

Les cahiers de l'Observatoire

Collectivités territoriales et harcèlement moral

ACTES DE LA JOURNÉE D'ÉTUDE DE L'OBSERVATOIRE
DES RISQUES JURIDIQUES DE LA SMACL

19 décembre 2002 - FIAP Jean-Monnet, Paris.



table des matières

Avant-propos de Bernard Bellec P. 5
président de la SMACL

Bienvenue de Robert Bouju P. 7
*responsable adjoint du département gestion
des sinistres de la SMACL, directeur de l'Observatoire
des risques juridiques des collectivités territoriales*

1. Définition et typologie du harcèlement moral

Comment démêler le vrai du faux ? P. 9

- TYPOLOGIE DU HARCÈLEMENT P. 10
- DES SITUATIONS VÉCUES COMME DU HARCÈLEMENT...
MAIS QUI N'EN SONT PAS P. 12

> **LIBRES ÉCHANGES** P. 13

- À propos du « rôle de la victime » P. 13
- À propos de « la cible » P. 15
- À propos de la différence entre la personne
et la fonction qu'elle occupe P. 15
- À propos du devoir d'obéissance P. 16
- À propos d'une éventuelle « grille d'analyse » P. 17
- À propos de la « mise au placard » P. 18
- À propos de la responsabilité pénale P. 19
- Contribution de la salle* P. 20

2. Moyens juridiques

**Dépôt de plainte et autres
bouées de sauvetage** P. 21

- SANCTION DÉGUISÉE, DÉTOURNEMENT DE POUVOIR
ET HARCÈLEMENT MORAL P. 22
- RISQUES PROFESSIONNELS : LE DROIT DU TRAVAIL
S'APPLIQUE PLEINEMENT P. 24

- LE DROIT DE RETRAIT, UN OUTIL UTILISABLE ? P. 26

- HARCÈLEMENT MORAL, ACCIDENT DU TRAVAIL
ET MALADIE PROFESSIONNELLE P. 28

- LE RÔLE DES ASSOCIATIONS PROFESSIONNELLES P. 29

> **LIBRES ÉCHANGES** P. 30

- À propos du risque de « l'arroseur arrosé » P. 30

- À propos de la réparation du préjudice P. 31

- À propos de la protection fonctionnelle P. 32

- À propos des règles en vigueur P. 32

- À propos du « retour dans le service » P. 33

3. La prévention du harcèlement moral

Avant tout une question de clarification P. 35

- UN PROBLÈME D'HYGIÈNE ET DE SÉCURITÉ P. 36

- SENSIBILISER L'ENCADREMENT P. 36

- ÉCOUTER LE MAL-ÊTRE P. 37

- LIBÉRER LA PAROLE P. 38

- IDENTIFIER, ÉVALUER, MAÎTRISER,
CONTRÔLER LE SYSTÈME P. 38

> **LIBRES ÉCHANGES** P. 40

- À propos de la plainte contre X P. 40

- À propos de la constitution de preuves P. 41

- À propos de l'incrédulité initiale de la victime P. 41

- À propos de la formation du « maire chef
du personnel » P. 42

Conclusion de Robert Bouju P. 44

Bibliographie P. 46

Associations de victimes P. 47

Avant-propos

de Bernard Bellec

président de la SMACL

Silence des victimes repliées sur elles-mêmes, silence des auteurs plus ou moins conscients, plus ou moins pervers, silence des collectivités souvent démunies devant de telles situations, parfois complices lorsque le harcèlement s'insinue dans les modes de management.

Aux confins du juridique, du sociologique, du psychologique, voire du psychiatrique, le harcèlement moral ne peut pas trouver de réponse humainement satisfaisante en aval : le mal est fait lorsque la victime et/ou l'auteur (réputé innocent) en appellent à la justice.

De ce point de vue, l'assureur mutualiste doit faire preuve d'humilité. Si ses garanties d'assistance juridique et de défense pénale restent utiles, comme ultimes bouées de sauvetage, c'est en amont que doit être recherchée la solution. Avec un maître mot : l'information.

