

L'action en réparation des préjudices nés du harcèlement moral auprès du juge administratif : premier bilan

Benoît Arvis, Avocat au barreau de Paris

L'essentiel

La définition légale du harcèlement moral par le Titre I du Statut de la fonction publique fournit au juge administratif une base juridique importante pour les condamnations de l'administration à raison des faits de violence morale subis par les agents dans l'exercice de leurs fonctions. Mais c'est une définition complexe, qui requiert la démonstration du harcèlement dans son objet, dans son but, ainsi que dans ses effets. La jurisprudence s'est faite le relais de cette complexité, réservant à la reconnaissance du harcèlement moral un caractère d'exception.

Les risques pour la santé physique sont, sur le lieu de travail, plus aisément identifiables que les risques pour la santé mentale. La date très récente à laquelle le harcèlement moral a fait son entrée dans le droit positif français en témoigne.

Notion intrinsèquement dualiste, le harcèlement moral associe dans un même mécanisme les agissements d'un harceleur, lesquels provoquent, en retour, les souffrances d'un harcelé.

Défini sous le premier angle, c'est l'action de « tourmenter, inquiéter, fatiguer, par de petites mais fréquentes attaques » (*Le Nouveau Littré*, Ed. Garnier, 2007). A l'inverse, du point de vue des victimes, le harcèlement moral se compte comme l'un des facteurs de souffrance au travail, contre lesquels il revient aux pouvoirs publics de protéger salariés et fonctionnaires.

C'est évidemment dans cette seconde logique, protectrice, que la notion est apparue dans la société française, d'abord par la voix de la psychiatrie dans son contact avec les victimes (Dr M.-F. Hirigoyen, *Le harcèlement moral. La violence perverse au quotidien*, Ed. Syros, 1998 ; *Malaise dans le travail - Harcèlement moral : démêler le vrai du faux*, Syros, 2001). Cette réflexion médicale s'est transformée en un combat associatif et syndical (V. A. Duriez, *Le harcèlement moral dans l'administration*, Ed. Papyrus, 2004, p. 5), relayé jusqu'au niveau communautaire (directive n° 2000/78/CE du 27 nov. 2000, art. 2 : « Le harcèlement est considéré comme une forme de discrimination au sens du paragraphe 1 lorsqu'un comportement indésirable lié à l'un des motifs visés à l'article 1er se manifeste, qui a pour objet ou pour effet de porter atteinte à la dignité d'une personne et de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant. Dans ce contexte, la notion de harcèlement peut être définie conformément aux législations et pratiques nationales des États membres ») lequel a, enfin, permis la transposition de normes spécifiquement consacrées à cette question dans le droit national (loi n° 2002-73 du 17 janv. 2002, chap. IV, art. 168 s.).

Source d'espoir, en particulier pour les fonctionnaires, qui, déjà en 2001, s'estimaient harcelés à plus de 54 %, la loi contre le harcèlement moral n'est pas pour autant une « garantie comme un droit à ne pas souffrir excessivement du fait du travail ou de son environnement » (A. Duriez, préc.) dont chaque agent pourrait demander le respect par la seule démonstration de ses maux.

La loi est d'abord et avant tout une protection contre les attaques ; comme telle, elle reprend,

dans un développement attentivement relayé par la jurisprudence, la combinaison des logiques répressives face au harceleur, et protectrices pour le harcelé.

Les dispositions législatives interdisant le harcèlement moral dans la fonction publique : une garantie statutaire fondant l'engagement de la responsabilité administrative

Le principe de l'interdiction de toute forme de harcèlement moral a trouvé une consécration juridique récente, au bénéfice des fonctionnaires, par sa transformation en garantie statutaire, de valeur législative (loi n° 2002-73 du 17 janv. 2002, art. 178, créant un art. 6 *quinquies* au sein de la loi n° 83-634 du 13 juill. 1983 ; V. A. Puppo, *Harcèlement moral et fonction publique : spécificités*, Etude, AJFP 2002-3. 42 s. [📄](#) ; A. Puppo, *La lutte contre le harcèlement moral dans la fonction publique : soumission ou dignité ?*, AJFP 2002-4. 36 s. [📄](#)).

Devenu l'une des principales bases juridiques permettant au fonctionnaire victime d'obtenir l'indemnisation du préjudice tiré de la souffrance qu'il a endurée dans le cadre de ses fonctions, ce texte, et le comportement fautif qu'il punit, s'insèrent alors dans le cadre très classique qui veut que les manoeuvres de harcèlement sont constitutives, juridiquement parlant, d'une violation de la loi.

L'illégalité étant par principe fautive (CE Sect., 26 janv. 1973, *Ville de Paris c/ Driancourt*, Lebon 77 [📄](#)) et la faute commise dans l'exercice des fonctions étant, par principe aussi, et sauf démonstration contraire (TA Versailles, 15 oct. 2004, *Balenguer*, n° 03-1193, AJFP 2005. 99, concl. Léglise [📄](#)), non dépourvue de tout lien avec le service (CE 18 nov. 1949, *Mimeur*, Lebon 492 [📄](#)), le cadre est posé pour mettre en jeu la responsabilité de l'administration.

