

Quelles protections pour l'agent public victime de harcèlement moral ?

La lettre du cadre

L'augmentation des affaires contentieuses, tant pénales qu'administratives, relatives au harcèlement moral n'a pas pour cause unique la multiplication des situations de harcèlement, notamment générées par un durcissement des relations de travail. Elle s'explique aussi par l'évolution et la meilleure connaissance de la jurisprudence, en particulier administrative, qui facilite la révélation et la reconnaissance de telles situations.

La **protection** de l'agent contre les faits de **harcèlement moral** doit être assurée le plus efficacement possible en interne par les personnes publiques. À défaut, ou par volonté de faire reconnaître ses droits, l'agent recourra à la **protection juridictionnelle**.

Les outils de prévention

Le premier outil de prévention est l'**information des agents sur le harcèlement** (consistance, voies de recours, risques pour le harceleur). Cette information devrait être généralisée dans toutes les collectivités publiques au profit des agents, **voire incluse dans les journées de formation d'intégration obligatoires pour les fonctionnaires stagiaires**.

Le deuxième consiste à former aux techniques de management les agents, notamment ceux qui encadrent. Cette formation doit être complétée par une meilleure connaissance des profils des agents afin de limiter les situations de tension et par une **vigilance** accrue de la vie du service.

Le troisième outil est l'**incitation** des agents à informer la hiérarchie des situations à risque.

Que faire en interne pour lutter contre le harcèlement ?

L'établissement d'une **procédure interne de signalement** à une cellule chargée de traiter les cas est souhaitable dans les collectivités employant de nombreuses personnes. Cette cellule peut utiliser la méthode dégagée par la jurisprudence Montaut ⁽¹⁾ afin de savoir si la situation signalée peut être qualifiée de **harcèlement** (analyse des faits, motifs objectifs fondant les agissements, bilan). Elle doit être sensible, comme l'autorité hiérarchique, aux environnements professionnels dégradés et en tenir compte pour évaluer la réalité du harcèlement ⁽²⁾.

Si le harcèlement est établi, des mesures immédiates doivent être prises : séparation physique du harcelé et du harceleur, écoute du harcelé et si besoin mise en place d'un suivi psychologique et médical. S'il ne l'est pas, des explications doivent être fournies à la personne concernée et/ou au donneur d'alerte.

*Les poursuites disciplinaires permettent de sanctionner le harceleur, qu'il s'agisse **d'un élu ou d'un agent public**.*

Les poursuites disciplinaires permettent de **sanctionner le harceleur**, qu'il s'agisse d'un élu ou d'un agent public. **La charge de la preuve de l'existence du harcèlement pèse sur**

l'administration. Il faut noter que des agissements peuvent constituer une faute disciplinaire sans être qualifiable de harcèlement (menaces verbales ou physiques, commandement agressif...). Le harceleur encourt une sanction lourde, notamment la **révocation** considérée par le juge comme non entachée d'une erreur d'appréciation, le harcèlement étant grave, quelle que soit la nature des agissements.

Le harcelé bénéficie de la protection fonctionnelle régie par l'article 11 de la loi de 1983, qui concerne les agents victimes de menaces, violences, injures, diffamations et outrages. La protection fonctionnelle doit faire l'objet d'une demande motivée de l'agent ⁽³⁾. **Il faut remarquer que le harceleur, agent public, bénéficie également de la protection fonctionnelle s'il fait l'objet de poursuites pénales ou s'il s'estime victime d'une dénonciation calomnieuse.**

Le recours à la protection juridictionnelle

• Les actions devant le juge judiciaire :

Les **poursuites pénales** visent à obtenir la condamnation sur le fondement de l'article 222-33-2 du Code pénal qui prévoit comme sanction un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende. Le paiement de l'amende est à la charge de l'agent coupable et non de la collectivité employeur. Une enquête préliminaire et l'instruction permettent de réunir des charges ou d'asseoir l'innocence de la personne poursuivie. Une demande de condamnation civile peut être faite, **mais il appartient à la victime d'établir l'existence et l'importance des préjudices dont il demande réparation**. **Le fait de déposer plainte pour harcèlement moral ne justifie pas une sanction, même si la plainte est classée sans suite** ⁽⁴⁾.

Le fait de déposer plainte pour harcèlement moral ne justifie pas une sanction, même si la plainte est classée sans suite.

• Les actions devant le juge administratif :

La procédure du référé liberté a été ouverte en 2014 par le Conseil d'État ⁽⁵⁾. Pour la Haute juridiction, le droit de ne pas être soumis à un **harcèlement moral** constitue une liberté fondamentale au sens l'article L.521-2 du Code de justice administrative. **L'intérêt de cette procédure est la reconnaissance rapide du harcèlement, le juge devant statuer dans les 48 heures.**

Le juge du référé liberté adressera des injonctions à la collectivité employeur visant à faire cesser immédiatement le **harcèlement**, mais aussi s'il y a lieu des mesures d'accompagnement comme un suivi médical régulier. **Il ne peut pas imposer à l'autorité exécutive d'engager des poursuites disciplinaires**

Une procédure visant à l'annulation des mesures constitutives du harcèlement peut également être engagée. L'annulation de ces mesures sera prononcée par le juge, quand bien même elles rempliraient les conditions habituelles de la légalité, sur le fondement de l'article 6 quinquies de la loi du 13 juillet 1983, selon lequel 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 de l'agent qui a refusé de subir les agissements de harcèlement ou qui a exercé un recours administratif ou contentieux. **Cette protection légale concerne aussi les témoins et les donneurs d'alerte.**

