

Avocat à la Cour  
161 Avenue Victor Hugo 75016 Paris – Tél : 01.47.27.47.40 – Fax : 01.47.55.00.82  
[www.cma-legal.com](http://www.cma-legal.com) – [contact@cma-legal.com](mailto:contact@cma-legal.com)

## Le harcèlement moral dans la fonction publique : du bon usage des voies procédurales

*« Le harcèlement moral naît de façon anodine et se propage insidieusement. Dans un premier temps, les personnes concernées ne veulent pas se formaliser et prennent à la légère piques et brimades. Puis ces attaques se multiplient et la victime est régulièrement acculée, mise en état d'infériorité, soumise à des manœuvres hostiles et dégradantes pendant une longue période.*

*De toutes ces agressions, on ne meurt pas directement, mais on perd une partie de soi-même. On revient chaque soir usé, humilié, abîmé. Il est difficile de s'en remettre.*

*Dans un groupe, il est normal que les conflits se manifestent. Une remarque blessante dans un moment d'énervement ou de mauvaise humeur n'est pas significative, à plus forte raison si elle est suivie d'excuses. C'est la répétition des vexations, des humiliations, sans aucun effort pour les nuancer, qui constitue le phénomène destructeur. »*

Marie-France Hirigoyen, Docteur en médecine et psychiatre a publié son ouvrage *Le harcèlement moral, la violence perverse au quotidien* en 1998, il y a seulement une dizaine d'années, stigmatisant un phénomène courant mais peu diagnostiqué car extrêmement tabou. Le succès qu'a connu cet ouvrage traduit dans 22 pays a permis de mesurer la gravité et l'ampleur des actes de harcèlement moral sur le lieu de travail et la demande croissante de reconnaissance des victimes.

Le droit français a introduit le harcèlement moral dans la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002, créant les articles 222-33-2 du code pénal et L122-49 à L122-53 du code du travail (aujourd'hui codifiés aux articles L1152-1 et suivants du code du travail).

Jusque là, le droit sanctionnait le harcèlement sexuel, peut-être plus aisément identifiable, mais rien ne venait reconnaître l'existence juridique du harcèlement moral.

Ainsi, la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dite Le Pors a initialement défini le harcèlement sexuel dans son article 6ter.

La loi de modernisation sociale a créé sur ce modèle l'article 6 quinquies de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 disposant :

*« 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.*

*Aucune mesure concernant notamment le recrutement, la titularisation, la formation, la notation, la discipline, la promotion, l'affectation et la mutation ne peut être prise à l'égard d'un fonctionnaire en prenant en considération :*

*1° Le fait qu'il ait subi ou refusé de subir les agissements de harcèlement moral visés au premier alinéa ;*

*2° Le fait qu'il ait exercé un recours auprès d'un supérieur hiérarchique ou engagé une action en justice visant à faire cesser ces agissements ;*

*3° Ou bien le fait qu'il ait témoigné de tels agissements ou qu'il les ait relatés.*

*Est passible d'une sanction disciplinaire tout agent ayant procédé aux agissements définis ci-dessus.*

*Les dispositions du présent article sont applicables aux agents non titulaires de droit public. »*

Sont ainsi protégés :

- La victime de harcèlement moral,
- Les personnes de l'entourage professionnel proche qui auront témoigné en faveur de la victime,
- L'exercice même d'un recours à l'encontre du harceleur.

Certes, le harcèlement moral est aujourd'hui reconnu, le mal diagnostiqué. Pour autant, la victime pourra-t-elle toujours se faire entendre, sa situation sera-t-elle toujours reconnue ?

Un certain nombre de dérives ont conduit les magistrats à rejeter les demandes d'indemnisation des fonctionnaires jugés un peu trop fragiles, cherchant à obtenir des dédommagements inconsidérés pour se faire remarquer peut-être ou pour justifier une mise à l'écart de postes à responsabilités accordés à d'autres....