Actor incumbit probatio, il appartient à l'agent qui souhaite exercer une action indemnitaire de veiller à présenter au juge les pièces faisant état des faits de harcèlement. Parce qu'il s'agit d'un contentieux très factuel, dans lequel, de surcroît, beaucoup des faits reprochés n'ont pas de manifestation matérielle visible, la preuve n'est pas chose aisée (V. A. Puppo, *La lutte contre le harcèlement moral dans la fonction publique : soumission ou dignité ?*, préc., p. 43).

Toutefois, les premières décisions rendues par la jurisprudence sur l'article 6 *quinquies*, tout autant d'ailleurs que certaines décisions importantes adoptées sous l'empire du droit antérieur, permettent aujourd'hui de se faire une idée assez précise des exigences du juge en la matière.

La *dégradation* d'une situation par des faits *répétés* au cours d'une *période* déterminée : aspects chronologiques et matériels constitutifs de la notion de harcèlement moral

Il faut ici rappeler, comme le précisent les termes particulièrement clairs de l'article 6 *quinquies* du Titre I du Statut, que la mise en évidence de manoeuvres de harcèlement suppose d'abord et avant tout d'apporter au juge administratif la preuve d'une *dégradation* :

« 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 ».

Une dégradation de la situation

Avant même de présenter ce qui pourrait être une typologie des faits de harcèlement, il apparaît ainsi essentiel, pour la caractérisation du harcèlement, que le juge puisse se faire, à partir des pièces produites, une idée qui soit la plus précise et la plus convaincante possible des éléments *chronologiques* de la faute.

Pour démontrer la détérioration de la situation, il faut, déjà, que soit explicitée l'*apparition* des faits reprochés, puis leur *répétition* sur une période donnée.

C'est la manière dont le Conseil d'Etat ordonne ses motifs, dans un arrêt important rendu sous l'empire du droit antérieur à la loi du 17 janvier 2002 : en tout premier lieu, il rappelle ces éléments chronologiques, la date du début des troubles (l'affectation de l'agent dans un nouveau service) et, immédiatement après, rappelant que ces troubles ont entraîné une « dégradation » de la situation de l'agent (CE 24 nov. 2006, *Baillet*, Lebon 486 ☞). Il faut aussi démontrer la répétition des phénomènes problématiques : c'est pourquoi, par exemple, le juge d'appel nancéien n'a pu, dans une récente espèce, que rejeter une demande de reconnaissance de harcèlement lorsque la requérante n'est en mesure d'évoquer que quelques incidents isolés, en l'occurrence des sollicitations du maire, afin d'obtenir qu'elle participe à l'accomplissement de certaines tâches du service, alors qu'elle était, dans le même temps, placée en congés de maladie (CAA Nancy, 8 déc. 2008, *X. c/ Cne de Valmont*, n° 07NC00632).

La délimitation des faits exige également que soient posées des *bornes chronologiques* entre lesquelles se révèle la situation de harcèlement ; à tout le moins, faut-il que la date de départ - et les circonstances entourant celle-ci - soient effectivement clairement déterminables par le juge. Dans une espèce où a été reconnue une situation de harcèlement moral, on constate ainsi que le juge prend soin de préciser que la situation endurée par l'agent a commencé avec une mutation, et s'est terminée par un placement de l'agent en congés de maladie - autant d'événement, on le constate, qui sont identifiables et datables avec certitude (CAA Nancy, 2 août 2007, *Altemaire c/ Cne de Hoenheim*, n° 06NC01324, AJFP 2008. 23 ☞).

D'un point de vue pratique, l'agent qui souhaite exercer un recours doit donc faire état de pièces qui, par la date des faits auxquels elles font référence, leur choix et leur nombre, seront susceptibles de révéler la *durée* et la *réitération*. Dans toutes les situations d'éventuel harcèlement moral analysées par le juge, et *a fortiori* dans celles où la qualification en est retenue, les motifs font état de ce point : un exemple typique en a récemment été donné par la cour d'appel de Nancy, condamnant une collectivité pour des faits ayant, en particulier, « régulièrement » empêché la victime d'exercer ses fonctions pendant une période de près de vingt ans (CAA Nancy, 15 nov. 2007, *M. X. c/ Ville de Besançon*, n° 06NC00990). Il s'agit là bien sûr d'un cas extrême (qui peut résister au harcèlement moral aussi longtemps ?), et l'analyse de la jurisprudence démontre qu'il n'est pas nécessaire que la période de temps, où s'est déroulé le harcèlement, soit à chaque fois si longue. La même Cour a, d'ailleurs, reconnu des faits de harcèlement à l'occasion d'une affaire qui s'était déroulée sur une période de quelques mois seulement (CAA Nancy, 2 août 2007, *Altemaire c/ Cne de Hoenheim*, préc.).

