

CAA de PARIS, 9ème chambre, 30/06/2023, 23PA00521, Inédit au recueil Lebon

Islamisme et Dérives radicalisées

Jurisprudence administrative (CE, TA, CAA)

Date	30/06/2023
Juridiction / Nature	Cour administrative d'appel de Paris
Formation	9ème chambre
URL Légifrance	https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000047773740

RÉSUMÉ AUTOMATIQUE

Cette décision porte sur le litige suivant : M. A... a demandé au tribunal administratif de Montreuil d'annuler la décision du 20 janvier 2020 par laquelle la présidente de l'Université Paris VIII Vincennes - Saint-Denis a refusé de lui octroyer le bénéfice de la protection fonctionnelle.

RÉSUMÉ OFFICIEL LÉGIFRANCE

[...] Si les différentes attestations produites par le requérant permettent d'établir que des propos à connotation raciale ou tirés d'une prétendue appartenance à la mouvance islamique salafiste ont été prononcés [...] A... a fait l'objet à deux reprises d'un comportement vexatoire caractérisé par des propos à connotation raciale, ou tirés d'une prétendue appartenance à la mouvance islamique salafiste, pouvant être qualifiés [...]

Vu la procédure suivante : Procédure contentieuse antérieure : M. A... a demandé au tribunal administratif de Montreuil d'annuler la décision du 20 janvier 2020 par laquelle la présidente de l'Université Paris VIII Vincennes - Saint-Denis a refusé de lui octroyer le bénéfice de la protection fonctionnelle. Par un jugement n° 2004922 du 6 décembre 2022, le tribunal administratif de Montreuil a rejeté sa demande. Procédure devant la Cour : Par une requête enregistrée le 7 février 2023, et un mémoire en réplique, enregistré le 22 mai 2023 et non communiqué, M A..., représenté par Me Champagne, demande à la Cour : 1°) d'annuler le jugement entrepris ;

2°) d'annuler la décision du 20 janvier 2020 par laquelle Mme Annick Allaigre, présidente de l'Université Paris VIII Vincennes - Saint-Denis a refusé à M. A..., le bénéfice de la protection fonctionnelle, ensemble la décision implicite de rejet sur la demande de protection fonctionnelle formée le 14 juin 2019 ; 3°) de mettre à la charge de l'Université Paris VIII Vincennes - Saint-Denis la somme de 4 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Il soutient que : - le jugement est entaché de plusieurs erreurs de droit ; - les premiers juges ont dénaturé les pièces du dossier ; - ils ont entaché le jugement d'une contradiction de motifs ; - ils ont entaché leur jugement d'irrégularité en ne soulevant pas d'office l'incompétence de l'auteur de la décision attaquée ; - la décision attaquée a été signée par une autorité incompétente ; - elle est entachée d'une erreur d'appréciation au motif qu'il a été victime d'agissements susceptibles d'être qualifié de harcèlement moral qui ont pris la forme d'insultes à caractère xénophobes ou islamophobes, de propos diffamatoires et d'accusations graves portées à son encontre, ainsi que de menaces physiques de la part d'un agent chargé de l'entretien de petites installations et de travaux d'électricité ou de plomberie ; - elle est entachée d'erreur de droit au regard de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 dès lors qu'aucune mesure n'a été prise pour faire cesser les menaces dont il a fait l'objet ainsi que les attaques et insultes, caractéristiques de harcèlement moral, dont il a été victime. Par un mémoire en défense enregistré le 8 mars 2023, l'Université Paris VIII Vincennes - Saint-Denis, représentée par Me Moreau, conclut au rejet de la requête et demande que soit mise à la charge de M. A... la somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle fait valoir que les moyens soulevés par le requérant ne sont pas fondés. Vu les autres pièces du dossier. Vu : -

