

Statut

Le harcèlement moral dans la fonction publique

L'année 2014 a vu émerger de nouvelles jurisprudences du Conseil d'Etat et de cours administratives d'appel ainsi qu'une circulaire, toutes venues préciser les notions de harcèlement moral et sexuel dans la fonction publique.

LES AUTEURS

SÉBASTIEN BRACQ,

avocat associé,
LLC et associés,
bureau de Lyon

ANTOINE LOUCHE,

avocat,
LLC et associés,
bureau de Lyon

L'année 2014 a vu émerger de nouvelles jurisprudences du Conseil d'Etat et de cours administratives d'appel ainsi qu'une circulaire, toutes venues préciser les notions de harcèlement moral et sexuel dans la fonction publique. Ces précisions sont l'occasion de faire un tour d'horizon de ces deux notions sur lesquelles portera cette contribution, dans le cadre de deux articles distincts mais complémentaires. Le présent article portera sur la problématique du harcèlement moral.

Définition textuelle de la notion de harcèlement moral

L'article 6 quinquies de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dite «loi Le Pors», instaure à la fois une prohibition du harcèlement moral à l'encontre des fonctionnaires et agents contractuels, et une protection de ces mêmes agents lorsque ces derniers sont confrontés à des faits constitutifs de harcèlement moral: «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. [...] Les dispositions du présent article sont applicables aux agents non titulaires de droit public.» Cet article est issu de la loi n°2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, modifié en 2005 pour intégrer l'évolution du droit communautaire. Car ce dernier instaure également une telle prohibition et donne sa propre définition de la notion de harcèlement moral. Ainsi, l'article 2 paragraphe 3 de la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail dispose que: «Le harcèlement [...] 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.»

Une notion précisée par la jurisprudence

On appréhende et comprend mieux la place de la jurisprudence en ce domaine lorsque l'on sait que la notion de harcèlement moral n'avait fait l'objet d'aucune codification avant 2002, à la différence de la notion de harcèlement sexuel, qui a été codifiée en 1992. A ce titre, le Conseil d'Etat a pu en 2011 (1) apporter deux précisions d'ampleur sur cette notion. Pour que la qualification de harcèlement soit retenue par le juge, il appartient à l'agent public «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 nature même des agissements en cause exclut, lorsque l'existence d'un harcèlement moral est établie qu'il puisse être tenu compte du comportement de l'agent qui en a été victime pour atténuer les conséquences dommageables qui en ont résulté pour lui». Par cette décision, le Conseil d'Etat fixe à la fois le régime de la preuve en matière de harcèlement moral, mais également exclut l'une des causes générales d'exonération de la puissance publique, à savoir la faute de la victime.

S'agissant du régime de la preuve, la jurisprudence retient une appréciation très libérale et favorable à l'agent public. Ce dernier doit démontrer l'existence de faits susceptibles d'être qualifiés de harcèlements, alors que l'administration doit apporter la preuve, presque négative, que les faits qui lui sont reprochés ne sont pas constitutifs de harcèlement. Le Conseil d'Etat est d'ailleurs allé encore plus loin, en 2014 (2), en considérant qu'il suffit pour l'agent d'apporter des éléments de fait susceptibles de faire présumer l'existence d'un harcèlement moral à son encontre. Cette prise de position est heureuse et pleine de bon sens lorsque l'on connaît la difficulté pour les agents publics d'apporter des éléments de preuve aux juridictions pour démontrer, ou du moins laisser présumer, qu'ils ont été victimes de faits

A paraître
« Le harcèlement sexuel dans la fonction publique »

constitutifs de harcèlement moral. La jurisprudence rappelle sur ce point la faculté dont dispose le juge, pour forger sa conviction, de solliciter une mesure d'instruction (3). S'agissant du régime de responsabilité, le Conseil d'Etat a donc exclu l'une des causes classiques d'exonération de la responsabilité de l'administration, à savoir la faute de la victime (4). Ainsi, sans instaurer un régime de faute présumée, le juge a véritablement instauré un régime favorable à l'agent public.

La cour administrative d'appel de Lyon (5) a érigé la prohibition du harcèlement moral en principe général du droit. De même, et toujours afin d'assurer une plus grande protection des agents publics, le Conseil d'Etat (6) a également indiqué que des faits constitutifs de harcèlement moral ouvraient droit au bénéfice de la protection fonctionnelle pour l'agent qui en avait été l'objet. Une circulaire de 2008 allait déjà en ce sens (7).

En outre, et dans le prolongement de ces décisions, les congés de maladie, notamment pour troubles anxio-dépressifs, sont imputables au service dès lors que ces derniers trouvent leur origine dans de tels faits. La prise en compte des conséquences des faits de harcèlement a également pu conduire à l'annulation de la décision par laquelle un agent avait démissionné et avait été radié des cadres. La cour administrative d'appel de

Marseille (8) a ainsi considéré, sur la base d'éléments médicaux circonstanciés, que l'état de grave dépression nerveuse dans lequel se trouvait l'agent ne lui avait pas permis d'apprécier la portée et les conséquences de sa décision. La Haute Assemblée a également estimé que le droit de ne pas être soumis à un harcèlement moral constitue pour un agent une liberté fondamentale et, ainsi, qu'un agent public peut former une demande de référé liberté à ce titre (9). Précisons également que les juges d'appel marseillais ont considéré, comme le font les juges judiciaires, que l'intention de nuire n'était pas au nombre des éléments devant être présents pour que des faits soient constitutifs de harcèlement moral (10).

