

N° 437641
Mme T...

3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies

Séance du 26 mai 2021
Décision du 21 juin 2021

CONCLUSIONS

M. Laurent Cytermann, Rapporteur public

Un agent public estimant avoir subi un préjudice à l'occasion de ses fonctions peut-il interrompre la prescription à l'encontre de la personne publique qui l'emploie en agissant en justice contre les particuliers à l'origine du dommage ? Telle est la principale question posée par cette affaire ; elle n'est pas inédite dans votre jurisprudence mais celle-ci ne permet pas encore de lui donner une réponse univoque.

Mme Yasmina T... est employée depuis 1997 par la commune de Trappes au service jeunesse, d'abord comme contractuelle avant d'être titularisée dans le cadre d'emploi des adjoints territoriaux d'animation en 2001. Affectée à l'école Maurice Thorez, elle a connu à plusieurs reprises des épisodes conflictuels dans ses relations avec ses collègues :

- En 2004, elle a fait l'objet d'une procédure disciplinaire pour des faits de violences, insultes et menaces envers des collègues, qui ont donné lieu à une exclusion temporaire de 6 mois prenant fin le 30 avril 2005. C'est à la même période que deux collègues de Mme T..., Mmes Jamila et Zohra G..., ont porté plainte contre elle en raison de menaces de mort, et qu'un tract s'opposant à son retour à l'issue de la sanction et l'accusant d'antisémitisme a été diffusé parmi les personnels de la commune.

- Mme T... n'a pas repris le travail à l'issue de la sanction et a été placée successivement en congé de maladie, en congé de longue maladie et en disponibilité d'office pour raison de santé. Au cours de cette période, Mme T... a été relaxée des fins de la poursuite pour menaces de mort par un jugement du tribunal correctionnel de Versailles du 8 février 2006 et les sœurs G... ont été condamnées pour dénonciation calomnieuse par un jugement du 7 juillet 2008, confirmé par un arrêt de la cour d'appel de Versailles du 21 janvier 2010.

- Mme T... a repris le travail le 9 décembre 2013, dans le même service que celui où elle exerçait avant son exclusion temporaire. Il n'a pas fallu plus de dix jours pour qu'elle fasse à nouveau l'objet d'une suspension de ses fonctions, pour des faits de violences verbales à l'encontre de ses collègues. Il ne semble pas qu'une nouvelle sanction disciplinaire ait

finalement été prononcée et il est seulement avéré que Mme T... a été affectée dans un autre service à compter d'avril 2014.

Le litige dont vous êtes saisis est né de demandes de protection fonctionnelle et d'indemnisation des préjudices subis à hauteur de 50 000 euros présentées par Mme T... dans un courrier au maire du 24 avril 2014, pour les attaques subies en 2005 et depuis sa réintégration en décembre 2013. Ces demandes ont été rejetées par un courrier du maire du 12 juin 2014. Par l'arrêt attaqué du 14 novembre 2019, la cour administrative d'appel de Versailles a confirmé le rejet de ses conclusions tendant à l'annulation de la décision de refus d'octroi de la protection fonctionnelle et au versement d'une indemnité de 50 000 euros.

1. Mme T... soutient en premier que la cour a commis une erreur de droit, entaché son arrêt de contradiction de motifs et dénaturé les pièces du dossier en jugeant que les procédures pénales qu'elle avait engagées n'avaient pas eu pour effet d'interrompre la prescription quadriennale.

L'arrêt de la cour comporte deux parties : elle a d'abord statué sur les conclusions d'excès de pouvoir tendant à l'annulation de la décision de refus d'accorder la protection fonctionnelle, puis sur les conclusions indemnitaires présentées sur le terrain de la responsabilité pour faute. Le litige d'excès de pouvoir comportait cependant lui-même une dimension indemnitaire, l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983¹ portant droits et obligations des fonctionnaires prévoyant que le fonctionnaire victime de violences, menaces ou diffamations à l'occasion de ses fonctions a droit non seulement à la protection mais aussi le cas échéant à la réparation du préjudice qui en est résulté ; la circonstance que les attaques aient cessé ne fait pas obstacle à la réparation et donc à l'attribution de la protection fonctionnelle à cette fin (CE, Sect., 18 mars 1994, R..., n° 92410, Rec.). L'un des motifs de la décision de refus de protection fonctionnelle du maire était la prescription des créances dont Mme T... aurait été titulaire en raison des attaques subies en 2005. La cour a considéré que ces créances étaient en effet prescrites, en retenant que la plainte avec constitution de partie civile pour dénonciation calomnieuse, déposée par Mme T... contre les sœurs G..., n'avait pu interrompre la prescription à l'encontre de la commune.

