

REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Tribunal Administratif de MELUN
N° 2203080

Lecture du jeudi 22 mai 2025

5ème chambre

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 28 mars 2022 et 1er septembre 2024, Mme A B, représentée par Me Lerat, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 7 janvier 2022 par lequel le maire de Voulx l'a suspendue de ses fonctions, ensemble la décision implicite née le 21 mars 2022 par laquelle cette autorité a rejeté son recours gracieux et refusé de faire droit à sa demande de protection fonctionnelle ;

2°) d'enjoindre à la commune de Voulx de lui accorder le bénéfice de la protection fonctionnelle et de mettre en œuvre les mesures de protection qu'elle a sollicitées, dans le délai de quinze jours à compter de la notification du jugement à intervenir ;

3°) de condamner la commune de Voulx à lui verser la somme de 6 000 euros en réparation des préjudices qu'elle estime avoir subis, résultant des fautes commises par son employeur, assortie des intérêts à taux légal ;

4°) de mettre à la charge de la commune de Voulx la somme de 3 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Mme B soutient que :

- l'arrêté du 7 janvier 2022, ensemble la décision implicite de rejet de son recours gracieux, méconnaissent les dispositions de l'article 30 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dès lors qu'elle n'a commis aucune faute et, en tout état de cause, qu'aucune faute retenue ne présente un degré suffisant de gravité pour justifier une suspension de fonctions ;

- il est entaché d'erreur de droit, dès lors qu'il ne pouvait entrer en vigueur durant son congé de maladie ;

- la décision implicite née le 21 mars 2022 par laquelle le maire de Voulx lui a refusé le bénéfice de la protection fonctionnelle n'est pas motivée ;

- elle méconnaît les dispositions de l'article L. 134-5 du code général de la fonction publique, dès lors que la protection de la collectivité lui était due à raison de faits de harcèlement moral, de diffamation publique et de violation du secret médical ;

- la commune de Voulx doit être condamnée, à raison de la protection fonctionnelle qu'elle lui doit, à lui verser la somme de 6 000 euros en réparation du préjudice moral et des troubles dans ses conditions d'existence et la somme de 2 000 euros correspondant au frais d'avocat qu'elle a engagés.

Par un mémoire en défense enregistré le 31 juillet 2024, présenté par Me Riccardi, la commune de Voulx, représentée par son maire en exercice, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de Mme B la somme de 3 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens invoqués ne sont pas fondés et qu'aucune réparation n'est due à Mme B au titre de la protection fonctionnelle.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général de la fonction publique ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse ;
- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;
- 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 Massengo, rapporteure,
- les conclusions de M. Gauthier-Ameil, rapporteur public,
- et les observations de Me Lerat, représentant la requérante.

Une note en délibéré présentée pour Mme B, a été enregistrée le 2 mai 2025.

Considérant ce qui suit :

1. Mme B, titulaire du grade de rédactrice principale de 1ère classe et affectée à la direction départementale de l'équipement de Seine-et-Marne, a été détachée au sein de la commune de Voulx à compter du 1er mai 2008 pour occuper le poste de . Par un arrêté du 7 janvier 2022, le maire de Voulx élu au mois de novembre 2021, l'a suspendue de ses fonctions. Par un courrier du 19 janvier 2022 reçu le 21 janvier 2022, Mme B a formé un recours gracieux contre cette décision, a demandé le bénéfice de la protection fonctionnelle à raison de faits de harcèlement moral, de diffamation publique et d'atteinte au secret médical, ainsi que la réparation des préjudices en résultant. Une décision implicite de rejet du recours gracieux et des demandes de l'intéressée est née le 21 mars 2022. Par la présente requête, Mme B demande l'annulation de l'arrêté du 7 janvier 2022, ensemble la décision implicite de rejet de son recours gracieux, l'annulation de la décision implicite par laquelle le maire de Voulx a refusé de lui octroyer la protection fonctionnelle et la condamnation de la commune de Voulx à lui verser la somme de 6 000 euros en réparation des préjudices qu'elle estime avoir subis, sur le fondement de la protection fonctionnelle qui lui est due par la collectivité.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne l'arrêté du 7 janvier 2022 portant suspension de fonctions, ensemble la décision implicite de rejet du recours gracieux :