Quoi qu'il en soit, cette règle est désormais généralisée : ainsi pour le Conseil d'Etat, de la référence aux « nombreuses pièces produites par l'agent », sur une durée « d'au moins six ans » (CE 24 nov. 2006, *Baillet*, préc.) ; ainsi encore, pour la cour d'appel de Bordeaux, de faits commis pendant une période de sept ans (CAA Bordeaux, 2 déc. 2008, *A.*, n° 07BX01070, AJFP 2009. 92, concl. Viard ☞) voire, pour la cour administrative d'appel de Marseille, pour une période de neuf ans (CAA Marseille, 23 mars 2004, *Guitard*, n° 01MA01888, AJFP 2004. 210 ☞).

Typologie des faits de harcèlement

C'est, deuxième étape du raisonnement, dans cet intervalle de temps que s'identifient les "faits de harcèlement". Du point de vue objectif, c'est-à-dire de ses manifestations concrètes, la qualification du harcèlement n'est pas chose aisée - le juge, c'est un euphémisme, n'en use pas avec générosité.

Il reste que la typologie des principaux faits de harcèlement se fonde sur le contexte, qui est celui d'un conflit de travail : ainsi jugée au regard de ce que l'on imagine pouvoir être le standard des "bonnes conditions de travail", auxquelles chaque agent est en droit de prétendre, l'application de la loi nécessite la constatation de l'une des trois séries classiques de faits :

La dégradation des moyens *matériels* nécessaires aux bonnes conditions de travail

Pour la cour d'appel de Nancy, et l'on ne trouverait pas à y redire, constitue une telle dégradation, pour un professeur de musique, le retrait injustifié des instruments dont il est censé enseigner l'usage à ses élèves (CAA Nancy, 15 nov. 2007, *M. X. c/ Ville de Besançon*, préc.). Lorsque l'agent accomplit un travail de bureau, le juge est évidemment sensible au fait qu'il soit privé des équipements « standards » en la matière : constitue, ainsi, une "grave dégradation" des conditions de travail la « privation, pendant plusieurs mois, de l'usage d'un ordinateur et du téléphone » (TA Besançon, 11 déc. 2003, *Braido c/ Centre de réadaptation de Quingey*, n° 02539, AJFP 2004. 87 ). Et le Conseil d'Etat rappelle que cela s'entend aussi bien des moyens matériels individuels de l'agent, que de la privation des moyens généraux du service : par la production d'une note de service, l'agent a démontré qu'il avait été, sans justification valable, évincé du circuit interne du courrier (CE 26 janv. 2007, *Giffard*, Lebon T. 915 .

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.

Les juges nancéiens relèvent ainsi, dans la même affaire que précédemment, que le professeur de musique du conservatoire national de région de Besançon avait été affecté à une salle « totalement inadaptée à l'enseignement » qu'il était censé assurer, salle qui « lui était, au surplus, souvent unilatéralement retirée afin qu'y soient assurées d'autres activités » (CAA Nancy, 15 novembre 2007, *M. X. c/ Ville de Besançon*, préc.).

La diminution des *tâches* confiées

La dégradation se juge, sur ce dernier point, à tous les plans : elle peut d'abord être qualitative, c'est-à-dire lorsqu'elle constitue en fait une *rétrogradation* de fonctions : c'est le cas, pour la cour d'appel de Nancy, de l'agent, précédemment chef du service communication, qui est soudainement muté à des tâches d'exécutant au sein du service jeunesse-emploi-sport (CAA Nancy, 2 août 2007, *Altemaire c/ Cne de Hoenheim*, préc.).

La dégradation est également quantitative : dans un arrêt particulièrement éclairant à cet égard, la cour d'appel de Bordeaux constate, pour engager la responsabilité de l'administration, deux phases successives dans la dégradation. Lors d'une première période de 1996 à 1999, une *privation* pure et simple des fonctions, pour le cadre de police, « chargé d'étude », à qui l'on n'a, en fait, confié qu'une seule étude de quinze jours à réaliser en plus de 3 ans. Puis dans un second temps, de 1999 à 2003, la cour relève que, malgré la réaffectation de la victime à de nouvelles tâches, subsiste toujours un *amoindrissement* significatif par rapport à l'état initial de sa situation dans la commune : le même agent, qui était, avant 1996, directeur de la police municipale est, pour compter de l'année 1999, affecté à un « poste qui consistait à introduire une cassette le matin dans l'appareil et à la retirer le soir et qui a donné lieu à la rédaction de deux fiches » (CAA Bordeaux, 2 déc. 2008, *A.*, préc.).

