

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE PARIS**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

N° 24PA00765

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

CAISSE DE GARANTIE DU LOGEMENT
LOCATIF SOCIAL

La Cour administrative d'appel de Paris

M. Carrère
Président

(9^{ème} chambre)

Mme Lorin
Rapporteuse

M. Sibilli
Rapporteur public

Audience du 19 décembre 2025
Décision du 16 janvier 2026

C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Mme X. a demandé au tribunal administratif de Paris de condamner la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) au versement d'une indemnité de 150 000 euros en réparation du préjudice moral résultant des agissements de harcèlement moral imputés à son employeur.

Par un jugement n° 2123850 du 15 décembre 2023, le tribunal administratif de Paris a fait droit partiellement à la demande de Mme X. en condamnant la Caisse de garantie du logement locatif social à lui verser une indemnité de 15 000 euros assortie des intérêts au taux légal à compter du 21 juillet 2021 et à leur capitalisation.

Procédure devant la Cour :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 15 février 2024 et 24 juin 2024, la Caisse de garantie du logement locatif social, représentée par Me Hourcabie, demande à la Cour :

1°) d'annuler le jugement du tribunal administratif de Paris du 15 décembre 2023 ;

2°) de rejeter la demande de première instance présentée par [Mme X.] ;

3°) de rejeter l'appel incident présentée par [Mme X.] ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient que :

- le jugement contesté est entaché d'un vice de forme, faute de satisfaire aux dispositions de l'article R. 741-7 du code de justice administrative ;

- c'est à tort que les juges de première instance ont écarté la fin de non-recevoir opposée à sa demande et tirée de l'irrecevabilité de la demande indemnitaire du 16 juillet 2021 présentée par [Mme X.] en raison de son caractère confirmatif ;

- c'est à tort que les juges ont retenu que [Mme X.] établissait la situation de harcèlement moral dont elle aurait été victime ;

- à supposer que le préjudice allégué soit considéré comme caractérisé, la somme allouée en première instance au titre de l'indemnisation devra être réduite.

Par un mémoire en défense, enregistré le 3 mai 2024, [Mme X.], représentée par Me Paricheva, conclut :

- au rejet de la requête de la Caisse de garantie du logement locatif social ;

- par la voie de l'appel incident, de réformer le jugement de première instance en condamnant la Caisse de garantie du logement locatif social à lui verser la somme de 150 000 euros, assortie des intérêts au taux légal à compter du 21 juillet 2021 et à leur capitalisation ;

- à ce que cette somme soit versée dans un délai de quinze jours, sous astreinte de 150 euros par jour de retard ;

- à ce que soit mise à la charge de la Caisse de garantie du logement locatif social la somme de 4 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les moyens soulevés par la Caisse de garantie du logement locatif social ne sont pas fondés ;

- les juges de première instance ont limité à tort le préjudice moral enduré résultant de la situation de harcèlement qu'elle a subie, à la somme de 15 000 euros ;

- la procédure d'appel introduite par la Caisse de garantie du logement locatif social s'inscrit dans la continuité des agissements dont elle a été victime ;

- les préjudices résultant d'une part, du refus de faire droit à sa demande de versement du supplément familial et, d'autre part, de la perte de traitement liée à la durée de ses arrêts de travail, s'inscrivent dans la situation de harcèlement moral subie et doivent être indemnisés.

Vu :

- les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général de la fonction publique ;
- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;
- la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 ;
- le décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985 ;
- le décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 ;
- 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 Lorin,
- les conclusions de M. Sibilli, rapporteur public,
- et les observations de Me Rouikha, représentant la Caisse de garantie du logement locatif social.