le code de l'éducation ; - la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, portant droits et obligations des fonctionnaires ; - le code général de la fonction publique ; - 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 Boizot, - les conclusions de M. Sibilli, rapporteur public ; - les observations de Me Baudinaud, substituant Me Champagne, pour M. A... ; - les observations de Me Moreau pour l'Université Paris 8 Vincennes - Saint-Denis ; - et les observations de M. A.... Une note en délibéré, enregistrée le 13 juin 2023, a été produite pour M. A... par Me Champagne. Une note en délibéré, enregistrée le 15 juin 2023, a été produite pour l'Université Paris VIII Vincennes - Saint-Denis par Me Moreau. Considérant ce qui suit : 1. M. A... a été élu directeur de l'institut universitaire de technologie (IUT) de Tremblay-en-France de l'Université Paris VIII Vincennes - Saint-Denis en 2014 et a été reconduit dans ces fonctions le 18 avril 2019. A la suite d'un signalement de la présidente de l'Université en novembre 2018, le directeur de cabinet de la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation a saisi le chef du service de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) afin de diligenter une enquête administrative relative aux dysfonctionnements, aux situations de souffrance au travail et à un incident survenu au sein de l'IUT de Tremblay-en-France. Le 11 juin 2019, M. A... a présenté une première demande de protection fonctionnelle sur le double fondement des dispositions des articles 6 quinquies et 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 qui a été implicitement rejetée. Après enquête administrative menée entre début février et mars 2019 par deux inspecteurs de l'IGAENR, un rapport a été remis en juillet 2019. Par un arrêté du 24 septembre 2019, la présidente de l'Université a, sur le fondement des faits constatés au cours de cette enquête, suspendu M. A... de ses fonctions pour une durée maximale d'une année. Par courrier reçu le 10 janvier 2020, l'intéressé a présenté, sur les mêmes fondements que sa première demande, une deuxième demande de protection fonctionnelle. Le 20 janvier 2020, la présidente de l'Université Paris 8 Vincennes - Saint-Denis a refusé de faire droit à sa demande de protection fonctionnelle, présentée le 23 décembre 2019. Par un jugement n° 2004922 du 6 décembre 2022 dont il interjette régulièrement appel, le tribunal administratif de Montreuil a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la décision du 20 janvier 2020 précitée. Sur la régularité du jugement : 2. En premier lieu, si M. A... soutient que le jugement attaqué est entaché d'erreurs de droit, de dénaturation des faits et des pièces du dossier

ainsi que de contradiction de motifs, ces moyens, qui relèvent du bien-fondé du jugement, sont sans incidence sur sa régularité. Au surplus, la dénaturation invoquée à l'encontre du jugement attaqué constitue un moyen relevant du contrôle de cassation et est inopérant en tant que tels devant le juge d'appel. Par suite, ces moyens ne peuvent qu'être écartés. 3. En second lieu, il ressort des pièces du dossier soumis aux premiers juges que M. A... n'a pas soulevé devant eux le moyen tiré de ce que la décision contestée du 20 janvier 2020 aurait été signée par une autorité incompétente. Ainsi, en l'absence de toute contestation sur ce point, le tribunal administratif ne pouvait soulever d'office l'incompétence de l'auteur de cette décision déferée à sa censure que si cette incompétence ressortait des pièces du dossier au vu duquel il statuait. Tel n'était pas le cas en l'espèce dans la mesure où la décision contestée a été signée par la présidente de l'Université Paris 8 Vincennes - Saint-Denis. Par suite, les premiers juges n'ont pas commis d'irrégularité en ne soulevant pas d'office le moyen tiré de ce que la décision en litige aurait été signée par une autorité dont la compétence n'était pas justifiée. Sur le bien-fondé du jugement : En ce qui concerne l'incompétence de la présidente de l'Université pour refuser la protection fonctionnelle : 4. M. A... soutient que la présidente de l'Université était incompétente pour prendre la décision de refus de protection fonctionnelle, seul l'organe délibérant de l'établissement public pouvait accorder ou refuser la protection fonctionnelle à son président ou directeur au motif que les IUT constituent des collectivités publiques au sens du I de l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. 5. Selon l'article L. 713-1 du code de l'éducation dans sa version applicable aux faits de l'espèce : " Les universités regroupent diverses composantes qui sont : 1° Des unités de formation et de recherche, des départements, laboratoires et centres de recherche, et d'autres types de composantes créés par délibération du conseil d'administration de l'université après avis du conseil académique ; 2° Des écoles ou des instituts, créés par arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur sur proposition ou après avis du conseil d'administration de l'université et du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche ; 3° Des regroupements de composantes créés par délibération du conseil d'administration de l'université après avis du conseil académique ou, le cas échéant, pour les regroupements d'écoles ou d'instituts prévus au 2°, par arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur sur proposition ou après avis du conseil d'administration de l'université et du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche. Les statuts de l'université