Pour l'ensemble de ces éléments, si des attestations sont produites, il faut qu'elles soient *précises* et *circonstanciées* (CAA Nancy, 2 août 2007, *Altemaire c/ Cne de Hoenheim*, préc.). Le juge nancéen rappelle également, dans l'affaire du professeur de musique, qu'il n'est pas insensible aux qualités et aux responsabilités des auteurs d'attestations : ainsi lorsque les attestations produites émanent de proches collègues - « M. Jean-Pierre Z, doyen des professeurs du conservatoire » -, de chefs de service - « M. Jean-Louis Y, responsable de la surveillance au conservatoire national » - ou d'agents titulaires de fonctions syndicales - « M. Gérard A, professeur au conservatoire de 1996 à 2002 et délégué syndical » - (CAA Nancy, 15 nov. 2007, *M. X. c/ Ville de Besançon*, préc.). Enfin, pour dépasser le cadre du « simple » dysfonctionnement du service, et parce qu'il s'attache, on y reviendra, à la démonstration de la personification du conflit, le juge est sensible à la *cohérence* des différentes attestations entre elles (V. pour un dossier comportant six témoignages concordants, TA Versailles, 15 oc. 2004, *Balenguer*, préc. ; *a contr.* CAA Douai, 26 avr. 2005, *Hassam*, n° 02DA00284).

La démonstration du but de la « dégradation » : la personnification du harcèlement moral
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 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* (V. A. Puppo, *Harcèlement moral et fonction publique : spécificités, préc.*, p. 44).

A contrario, ce n'est par exemple pas le cas d'une note de service qui rappelle aux chefs de service, de façon impersonnelle, leur obligation de suivre la voie hiérarchique avant de saisir la direction de l'établissement : même si elle fixe des mesures qui ont porté préjudice à l'agent, en le dissuadant de saisir directement la direction des problèmes qu'elle rencontre, cela ne démontre pourtant pas qu'une telle note lui était personnellement destinée (CAA Douai, 26 avr. 2005, *Hassam*, préc.). 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 » empêche d'accéder à la qualification de harcèlement moral : ainsi dans l'affaire du directeur de la police municipale qui avait été très fortement rétrogradé et privé de fonctions, les faits sont certes fautifs, mais, en l'absence d'identification d'un « harceleur », ces faits relèvent plutôt de la faute qui consiste, très généralement, à affecter un agent à des fonctions qui ne correspondent pas à son grade (concl. Viard sous CAA Bordeaux, 2 déc. 2008, *A.*, préc.).

En revanche, le caractère individuel et malintentionné des agissements est relevé par le juge lorsque, par exemple, l'agent apporte la preuve, par procès-verbal de séance, des noms des membres présents à l'entretien où il a été irrégulièrement mis en cause, ainsi que de leurs interventions orales visant à exercer sur lui les faits de harcèlement reprochés (CAA Bordeaux, 30 juin 2008, *CH Charles-Perrens*, n° 06BX00646).

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 nécessités de la réorganisation du service. La cour d'appel de Douai, se livrant à ce contrôle, estime que l'agent qui occupait un poste d'infirmière « référente pour l'assurance qualité » ne peut s'estimer personnellement visée par la suppression de son poste, qui n'a plus de raison d'être dès lors que l'établissement a créé un poste d'« infirmière hygiéniste » (CAA Douai, 26 avr. 2005, *Hassam*, préc.).

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. La cour d'appel de Nancy donne ainsi raison à la commune de Saverne qui, ayant recruté un « opérateur territorial des activités physiques et sportives », a pu un temps le considérer comme « responsable » du service des sports, mais lui a toujours clairement précisé qu'il n'avait pas vocation, de par son grade, à occuper les fonctions de « directeur » du service des sports (CAA Nancy, 8 déc. 2008, *X. c/ Cne de Saverne*, n° 07NC00272).

Plus généralement encore, le juge n'impute pas à l'administration un usage excessif du pouvoir hiérarchique dès lors qu'elle est en mesure de justifier des raisons pour lesquelles elle a sanctionné un agent effectivement fautif. C'est le cas, pour la cour d'appel de Nancy, de la commune de Saverne qui démontre pièces à l'appui que, avant de révoquer son agent pour manque d'assiduité et de soin dans l'accomplissement des tâches, elle lui a déjà infligé par le passé, pour les mêmes raisons, toute la gamme des sanctions à sa disposition : deux avertissements, un blâme, et une suspension temporaire de trois jours (CAA Nancy, 8 déc. 2008, *X. c/ Cne de Saverne*, préc.).

De même, d'ailleurs, qu'il n'y a pas d'acharnement déplacé à sanctionner un agent dont les évaluations et les notations feraient ressortir une indiscutable insuffisance professionnelle (*a contr.* TA Versailles, 15 oct. 2004, *Balenguer*, préc.).

Concrètement, on s'expliquera donc, dans un sens ou dans l'autre, sur l'*origine*, réelle ou supposée, du conflit qui sévit dans le service au détriment de la victime.

