



# TRAVAUX COMMISSIONS OUVERTES

## DROIT **SOCIAL**

RESPONSABLES : BÉATRICE BURSZTEIN,  
VÉRONIQUE TUFFAL NERSON

### **ATELIER FORMATION CONTINUE EN DROIT SOCIAL**

Animateurs : Paul Bouaziz et Alain Sutra

---

## **LE HARCÈLEMENT DANS LA FONCTION PUBLIQUE**

Harcèlement =

toute conduite abusive se manifestant notamment par des comportements, des paroles, des actes, des gestes, des écrits, pouvant porter atteinte à la personnalité, à la dignité ou à l'intégrité physique ou psychique d'une personne, mettre en péril l'emploi de celle-ci ou dégrader le climat de travail

Traduction législative = article 6 *quinquies* de la loi n° 83-634 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".*

## I. - NOTION

### A. LE HARCELEMENT STRICTEMENT ENTENDU

#### 1. Des actes...

##### a) *Fixés dans le temps*

l'apparition, puis de la répétition, des faits sur une période donnée (C.E. 24 novembre 2006, BAILLET, Rec. Leb. p. 486 ; *a contr.* C.A.A. NANCY, 8 décembre 2008, req. n° 07NC00632), ce qui induit des bornes chronologiques entre lesquelles se révèle la situation de harcèlement ; à tout le moins, de la date de départ (C.A.A. NANCY, 2 août 2007, A... c/ Commune de HOENHEIM, req. n° 06NC01324).

Concrètement, en termes de preuves, le conseil est ici des plus simples : il faut que, par la date des faits auxquelles elles font référence, le choix et le nombre des pièces produites révèlent la *durée* et la *répétition* (pour une référence aux "*nombreuses pièces produites par l'agent*", sur une durée "*d'au moins six ans*", C.E. 24 novembre 2006, BAILLET, Rec. Leb. p. 486 ; v. pour des faits sur une période de sept ans, C.A.A. BORDEAUX, 2 décembre 2008, A., req. n° 07BX01070, AJFP 2009, p. 92, concl. VIARD, voire neuf ans, C.A.A. MARSEILLE, 23 mars 2004, GUITARD, req. n° 01MA01888).

##### b) *Matériellement constituée*

Séries classiques de faits :

- La dégradation des moyens matériels nécessaires aux bonnes conditions de travail  
(note de service démontrant le choix fait d'évincer l'agent du circuit de courrier : C.E. 26 janvier 2007, GIFFARD, n° 282.703, à publier aux Tables du Recueil) ;

- La dégradation des locaux (en particulier du bureau) dans lesquels est installée la victime

Sur ce point, le juge est sensible à la preuve du *déplacement* de la victime dans d'autres locaux, surtout si ceux-ci sont plus petits, en moins bon état, sans équipement, etc. (production de témoignages ; C.A.A. NANCY, 2 août 2007, A... c/ Commune de HOENHEIM, req. n° 06NC01324) ;

- La diminution des tâches confiées,

Autant sur un plan qualitatif que quantitatif ce qui va de l'amoindrissement significatif, à la privation pure et simple (C.A.A. BORDEAUX, 2 décembre 2008, A., préc.).

Le juge est particulièrement sensible à cet égard au fait que l'agent se soit vu progressivement priver de ses fonctions, ou lorsqu'elles ont été considérablement amoindries (C.A.A. MARSEILLE, 23 mars 2004, GUITARD, req. n° 01MA01888 ; T.A. TOULOUSE, 18 octobre 2006, M. C..., req. n° 01.04402) alors même que l'agent donnait satisfaction à son poste et qu'aucune faute ou insuffisance professionnelle ne lui avait été reprochée (T.A. BESANÇON, 11 décembre 2003, BRAIDO, précité ; C.E. 24 novembre 2006, BAILLET, précité).

- brimades et mesures vexatoires (C.A.A. NANTES, 14 mars 2003, SEVESTRE, req. n° 01NT01218, *a contr.* ; C.E. 24 novembre 2006, BAILLET, précité).

## 2. ...ayant un but...

Cette "dégradation", c'est le deuxième point important, doit avoir un but.