peuvent prévoir que sont déléguées à ces regroupements de composantes certaines des compétences du conseil d'administration ou du conseil académique, à l'exception des compétences de la section disciplinaire ou de la formation restreinte aux enseignants-chercheurs. Un conseil des directeurs de composantes est institué par les statuts de l'université, qui définissent ses compétences. Il participe à la préparation et à la mise en œuvre des décisions du conseil d'administration et du conseil académique. Il est présidé par le président de l'université. Les composantes de l'université déterminent leurs statuts, qui sont approuvés par le conseil d'administration de l'université, et leurs structures internes. Le président associe les composantes de l'université à la préparation et à la mise en œuvre du contrat pluriannuel d'établissement. La création, la suppression ou le regroupement de composantes sont inscrits dans le contrat pluriannuel d'établissement, le cas échéant, par voie d'avenant. Le président, selon des modalités fixées par les statuts, conduit un dialogue de gestion avec les composantes, afin que soient arrêtés leurs objectifs et leurs moyens. Ce dialogue de gestion peut prendre la forme d'un contrat d'objectifs et de moyens entre l'université et ses composantes. En outre, les universités peuvent comporter un institut national supérieur du professorat et de l'éducation. ". 6. Il résulte de ce qui précède que les IUT sont des instituts internes au sens de l'article L. 713-1 du code de l'éducation. Ils constituent une catégorie de composante interne des universités régie par les dispositions de l'article L. 713-9 et les articles D. 713-1 et suivants du code de l'éducation et sont dénués de personnalité morale. Ainsi, il appartenait bien à la présidente de l'Université, à laquelle les dispositions de l'article L. 712-2 du code de l'éducation confèrent autorité sur l'ensemble des personnels de l'Université et à laquelle M. A... s'était spontanément adressé, de statuer sur la demande de protection fonctionnelle formulée par l'intéressé. Le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte doit être écarté. En ce qui concerne le refus de protection fonctionnelle : 7. D'une part, aux termes 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 ". Aux termes de l'article 11 de la même loi : " Les fonctionnaires bénéficient, à l'occasion de leurs fonctions, d'une protection organisée par la collectivité publique dont ils dépendent, conformément aux règles fixées par le code pénal et les lois spéciales. / (...) 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. 8. D'autre part, il appartient à l'agent public qui soutient avoir été victime de faits constitutifs de harcèlement moral de soumettre au juge des éléments de fait susceptibles de faire présumer l'existence d'un tel harcèlement. 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 être qualifiés de harcèlement moral, de tels agissements répétés doivent excéder les limites de l'exercice normal du pouvoir hiérarchique.

S'agissant des demandes de protection fonctionnelle en tant qu'elles se rapportent à des allégations de harcèlement moral : 9. A l'appui de sa contestation, M. A... fait état, en premier lieu, de difficultés graves et récurrentes au sein de l'IUT de Tremblay-en-France et se prévaut de ce qu'il a été victime de propos racistes de la part de plusieurs collègues, ainsi que de menaces et d'agissements répétés constitutifs de harcèlement moral avec dégradation de ses conditions de travail. 10. Tout d'abord, M. A... soutient que certains personnels de l'Université ou de l'IUT ont relayé, à l'occasion de réunions tenues les 19 juillet et 8 novembre 2017, en sa présence, des propos tenus à son encontre, fondés sur des soupçons de favoritisme religieux ou ethnique. Si les différentes attestations produites par le requérant permettent d'établir que des propos à connotation raciale ou tirés d'une prétendue appartenance à la mouvance islamique salafiste ont

