 et le mois de janvier 2017, il a sollicité le bénéfice de la protection fonctionnelle et a demandé réparation des préjudices qu'il aurait subis à hauteur de la somme de 24 500 euros. Par une décision du 6 janvier 2020, le ministre de l'intérieur lui a accordé le bénéfice de la protection fonctionnelle sous la forme d'une assistance juridique dispensée par la direction générale de la gendarmerie nationale et d'un accompagnement institutionnel. Par une décision du 3 février 2020, le ministre a en revanche rejeté la demande indemnitaire formée par l'intéressé. M. B... a formé, le 2 mars 2020, un recours en contestation de ces deux décisions devant la commission des recours des militaires. Par la présente requête, il demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures, l'annulation de la décision explicite du 5 novembre 2020 par laquelle le ministre de l'intérieur a rejeté son recours et la condamnation de l'Etat à lui verser la somme réévaluée de 25 812 euros en réparation de l'ensemble des préjudices subis.

Sur les conclusions tendant à la condamnation de l'État à raison de faits de harcèlement moral :

En ce qui concerne la responsabilité de l'administration :

2. Aux termes de l'article L. 4123-10-2 du code de la défense : « *Aucun militaire 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. / Aucune mesure concernant notamment le recrutement, la titularisation, la formation, la notation, la discipline, la promotion, l'affectation et la mutation ne peut être prise à l'égard d'un militaire en prenant en considération : 1° Le fait qu'il ait subi ou refusé de subir les agissements de harcèlement moral mentionnés au premier alinéa ; 2° Le fait qu'il ait exercé un recours auprès d'un supérieur hiérarchique ou engagé une action en justice visant à faire cesser ces agissements ; 3° Ou le fait qu'il ait témoigné de tels agissements ou*

qu'il les ait relatés. Est passible d'une sanction disciplinaire tout agent ou militaire ayant procédé ou ayant enjoint de procéder aux agissements définis ci-dessus »

3. D'une part, il appartient au militaire 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.

4. D'autre part, 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 du militaire auquel il est reproché d'avoir exercé de tels agissements et de celui qui estime avoir été victime d'un harcèlement moral. En revanche, la nature même des agissements en cause exclut, lorsque l'existence d'un harcèlement moral est établie, qu'il puisse être tenu compte du comportement du militaire qui en a été victime pour atténuer les conséquences dommageables qui en ont résulté pour lui. Le préjudice résultant de ces agissements pour la victime doit alors être intégralement réparé.

5. M. B... soutient qu'il a été victime d'agissements constitutifs de harcèlement moral commis par ses deux supérieurs, consistant en un comportement discriminant, un dénigrement de sa personne et une diminution de ses notations, visant à le mettre à l'écart des autres membres de la brigade et à freiner voire empêcher toute possibilité d'avancement professionnel, qui ont conduit à une dégradation de ses conditions de travail à compter du mois d'octobre 2015 et à une altération de son état de santé dans la mesure où il a développé un syndrome dépressif réactionnel nécessitant des arrêts de travail réguliers.

6. M. B... se prévaut d'un courriel du 6 octobre 2015 lui rappelant la procédure à suivre pour les demandes de créneau dites « enquête judiciaire », d'une lettre d'observations en date du 2 janvier 2016 lui reprochant son attitude à la suite d'un incident au cours duquel la maire de la commune de résidence de l'intéressé a alerté sa hiérarchie de ce que des gendarmes, dont M. B..., emprunteraient un sens interdit à vélo, d'un refus de jours de congés les 18 décembre 2015 et 10 mars 2016, ainsi que d'une modification de ses horaires de service par son supérieur hiérarchique. Il ne résulte cependant pas de l'instruction que ces faits, qui n'excèdent pas l'exercice normal du pouvoir hiérarchique, seraient à eux seuls de nature à faire présumer l'existence d'un harcèlement moral.