Le juge prend ainsi soin de relever, dans l'une des premières affaires où a été reconnu le harcèlement moral, que le début des troubles venait de « l'arrivée d'un nouveau directeur en 1999 et de l'émergence de difficultés relationnelles avec celui-ci » (TA Besançon, 11 déc. 2003, *Braido c/ Centre de réadaptation de Quingey*, préc.). Plus récemment encore, la cour d'appel de Nancy a ainsi relevé que le début des incidents visant l'agent était, précisément, concomitant à son élection au sein de l'opposition au conseil municipal : fondés sur de tels motifs politiques, les agissements sont réprimés par le statut des fonctionnaires (CAA Nancy, 2 août 2007, *Altemaire c/ Cne de Hoenheim*, préc.).

Surtout, la qualification de l'intention de nuire nécessite, logiquement, que la demande présentée par l'agent identifie une liste limitative - et une liste qui ne soit, mais le conseil est ici celui du praticien, pas indéfiniment allongée - des *auteurs* présumés des faits de harcèlement. Le tribunal administratif de Versailles a ainsi, dans les premières applications faites de la loi, été sensible au fait que la victime, infirmière dans un établissement de soin, produisait six témoignages concordants qui désignaient la même personne, infirmière surveillante, comme l'auteur des agissements reprochés (TA Versailles, 15 oct. 2004, *Balenguer*, préc.).

La faute résultant des agissements du harceleur, instaurant ce régime de responsabilité administrative « individualisée », n'est pas exclusive de la recherche d'autres catégories de fautes

Le schéma classique de la responsabilité, qui admet la faute du tiers dans l'incidence du dommage, tout autant que celle de la victime, trouve ici évidemment application.

La faute générale d'organisation du service

C'est celle qui consiste à apporter les pièces faisant état de l'attitude passive ou abstentionniste de la hiérarchie face au conflit qui sévit au sein du service.

Cela peut, déjà, prendre la forme d'une abstention pure et simple. Dans l'affaire jugée par le Conseil d'Etat, où la hiérarchie s'était abstenue d'intervenir, la faute de service est, ce faisant, qualifiée d'« admission implicite du caractère indigne des conditions de travail faites à l'agent » (CE 24 nov. 2006, *Baillet*, préc.). Le juge n'est d'ailleurs pas moins exigeant lorsqu'il décèle, dans les mesures adoptées par la direction du service, la volonté de muter l'agent afin d'étouffer le conflit (TA Besançon, 11 déc. 2003, *Braido c/ Centre de réadaptation de Quingey*, préc.). A plus forte raison bien sûr, il reconnaît la faute de l'administration qui décide de sanctionner l'agent victime au lieu du chef de service coupable (TA Limoges, 14 mai 2007, *Daudin*, n° 05-01.394, AJFP 2008. 4 ). Dans une espèce rendue sous l'empire du droit antérieur, la cour de Marseille a pu ainsi faire droit à la demande indemnitaire d'une secrétaire de mairie forcée à demander sa mutation en dehors de la commune en raison d'un « état des relations exécrationnel » avec le premier adjoint au maire de sa commune (CAA Marseille, 16 sept. 2003, *Cne de Peyrolles-en-Provence*, n° 02MA00157).

La faute éventuelle de l'agent harcelé lui-même

La collectivité peut, ainsi, produire les pièces - et en particulier les écrits que la victime adresse à sa hiérarchie - démontrant qu'elle a affaire à un agent « ignorant ou critiquant fréquemment les consignes qui lui étaient données et dénonçant celles-ci à tout propos, en termes péremptaires, dans des courriers adressés au directeur » (CE 24 nov. 2006, *Baillet*, préc.). L'enjeu est d'importance, puisque s'il n'empêche pas la reconnaissance de la responsabilité de l'administration, il peut permettre une minoration substantielle de sa condamnation. C'est ainsi par exemple que, dans l'affaire du professeur du conservatoire de Besançon, la cour de Nancy a estimé que la commune avait eu affaire à un agent « au comportement entier et peu ouvert au dialogue », circonstance qui a « largement contribué [...] à la dégradation des conditions de travail » litigieuses : elle a diminué, ce faisant, de 50 % le montant de la condamnation en dommages-intérêts (CAA Nancy, 15 novembre 2007, *M. X. c/ Ville de Besançon*, préc.).