Considérant ce qui suit :

1. Mme X., employée par un contrat à durée indéterminée par la Caisse de garantie du logement locatif social depuis le 1^{er} juillet 2016, a occupé les fonctions d'adjointe au directeur des aides. Par la présente requête, la Caisse de garantie du logement locatif social relève régulièrement appel du jugement du 15 décembre 2023 par lequel le tribunal administratif de Paris a reconnu que Mme X. avait été victime d'une situation de harcèlement moral et a condamné la Caisse de garantie du logement locatif social à lui verser une indemnité de 15 000 euros en réparation du préjudice moral subi. Par la voie de l'appel incident, Mme X. Mme X. demande régulièrement à la Cour de réformer ce jugement en tant qu'il n'a fait droit que partiellement à sa demande indemnitaire.

Sur l'appel principal :

En ce qui concerne la régularité du jugement :

2. Il ressort de l'examen de la copie de la minute du jugement attaqué transmise à la Cour sur sa demande que le jugement contesté a été signé par le président de la formation de jugement, le rapporteur et le greffier d'audience conformément aux prescriptions de l'article R. 741-7 du code de justice administrative. Le moyen tiré de l'irrégularité du jugement attaqué doit donc être écarté.

En ce qui concerne la recevabilité de la requête de première instance :

3. Contrairement à ce que soutient la Caisse de garantie du logement locatif social, le courrier du 26 février 2020 adressé par Mme X. avait pour seul objet de présenter sa démission. La circonstance qu'elle ait motivé cette décision comme étant la conséquence d'agissements considérés comme fautifs de la part de son employeur et ait manifesté son intention d'obtenir réparation de son préjudice par la voie contentieuse, ne permet pas de regarder ce courrier comme constituant une demande indemnitaire préalable. La Caisse de garantie du logement locatif social qui a répondu à ce courrier en prenant acte de sa démission le

2 avril 2020 n'a à cette occasion pas interprété ce courrier comme ayant eu un autre objet que celui-ci. Cette demande indemnitaire a été formulée uniquement à l'appui du courrier du 16 juillet 2021 par lequel [Mme X.] a [Mme X.] ment entendu engager la responsabilité pour faute de son ancien employeur en raison d'une situation de harcèlement qu'elle estimait avoir subie et a réclamé la réparation du préjudice moral en résultant par le versement de la somme de 150 000 euros. Ainsi, la décision implicite par laquelle la Caisse de garantie du logement locatif social a rejeté cette demande n'a pas le caractère d'une décision confirmative et c'est à bon droit que les premiers juges ont écarté la fin de non-recevoir opposée en défense.

En ce qui concerne la responsabilité :

4. Aux termes de l'article 6 quinquies de la loi du 13 juillet 1983 désormais codifié à l'article L. 133-2 du code général de la fonction publique : « *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 (...)* ».

5. D'une part, il appartient à un agent public qui soutient avoir été victime d'agissements constitutifs de harcèlement 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.

6. D'autre part, il résulte des dispositions précitées que le harcèlement moral est constitué, indépendamment de l'intention de son auteur, dès lors que sont caractérisés des agissements répétés ayant pour effet une dégradation des conditions de travail susceptibles de porter atteinte aux droits et à la dignité de l'agent, d'altérer sa santé ou de compromettre son avenir professionnel. Enfin, pour être qualifiés de harcèlement moral, de tels faits répétés doivent excéder les limites de l'exercice normal du pouvoir hiérarchique.

7. Il résulte de l'instruction que [Mme X.], employée par un contrat à durée indéterminée en qualité d'adjointe au directeur des aides de la Caisse de garantie du logement locatif social depuis le mois de juillet 2016, a été nommée « chargée de mission inter-métiers » au mois de mars 2019.