1.1. L'article 2 de la loi du 31 décembre 1968 dispose que la prescription est interrompue par *« tout recours formé devant une juridiction, relatif au fait générateur, à l'existence, au montant ou au paiement de la créance, quel que soit l'auteur du recours et même si la juridiction saisie est incompétente pour en connaître, et si l'administration qui aura finalement la charge du règlement n'est pas partie à l'instance »*. Votre jurisprudence sur la question de savoir si dans le cadre de ces dispositions, une action judiciaire contre une personne privée interrompait la prescription a connu plusieurs évolutions successives :

- Vous jugiez initialement que ces dispositions *« subordonnent l'interruption du délai de prescription qu'elles prévoient en cas de recours juridictionnel à la mise en cause d'une collectivité publique »* (CE, Sect., 24 juin 1977, *Commune de Férel*, n° 96584, Rec.). Il en allait notamment ainsi dans le cas d'une plainte contre X, qui n'est pas expressément dirigée contre une collectivité publique, y compris dans le cas d'un incident médical où les ayants

¹ Loi n° 83-634.

droits avaient d'abord présenté leurs conclusions indemnitaires devant la juridiction judiciaire (CE, 10 octobre 2005, *M. et Mme H...*, n° 264588, Tab.).

- C'est à l'occasion d'un litige similaire en matière de responsabilité hospitalière que vous avez retenu un an plus tard une solution inverse, en jugeant qu'une « *plainte contre X avec constitution de partie civile interrompt le cours de la prescription quadriennale dès lors qu'elle porte sur le fait générateur, l'existence, le montant ou le paiement d'une créance susceptible d'être mise à la charge d'une collectivité publique* » (CE, Sect., 27 octobre 2006, *Département du Morbihan et autres*, n° 246931, Rec.). Le fichage de cette décision indique qu'elle abjure la décision *H...* ; il comporte en revanche un « *Comp. Commune de Férel* », suggérant que l'exigence de mise en cause d'une collectivité publique n'était pas nécessairement abandonnée en dehors du cas de la plainte contre X.

- Le courant *Département du Morbihan* a été prolongé, la solution étant étendue au cas d'une plainte avec constitution de partie civile contre une personne nommément désignée, en l'espèce un médecin exerçant dans l'hôpital dont la responsabilité a ultérieurement été recherchée (CE, 11 avril 2008, *C... et autres*, n° 294767, Tab.), et à celui d'une action judiciaire contre l'assureur de la personne publique (CE, 26 mai 2010, *Consorts B...*, n° 306617, Tab.)².

- Pour autant, la jurisprudence *Commune de Férel* est encore vivace puisque vous avez plus récemment jugé que le recours d'un sous-traitant contre l'entrepreneur principal n'avait pu faire courir la prescription à l'encontre du maître d'ouvrage (CE, 10 mars 2017, *Société Solotrat*, n° 404841, Tab.). Le fichage de cette décision reprenant le considérant de principe de la décision *Commune de Férel*, selon lequel la prescription ne peut être interrompue par un recours juridictionnel que s'il met en cause la collectivité publique ; il comporte là encore un « *Comp. Département du Morbihan* ».