### a) Positivement

La démonstration de la réalité du harcèlement moral ne saurait en effet faire l'économie de la production des preuves faisant état de l'intention de nuire

L'intention c'est un fait personnel, et en tant que tel, elle suppose donc de pouvoir présenter les actes de harcèlement comme les agissements malintentionnés d'individus identifiés

(preuve par procès-verbal de la liste et des interventions des membres présents à l'entretien où l'agent a été irrégulièrement mis en cause : C.A.A. BORDEAUX, 30 juin 2008, C.H. Charles-Perrens, req. n° 06BX00646).

Elle suppose que l'administration (ses agents) excèdent les limites du pouvoir hiérarchique : C.E. 24 novembre 2006, BAILLET, req. n° 256.313, à publier au Recueil).

C'est le cas d'un agent privé d'une part essentielle de son travail dans le but de le marginaliser (C.A.A. MARSEILLE, 20 juillet 1999, CATANIA, req. n° 98MA00722) ou d'un agent auquel les fonctions sont progressivement retirées, avec pour volonté de mettre à l'écart le fonctionnaire concerné (T.A. LIMOGES, 7 juillet 2005, ESTRADÉ, AJFP 2006, p.116) ou lorsqu'il y a eu "véritablement confinement, imposé à l'intéressé malgré ses protestations et ses demandes d'attribution de fonctions", celle-ci ayant eu pour objectif réel de déstabiliser cet agent dont les problèmes de santé lui posaient un problème de gestion du personnel (C.A.A. 22 février 2005, req. n° 03MA01229).

#### b) Négativement

A l'inverse

Ne révèle pas un harcèlement une note de service impersonnelle : C.A.A. DOUAI, 26 avril 2005, HASSAM, req. n° 02DA00284, et, plus généralement, l'absence de preuve par l'agent de tout "acte de la part d'un de ses supérieurs hiérarchiques qui révélerait l'intention de lui nuire personnellement", concl. VIARD ss. C.A.A. BORDEAUX, 2 décembre 2008, A., préc.).

Le juge ne sanctionne pas les administrations dans lesquelles la dégradation des conditions de travail d'un agent est simplement imputable à des restrictions budgétaires ou, plus généralement, aux faibles moyens financiers du service.

De même, la juridiction ne condamne pas l'autorité administrative qui rétrograde un agent, dès lors que celui-ci n'avait pas droit statutairement aux fonctions qu'il avait perdues (C.A.A. NANCY, 8 décembre 2008, req. n° 07NC00272)

et plus généralement encore, le juge ne reconnaît pas l'administration responsable d'un usage excessif du pouvoir hiérarchique dès lors qu'elle a sanctionné un agent effectivement fautif (C.A.A. NANCY, 8 décembre 2008, req. n° 07NC00272),

ou mal noté professionnellement (*a contr.* T.A. VERSAILLES, 15 octobre 2004, BALENGUER, req. n° 031193, AJFP 2005, p. 99, concl. LEGLISE).

Des dysfonctionnements (irrégularités de paiement, l'absence de formation ou encore procédures de notation irrégulières...) ne suffisent pas, puisqu'ils ne permettent pas de caractériser des manœuvres exercées "dans le souci de nuire" à l'agent (C.A.A. NANCY, 7 avril 2005, Philippe X..., req. n° 00NC01489).

Concrètement, il ne faut donc pas hésiter à avancer des explications sur l'origine, réelle ou supposée, du conflit qui sévit dans le service au détriment de l'agent (v. pour un

début des incidents concomitant à l'élection de l'agent victime dans l'opposition, C.A.A. NANCY, 2 août 2007, A... c/ Commune de HOENHEIM, req. n° 06NC01324).

Et, surtout, il faut que la démonstration identifie une liste limitative (que, par expérience, on évitera d'allonger indéfiniment) des auteurs présumés des faits de harcèlement (pour six témoignages concordants sur la même personne, T.A. VERSAILLES, 15 octobre 2004, BALENGUER, req. n° 031193, AJFP 2005, p. 99, concl. LEGLISE).

### 3. ... et des effets

La "dégradation" constitutive du harcèlement moral est, enfin, jugée à l'aune de ses effets.

Certes, la loi prend soin de préciser que les faits de harcèlement peuvent n'avoir eu que pour objet, et ne doivent (heureusement) pas avoir nécessairement eu pour effet, de porter atteinte à l'agent.