Evidemment, le contentieux du harcèlement moral a connu et connaîtra encore de nombreux abus, desservant l'essence même des textes créés pour mettre fin à ce phénomène croissant et destructeur. Pour autant, qu'en est-il de la véritable victime, celle qui sous l'emprise d'une machination destructrice n'a plus alors d'autre recours que celui de sombrer, de quitter son travail, celle dont la voix ne se fait plus entendre, celle jugée trop fragile pour survivre dans un monde qui tourne trop vite, qui exige toujours plus, qui ne véhicule plus que stress et mal-être...alors quel sera son chemin ?

Lorsque l'on est agent public victime de harcèlement moral, la voie procédurale est complexe, fastidieuse voire décourageante. Les situations professionnelles au quotidien génèrent parfois des drames, de nombreux arrêts maladie pour dépression sans que le juge saisi ne puisse fournir de réponse adéquate et immédiate, au point que découragées, les victimes souvent rejetées par la hiérarchie abandonnent toute tentative.

Plusieurs stratégies sont possibles et dépendront de la situation personnelle de chaque fonctionnaire. Il existe cependant certaines règles incontournables dont la connaissance et l'application sont indispensables afin de voir aboutir son recours.

La jurisprudence reconnaît très peu de cas de harcèlement moral. Pour autant, si le dossier est bien préparé, la difficulté de ce type de litige ne doit pas décourager les victimes, le process judiciaire étant aussi parfois un moyen cathartique de surmonter la situation et de rétablir le dialogue avec sa hiérarchie.

### 1) *Diagnostiquer le harcèlement moral*

Toutes les situations de travail humiliantes ou dégradantes ne sont pas pour autant des situations de harcèlement moral.

Le critère essentiel est la **répétition**.

Les situations de harcèlement moral s'inscrivent dans la durée, au quotidien, pendant des semaines, des mois, parfois des années.

Le harcèlement moral se manifeste par des dégradations de relations interprofessionnelles entre collègues de même rang hiérarchique, de supérieur hiérarchique à subalterne, plus rarement de subordonné à supérieur hiérarchique, souvent d'un groupe de dirigeants sur un agent en particulier, par omission, abstention, complicité, indifférence aux faits actifs de l'un d'entre eux.

Le harcèlement moral se traduit par un acharnement verbal et/ou comportemental répété entraînant la désorganisation du travail de la victime. L'agresseur cherche à pousser l'agent à la faute, le repousse sur ses retranchements, lui ôte toute initiative et le met partiellement ou totalement à l'écart.

Dans le cas d'une relation supérieur hiérarchique/subordonné, cas le plus fréquent, le harcèlement moral pourra se traduire par :

- Une surveillance tatillonne du travail, sollicitant la remise de rapports très fréquents pour des tâches mineures,
- Des ordres contradictoires, une réorganisation du travail permanent dont l'agent n'est jamais tenu informé,
- L'octroi de missions impossibles à réaliser, de délais impossibles à tenir afin de prouver une insuffisance professionnelle,
- une mise au placard,

- Le transfert des responsabilités de l'agent à un stagiaire moins expérimenté, la mise à l'écart de ses missions habituelles,
- Des propos humiliants en présence de subordonnés en vue de discréditer l'autorité de l'agent dans son équipe,
- La manifestation d'une irritabilité en présence de l'agent, le fait de lui couper la parole ou de l'invectiver brutalement et quotidiennement devant ses collègues,
- Le fait de lui ôter tout pouvoir de signature, de mettre en doute son honnêteté après des années d'ancienneté et une notation irréprochable,
- Le fait de diminuer sa notation et d'entraîner l'échec de toute avancée promotionnelle,
- Le fait de se moquer de l'agent ou d'en faire l'objet de dérision, colportant de fausses rumeurs ou des insinuations malveillantes,
- Le fait de ne donner aucun poids ni aucun intérêt à ses propos, ses notes ou son travail,
- En bref, l'humilier.