S'agissant du bien-fondé de la décision de suspension de fonctions :

2. Aux termes de l'article 30 de la loi 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires : " En cas de faute grave commise par un fonctionnaire, qu'il s'agisse d'un manquement à ses obligations professionnelles ou d'une infraction de droit commun, l'auteur de cette faute peut être suspendu par l'autorité ayant pouvoir disciplinaire qui saisis, sans délai, le conseil de discipline ". La suspension d'un agent prise sur le fondement de ces dispositions est une mesure conservatoire destinée à l'écartier temporairement du service en attendant qu'il soit statué disciplinairement ou pénalement sur sa situation. Elle peut être légalement prononcée dès lors que les faits imputés à l'intéressé présentent un caractère suffisant de vraisemblance et de gravité.

3. En premier lieu, pour édicter la décision de suspension litigieuse, le maire de Voulx a reproché à Mme B d'avoir refusé de lui transmettre les informations nécessaires à la bonne marche des services, dans un contexte de transition entre les élus sortants et les nouveaux élus de la municipalité. Il ressort des pièces du dossier que par un courrier du 1er décembre 2021, le maire nouvellement élu de Voulx a demandé à Mme B, alors placée en

congé de maladie ordinaire, la transmission de documents et informations permettant aux nouveaux élus d'accéder aux archives et au système d'information de la commune. L'intéressée a répondu par un courrier du 3 décembre 2021, contenant différentes informations relatives au système d'archivage de la collectivité, aux modalités d'accès au système d'information et à l'identité des prestataires informatiques de la commune. Elle a de nouveau transmis des informations par un courrier du 21 décembre 2021, en réponse à un second courrier du maire de Voulx en date du 17 décembre 2021. Dans ces conditions, et dès lors que Mme B se trouvait en congé de maladie et ne disposait pas d'outils informatiques professionnels et que la commune de Voulx n'établit ni en quoi les éléments transmis par l'intéressée étaient insuffisants pour répondre aux difficultés rencontrées par les nouveaux élus, ni la réalité de démarches infructueuses auprès d'autres agents ou anciens élus de la commune, les faits reprochés n'étaient pas de nature à justifier la suspension de fonctions.

4. En deuxième lieu, la décision de suspension est également fondée sur la faute commise par Mme B en procédant à la suppression de plusieurs comptes de messagerie électroniques utilisés par des élus sortants de la municipalité. Il ressort des pièces du dossier qu'une personne ayant utilisé l'adresse électronique " direction@voulx.fr " a sollicité le 23 novembre 2021 du prestataire informatique de la commune la suppression de plusieurs messageries électroniques. Toutefois, dans un contexte d'alternance et au regard du caractère nominatif des adresses électroniques dont il a été demandé la suppression, les faits ainsi imputés à Mme B ne présentent en tout état de cause pas le caractère d'une faute grave de nature à justifier une mesure de suspension de fonctions.

5. En quatrième et dernier lieu, le maire de Voulx a également reproché à Mme B d'avoir supprimé de nombreux fichiers électroniques d'archives de la commune concernant la gestion de la collectivité. Il ressort du constat d'huissier, dressé le 22 décembre 2021 à la demande de la commune, que le dossier sauvegardé sur le serveur de la collectivité, dénommé , signifiant et utilisé notamment par Mme B pour enregistrer les documents afférents à la gestion des affaires de la collectivité, contenait un dossier intitulé " corbeille " comportant tous les fichiers ayant fait l'objet d'une suppression. Ce dossier comportait 5 222 fichiers répartis en 326 dossiers, le tout représentant 37,6% du dossier principal . Le constat fait également état de ce que la quasi-totalité des fichiers supprimés, donc certains étaient récents et concernaient des sujets sensibles tels que l'urbanisme, ont été déposés dans la " corbeille " entre le 8 octobre 2021, quelques semaines avant les élections municipales et le 25 novembre 2021, le jour du placement en congé de maladie ordinaire de Mme B. Dès lors qu'il est constant que l'intéressée occupaient effectivement ses fonctions de à cette période et qu'elle utilisait quotidiennement ce dossier, la suppression massive de fichiers d'archives relatifs à la gestion de la collectivité imputée à Mme B, dans un contexte de changement d'équipe municipale, présentait un caractère suffisant de vraisemblance et de gravité à la date de la décision de suspension.