été prononcés à l'endroit ou à l'encontre de M. A... à ces deux reprises, le caractère isolé de ces propos, ne suffit pas en dépit de leur caractère regrettable à faire présumer l'existence d'un harcèlement moral dont le requérant aurait fait l'objet. 11. Par ailleurs, il ressort des pièces du dossier et il est constant que les relations entre M. A... et plusieurs membres des services techniques et administratifs de l'IUT se sont dégradées et ont conduit à un dépôt de main courante par le requérant le 11 novembre 2018 au motif qu'après s'être rendu dans le local de travail occupé au sein de l'atelier de maintenance GIM (génie industriel et maintenance) par M. C..., agent en charge de l'entretien de petites installations et de travaux d'électricité ou de plomberie avec lequel M. A... entretenait des relations conflictuelles, accompagné de deux collègues pour vérifier si le local était en ordre, il a constaté sur une table utilisée comme bureau la présence d'un couteau à manche en bois emballé sur lequel un post-it portait la phrase " pensez à essuyer les empreintes " et sur la lame duquel était inscrite la phrase " Momo m'a tué " en référence au surnom qui lui était attribué. A la suite de cet incident, la présidente de l'Université a fait part de son soutien à M. A..., par un courriel du 14 novembre 2018, où elle l'a informé de la saisine de l'IGAENR afin d'analyser la nature des difficultés en cours au sein de l'établissement et de protéger l'IUT et ses personnels dont son directeur. L'enquête administrative interne qui a donné lieu à un rapport en date du mois de juillet 2019 n'a pas permis de mettre en cause le comportement des membres des services techniques et administratifs mis en cause par le requérant. 12. Enfin, il ne ressort pas des pièces du dossier que M. A... ait fait l'objet, de la part des personnels de l'IUT concernés, de plainte notamment pour harcèlement. Par ailleurs, s'il fait état de risques encourus de la part de deux de ces personnels, susceptibles d'avoir confectionné le couteau mentionné au point précédent, eu égard à leur comportement violent, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'il ait lui-même engagé, à l'encontre de ces mêmes personnels, de poursuite tant sur le plan administratif que pénal, le dépôt d'une main courante à l'encontre de l'un d'eux ne pouvant être regardé comme constituant une telle plainte. 13. Il en résulte que les faits précités dénoncés par M. A... à l'appui de ses demandes de protection fonctionnelle ne sont pas susceptibles de faire présumer l'existence d'un harcèlement moral et traduisent davantage un conflit d'ordre personnel ayant conduit à une dégradation des relations de travail au sein de l'IUT entre l'intéressé et plusieurs membres des services techniques et administratifs. Il en va de même des " menaces de mort " qu'il invoque qui résultent d'une perte de contrôle des agents mis en

cause, dans une période de forte tension au sein de l'IUT et non d'une réelle menace à l'égard du requérant. En outre, en décidant de faire diligenter une enquête administrative afin de déterminer le niveau de responsabilité des protagonistes dans les relations conflictuelles qui opposaient M. A... à plusieurs personnels de l'IUT, la présidente de l'Université a pris dans les circonstances de l'espèce une mesure de protection appropriée en réaction aux menaces alléguées par le requérant, ce qu'il a lui-même reconnu dans un courrier du 11 juin 2019 et nonobstant la circonstance que le rapport de l'inspection ne fasse pas mention de cet incident. 14. En outre, contrairement à ce que soutient le requérant, le rapport d'enquête administrative établi au mois de juillet 2019 et la mesure de suspension de fonctions prise par la présidente de l'Université le 24 septembre suivant ne révèlent pas une volonté de nuire à M. A... par des faits constitutifs de harcèlement mais visaient, pour le premier, à répondre à la mission confiée à l'IGAENR, mentionnée au point précédent, et, pour la seconde, à favoriser en vue de l'intérêt du service l'apaisement des relations de travail au sein de l'IUT de Tremblay-en-France. Par suite les moyens tirés de l'erreur de droit et d'appréciation doivent être écartés. 15. En dernier lieu, si M. A... fait état de propos tenus lors de réunions des 20 et 25 novembre 2019 par l'administratrice provisoire désignée après sa suspension de fonctions pour assurer par intérim la direction de l'IUT, évoquant en termes désobligeants le risque d'un retour de M. A... dans ses fonctions et évaluant l'intérêt, dans cette perspective, d'actions pénales ou disciplinaires pour harcèlement, de tels propos, tenus en dehors de sa présence, et à titre hypothétique, ne peuvent être regardés comme constituant effectivement des menaces ou des risques pour sa personne, ou comme présentant le caractère d'agissements répétés susceptibles d'établir l'existence d'une situation de harcèlement. N'étant, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, pas fondé à soutenir avoir été victime de harcèlement moral, M. A... n'est pas fondé à demander l'annulation des décisions par lesquelles la présidente de l'Université a rejeté ses demandes de protection fonctionnelle en tant qu'elles se rapportent à des faits de harcèlement moral. S'agissant des demandes de protection fonctionnelle en tant qu'elles se rapportent à des faits de propos à connotation raciste ou d'insultes : 16. Comme il a été indiqué au point 10 du présent arrêt, il est constant que M. A... a fait l'objet à deux reprises d'un comportement vexatoire caractérisé par des propos à connotation raciale, ou tirés d'une prétendue appartenance à la mouvance islamique salafiste, pouvant être qualifiés d'insultes, dont la matérialité est établie par différents témoignages concordants de personnes présentes au moment des faits communiqués par