La jurisprudence du Conseil d'Etat a récemment illustré l'article 6quinquies de la loi Le Pors dans un arrêt du 24 nov. 2006, Madame B. n°256313 : *« les relations de celle-ci avec sa hiérarchie et notamment avec la responsable de ce service se sont rapidement dégradées (...) multipliant à cette occasion les consignes inutilement tatillonnes y compris pour les tâches les plus simples dans lesquelles la requérante a été progressivement confinée ; que celle-ci a vu son comportement et ses capacités professionnelles systématiquement dénigrés, dans des termes souvent humiliants pour un agent de son ancienneté et son honnêteté mise en doute à plusieurs reprises, sans que jamais une procédure de licenciement pour insuffisance professionnelle ou de sanction disciplinaire ait été engagée à son encontre selon les formes et avec les garanties prévues par son statut ; (...) que d'autre part, alors même que Mme B., à de nombreuses reprises, attiré l'attention du directeur de l'Office(...) sur ces difficultés, il ne résulte pas de l'instruction qu'aucune mesure ait été prise pour mettre un terme à cette situation, qui a conduit au placement de la requérante en congé de maladie pour un état dépressif (...) ont excédé les limites de l'exercice normal du pouvoir hiérarchique. »*

A noter que dans cet arrêt, la responsabilité de l'administration du fait des agissements de l'agent harceleur a été atténuée par le comportement de la victime qui, conclut l'arrêt, a contribué par sa riposte et son attitude à la dégradation des relations de travail. Situation qui peut paraître injuste quand au quotidien, la seule arme dont peut disposer l'agent victime de harcèlement moral est la résistance à l'oppression par des moyens souvent

irrationnels et exagérés, certes...mais faut-il les condamner quand ils sont l'expression d'une terrible souffrance...

L'agent victime doit en conséquence n'avoir absolument rien à se reprocher sur le plan professionnel s'il veut voir son recours aboutir jusqu'au bout, dans un contexte où tout sera mis en œuvre pour le pousser à la faute. Pas jusqu'à un certain point cependant, l'article 28ter de la loi le Pors obligeant les fonctionnaires à ne pas exécuter « *les ordres manifestement illégaux et de nature à compromettre gravement un intérêt public.* »

Si les textes sont clairs quant aux possibles abus d'autorité, la juste mesure, au quotidien, ne sera pas toujours aisée à trouver. Certains schémas managériaux sont encore liés à un exercice culturel archaïque de la gestion des relations professionnelles, plus qu'au harcèlement moral. Certaines situations professionnelles dans des secteurs comme la police ou l'hôpital, connaissant des situations d'urgence extrêmes, seront extrêmement complexes à qualifier.

Les faits reprochés doivent, selon la loi, aboutir à des situations :

- Portant atteinte aux droits et à la dignité de l'agent victime,
- Altérant sa situation physique ou mentale,
- Contribuant à menacer son avenir professionnel.

Les arrêts de travail répétés pour dépression et les disparités ou manques de concordance dans les notations administratives seront autant de preuves à avancer au soutien du préjudice subi du fait du harcèlement moral. L'atteinte aux droits et à la dignité seront plus difficile à prouver.

Le succès du recours réside évidemment dans les preuves que l'agent pourra constituer au cours des semaines ou mois que durera le harcèlement.

## 2) *Constituer des preuves*

Le harcèlement moral ne pourra être soutenu que par des témoignages, en complément des certificats de psychiatres ou médecins attestant d'une mise sous emprise puis le cas échéant d'une dépression.

Ces témoignages sont la clef du succès du recours mais bien évidemment extrêmement difficiles à obtenir. L'article 6 *quinquies* protège les agents qui auront témoigné contre un supérieur hiérarchique ou collègue ayant harcelé un membre du groupe mais beaucoup restent indifférents, ne souhaitent pas « se mouiller » ou cherchent à rester sans histoire, laissant l'agent victime seul et découragé devant une hiérarchie qui ne veut souvent pas voir.