A la manière des principes du droit pénal, le droit de la fonction publique punit ainsi théoriquement aussi sévèrement la *tentative*, que l'*infraction* elle-même.

Il n'empêche que l'expérience du droit de la responsabilité démontre que, même si les notions de *faute* et de *préjudice* sont intellectuellement distinctes, la gravité des faits se mesure toujours au moins un peu, *mutatis mutandis*, à l'aune des dommages que ces agissements ont provoqués.

La démonstration gagnera donc en force, s'il est fait la preuve de l'un des préjudices énumérés par le texte :

- Atteinte à la dignité, par exemple d'un fonctionnaire accusé à tort d'alcoolisme (pour la preuve contraire par bilan sanguin, effectuée par le médecin du travail : C.A.A. BORDEAUX, 30 juin 2008, Centre Hospitalier Charles-Perrens, req. n° 06BX00646), ou encore de celui placé dans des locaux insalubres : des photographies et des témoignages de collègues pourront attester du caractère dégradé des lieux ou des équipements (cf. pour les témoignages des collègues, C.A.A. NANCY, 2 août 2007, A... c/ Commune de HOENHEIM, req. n° 06NC01324) ;
- Atteinte aux droits du fonctionnaire, par exemple lorsqu'une retenue sur traitement est opérée ensuite d'une éviction illégale de fonctions (C.E. 26 janvier 2007, GIFFARD, n° 282.703, à publier aux Tables du Recueil), ou lorsqu'un écrit calomnieux est versé à son dossier administratif (C.A.A. BORDEAUX, 30 juin 2008, C.H. Charles-Perrens, req. n° 06BX00646) ;

- Atteinte à la santé d'un fonctionnaire, atteint de symptômes de dépression rattachés au conflit de service : des certificats médicaux, si possible circonstanciés (C.A.A. NANCY, 8 décembre 2008, req. n° 07NC00272 ; C.A.A. NANCY, 8 décembre 2008, req. n° 07NC00632), les raisons du placement en congés de maladie (C.A.A. NANCY, 2 août 2007, A... c/ Commune de HOENHEIM, req. n° 06NC01324), ou encore le détail des éventuelles prescriptions pharmaceutiques, pourront être produits à cet égard ;
- Atteinte à l'avenir professionnel de l'agent : tout particulièrement s'il peut faire état de refus de promotion ou de mutation qui le placent dans une situation nettement défavorisée par rapport à celle de ses collègues du même grade.

## ***B. AUTRES FORMES DE DEGRADATION***

Le harcèlement n'est pas la seule notion susceptible d'être mise en œuvre en cas de dégradation des conditions de travail.

Le juge examine toutes les mesures visant l'agent, qu'elles soient explicites ou déguisées (sous le biais, par exemple, d'une réorganisation du service ; v. C.E. 9 juin 1978, SPIRE, Rec. Leb. p. 237).

### **1. Sanction déguisée**

Sont également indemnisés par le juge administratif les agents victimes de sanctions disciplinaires déguisées.

En droit, révèle l'intention disciplinaire de l'administration la décision, étrangère à l'intérêt du service ou à l'insuffisance professionnelle de l'agent, qui intervient dans le cadre des difficultés relationnelles auquel est confronté l'agent dans ses rapports avec la hiérarchie.

C'est ainsi que les sanctions déguisées se font souvent jour après que des reproches eurent été formulés concernant le comportement (C.E. 29 juin 1960, Min. de l'Education Nationale c/ BECKER, AJDA 1961, p. 45 ; C.E. 4 février 1994, FERRAND, req. n° 98.233) ou la manière de servir de l'agent (C.E. 23 mars 1979, LE GALL, req. n° 4.119 ; C.E. 25 septembre 1987, Cne de BRAIN-SUR-L'AUTHION, req. n° 68.745) ou après qu'un différend est intervenu entre l'agent et la collectivité (v. C.E. 21 mars 1986, Cne de BRAY DUNES, req. n° 59.110).

Est alors constitutive d'une sanction déguisée (on y revient) la mesure qui a en particulier pour effet une privation des attributions correspondant au grade ou à l'emploi de l'agent (C.E. 4 janvier 1964, PAILLOU, p. 4 ; C.E. 3 novembre 1965, Com. de Bellebrune, p. 575), ou encore celle qui réduit sensiblement ses responsabilités (C.E. 11 juin 1993, BIDAULT, req. n° 105.576 ; C.E. 10 février 1978,

Min. du Travail et de la santé c/ BARBA, D.A. 1978, n° 102 ; C.E. 7 septembre 1996, BODIN, req. n° 124.046).