8. Pour faire valoir la situation de harcèlement moral qu'elle entend dénoncer, [Mme X.] soutient notamment que ce changement d'affectation qu'elle a appris par la diffusion d'une note de service du 12 mars 2019, lui a été imposé, qu'il a entraîné une diminution de ses attributions et un déclassement sans qu'aucun reproche sur sa manière de servir ne lui soit signifié et sans que l'intérêt du service ne puisse le justifier. Elle soutient également qu'elle a été tenue à l'écart des réunions professionnelles, que la Caisse de garantie du logement locatif social, qui souhaitait son départ, a mis en place, dans cet objectif, un accompagnement dans une recherche d'emploi extérieur sans qu'elle en fasse la demande, que les attributions liées à ses nouvelles fonctions n'ont pas été définies et que le poste de « chargée de mission inter-métiers » n'avait aucune réelle consistance. Elle fait enfin valoir que cette situation a eu un impact important sur son état de santé à raison de la manifestation d'un état dépressif et a conduit à sa démission présentée au mois de février 2020, compte tenu de la dégradation de ses conditions de travail.

9. Pour démontrer que ces faits ne seraient pas constitutifs de harcèlement moral, la Caisse de garantie du logement locatif social soutient avoir procédé à une réorganisation interne de ses services à la suite notamment de la loi de finances pour l'année 2018 par laquelle de nouvelles missions lui ont été attribuées. Toutefois, elle n'apporte aucune précision sur les conditions et modalités de cette restructuration et ses répercussions sur le changement d'affectation de [Mme X.], qui était contractuellement définie, et ne justifie pas, par ces considérations très générales, l'intérêt du service motivant ce changement. A ce titre, si un agent contractuel ne peut tenir de son contrat le droit de conserver l'emploi pour lequel il a été recruté, lorsque l'autorité administrative entend affecter un fonctionnaire sur cet emploi, il ne résulte d'aucune des pièces produites que la nomination de l'intéressée sur un poste de chargée de mission aurait donné lieu à une proposition de modification de son contrat de travail ou se serait inscrite dans le cadre d'une procédure de reclassement initiée par la Caisse de garantie du logement locatif social à la suite de la nomination d'un fonctionnaire au poste d'adjoint au directeur des aides. Par ailleurs et contrairement à ce que soutient la Caisse de garantie du logement locatif social, aucune des pièces produites ne permet de justifier que ce changement d'affectation aurait été décidé en concertation avec l'intéressée et aurait répondu à une volonté manifestée par [Mme X.] de faire évoluer sa carrière en s'investissant dans un nouveau projet professionnel. En particulier, la circonstance que [Mme X.] ait présenté une demande de formation professionnelle le 30 septembre 2019, au demeurant plusieurs mois après son changement de fonctions, ne permet pas d'établir qu'elle aurait été associée à son changement d'affectation intervenu au mois de mars 2019. Il n'est par ailleurs pas sérieusement contesté qu'elle a appris ce changement de poste par une note de service diffusée le 12 mars 2019 à l'ensemble du personnel, que cette nouvelle affectation constituait une perte de responsabilité et impliquait la suppression des missions d'encadrement. La Caisse de garantie du logement locatif social n'apporte en outre aucune précision ni aucune pièce justificative susceptible de démontrer que les missions dont [Mme X.] aurait été en charge à partir du mois de mars 2019, avaient un réel contenu, qu'elles avaient été [Mme X.] ment définies ou même qu'elles auraient répondu à un besoin du service en l'absence de toute explication sur les objectifs poursuivis par la création de ce poste et les missions qui s'y rapportaient. Enfin, en se bornant à soutenir que les nouvelles fonctions de [Mme X.] n'impliquaient plus sa présence aux réunions professionnelles, la Caisse de garantie du logement locatif social ne conteste pas cette mise à l'écart sans pour autant la justifier, faute de toute indication sur la nature des missions confiées à [Mme X.] dont le poste de « chargée de mission inter-métiers » demeurerait rattaché à la direction des aides.