La lecture des conclusions de vos rapporteurs publics et des commentaires autorisés ne permet malheureusement pas de dissiper le trouble que suscite la succession de ces décisions. Dans ses conclusions sur la décision *Département du Morbihan*, la présidente de Salins proposait de reconnaître le caractère interruptif de la prescription d'une plainte avec constitution de partie civile déposée à raison de faits commis par un agent public dans le cadre du service public. Elle se montrait en revanche défavorable à la généralisation de cette solution à toute plainte avec constitution de partie civile, au motif qu'une telle solution serait source d'insécurité juridique pour les collectivités publiques qui, dans certains cas, ne seraient même pas informées du procès pénal. La section du contentieux est allée plus loin en reconnaissant le caractère interruptif à toute plainte avec constitution de partie civile portant sur le fait générateur, l'existence, le montant ou le paiement d'une créance susceptible d'être mise à la charge d'une collectivité publique. Dans leur commentaire à l'AJDA, Claire Landais et Frédéric Lenica soulignaient le caractère délibéré de ce choix d'aller au-delà de la proposition de la commissaire du gouvernement et qualifiaient l'interprétation de la loi retenue par la section « d'extensive », estimant que ce choix « [scellait] donc le renversement complet de la décision *Commune de Férel* » (« Une plainte contre X interrompt la prescription

² Cf. également CE, 17 mars 2014, *Consorts CO...*, n° 356577, Tab., selon laquelle il y a interruption de la prescription « *lorsque la victime d'un dommage causé par des agissements de nature à engager la responsabilité d'une collectivité publique dépose contre l'auteur de ces agissements une plainte avec constitution de partie civile, ou se porte partie civile afin d'obtenir des dommages et intérêts dans le cadre d'une instruction pénale déjà ouverte* ».

quadriennale », AJDA 2006 p. 2389). A l'inverse, dans ses conclusions sur la décision *Société Solotrat*, Olivier Henrard a entendu donner une autre lecture de la décision *Département du Morbihan*, recentrée sur la plainte contre X qui manifesterait en quelque sorte une volonté implicite de mettre en cause l'administration, et interpréter la loi du 31 décembre 1968 comme instaurant une logique de représentation mutuelle des personnes publiques mais comme exigeant bien la mise en cause d'une telle personne³. Force est d'admettre que deux interprétations de la loi coexistent dans votre jurisprudence et qu'elles ne sont pas aisées à concilier. Sans prétendre tout résoudre, nous nous efforcerons d'énoncer les principes qui devraient guider la résolution de la présente affaire.

1.2. Nous excluons de raisonner par matière, en considérant que la jurisprudence *Département du Morbihan* ne s'appliquerait que dans le domaine de la responsabilité hospitalière. Même si ce domaine était cité dans les travaux parlementaires, les dispositions de la loi du 31 décembre 1968 présentent un caractère transversal et s'appliquent à l'ensemble des créances détenues sur les personnes publiques ; il n'y a aucune raison de considérer que la nature du recours juridictionnel interrompant la prescription devrait varier selon les branches du contentieux administratif.

La distinction entre les plaintes contre X et les plaintes contre une personne nommément désignée ne nous paraît pas non plus déterminante. Les articles 85 et suivants du code de procédure pénale relatifs à la plainte avec constitution de partie civile ne prévoient guère de différence de régime juridique selon qu'une personne est visée ou non par la plainte. Catherine de Salins expliquait dans ses conclusions sur la décision *Département du Morbihan* que la jurisprudence de la Cour de cassation n'opérait pas une telle distinction sur le caractère interruptif de la prescription. Vous avez déjà franchi le pas à plusieurs reprises en reconnaissant ce caractère interruptif à des plaintes contre des personnes nommément désignées : cf., outre la décision *C...* précitée, CE, 17 mars 2014, *Consorts CO...*, n° 356577, Tab.

Dans ces décisions, le caractère interruptif de la prescription a été reconnu à des plaintes dirigées contre des agents publics à raison de faits constitutifs de fautes de service. L'application de la jurisprudence *Département du Morbihan* dans de telles hypothèses trouve de solides justifications. Les régimes de la faute de service et de la faute personnelle non détachable du service ont été construits par votre jurisprudence pour permettre à la victime de demander réparation à l'administration des faits commis par l'un de ses agents (CE, 26 juillet 1918, *Epoux L...*, Rec. 761). Cette possibilité a été étendue aux faits constitutifs d'infractions pénales à compter d'une décision *TH...* (TC, 14 janvier 1935, Rec. 224). Il est dans la logique de ce régime que l'action initialement dirigée par la victime contre l'agent ait un effet interruptif à l'encontre de l'administration ; la faute ne se détachant pas du service, celui-ci est en quelque sorte attiré en filigrane de son agent devant la juridiction judiciaire.