Ainsi, et sans être exhaustif, ont notamment pu être considérés comme des faits constitutifs de harcèlement moral :

- les reproches disproportionnés faits à l'agent sur sa manière de servir ou le fait de se faire interpeller brusquement, voire injurier, à l'occasion d'une réunion (11);
- la dégradation des conditions de travail de l'agent, son isolement et le retrait de prérogative conduisant ainsi à une forme de « mise au placard » (12);

- des propos ou agissements discriminatoires en raison des origines ou de la confession religieuse de l'agent (13);
- le suicide d'un agent en raison des faits de harcèlement dont il a fait l'objet (14).

Cette reconnaissance ouvre un droit à réparation intégrale. Il n'est toutefois pas possible d'établir un barème ou une grille indiciaire qui permettrait de déterminer la réparation à laquelle ouvrirait tel ou tel fait. Cet état de fait est heureux, il convient en effet de laisser aux magistrats administratifs toute l'amplitude et la marge de manœuvre nécessaire pour déterminer, au cas par cas, le montant d'indemnisation adapté à l'espèce.

Selon notre étude, sur les 148 décisions du Conseil d'Etat et arrêts des cours rendus entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2014, environ 10 à 12% ont retenu l'existence de faits constitutifs de harcèlement moral.

De même, la jurisprudence fixe parfois des règles qui excluent ou limitent la reconnaissance pour l'agent de faits de harcèlement moral. Ainsi, la cour administrative d'appel de Versailles (15) a considéré « qu'une souffrance psychologique liée à des difficultés professionnelles ne saurait caractériser à elle seule un harcèlement moral, qui se définit également par l'existence d'agissements répétés de harcèlement et d'un lien entre ces souffrances et ces agissements ». Le caractère éminemment casuistique de ce type de contentieux ne risque donc pas d'être remis en cause, comme l'implique le caractère subjectif d'un tel recours de plein contentieux.

Enfin, dans de nombreuses hypothèses (16), tels les litiges relatifs à la situation individuelle des fonctionnaires, les jugements rendus ne peuvent faire l'objet que d'un appel devant le Conseil d'Etat. Or, cela constitue nécessairement un frein à l'exercice d'une voie de recours, notamment pour des raisons économiques.

RÉFÉRENCES

- Loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale.
- Loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique.
- Circulaire n° 2158 du 5 mai 2008 relative à la protection fonctionnelle des agents publics.

À NOTER

L'agent doit démontrer l'existence de faits susceptibles d'être qualifiés de harcèlements; l'administration doit apporter la preuve que ces faits ne sont pas constitutifs de harcèlement.

À RETENIR

- **Répétition. La reconnaissance de faits de harcèlement moral implique une certaine répétition et exclut des faits isolés.**
- **Barème. La reconnaissance d'une situation de harcèlement ouvre un droit à réparation intégrale. Il n'est toutefois pas possible d'établir une grille indiciaire qui permettrait de déterminer le montant de cette réparation**

(1) CE, 11 juillet 2011, « Cne Guécélard », req. n°321225.

(2) CE, 28 avril 2014, req. n°371820.

(3) Voir notamment, CAA Lyon, 18 juillet 2013, « CC Limagne d'Ennezat », req. n°12LY02819.

(4) CE, 30 décembre 2011, « Cne Saint-Peray », req. n°332366.

(5) CAA de Lyon, 18 janvier 2011, req. n°09LY00727.

(6) CE, 12 mars 2010, « Cne Hoenheim », req. n°308974.

(7) Circulaire n°2158 du 5 mai 2008 relative à la protection fonctionnelle des agents publics.

(8) CAA de Marseille, 26 mars 1998, « Cne Carcassonne », req. n°97MA11297.

(9) CE, 19 juin 2014, « Cne Castellet », req. n°381061.

(10) CAA de Marseille, 4 avril 2014, req. n°11MA01254.

(11) TA de Marseille, 19 avril 2011, n°1102010; TA Marseille, 3 juillet 2012, n°1102008.

(12) CAA de Lyon, 18 juillet 2013, « CC Limagne d'Ennezat », req. n°12LY02819.

(13) Déc. Défenseur des droits MLD n°2012-53 et 2011-333 du 29 mars 2011.

(14) Voir notamment TA de Paris, 21 juin 2012, « Syndicat Sud Santé solidaires des personnels de l'AP-HP », n°1020706/5-2; TA de Strasbourg, 17 décembre 2008, n°0601024; pour des exemples récents sur l'imputabilité au service du suicide ou de la tentative de suicide d'un agent: CE, 16 juillet 2014, req. n°361820 et CE, 24 octobre 2014, req. n°362725.

(15) CAA de Versailles, 6 février 2014, n°13VE00134.

(16) Art. R.222-13 du code de justice administrative.