6. Il résulte de l'instruction que le maire de Voulx aurait décidé de suspendre Mme B de ses fonctions en se fondant sur le seul fait, présentant un caractère suffisant de gravité, tiré de ce qu'elle avait vraisemblablement procédé à la suppression de plusieurs milliers de fichiers d'archives électroniques de la commune entre le début du mois d'octobre et son placement en congé de maladie ordinaire le 25 novembre 2021. Par suite, la requérante n'est pas fondée à soutenir que le maire de Voulx a méconnu les dispositions de l'article 30 de la loi du 13 juillet 1983 en décidant de la suspendre de ses fonctions.

S'agissant de la date d'entrée en vigueur de la décision de suspension de fonctions :

7. Dans l'intérêt du service, l'autorité hiérarchique peut légalement prendre une mesure de suspension à l'égard d'un fonctionnaire qui bénéficie d'un congé maladie ordinaire. La suspension n'entre alors en vigueur qu'à

compter de la date à laquelle ce congé prend fin, sa durée étant toutefois décomptée à partir de la signature de la décision qui la prononce.

8. L'arrêté du 7 janvier 2022 portant suspension de fonctions de Mme B prévoit une entrée en vigueur immédiate, à compter du même jour. Il est constant que l'intéressée a fait l'objet d'un arrêt de travail pour motif médical à compter du 25 novembre 2021 et il ressort des pièces du dossier que le maire de Voulx était informé de la première prolongation de cet arrêt de travail, pour la période du 10 décembre au 31 décembre 2021. Toutefois, la commune de Voulx conteste avoir été informée, à la date de l'arrêté attaqué, de la nouvelle prolongation de l'arrêt de travail de l'intéressée. Si Mme B produit l'avis de prolongation de son arrêt de travail pour la période du 31 décembre 2021 au 18 janvier 2022, elle n'établit pas l'avoir transmis à son employeur. Dans ces conditions la requérante n'est pas fondée à soutenir que le maire de Voulx ne pouvait légalement fixer au 7 janvier 2022 la date d'entrée en vigueur de l'arrêté de suspension de fonctions en litige, durant son congé de maladie.

9. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions à fin d'annulation de l'arrêté du 7 janvier 2022 ainsi que, par voie de conséquence, la décision rejetant implicitement le recours gracieux dirigé contre cet arrêté, doivent être rejetées.

En ce qui concerne la légalité de la décision implicite née le 21 mars 2022 portant refus d'octroi de la protection fonctionnelle :

10. Aux termes de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dont les dispositions ont été reprises à l'article L. 135-1 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 ".

S'agissant de la protection fonctionnelle due à raison de propos publics diffamatoires :

11. Aux termes de l'article 29 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse : " Toute allégation ou imputation d'un fait qui porte atteinte à l'honneur ou à la considération de la personne ou du corps auquel le fait est imputé est une diffamation ".

12. Il ressort des pièces du dossier que le premier adjoint au maire a, le 5 janvier 2021, publié un texte sur la page publique de la commune de Voulx du réseau social " Facebook ", visant à informer les administrés des difficultés matérielles rencontrées par les nouveaux élus depuis leur élection. Cette publication mettait directement en cause Mme B pour son refus de transmettre différentes informations au nouveau maire de Voulx et son attitude contribuant " à empêcher la continuité du service public ". Le texte imputait également à Mme B son manque de transparence et de professionnalisme, en s'abstenant d'informer le nouveau maire de ce qu'elle avait demandé, dès le lendemain des élections municipales, à réintégrer son administration d'origine. Dans les circonstances de l'espèce, et au regard notamment de l'importante publicité de la publication Facebook dans cette commune de 1 622 habitants, dans laquelle l'intéressée résidait, ces imputations doivent être regardées comme portant atteinte à la réputation de la requérante et présentent, dès lors, un caractère diffamatoire. Par suite, le maire de Voulx devait, en application des dispositions citées au point 10, faire droit à la demande de protection fonctionnelle de Mme B à raison de tels faits.

13. Il résulte de tout ce qui précède que la décision implicite née le 21 mars 2022 portant refus d'octroi de la protection fonctionnelle à raison de propos publics diffamatoires doit être annulée.