Il est important cependant de réunir un maximum de preuves étayant les faits reprochés sans quoi le litige ne sera qu'un échange déséquilibré de points de vue. C'est pour cette raison d'ailleurs que les recours sur le fondement de l'article 6 *quinquies* aboutissent rarement.

En tout état de cause et pour encourager les témoignages, il convient d'exposer à ses collègues que la loi les protège en tous points en cas d'incident en matière de recrutement ou d'avancement par exemple, s'ils ont témoigné par écrit ou par oral dans un recours pour harcèlement moral. Le reste sera affaire de personne et de situation...

### 3) *Exercer son recours*

Une fois le dossier constitué, il convient de choisir la stratégie la plus adaptée pour exercer son recours. Il sera souvent plus aisé de se faire assister d'un conseil qui, extérieur à l'administration, pourra représenter l'agent victime, souvent fragilisé et discrédité, dans la première phase de négociation.

Il est en effet essentiel d'essayer de transiger avec l'administration. En effet, si les faits sont correctement présentés et irréfutables, l'administration cherchera à réinsérer la victime et à la dédommager, dans le but d'éviter une procédure qui pourra ternir sa réputation. Mais dans la plupart des cas, l'administration fera corps contre la victime, ce qui ne doit pas pour autant la décourager.

En contentieux administratif et concernant ce type de litige, il est possible :

- Soit d'exercer un recours pour excès de pouvoir sollicitant l'annulation d'une décision portant préjudice à la victime,
- Soit d'exercer un recours en plein contentieux subjectif visant à actionner la responsabilité de la personne publique et à solliciter des dommages-intérêts.

Dans le premier cas, il faut avoir une décision à attaquer. Dans le second, il faut impérativement former une demande préalable auprès de l'administration qui liera le contentieux devant le juge du fond.

Il est possible de solliciter, dans le cadre du recours pour excès de pouvoir, une demande de dommages-intérêts pour le préjudice subi du fait de la décision litigieuse. Mais une demande préalable doit également être formée.

Dans le cas d'une situation de harcèlement moral, il n'y a aucune décision à attaquer, les faits relevant de la responsabilité de la personne publique. Cependant, un recours en plein contentieux sera souvent complexe, les preuves étant difficiles à réunir.

Il convient en conséquence dans un premier temps par exemple de demander la mise en œuvre de la protection fonctionnelle de l'article 11 de la loi Le Pors, disposant : « *la collectivité publique est tenue de protéger les fonctionnaires contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont ils pourraient être victimes à l'occasion de leurs fonctions et de réparer le cas échéant, le préjudice qui en est résulté.* »

Cet article vise à protéger les agents publics des faits de tiers mais aussi d'autres fonctionnaires.

Dans le cadre de cette demande, il sera opportun de solliciter une enquête administrative afin d'impliquer la hiérarchie.

Lorsque l'administration remettra ses conclusions à l'agent victime ou à son conseil, ce rapport sera constitutif d'une décision en relation avec la situation personnelle de cet agent, décision susceptible d'être contestée et de faire l'objet d'un recours si elle est défavorable.

L'article 23 de la loi n°2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives dispose que « *les recours contentieux formés par les agents soumis aux dispositions des lois n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et n°72-662 du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires à l'encontre d'actes relatifs à leur situation personnelle sont, à l'exception de ceux concernant leur recrutement ou l'exercice du*

*pouvoir disciplinaire, précédés d'un recours administratif préalable exercé dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. »*

L'application de ce texte est subordonnée à l'entrée en vigueur des décrets d'application. Si le décret concernant le statut militaire est paru, celui sur la fonction publique se fait toujours attendre, laissant ce texte sans existence. Cependant, l'exercice d'un recours administratif préalable paraît opportun stratégiquement et permettra en tout état de cause d'éviter toute discussion quant à l'application de ce texte.