## 2. Mise au placard

Mais, de longue date, la responsabilité de l'administration se trouve de toute façon engagée lorsqu'un agent est purement et simplement privé de toute tâche effective ou correspondant effectivement à l'étendue de ses missions même sans intention effective de nuire (C.A.A. PARIS, 25 janvier 1996, DUCHEL, req. n° 94PA00835 ; C.E. 9 avril 1999, ROCHAIX, T. p. 844 ; v. également T.A. TOULOUSE, 18 octobre 2006, C., AJDA 2006, p.2036, pour le cas où les droits et prérogatives directement rattachés aux fonctions de l'intéressé lui sont progressivement retirés, entraînant une *restriction de ses missions*).

De manière générale, une privation d'attributions non justifiée engage la responsabilité de la collectivité à l'encontre de l'agent, tout particulièrement si cette privation induit un état dépressif qui n'avait jamais été décelé chez lui avant les mesures administratives vexatoires prises à son encontre (C.E. 14 juin 1995, LEMARQUIS, req. n° 143.428).

## C. LES FONDEMENTS DE LA RESPONSABILITE

Il faut, pour finir, souligner que les situations de harcèlement dont sont victimes les agents publics sont de nature à engager la responsabilité de la collectivité qui les emploie à un double titre.

### 1. La faute de l'administration

C'est d'abord le cas lorsque la collectivité – informée de la situation vécue par l'un de ses agents, ou ne pouvant l'ignorer – ne prend aucune mesure pour qu'il y soit mis fin.

La preuve de la faute générale d'organisation peut aussi être apportée, celle qui consiste à apporter les pièces faisant état de l'attitude passive ou abstentionniste de la hiérarchie (T.A. BESANÇON, 11 décembre 2003, BRAIDO, req. n° 02.00539 ; C.E. 24 novembre 2006, BAILLET, précité pour une abstention qualifiée d' "*admission implicite du caractère indigne des conditions de travail faites à l'agent*"), ou qui décide de sanctionner l'agent victime au lieu du chef de service coupable (C.A.A. MARSEILLE, 16 septembre 2003, Commune de Peyrolles-en-Provence, préc. ; T.A. LIMOGES, 14 mai 2007, DAUDIN, n° 05-01.394, AJFP 1/2008, p. 4).

### 2. La faute attribuée à un individu

- Si je ne me trompe pas trop :

le système de responsabilité administrative est un système "désindividualisé" à 3 niveaux.

La faute purement personnelle de l'agent public (qui induit la resp. de l'agent seul)

La faute personnelle mais non dénuée de lien avec le service (qui reste une faute personnelle mais qui, parce qu'elle n'est pas sans lien avec le service, permet d'agir – la victime ayant à cet égard le choix – contre l'administration, laquelle dispose d'une action récursoire contre son agent fautif)

La faute de service – non individualisée – et dont seule l'administration entité peut être responsable.

- Moyennant quoi à tout le moins en effet la collectivité est-elle responsable des agissements de harcèlement dont l'un de ses agents se rend coupable, ces agissements caractériseraient-ils une faute personnelle, dès lors que cette faute (ce qui est par hypothèse le cas d'actes de harcèlement) n'est pas dénuée de tout lien avec le service.

## II. - MISE EN ŒUVRE

### A. *LE CONTENTIEUX*

#### 1. REP

Que demander : uniquement l'annulation d'une mesure, c'est-à-dire sa disparition (mais ce peut-être la disparition d'une mesure négative, comme celle qui consiste à ne pas donner de fonctions ; il est donc concrètement possible de demander l'annulation de la décision de priver de fonctions – ou de refuser d'en donner).

Comment agir

#### 2. RPC

Que demander : autre forme d'action qui permet de demander au juge – après l'avoir en vain demandé à son administration – d'indemniser des préjudices subis.

Comment agir

Pourquoi le plus souvent préférer le RPC : plus efficace qui, directement, indemnise, et qui indirectement, contraint ainsi l'administration à mettre fin à une situation qui engage sa responsabilité – ...et ses finances.