³ Olivier Henrard s'appuyait sur les travaux préparatoires, qui mentionnaient « deux cas d'espèce dignes d'intérêt » pour lesquels la loi permettrait d'apporter des évolutions : celui de la responsabilité hospitalière, pour laquelle la jurisprudence du Conseil d'Etat sur la loi antérieure de 1831 n'admettait pas le caractère interruptif de la prescription d'une action dirigée contre le médecin ; celui dans lequel l'administration présente au litige n'était pas la bonne, cette erreur étant alors susceptible d'entraîner la déchéance (CE, 12 octobre 1960, *Commune de Pertuis*, n° 31920, Tab.).

En l'espèce, Mme T... aurait pu présenter sa demande indemnitaires à la commune sur le terrain de la faute de service des sœurs G..., mais elle a choisi celui de la protection fonctionnelle. Il ne nous semble pas cependant que cela doive conduire à une solution différente. Le lien avec le service est toujours présent, même s'il s'agit du lien qu'entretient la victime avec lui et non de celui l'unissant à l'auteur de la faute. Lorsqu'un agent public cherche à obtenir réparation d'un préjudice subi dans le cadre de ses fonctions, il peut attaquer en justice l'auteur du dommage ou se tourner vers son administration ; même lorsqu'il agit d'abord devant le juge judiciaire, c'est bien en tant qu'agent public qu'il agit et la protection fonctionnelle peut d'ailleurs comporter une assistance de son administration dans l'exercice de ces poursuites judiciaires (CE, 24 juillet 2019, *Ministre de l'économie et des finances c/ M. CA...*, n° 430253, Tab.). La circonstance, mise en avant par la commune, que la protection fonctionnelle n'est pas considérée par votre jurisprudence comme un régime de responsabilité (CE, Sect., 7 mai 2010, *Compagnie AGF c/ M. P...*, n° 304376, Rec. ; 20 mai 2016, *Hospices civils de Colmar*, n° 387571, Tab.) est sans incidence, la loi du 31 décembre 1968 ne distinguant pas selon le fondement juridique de la créance.

En jugeant que l'action de Mme T... devant les juridictions pénales n'avait pu interrompre la prescription au motif qu'elle concernait une créance qu'elle détenait sur les plaignantes et non sur la commune, sans rechercher si elle portait sur le fait générateur, l'existence, le montant ou le paiement d'une créance susceptible d'être mise à la charge de la commune, la cour a donc commis une erreur de droit. Cette erreur de droit n'affecte toutefois que la partie de l'arrêt relative au refus de la protection fonctionnelle pour les dénonciations calomnieuses dont Mme T... a été victime en mars 2005 ; s'agissant du tract l'accusant d'antisémitisme, la cour a rejeté la requête pour d'autres motifs qui ne sont pas contestés par le pourvoi.

1.3. Nous terminerons l'examen de ce moyen par quelques considérations susceptibles d'éclairer le débat devant le juge de renvoi. D'une part, si l'on admet le caractère interruptif de la seconde procédure pénale en ce qui concerne le dommage causé par les calomnies, la créance de Mme T... n'était pas prescrite puisqu'en application du dernier alinéa de l'article 2, le nouveau délai court à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle la décision est passée en force de chose jugée, soit le 1^{er} janvier 2011. D'autre part, le fait que Mme T... ait déjà obtenu réparation du dommage causé par les dénonciations calomnieuses devant le juge répressif statuant sur l'action civile, qui lui a accordé 1 euro de dommages-intérêts, ne lie pas le juge administratif sur la réparation à lui accorder. En effet, l'autorité absolue de la chose jugée au pénal ne porte que sur la constatation matérielle des faits mentionnés dans le jugement et qui sont le support nécessaire du dispositif (CE, Sect., 16 février 2018, *Mme X...*, n° 395371, Rec.), lorsque le juge pénal statue sur le fond de l'action (CE, 17 octobre 2014, *M. M-A...*, n° 365325, Tab.) ; l'indemnité accordée par le juge pénal statuant sur l'action civile n'est donc revêtue que de l'autorité relative de la chose jugée et il ne paraît donc pas exclu qu'une appréciation différente soit faite du même dommage lorsqu'il est demandé à l'administration de le réparer au titre de la protection fonctionnelle⁴. En