Par ailleurs, l'agent victime dispose d'un délai de 2 mois pour contester la décision rejetant la mise en œuvre de la protection fonctionnelle devant le juge administratif. Cependant, il n'aura que peu d'intérêt à rechercher l'annulation de cette décision sans obtenir que des sanctions disciplinaires soient engagées contre l'agent harceleur, ni que son préjudice ne soit réparé.

En conséquence, l'étape suivante consiste à exercer un recours préalable contre la décision litigieuse en sollicitant :

- L'annulation de la décision rejetant la mise en œuvre de la protection fonctionnelle,
- La mise en œuvre de sanctions disciplinaires et la reconnaissance des faits de harcèlement moral,
- La réparation du préjudice subi en formulant une demande indemnitaire.

L'administration dispose d'un délai de deux mois pour examiner le recours. Ce recours doit impérativement être présenté pendant le délai contentieux initial de deux mois à compter de la décision de refus de mise en œuvre de la protection fonctionnelle.

En effet, cette technique permettra de proroger de deux mois le délai contentieux initial. A défaut, il ne restera plus à l'agent victime que la possibilité de poursuivre l'administration, dans un délai de deux mois à compter de la décision de refus d'indemniser, par le biais d'un plein contentieux subjectif.

En effet, si le recours administratif est exercé pendant le recours contentieux initial, la décision nouvelle de l'administration se substituera à la première décision de rejet de la mise en œuvre de la protection fonctionnelle.

Un recours administratif postérieur aura pour conséquence d'obtenir une décision statuant sur la demande indemnitaire seulement, le reste ne se substituant pas à la première décision qui sera devenue irrévocable.

A noter également que le recours administratif préalable liera l'éventuel contentieux judiciaire ultérieur. Il convient en conséquence de soulever tous les moyens de légalité interne et externe, même parfois fantaisistes, pour se réserver la possibilité de trouver une solution ultérieure qui aurait échappé au stade préliminaire à l'agent victime ou à son conseil, les délais d'action étant extrêmement courts.

Enfin, si l'administration refuse de transiger et de reconnaître les faits et si tous les délais ont été respectés, l'agent victime pourra demander, dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir :

- L'annulation de la décision rejetant le recours administratif préalable,
- La mise en œuvre de poursuites disciplinaires,
- La réparation du préjudice subi du fait de la décision litigieuse.

Chaque action sera spécifique en fonction des faits et de l'administration concernée. Il ne faut pas se bercer d'illusion sur ce type de procédure, les « voies » procédurales paraissent impénétrables et tortueuses, l'agent victime déjà fragilisé n'osera souvent pas s'attaquer au monstre hiérarchique doublé d'une justice lente et éprouvante. Cependant, le recours administratif préalable permet d'alerter correctement la hiérarchie, surtout lorsque la victime est représentée par un conseil extérieur indépendant qui saura au mieux estimer les risques et les chances d'aboutir de la procédure dans sa globalité.

Le recours à l'article 6 *quinquies* ne doit pas être abusif pour qu'en soit préservé le sens et l'essence, il doit cependant être mis en œuvre chaque fois qu'il doit l'être afin que changent aussi les comportements.

Il restera toujours à l'agent public la voie pénale, mais à utiliser avec beaucoup de précaution. Les exigences en matière de preuve seront tout aussi élevées, un classement sans suite pour insuffisance de preuve pourrait réduire toutes chances de succès de juste réparation devant le juge administratif qui culturellement reste aussi le juge naturel de la

fonction publique. Pour autant, la gravité des faits reprochés peut très bien conduire l'agent à saisir à la fois le juge pénal et le juge administratif, la sanction pour l'agent harceleur étant alors extrêmement lourde tant en termes de réparation que d'avancée de carrière.