### 3. La preuve

Reste, et c'est bien toute la difficulté de ce type de situation, que le juge est particulièrement exigeant en termes de preuve.

#### *Exemple :*

Un jugement du tribunal administratif de LYON (T.A. LYON, 11 décembre 2003, W..., req. n° 02.00103) permet de s'en convaincre.

Dans cette décision (l'une des peu nombreuses décisions d'une juridiction administrative ayant retenu l'existence d'un tel harcèlement), le juge a en effet pris soin de souligner

- qu'il résultait très clairement des très nombreux témoignages produits
- que l'agent avait été victime de brimades répétées et de marques d'irrespect nombreuses
- de la part de l'un de ses supérieurs,
- que l'administration - bien qu'informée de la situation - n'avait pris aucune mesure,
- et que l'agent avait développé en conséquence de graves troubles psychotiques.

Deux observations.

- Un danger

Il faut se prémunir du risque de voir la faute de l'agent harcelé lui-même mise en évidence

Le juge permet en effet à l'administration, lorsqu'elle fait l'objet d'une action indemnitaire, d'invoquer, pour atténuer ou exclure sa responsabilité, le comportement fautif de l'agent (C.E. 4 octobre 1972, BAUDOT, Rec. Leb. T. p. 1145 ; C.E. 25 juin 1971, Ministre de la santé publique, Rec. Leb. T. p. 1098 ; C.E. 15 décembre 1972, Ministre de l'éducation nationale c/ LACHENAUD, Rec. Leb. T. p. 1145).

Il a ainsi été jugé que des absences régulières ou répétées des agents (C.A.A. BORDEAUX, 26 février 2002, GUARRIGUENC, req. n° 98BX01033), le non respect des horaires (C.E. 27 janvier 1971, MAZERON, Rec. Leb. T. p. 961) ou encore la contestation systématique des décisions prises par la hiérarchie (C.A.A. MARSEILLE, 20 décembre 2006, Paul X., req. n° 04MA01406 ; v. pour un agent "ignorant ou critiquant fréquemment les consignes qui lui étaient données et dénonçant celles-ci à tout propos, en termes péremptoires, dans des courriers adressés au directeur" : C.E. 24 novembre 2006, BAILLET, Rec. Leb. p. 486), étaient de nature à caractériser des comportements fautifs de l'agent permettant de minorer, voire d'exonérer, la responsabilité de l'administration.

- Une exigence.

Précision – complétude.

Seront donc bienvenues les pièces démontrant que l'agent a tenté de désamorcer le conflit, par exemple en faisant appel à la hiérarchie pour un arbitrage (pour un agent produisant les courriers démontrant qu'il a "*à de nombreuses reprises, attiré l'attention du directeur (...) sur ces difficultés*", C.E. 24 novembre 2006, BAILLET, Rec. Leb. p. 486), ou aux organes spécialisés de l'administration, en particulier au CHSCT, auquel le juge reconnaît désormais une compétence spécifique dans ce domaine (T.A. NANTES, 12 juin 2008, Syndicat F.O. des agents territoriaux de la ville de Laval, req. n° 05377, AJFP 2009, p. 31), ou encore en produisant des correspondances, adressées au(x) harceleur(s), démontrant la volonté de l'agent harcelé de parvenir à un règlement du conflit.

...ce qui pose problème pour les certificats médicaux.

## **B. AUTRES MODALITES D'ACTION**

### **1. Droit de retrait**

Article 5-6 du décret n° 82-453 du 28 mai 1982

« Si un agent a un motif raisonnable de penser que sa situation de travail présente un danger grave et imminent pour sa vie ou sa santé ou s'il constate une défectuosité dans les systèmes de protection, il en avise immédiatement l'autorité administrative ».

- Très difficile :

La menace qui peut fonder l'exercice du droit de retrait est plus spécialement un risque d'accident.

Les maladies, notamment psychologiques, qui sont le plus souvent consécutives d'une série d'événements à évolution lente sont donc a priori hors champ.

- Risque

De se trouver en situation d'abandon de poste ; licenciement suppose alors la mise en œuvre d'une procédure spécifique ; mais tout de même.

### **2. Protection fonctionnelle**

Article 11 Titre 1