Voilà bien l'objet de cette journée d'étude et du présent cahier : informer, briser tabou et mutisme, pour que le harcèlement n'engendre plus incrédulité, sourire, haussement d'épaules ou conspiration du silence.

Fallait-il oser, en cette fin décembre 2002, organiser une journée d'étude sur le harcèlement moral au sein des collectivités locales ? D'aucuns diront qu'il était trop tôt, compte tenu de la grande incertitude d'une jurisprudence encore en devenir. D'autres qu'il était trop tard, au regard d'un phénomène de mode auquel les grands médias ne s'intéressent déjà plus.

À vrai dire, l'Observatoire de la SMACL n'est guère sensible au vent de la mode. Et il est bien placé pour savoir combien la certitude a peu de place dans les prétoires !

Il fallait d'autant plus oser que la montée en puissance des affaires de harcèlement dans les déclarations de sinistres faites à la SMACL retient hélas l'attention. Rien d'étonnant donc à ce que les partenaires de l'Observatoire – associations, syndicats et groupements d'élus et de fonctionnaires – s'inquiètent et veuillent mieux comprendre le phénomène, pour mieux en informer leurs adhérents.

Mais quand je dis «oser», le mot n'est pas usurpé. Car le harcèlement, y compris au sein des collectivités, est encore une notion aux contours juridiques mal définis, empreinte de tabous malsains, lourde de souffrance et de silence.

INTERVENANTS

- **JEAN-LUC BAUMARD**, responsable adjoint du service juridique et conseil de la SMACL
- **KAIRA BOUDERBALI**, juriste en collectivités, formatrice au CNFPT et corédactrice avec M. Francis Mayol, vice-président du tribunal de Besançon, d'un ouvrage intitulé "Pour en finir avec le harcèlement".
- **LUC BRUNET**, Juriste de la SMACL détaché à l'Observatoire des risques juridiques des collectivités territoriales
- **YVES COURTOIS**, président de l'association des Préventeurs en collectivité territoriale. Il s'intéresse à l'aspect préventif dans la gestion du personnel des collectivités locales.
- **CHRISTIAN LEPAGE**, Président de ATTF
- **ALBERTO PUPPO**, de l'université de Cergy-Pontoise, qui a rédigé deux articles sur le sujet, publiés dans l'Actualité juridique de la fonction publique.
- **FRÉDÉRIC ROLIN**, professeur de droit public à l'université d'Évry Val d'Essonne, dont un article a été publié dans l'Actualité juridique de droit administratif.

Plus de la moitié des plaintes pour harcèlement moral émanent de la fonction publique. Les collectivités locales n'échappent pas à ce phénomène. Bien au contraire ! Du tandem élu-fonctionnaire aux relations hiérarchiques parfois complexes des services, tous les acteurs territoriaux sont concernés et peuvent se retrouver tantôt en position d'accusé, tantôt en position de victime.

Les exemples recueillis par l'Observatoire en témoignent : les phénomènes de harcèlement sont à ce point destructeurs que thérapie psychologique et mutation professionnelle sont le lot commun de la plupart des harcelés. Mieux vaut donc tenter d'intervenir le plus en amont possible, avant que le contentieux n'entre au prétoire : quand la justice s'en mêle, il est hélas déjà trop tard.

Informé et prévenu ! Voilà le fil conducteur de la journée d'étude organisée le 19 décembre 2002 au FIAP Jean-Monnet à Paris, avec la participation d'universitaires, de juristes et de praticiens territoriaux, sur la base du contentieux pénal géré par la SMACL, avec l'éclairage complémentaire des partenaires de la mutuelle : quinze groupements d'élus locaux et de fonctionnaires territoriaux dont l'expérience de terrain est précieuse, particulièrement sur le dossier du harcèlement moral. Associations et syndicats sont en effet les premiers confidents des harcelés...