⁴ La condamnation par le juge pénal de l'auteur de la diffamation à des dommages-intérêts ne rend d'ailleurs pas sans objet le recours de l'agent public contre le refus d'accorder la protection fonctionnelle (CE, Ass., 14 février 1975, *W...*, n° 87730, Rec.).

revanche, il reviendra à la cour de déterminer si les dénonciations calomnieuses ont été subies par Mme T... à l'occasion de ses fonctions ou dans le cadre d'un conflit personnel l'opposant aux sœurs G..., ce qui était un autre motif de la décision de refus du maire.

2. Le deuxième moyen est tiré de ce que la cour, toujours dans la partie de son arrêt relative à la demande de protection fonctionnelle, aurait dénaturé les pièces du dossier en estimant que Mme T... ne justifiait pas avoir été exposée à des menaces et des violences à compter de sa reprise de fonction dans les services de la mairie en décembre 2013. Mme T... a produit quelques témoignages devant les juges du fond tendant à établir l'existence d'injures à son encontre, toujours de la part d'une des sœurs G..., mais cela ne suffit pas à caractériser une dénaturation de la part de la cour car les faits demeurent assez confus.

3. Le dernier moyen se rapporte à la deuxième partie de l'arrêt, relative à la responsabilité pour faute de la commune. Mme T... avait invoqué des fautes de la commune consistant à ne pas l'avoir protégée des attaques subies à partir de 2005 et à ne pas avoir assuré des conditions satisfaisantes de réintégration en 2013, notamment par une communication rétablissant la vérité. Elle soutient que la cour a dénaturé les pièces du dossier et commis une erreur de qualification juridique en écartant l'existence d'une faute de la commune.

Rappelons tout d'abord qu'un agent peut rechercher conjointement une indemnisation au titre de la protection fonctionnelle et sur le terrain de la responsabilité pour la faute consistant à ne pas l'avoir protégé (décision *Hospices civils de Colmar* précitée). Des motifs d'intérêt général (CE, Ass., 14 février 1975, *W...*, n° 87730, Rec.) ou une faute personnelle détachable du service (CE, 23 décembre 2009, *G...*, n° 308160, Tab.) peuvent justifier le refus d'accorder la protection fonctionnelle. En l'espèce, plusieurs éléments permettent de confirmer l'arrêt sur l'absence de faute de la commune. D'une part, à la date des attaques, Mme T... était sous le coup d'une procédure disciplinaire qui a conduit à une exclusion temporaire de 6 mois, sanction qu'elle n'a d'ailleurs pas contestée, et le retour de Mme T... suscitait des protestations au sein du personnel. D'autre part, si la gravité des imputations du tract du 22 mars 2005 ne doit pas être minimisée (« soutenons la communauté juive de la ville de Trappes menacée par cet agent », « soutenons la révocation définitive de cette antisémite Mlle T... »), le dossier ne donne guère d'éléments sur l'ampleur de sa diffusion, et la commune n'est pas restée inerte, puisqu'un courrier du maire au syndicat CGT le 21 avril 2005 indique qu'une enquête administrative a été diligentée pour en identifier les auteurs. Ce dernier groupe de moyens sera donc écarté.

PCMNC :

- à l'annulation de l'arrêt attaqué en tant seulement qu'il statue sur le rejet de la demande de protection fonctionnelle à raison des dénonciations calomnieuses dont Mme T... a été victime en mars 2005 ;
- au renvoi de l'affaire à la cour dans cette mesure ;
- à ce que la commune soit condamnée à verser à Mme T... une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;
- au rejet du surplus des conclusions des parties.