Pour l'agent, il lui faudra démontrer qu'il a tenté de désamorcer le conflit, par exemple en faisant appel à la hiérarchie pour un arbitrage : ainsi d'un agent produisant les courriers démontrant qu'il a, « à de nombreuses reprises, attiré l'attention du directeur [...] sur ces difficultés » (CE 24 nov. 2006, *Baillet*, préc.). L'agent peut aussi faire appel aux organes spécialisés de l'administration, en particulier au comité d'hygiène et de sécurité de son service ou de son établissement. Le tribunal administratif de Nantes, se fondant sur les termes très généraux du décret n° 85-603 du 10 juin 1985 relatifs aux comités de la fonction publique territoriale, a ainsi récemment rappelé que la lutte contre le harcèlement moral rentrait - fort logiquement - dans la « protection de la santé et de la sécurité des agents dans leur travail » (décret préc., art. 2-1). Par suite, lorsqu'un agent s'estime victime de harcèlement, et qu'il obtient, en application de l'article 24 du décret n° 85-565 du 30 mai 1985, que plus de la moitié des représentants du personnel demandent la saisine du Comité, l'autorité territoriale ne peut y opposer de refus (TA Nantes, 12 juin 2008, *Syndicat FO des agents territoriaux de la ville de Laval*, n° 05377, AJFP 2009. 31 ). Le harcèlement moral est, aussi, de la compétence de la médecine du travail, ainsi qu'en témoigne une récente décision condamnant l'administration, sur la base de preuves fournies par le médecin du travail de l'établissement (CAA Bordeaux, 30 juin 2008, *Centre hospitalier Charles-Perrens*, préc.).

Enfin, en produisant des correspondances, adressées au(x) harceleur(s), l'agent harcelé peut démontrer sa volonté de parvenir à un règlement du conflit.

L'appréciation des effets du harcèlement moral : principaux éléments de la typologie des préjudices posée par le texte

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.

Mais l'on sait également, et c'est l'expérience du droit de la responsabilité qui l'enseigne, 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. Qui plus est, les rédacteurs de l'article 6 *quinquies* ont fait preuve à cet égard d'une remarquable précision, puisque la loi prend soin de préciser, par voie d'énumération, ce que peuvent être les différentes visées des actes de harcèlement (l'atteinte aux droits, à la dignité, à la santé ou à l'avenir professionnel).

La réunion des conditions constitutives du harcèlement nécessite donc enfin d'apporter la preuve de ce que le fonctionnaire a été atteint - ou de ce que l'on a tenté de l'atteindre - sur l'un ou plusieurs des quatre chefs énumérés par le texte.

C'est d'abord d'une atteinte à la *dignité* dont peut souffrir le fonctionnaire.

Est ainsi condamné, par exemple, l'établissement hospitalier au sein duquel un fonctionnaire a été soumis à des manoeuvres de dénigrement visant à lui imputer, à tort, un comportement d'alcoolisme. On remarquera, dans cette espèce, que la preuve contraire a été apportée par l'agent sous forme d'un bilan sanguin effectué par le médecin du travail (CAA Bordeaux, 30 juin 2008, *Centre hospitalier Charles-Perrens*, préc.). On peut certainement classer dans cette première catégorie d'atteinte, le cas de l'agent volontairement placé, dans le cadre des manoeuvres de harcèlement, dans des locaux insalubres ou inadaptés : par exemple, un bureau « situé dans un angle du mur, dos à la lumière » (TA Besançon, 11 déc. 2003, *Braido c/ Centre de réadaptation de Quingey*, préc.), ou « situé à l'entresol de la mairie, éclairé par un vasistas » (CAA Bordeaux, 2 déc. 2008, *A.*, préc.). A cet égard, tous les éléments de preuve sont accueillis, à commencer par les plus simples : les photographies, évidemment, mais aussi les témoignages de collègues, lorsqu'ils peuvent attester du caractère dégradé des lieux ou des équipements (CAA Nancy, 2 août 2007, *Altemaire c/ Cne de Hoenheim*, préc.).

Ce sont, ensuite et assez généralement, des atteintes à ses droits qui peuvent toucher l'agent.

Le Conseil d'Etat a récemment eu l'occasion de fournir d'intéressantes précisions sur les garanties financières dont dispose l'agent « mis au placard » : quand il déclare illégale une privation de fonctions, le juge doit, par voie de conséquence, censurer la mesure de retenue sur traitement qui a été opérée, le cas échéant, par une application mécanique - mais, elle aussi, illégale - du principe d'absence de rémunération en l'absence de service fait (CE 26 janv. 2007, *Giffard*, préc.). Au-delà de ses droits financiers, l'agent dispose en particulier du droit à ce qu'un écrit calomnieux soit retiré de son dossier administratif, dès lors qu'une telle pièce manifeste des manoeuvres de harcèlement (CAA Bordeaux, 30 juin 2008, *CH Charles-Perrens*, préc.). Il a droit aussi à l'annulation de sa notation dès lors qu'elle exprime des reproches suite au dépôt d'une plainte (non abusive) en harcèlement moral contre le chef de service (TA Nouvelle-Calédonie, 26 juill. 2007, *Huguon*, n° 06.281, AJFP 2008. 20 ☞).

Une étude complète de la matière ne saurait évidemment, ensuite, faire l'impasse sur les questions d'atteinte à la santé du fonctionnaire, et en particulier à sa santé mentale.