10. Il ressort de l'ensemble des éléments exposés ci-dessus, pris dans leur ensemble, que ce changement d'affectation de [Mme X.], intervenu au mois de mars 2019 en dehors de toute modification de son contrat de travail, sur un poste de « chargée de mission inter-métiers » ayant conduit à tout le moins à une diminution de responsabilités, à une suppression des missions d'encadrement exercées auparavant et à un isolement professionnel jusqu'à sa démission au mois de février 2020, doit être regardé comme une dégradation des conditions de travail de [Mme X.] constitutives d'une situation de harcèlement de nature à engager la responsabilité de la Caisse de garantie du logement locatif social, en l'absence de démonstration de ce qu'il serait justifié par des considérations étrangères à tout harcèlement.

11. Il résulte de tout ce qui précède que la Caisse de garantie du logement locatif social, qui se borne à soutenir que la situation de harcèlement moral n'est pas constituée et que [Mme X.], qui a été arrêtée à la suite d'une pathologie cancéreuse, ne rapporte pas la preuve de sa souffrance morale liée à son changement d'affectation par un certificat médical du 28 janvier 2019, ne conteste pas sérieusement l'évaluation du préjudice retenu par les

premiers juges et n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Paris l'a condamné à verser une somme de 15 000 euros en réparation de préjudice moral subi par Mme X. à raison d'une situation de harcèlement.

Sur l'appel incident :

12. Pour faire valoir que l'indemnisation de ses préjudices doit être portée à la somme de 150 000 euros, Mme X. soutient qu'outre les faits précédemment énoncés, elle a été volontairement privée d'un accès à distance au réseau privé virtuel (VPN) de la Caisse de garantie du logement locatif social. Toutefois, les seuls courriels des 30 janvier 2019 et 12 mars 2019 produits à l'instance ne permettent pas d'établir que le défaut de connexion à ce réseau serait intentionnel. La circonstance que le poste de directrice des garanties ne lui a pas été proposé lorsqu'il s'est libéré, n'est pas de nature à faire présumer un agissement constitutif de harcèlement moral, contrairement à ce que soutient Mme X., alors même qu'elle ne démontre pas avoir été dans l'impossibilité de candidater ou empêcher de le faire. Si elle soutient que la mention de sa fonction de chargée de mission dans le rapport d'activité de la Caisse de garantie du logement locatif social pour 2018 a porté atteinte à sa réputation professionnelle, elle n'en justifie pas et n'établit pas notamment avoir eu des difficultés particulières pour retrouver un emploi en raison de cette publication. Il ne résulte pas davantage des pièces du dossier que le refus de versement du supplément familial de traitement constituerait une volonté délibérée de ne pas lui attribuer le bénéfice de ce complément de rémunération, la Caisse de garantie du logement locatif social lui ayant d'ailleurs indiqué rechercher une réponse à sa situation auprès de la direction régionale des finances publiques le 7 janvier 2019. Il en est de même de la rémunération de Mme X. à demi-traitement au titre des mois de janvier et février 2020, en l'absence de justification susceptible de retenir que cette perte de rémunération aurait pour origine la situation de harcèlement qu'elle dénonce. Enfin, la présente procédure juridictionnelle engagée par la Caisse de garantie du logement locatif social ne saurait être regardée comme la manifestation d'une volonté de nuire. Par suite et dans les circonstances de l'espèce, Mme X. n'est pas fondée à soutenir que le tribunal a limité l'indemnisation de son préjudice moral à 15 000 euros et par suite a rejeté le surplus de ses conclusions.

Sur les frais liés à l'instance :

13. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la Caisse de garantie du logement locatif social et de Mme X. une somme sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de la Caisse de garantie du logement locatif social est rejetée.

Article 2 : Les conclusions de l'appel incident de Mme X. sont rejetées.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à la Caisse de garantie du logement locatif social et à Mme X.

Délibéré après l'audience du 19 décembre 2025, à laquelle siégeaient :

- M. Carrère, président,
- M. Lemaire, président assesseur,
- Mme Lorin, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe de la Cour le 16 janvier 2026.

La rapporteure,
C. LORIN

Le président,
S. CARRERE

La greffière,
E. LUCE

La République mande et ordonne au ministre de la ville et du logement 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.