Par ailleurs, à défaut d'engagement de poursuites disciplinaires contre le harceleur, **la victime peut saisir la juridiction administrative pour obtenir l'annulation du refus ou de la carence assortie d'une injonction de faire.**

La voie indemnitaire est ouverte, la collectivité employeur commettant une **faute en ne prenant pas les mesures adéquates pour faire cesser la situation de harcèlement** ⁽⁶⁾, ou si les agissements du

harceleur agent public constituent une faute de service, **laquelle peut se cumuler avec la faute personnelle.**

La faute de l'administration peut être constituée par une absence totale de prise en compte du harcèlement signalé, par le fait de l'avoir favorisé par des mesures de gestion ou en ne prenant que des mesures inappropriées ou insuffisantes comme une note de service menaçant les harceleurs de poursuites disciplinaires... jamais engagées ⁽⁷⁾.

Le défaut d'engagement de poursuites disciplinaires contre le harceleur est fautif, mais il peut être difficile pour la victime d'établir l'existence de préjudices ayant un lien direct et certain avec cette faute.

La mise en œuvre de protections internes et la plus grande sévérité des juges devraient conduire à une réduction sensible des situations de harcèlement au sein de l'administration, si toutefois les acteurs sont attentifs et réactifs face aux formes pernicieuses du harcèlement.

Une approche concrète du harcèlement moral

- Le juge administratif, s'il ne peut pas atténuer la responsabilité de l'administration du fait du comportement du harcelé, prend en compte en amont ce comportement pour caractériser le harcèlement moral. Le comportement agressif et la mauvaise volonté dans l'accomplissement des tâches ont conduit le juge à ne pas admettre le harcèlement ([CAA Paris, 12 juin 2014, L n° 13PA00320](#)).
- Le harcèlement ne peut résulter d'un acte unique, quelle qu'en soit sa violence ([CAA Marseille, 24 avril 2012, n° 10MA00247](#)).
- Les agissements doivent concerner des fonctionnaires identifiés.
- Les actes tels que les directives et les ordres, s'ils ne sont que l'expression du pouvoir hiérarchique, ne sont pas constitutifs de harcèlement quand bien même certains porteraient atteinte au statut.
- La dégradation des conditions de travail doit être sensible, puisque susceptible de :
 1. Porter atteinte aux droits et à la dignité : les droits sont ceux inscrits dans des textes comme la loi du 13 juillet 1983 mais aussi ceux dont bénéficient chaque personne comme le droit d'être respecté (ce qui fait obstacle à la formulation répétée de menaces ou à la dévolution de tâches dégradantes) ;
 2. Altérer la santé physique ou mentale : des congés maladie ne sont pas nécessaires pour établir l'altération. En revanche, des certificats médicaux sont quasiment indispensables ;
 3. Compromettre l'avenir professionnel, soit directement par les actes constitutifs du harcèlement (mauvaise notation, refus d'avancement...), soit aussi indirectement, la victime étant dans un état psychologique tel qu'elle ne peut plus assurer l'exercice normal de ses fonctions.

Note

⁽⁰¹⁾ [CE, 11 juillet 2011, M. Montaut n° 321225](#).

⁽⁰²⁾ [CE, 7 juillet 2010, Commune de Mailleroncourt-Saint-Pancras n° 316668](#).

⁽⁰³⁾ [CAA Versailles, 27 juin 2013, G n° 12VE00554](#).

⁽⁰⁴⁾ [CAA Nantes, 4 décembre 2009, S n° 09NT01302](#).

(05) [CE, 19 juin 2014, Commune du Castellet n° 381061.](#)

(06) [CE, 11 juillet 2011, M. Montaut n° 321225.](#)

(07) CAA Lyon, 8 juillet 2014, B n° 12LY25018.

CAA Lyon, 8 juillet 2014, n° 12LY25018

Harcèlement moral – responsabilité de l’employeur – menace de sanctions – cause exonératoire

Mme B, agent d’entretien d’une commune, a fait l’objet d’actes de malveillance répétés, dénoncés par le maire dans une note de service dans laquelle il a informé les intéressés que s’ils ne cessaient pas ces pratiques, ils feraient l’objet d’une sanction pouvant aller jusqu’à la révocation. Mme B demande réparation à la commune des préjudices qu’elle estime avoir subi.

La Cour administrative d’appel **retient la qualification de harcèlement moral en estimant que les agissements des collègues de la requérante « excèdent le cadre normal de l’organisation du service, et sont par leur nature et leur répétition susceptibles d’avoir pour effet de dégrader les conditions de travail de Mme B et d’altérer sa santé physique ou mentale »**. La Cour décide alors de condamner la commune à réparer intégralement les préjudices de Mme B. Rappelons qu’un agent public victime de harcèlement moral peut engager la responsabilité de l’administration qui ne prend pas les mesures adéquates pour faire cesser une situation de harcèlement moral^[1]. Ainsi, en faisant droit à la demande de Mme B, la Cour a implicitement estimé **qu’une note de service menaçant les auteurs de sanctions ne constitue pas une « mesure adéquate » propre à faire cesser le harcèlement**.