Les manoeuvres de harcèlement moral visent on le sait - et le problème est, indirectement, le même pour le harcèlement sexuel -, à une domination psychologique brutale sur autrui (V. A. Puppo, *Harcèlement moral et fonction publique : spécificités*, préc., p. 45 et 46). Les manifestations de ce type d'agression chez les victimes sont, très souvent, des symptômes de dépression. On ne pourra s'attarder ici sur l'épineuse question de l'incidence de la fragilité préexistante de la victime dans l'apparition de troubles psychiques ☞(1), mais il faut en tout cas que les symptômes constatés puissent être rattachés au conflit qui sévit au sein du service. C'est pourquoi il faut, dans la mesure où les règles déontologiques médicales le permettent ☞(2), et où l'agent lui-même en autorise la production auprès de la juridiction ☞(3), que soient produits des certificats médicaux, si possible circonstanciés (CAA Nancy, 8 décembre 2008, *X. c/ Cne de Saverne*, préc.), ou encore que soient explicitées, dans les pièces du dossier médical de l'agent, les raisons du placement en congés de maladie (CAA Nancy, 2 août 2007, *Altemaire c/ Cne de Hoenheim*, préc.), et, également, que puisse être connu du juge le détail des éventuelles prescriptions pharmaceutiques.

Enfin, la loi permet la sanction des atteintes 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. La cour de Marseille a également pu relever que constituait une telle atteinte (jugée cependant, ici, en dehors de la qualification de harcèlement moral) le fait d'avoir obligé l'agent à présenter sa mutation et, ce faisant, à interrompre prématurément le déroulement de sa carrière au sein de la collectivité (CAA Marseille, 16 sept. 2003, *Cne de Peyrolles-en-Provence*, préc.).

Ce n'est qu'une fois ces éléments démontrés que l'indemnisation, ou l'une des nombreuses autres mesures prévues par les textes - révision de notation (TA Nouvelle-Calédonie, 26 juill. 2007, *Huguon*, préc.), sanction disciplinaire ou, pour la collectivité, possibilité d'intenter une action récursoire contre le harceleur (TA Versailles, 15 oct. 2004, *Balenguer*, préc.), etc. - pourront être obtenues.

Historique

Bien avant l'apparition du harcèlement moral dans les statuts, le juge administratif sanctionnait déjà les comportements analogues, mais sur d'autres bases juridiques, comme l'illégalité de la privation de moyens matériels (CAA Marseille, 2 juin 1998, *Cne de Mandelieu-la-Napoule*, AJFP 1999-2. 24 ☞), l'absence d'affectation (CE 12 févr. 1969, *Morin*, Lebon 93 ☞), la mutation-sanction (CE 5 avr. 1991, *Imbert-Quaretta* ☞, AJDA 1991. 575 ☞), etc.

L'essentiel

Pour le juge administratif, le harcèlement moral est une répétition d'actions délibérées, entreprises par des individus identifiés, qui sont destinées à porter atteinte à un agent. La jurisprudence confirme que la démonstration des agissements du harceleur est - au moins -

aussi importante que la démonstration des préjudices de l'agent harcelé.

Rappel

En vertu des principes classiques, une faute personnelle peut être reconnue imputable au service dès lors qu'elle n'est « pas dénuée de tout lien avec celui-ci ». Dans ses conclusions sous le jugement *Balenguer* (TA Versailles, 15 oct. 2004, préc.), Pascale Léglise a estimé que l'intention de nuire révélait une faute « purement personnelle ».

Limite

Dans une espèce récente (7 avr. 2009, AJDA 2009. 1205 ) , le tribunal administratif de Montpellier rappelle que l'agent victime de harcèlement moral peut témoigner publiquement des agissements qu'il a subis, sauf à violer son obligation de réserve en s'exprimant en des termes « portant atteinte à la réputation et au crédit du service public ». A rapprocher en droit privé du travail d'un arrêt lui-même récent de la Cour de cassation (Soc. 10 mars 2009, n° 07-44.092) : « Attendu que pour décider que le licenciement de M. X. reposait sur une cause réelle et sérieuse et le débouter de sa demande de dommages-intérêts pour rupture abusive, l'arrêt [*de la cour d'appel de Dijon*] retient que le fait pour un salarié [...] de reprocher des faits de harcèlement à un supérieur hiérarchique sans les prouver caractérise un abus dans l'exercice de la liberté d'expression et constitue une cause réelle et sérieuse de licenciement ; qu'en statuant ainsi, alors que le grief tiré de la relation des agissements de harcèlement moral par le salarié, dont la mauvaise foi n'était pas alléguée, emportait à lui seul la nullité de plein droit du licenciement, la cour d'appel a violé les textes ».

A comparer

En droit privé, l'article L. 1152-6 du code du travail prévoit que la personne s'estimant harcelée, ainsi que celle qui est mise en cause, peuvent demander la mise en place d'une procédure de médiation. La désignation du médiateur est soumise à l'accord des parties.