S'agissant de la protection fonctionnelle due à raison d'agissements constitutifs de harcèlement moral et de la violation du secret médical :

14. Aux termes de l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration : " Exception faite des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles qui doivent être motivées en application de l'article L. 211-2, ainsi que les décisions qui, bien que non mentionnées à cet article, sont prises en considération de la personne, sont soumises au respect d'une procédure contradictoire préalable ". Et aux termes de l'article L. 211-1 du même code : " Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. / A cet effet, doivent être motivées les décisions qui : /()6° Refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir ; /() ". Enfin, aux termes de l'article L. 232-4 du même code : " Une décision implicite intervenue dans le cas où une décision explicite aurait dû être motivée n'est pas illégale du seul fait qu'elle n'est pas assortie de cette motivation. Toutefois, à la demande de l'intéressé, formulée dans les délais du recours contentieux, les motifs de toute décision implicite de rejet devront lui être communiqués dans le mois suivant cette demande. Dans ce cas, le délai du recours contentieux contre ladite décision est prorogé jusqu'à l'expiration de deux mois suivant le jour où les motifs lui auront été communiqués ".

15. Il ressort des pièces que Mme B a saisi le maire de Voulx d'une demande de protection fonctionnelle par un courrier du 19 janvier 2022, reçu le 21 janvier 2022. Une décision implicite de rejet de cette demande est née le 21 mars 2022 du silence gardé par cette autorité. Par un courrier reçu le 30 mars 2022, Mme B a demandé au maire de Voulx les motifs de cette décision implicite. Si la commune de Voulx produit un courrier en date du 25 avril 2022 par lequel le maire de Voulx communique lesdits motifs, elle n'établit pas sa réception par l'intéressée, qui conteste l'avoir reçu. Dans ces conditions, la requérante est fondée à soutenir que la décision implicite née le 21 mars 2022 est entachée d'un défaut de motivation, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête.

Sur les conclusions indemnitàires :

16. Mme B demande, sur le fondement du droit statutaire que constitue la protection fonctionnelle, la réparation des préjudices résultant des faits de harcèlement moral, de violation du secret médical et de propos publics diffamatoires qu'elle estime avoir subis.

En ce qui concerne les propos publics diffamatoires :

S'agissant de la responsabilité :

17. Il résulte des constatations opérées au point 12 que les propos publics diffamatoires tenus à l'encontre de Mme B sont caractérisé établis. Dès lors, la requérante est fondée à demander réparation des préjudices résultant de tels faits, sur le fondement de la protection fonctionnelle due par la commune de Voulx.

S'agissant des préjudices :

18. En premier lieu, Mme B demande la réparation des troubles dans ses conditions d'existence. Toutefois, elle ne les établit pas. Dès lors, sa demande indemnitaire doit être rejetée.

19. En deuxième lieu, Mme B soutient avoir subi un préjudice moral. Il sera fait une juste appréciation de ce préjudice, résultant de la seule diffamation dont elle a été victime le 5 janvier 2021 dans le contexte rappelé au point 12, en l'indemnisant à hauteur de 500 euros.

20. En troisième lieu, la requérante demande le remboursement des frais d'avocat engagés. Toutefois, les frais exposés dans le cadre de la présente, en lien directs avec les faits de diffamation dont la requérante a été

victime, sont réputés intégralement réparés par la décision prise sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Les conclusions indemnитaires doivent dès lors être rejetées.

En ce qui concerne le harcèlement moral :

21. Premièrement, la requérante soutient qu'elle a reçu un message téléphonique le 29 novembre 2021 d'un agent de la commune pour lui demander le mot de passe permettant d'ouvrir son ordinateur professionnel, puis deux courriers du maire en date du 3 décembre 2021 et du 17 décembre 2021 dans lesquels il exigeait, sous peine de conséquences sur sa carrière, qu'elle lui transmette des informations dont elle ne disposait pas.

Toutefois, dans un contexte particulier de changement d'équipe municipale, ces trois sollicitations ne dépassaient pas l'exercice normal du pouvoir hiérarchique et sont, dès lors, étrangères à tout harcèlement moral à l'encontre de Mme B.