7. En revanche, le requérant expose également que dans le cadre de la procédure disciplinaire dont il faisait l'objet, un gendarme adjoint volontaire avait émis le souhait d'être accompagné par M. B..., qui était alors son tuteur, et qui s'était proposé pour l'aider à assurer sa défense devant le conseil de discipline, en application de l'article R. 4137-15 du code de la défense. Il résulte toutefois de l'instruction, et notamment de l'attestation très circonstanciée rédigée par ce gendarme adjoint volontaire, que les supérieurs hiérarchiques de M. B... se sont opposés à son choix et lui ont déconseillé de se faire accompagner par ce dernier, qualifié de « trop revendicateur » et « nuisible pour sa carrière ». Alors même qu'il a néanmoins été proposé à M. B... d'adresser au conseil de discipline une lettre de soutien à son tuteur, les propos tenus par sa hiérarchie tels que relatés dans cette attestation, révèlent une réelle volonté de mise à l'écart du requérant et excèdent l'exercice normal du pouvoir hiérarchique. Il résulte également de l'instruction qu'en marge de l'incident du sens interdit emprunté à bicyclette, les deux supérieurs hiérarchiques de M. B... ont échangé, dans des courriels adressés l'un à l'autre sur leurs boîtes professionnels, des propos déplacés à l'encontre du requérant, qualifié de « jeune loup » qu'il convient de faire revenir « dans sa tanière » ou encore d'« Iznogoud » persuadé d'avoir toujours raison et qualifiant la lettre d'observations de « cadeau de Noël » déposé sur son bureau. Bien que ces propos n'aient été partagés ni avec l'intéressé ni avec aucune autre tierce personne, ils révèlent une réelle animosité et une intention de nuire à l'intéressé. Il ressort par ailleurs des attestations produites par le requérant que des propos dénigrants à l'égard de sa personne ont été régulièrement tenus par sa hiérarchie en présence d'autres militaires. Si l'attitude de M. B... est décrite en défense comme proche de l'insubordination, il ressort de ces mêmes attestations signées par ses collègues que, devant eux, M. B... ne s'est jamais départi d'une attitude respectueuse à l'égard de sa hiérarchie. Par ailleurs, il résulte de l'instruction que les appréciations littérales contenues dans les projets de notation au titre de 2016 et 2017 excèdent, par leur contenu et dans les termes employés, la critique professionnelle que tout chef de service peut adresser dans le cadre d'un entretien d'évaluation. La seule circonstance que les notations finales ont été largement remaniées et que les propos inadéquats initialement inscrits par le supérieur hiérarchique du requérant n'apparaissent plus *in fine* dans ses évaluations ne permet pas pour autant d'écarter l'impact de ces appréciations initiales sur les conditions de travail et l'état de santé du requérant. Enfin, il ressort des certificats médicaux produits par le requérant ainsi que des attestations concordantes de son entourage familial et dans le milieu associatif que la dégradation de ses conditions de travail et les relations conflictuelles vécues dans son environnement professionnel à compter du mois d'octobre 2015 ont eu un retentissement sur son état de santé et sa vie sociale et sont, au moins en partie, à l'origine de l'apparition d'un syndrome anxieux dépressif.

8. Pris dans leur ensemble, les faits exposés par M. B... sont de nature à établir une présomption de harcèlement moral à son encontre de la part de ses deux supérieurs hiérarchiques.

9. En défense, le ministre de l'intérieur conteste cette présomption en se prévalant de l'enquête administrative conduite par l'inspection générale de la gendarmerie nationale à la suite du signalement opéré par M. B..., qui conclut à l'absence de faits constitutifs de harcèlement. Toutefois, en se bornant à invoquer l'absence d'intention de nuire de la part des supérieurs hiérarchiques de l'intéressé, l'absence d'impact des faits allégués sur la progression de carrière du requérant et l'absence de poursuites judiciaires intentées par le

requérant à l'encontre de ses supérieurs hiérarchiques le ministre n'apporte pas d'élément de nature à établir que les agissements en cause seraient justifiés par des considérations étrangères à tout harcèlement.

10. Compte tenu du caractère personnel et réitéré des agissements dénoncés par M. B..., excédant les limites de l'exercice normal du pouvoir hiérarchique, le requérant est fondé à soutenir que la responsabilité de l'Etat est engagée en raison du harcèlement moral dont il a été victime dans l'exercice de ses fonctions.

En ce qui concerne les préjudices :

11. Il résulte de l'instruction que les agissements constitutifs de harcèlement moral dont a été victime M. B..., du fait des répercussions qu'ils ont eu dans sa vie personnelle et de leur retentissement psychologique, lui ont causé un préjudice moral et des troubles dans les conditions d'existence dont il sera fait une juste appréciation en les estimant à 5 000 euros, somme que l'Etat doit être condamné à verser au requérant en réparation de ce dommage.

12. En revanche, au regard notamment de la progression de carrière ultérieure de M. B..., les pièces du dossier ne permettent pas d'établir l'existence du préjudice de carrière allégué. Les conclusions tendant à la réparation du préjudice professionnel prétendument subi sont rejetées.

13. Enfin, les honoraires d'avocat et autres frais engagés par M. B... dans la présente instance en vue d'obtenir l'engagement de la responsabilité de l'Etat et l'annulation de la décision relative à l'octroi partielle de la protection fonctionnelle ne constituent pas un préjudice réparable au titre du harcèlement ou de l'illégalité commise mais relèvent des seuls frais d'instance dont il appartient au tribunal d'apprécier si et dans quelle mesure ils doivent être mis à la charge de la partie perdante en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Par suite, la demande d'indemnité que le requérant forme à ce titre doit être rejetée.