A rapprocher

Soc. 27 oct. 2004, Bull. civ. V, n° 267 : Constituent des faits caractéristiques de harcèlement moral, de par leur « conjonction » et leur « répétition », le retrait sans motif à une salariée de son téléphone portable à usage professionnel, de l'instauration d'une obligation nouvelle et sans justification de se présenter tous les matins au bureau de sa supérieure hiérarchique, de l'attribution de tâches sans rapport avec ses fonctions, faits générateurs d'un état dépressif médicalement constaté nécessitant des arrêts de travail.

Le risque

La frontière entre l'exercice de l'autorité hiérarchique et l'apparition des agissements de harcèlement est difficile à définir, lorsque surgit un conflit dans le service. En toute hypothèse, même face à un agent récalcitrant, le chef de service doit faire preuve de mesure afin d'éviter de verser dans les pratiques d'« acharnement ».

Mots clés :

DROITS ET GARANTIES * Harcèlement moral * Faute caractérisée * Faute personnelle * Faute de service * Supérieur hiérarchique

RESPONSABILITE * Faute personnelle détachable du service * Harcèlement moral * Supérieur hiérarchique

(1) La question donne lieu, on le sait, à d'importants contentieux dans le domaine de l'imputabilité au service des accidents de travail. Par principe, l'imputabilité au service d'un état dépressif peut résulter de faits insidieux tels qu'une mise à l'écart du service (CAA Marseille, 29 mai 2001, *CHS Valvert*, n° 98MA01617), ou l'existence d'un conflit dans le

service, que celui-ci se soit d'ailleurs caractérisé par des éléments aussi divers qu'une altercation avec son supérieur hiérarchique ou avec un collègue (V. CE 30 juin 1989, *Dupré*, n° 57916 ; CE 4 déc. 1995, *CHR de Toulouse*, n° 146256), l'intervention de mesures vexatoires (CE 14 juin 1995, *Lemarquis*, n° 143428) ou, d'une façon plus générale, des difficultés avec des collègues (CE 11 févr. 1981, *Min. de l'Intérieur c/ Mauger*, Lebon T. 782 ☞). On sait qu'il peut alors être suppléé à l'absence de preuve directe de lien de causalité (qui, dans ce type d'hypothèse, est nécessairement plus difficile à établir que dans l'hypothèse d'un accident), lorsque peut par exemple être fait le constat que l'agent n'avait jamais manifesté auparavant de troubles dépressifs et que sa personnalité ne l'y prédisposait pas (CE 14 juin 1995, *Lemarquis*, préc. ; CE 31 juill. 1996, *Sabah*, n° 124801 ; CAA Marseille, 4 nov. 2003, *X. c/ Cne de Sainte-Tulle*, n° 01MA00069 ; CAA Marseille, 22 mars 2005, *X. c/ Hôpital de Gordes*, n° 00MA01461). Mais on sait aussi que dans une telle situation l'imputabilité au service pourra être écartée si est établie l'existence d'une pathologie préexistante (V. conc. C. Devys sur CE 13 févr. 2004, *S. c/ Préfet de la Région Rhône-Alpes*, n° 249049, BJCL 2004. 262 ; CE 25 nov. 1992, *Min. de l'Intérieur c/ Joly*, n° 125644), ou d'une cause étrangère au service (CE 18 mai 1998, *Lopez*, n° 134.969, *a contr.*).

(2) La position des médecins est délicate : comme le rappelle l'article 28 du code de déontologie médicale (CSP, art. R. 4127-28) : « La délivrance d'un rapport tendancieux ou d'un certificat de complaisance est interdite ». Le Conseil national de l'ordre des médecins prend soin de souligner, dans ses commentaires sur le code de déontologie, que « Si le certificat rapporte les dires de l'intéressé ou d'un tiers, le médecin doit s'exprimer sur le mode conditionnel et avec la plus grande circonspection ; le rôle du médecin est en effet d'établir des constatations médicales, non de recueillir des attestations ou des témoignages et moins encore de les reprendre à son compte ». C'est évidemment le cas des faits réprimés par l'art. 6 *quinquies* : le médecin n'est pas, à proprement parler, témoin des manœuvres de harcèlement moral exercées à l'encontre de son patient. Les praticiens qui certifient doivent donc faire preuve de prudence, et aussi d'une certaine habileté rédactionnelle : mieux vaut écrire que « depuis la situation de harcèlement moral qu'il estime subir, le patient [éventuellement, sans antécédents connus] déclare l'apparition de [tel] symptôme »...

(3) Puisque, ainsi que l'a récemment rappelé le Conseil d'Etat, « c'est dans tous les cas au requérant qu'il appartient de décider s'il entend porter son dossier [médical] à la connaissance du tribunal » (CE, avis, 6 avr. 2007, *Douwens-Prats*, Lebon 153 ☞).