le requérant dans le cadre de la présente instance, notamment de personnels de la direction des ressources humaines de l'Université. Les propos tenus lors de la réunion du 8 novembre 2017 l'ont été en présence de la présidente de l'Université. Les 1er décembre 2017 et 7 mars 2018, l'intéressé a adressé à cette dernière deux courriers pour lui faire part des agissements fautifs dont il avait été victime et lui demander de prendre les mesures adéquates pour les faire cesser. Cependant, aucune réponse ne lui a été apportée. Cette problématique a de nouveau été abordée lors d'une réunion qui s'est tenue le 4 juillet 2019 dans les locaux de l'IUT, en présence de la présidente de l'Université, laquelle, invitée par les représentants syndicaux à donner sa position sur le sujet, s'est bornée à qualifier les propos tenus à l'encontre de M. A... de " blagues potaches ". Au vu des éléments précités, dont il ne ressort pas des pièces du dossier qu'ils auraient été soumis à l'appréciation des inspecteurs missionnés au titre de l'enquête administrative de l'IGAENR, mentionnée au point 11 du présent arrêt, et en l'absence de motif d'intérêt général, allégué ou établi, s'opposant à ce qu'une protection fût accordée à M. A..., il apparaît que la présidente de l'Université a manqué à ses obligations de protection ou de réparation en refusant de faire droit aux demandes de l'intéressé tendant à la mise en œuvre de la protection fonctionnelle à raison de faits d'insultes. Par suite, M. A... est fondé à demander l'annulation de la décision attaquée en tant qu'elle lui refuse le bénéfice de la protection fonctionnelle pour de tels faits. 17. Il résulte de tout ce qui précède que M. A... est seulement fondé, pour les motifs énoncés au point 16 du présent arrêt, à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif de Montreuil a rejeté sa demande d'annulation de ses demandes de protection fonctionnelle des 11 juin 2019 et 7 janvier 2020 en tant qu'elles refusaient de lui accorder cette protection pour les faits mentionnés au point 16, et à demander en conséquence l'annulation du jugement n° 2004922 du 6 décembre 2022 et l'annulation des décisions de rejet implicite et de rejet exprès du 20 janvier 2020. Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : 18. M. A... n'étant pas la partie perdante dans la présente instance, les conclusions de l'Université Paris VIII Vincennes - Saint-Denis, présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ne peuvent qu'être rejetées. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Université Paris VIII Vincennes - Saint-Denis une somme de 2 000 euros au titre des frais exposés par M. A... et non compris dans les dépens. D E C I D E : Article 1er : Le jugement du tribunal administratif de Montreuil et les décisions de rejet implicite et de rejet

expres du 20 janvier 2020 des demandes de protection fonctionnelle de M. A... sont annulés en tant qu'ils refusent à M. A... le bénéfice de la protection fonctionnelle pour des faits d'insultes. Article 2 : L'Université Paris VIII Vincennes - Saint-Denis est condamnée à verser à M. A... la somme de 2 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête de M. A... est rejeté. Article 4 : Les conclusions présentées par l'Université Paris VIII Vincennes - Saint-Denis au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à M. B... A... et à l'Université Paris VIII Vincennes - Saint-Denis. Délibéré après l'audience du 9 juin 2023, à laquelle siégeaient : - M. Carrère, président, - M. Simon, premier conseiller, - Mme Boizot, première conseillère. Rendu public par mise à disposition au greffe de la Cour, le 30 juin 2023. La rapporteure, S. BOIZOT La présidente, S. CARRERE La greffière, C. DABERT La République mande et ordonne au ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation 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. N° 23PA00521 2

RÉFÉRENCE

Cour administrative d'appel de Paris, 9ème chambre, 30 juin 2023. Base open data des décisions de la juridiction administrative, tenue par le Conseil d'État. Diffusée via Légifrance : <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000047773740>. Données sous Licence Ouverte 2.0. Dernière mise à jour de cette fiche le 3 septembre 2026.

Reproduction non opposable : seule la décision notifiée par la juridiction fait foi.