Sur les intérêts :

14. Il y a lieu d'assortir l'indemnité de 5 000 euros allouée au point 11 des intérêts au taux légal à compter du 4 décembre 2019, date de réception de la demande préalable de M. B... par l'administration.

Sur les conclusions tendant à l'annulation du refus de protection fonctionnelle et à la condamnation de l'Etat du fait de l'illégalité de ce refus :

15. Aux termes de l'article L. 4123-10 du même code, dans sa rédaction applicable au présent litige : « *Les militaires sont protégés par le code pénal et les lois spéciales contre les menaces, violences, harcèlements moral ou sexuel, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont ils peuvent être l'objet. / L'Etat est tenu de les protéger contre les menaces et attaques dont ils peuvent être l'objet à l'occasion de l'exercice de leurs*

fonctions et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté. (...) Il peut exercer, aux mêmes fins, une action directe, au besoin par voie de constitution de partie civile, devant la juridiction pénale. (...) Le service compétent pour accorder la protection est celui dont relève le militaire à la date des faits en cause (...) ».

16. Ces dispositions établissent à la charge de l'Etat une obligation de protection des militaires 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 le militaire 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'Etat à assister l'intéressé dans l'exercice des poursuites judiciaires qu'il entreprendrait pour se défendre. Il appartient dans chaque cas à l'autorité 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.

17. M. B... demande l'annulation de la décision du 5 novembre 2020 en tant qu'elle ne prévoit qu'une assistance juridique et un accompagnement institutionnel, mesures qui ne constituent pas, selon lui, une protection fonctionnelle adéquate. Il résulte de l'instruction, d'une part, qu'une enquête interne a été diligentée à la suite du signalement effectué par M. B... sur les agissements commis par sa hiérarchie au cours des années 2015 et 2016 et, d'autre part, qu'à la date de sa demande de mise en œuvre de la protection fonctionnelle, le requérant avait changé d'affectation depuis plus de deux ans et évoluait dans un environnement professionnel différent, dans lequel il n'est pas établi ni même allégué qu'il rencontrait des difficultés. Il ne ressort par ailleurs pas des pièces du dossier qu'à la date de la décision attaquée, les anciens supérieurs hiérarchiques de M. B... poursuivaient leurs agissements à son égard. Le requérant n'apporte pas de précisions suffisantes sur les mesures complémentaires que l'administration aurait dû mettre en œuvre dans le cadre de la protection fonctionnelle, laquelle n'implique pas nécessairement l'ouverture d'une procédure disciplinaire à l'encontre des agents mis en cause. Dans ces conditions, il ne ressort pas des pièces du dossier que l'Etat aurait commis une faute au regard de ses obligations de protéger ses militaires, prévues par les dispositions précitées de l'article L. 4123-10 du code de la défense. Les conclusions tendant à l'annulation de la décision du 5 novembre 2020, en tant que celle-ci ne lui accorde qu'une assistance juridique et un accompagnement institutionnel, doivent être rejetées.

18. En l'absence d'illégalité fautive, M. B... n'est pas fondé à demander l'engagement de la responsabilité de l'Etat du fait de la décision lui accordant partiellement le bénéfice de la protection fonctionnelle. Ses conclusions à fin de condamnation à réparer les préjudices qui résulteraient de la décision en litige doivent être rejetées.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

19. Le présent jugement qui rejette les conclusions à fin d'annulation du requérant n'implique aucune mesure d'exécution. Les conclusions aux fins d'injonction doivent être rejetées.

Sur les frais de l'instance :

20. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge du ministre de l'intérieur et de l'Outre-mer la somme de 1 500 euros hors taxe à verser à M. B... en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1 : L'Etat est condamné à verser à M. B... la somme de 5 000 (cinq mille) euros en réparation du préjudice moral et des troubles dans les conditions d'existence résultant de faits constitutifs de harcèlement moral, somme assortie des intérêts au taux légal à compter du 4 décembre 2019.

Article 2 : L'Etat versera à M. B... la somme de 1 500 (mille cinq cents) euros hors taxe en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à M. A... B... et au ministre de l'intérieur et de l'Outre-mer.

Délibéré après l'audience du 29 septembre 2022, à laquelle siégeaient :

Mme Dulmet, présidente,
Mme Vicard, première conseillère,
Mme Jordan-Selva, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 19 octobre 2022.

La rapporteure,

La présidente,

S. C...

A. DULMET

Le greffier,

S. BRONNER