22. Deuxièmement, Mme B soutient que le maire a inscrit à l'ordre du jour du conseil municipal du 20 janvier 2022 sa suspension de fonctions. Toutefois, ces faits ne sont pas matériellement établis et ne permettent en tout état de cause pas de faire présumer l'existence d'un harcèlement moral.

23. Troisièmement, la requérante soutient que ses primes ne lui ont pas été versées au titre du mois de janvier, alors qu'elle était placée en congé de maladie et que sa suspension de fonctions ne pouvait, dès lors, être exécutée. Toutefois, il résulte des constatations opérées aux points 8 et 9 que Mme B n'établit pas avoir informé la commune de la prolongation de son arrêt de travail pour motif médical à compter du 31 décembre 2021. Par suite, le maire de Voulx était tenu d'appliquer les dispositions légales relatives à la rémunération des agents suspendus temporairement de leurs fonctions et le défaut de versement de ses primes est étranger à tout harcèlement moral.

24. Quatrièmement, si la requérante soutient que le maire de Voulx a délibérément refusé de transmettre les documents relatifs à sa situation administrative à son nouvel employeur, ces faits, dont la matérialité n'est au demeurant pas établie, sont postérieurs à la demande de protection fonctionnelle de l'intéressée.

25. Il résulte de ce qui précède que les faits dénoncés par Mme B, qu'ils soient pris isolément ou dans leur ensemble, ne peuvent être regardés comme constitutifs de faits de harcèlement moral. Par suite, sa demande indemnitaire fondée sur la protection fonctionnelle due par la collectivité à raison de tels faits, doit être rejetée.

En ce qui concerne la violation du secret médical :

26. Mme B soutient que le premier adjoint au maire a violé le secret médical en mentionnant, dans une publication sur la page de la commune de Voulx sur le réseau social " Facebook ", le fait que l'intéressée avait été placée en congé de maladie à compter du 25 novembre 2021. Toutefois, il ressort des pièces du dossier que la publication se borne à faire état d'une information relative à la situation administrative de l'intéressée et ne divulgue aucune information protégée par le secret médical. Par suite, sa demande indemnitaire, fondée sur la protection fonctionnelle due par la collectivité à raison de tels faits, doit être rejetée.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

27. Il résulte des constatations opérées aux points 21 à 26 que les faits de harcèlement moral et de violation du secret médical allégués par la requérante ne sont pas établis et ne justifient pas que la collectivité, au sein de laquelle la requérante n'est au demeurant plus détachée, mette en œuvre des mesures de protection. Ainsi, dans les circonstances de l'espèce, l'exécution du présent jugement implique seulement que la commune de Voulx accorde la protection fonctionnelle à Mme B à raison des seuls faits de diffamation dont elle a été victime. Par suite, il y a lieu d'enjoindre à la commune de Voulx d'y procéder dans le délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

Sur les intérêts :

28. Mme B a droit aux intérêts à taux légal, sur la somme mentionnée au point 19, à compter du 21 janvier 2022, date de réception par la commune de Voulx de sa demande préalable indemnitaire.

Sur les frais liés au litige :

29. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de mettre à la charge de la commune de Voulx une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par Mme B et non compris dans les dépens. En revanche, dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de mettre à la charge de Mme B la somme que la commune de Voulx demande au même titre.

D E C I D E :

Article 1er : La décision implicite du maire de Voulx, née le 21 mars 2022, portant refus d'octroi de la protection fonctionnelle doit être annulée en tant qu'elle porte sur des propos publics diffamatoires.

Article 2 : La commune de Voulx est condamnée à payer la somme de 500 euros à Mme B, assortie des intérêts à taux légal à compter du 21 janvier 2022.

Article 3 : La commune de Voulx versera à Mme B une somme de 1 500 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 5 : Les conclusions présentées par la commune de Voulx sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à Mme A B et à la commune de Voulx.

Délibéré après l'audience du 28 avril 2025, à laquelle siégeaient :

Mme Billandon, présidente,

Mme Massengo, conseillère,

Mme Bourrel Jalon, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe, le 22 mai 2025.

La rapporteure,

C. MASSENGOLa présidente,

I. BILLANDON

La greffière,

L. LE GRALL

La République mande et ordonne au préfet de Seine-et-Marne, en ce qui le concerne, et 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 du présent jugement.

Pour expédition conforme,

La greffière,