

<https://www.observatoire-collectivites.org/spip.php?article9781>

Harcèlement moral : la condamnation de l'employeur public n'efface pas la responsabilité personnelle du manager

- Jurisprudence -



Date de mise en ligne : lundi 6 octobre 2025

**Copyright © Observatoire Smacl des risques de la vie territoriale &
associative - Tous droits réservés**

Peut-on rechercher la responsabilité personnelle d'un manager public devant le juge judiciaire pour harcèlement moral, alors même que la collectivité employeur a déjà été condamnée à indemniser la victime ?

Oui : les faits de harcèlement moral commis dans le cadre du travail sont constitutifs d'une faute personnelle non dépourvue de tout lien avec le service. La victime dispose alors d'un droit d'option : elle peut agir à son choix contre la collectivité devant le juge administratif ou contre le supérieur fautif (ou un élu) devant le juge judiciaire. Le lien avec le service n'efface pas le caractère personnel de la faute, qui engage la responsabilité de l'agent public sur ses propres deniers. Et ce, même si la victime a déjà obtenu une indemnisation partielle auprès de l'administration. Il appartient simplement au juge judiciaire de veiller à ce que la réparation totale n'excède pas le préjudice subi, en tenant compte des sommes déjà accordées par le juge administratif.

Un agent contractuel de droit public, employé par une association syndicale autorisée (ASA), dénonce des comportements de harcèlement moral imputés à son directeur : reproches répétés, dénigrement et défiance. Après un premier recours rejeté par les prud'hommes, il saisit le juge administratif pour obtenir réparation contre l'ASA.

Débouté en première instance, il obtient gain de cause devant la cour administrative d'appel qui condamne l'employeur à lui payer 3000 euros à titre de dommages-intérêts en réparation des faits de harcèlement moral subis.

Le plaignant demandait également la condamnation personnelle de son supérieur hiérarchique à lui verser 10 000 euros d'indemnités. Sur ce point, il est débouté. En effet la responsabilité personnelle d'un fonctionnaire ne peut être recherchée que devant le juge judiciaire.

Mais la cour administrative d'appel constate que le conseil des prud'hommes, s'est déclaré incompétent pour statuer sur la demande indemnitaire dirigée contre le cadre. Pour éviter un déni de justice, la juridiction administrative saisit le Tribunal des conflits afin qu'il tranche la question de compétence.

Le Tribunal des conflits : kesako ?

Le **Tribunal des conflits** est la juridiction chargée de trancher les litiges relatifs à la compétence entre les deux ordres de juridiction : administratif et judiciaire. Cette juridiction est composée du même nombre de conseillers d'État et de magistrats du siège de la Cour de cassation. Il est compétent pour statuer sur deux types de conflits de compétence différents :

Conflit positif de compétence : il survient lorsque l'administration estime qu'une juridiction judiciaire s'est indûment saisie d'un litige relevant de l'ordre administratif.

- Le préfet adresse un déclinatoire de compétence au juge judiciaire.
- Si le juge judiciaire maintient sa compétence, le préfet élève le conflit positif devant le Tribunal des conflits qui arbitre.

Conflit négatif de compétence : il survient lorsque les deux ordres se déclarent incompétents pour connaître d'un même litige, créant un risque de déni de justice. Après deux décisions d'incompétence (une de chaque ordre), le

justiciable ou le juge saisit le Tribunal des conflits. Effet : le Tribunal attribue la compétence à l'un des deux ordres pour éviter le déni de justice.

Ce dernier rend une décision didactique rappelant les règles applicables avec un raisonnement en trois étapes.

1. Rappel de la distinction fondamentale faute personnelle / faute de service :

Dans le cas où un dommage a été causé à un tiers par la faute personnelle d'un agent public, il appartient à la victime de rechercher la responsabilité personnelle de l'agent public devant les tribunaux judiciaires alors que, dans le cas où le dommage a été causé par la faute du service, la victime doit rechercher la responsabilité de l'administration devant les juridictions administratives.

Cette distinction fonde le régime de répartition des responsabilités : l'administration répond des fautes de service, tandis que les agents publics assument, sur leur patrimoine personnel, les conséquences de leurs fautes personnelles.

De lourdes conséquences

La reconnaissance d'une faute personnelle entraîne deux conséquences majeures pour l'agent public mis en cause :
Il engage sa responsabilité civile sur son propre patrimoine ;
Il ne peut bénéficier de la protection fonctionnelle, et doit donc assurer sa défense à ses frais.

Le Conseil d'Etat ([Conseil d'Etat, 30 décembre 2015, N° 391798 & N° 391800](#))

a identifié trois critères alternatifs permettant de caractériser une faute personnelle détachable des fonctions, excluant la protection de la collectivité :

Les faits révèlent des préoccupations d'ordre privé ;

Ils procèdent d'un comportement incompatible avec l'exercice des fonctions publiques ;

Ou ils présentent une particulière gravité, eu égard à leur nature ou aux conditions dans lesquelles ils ont été commis.

En l'espèce, le Conseil d'État juge qu'un élu poursuivi pour détournement de fonds publics "en raison de l'usage privatif de véhicules de sport financés par des deniers publics, révélant une préoccupation d'ordre privé" et pour des propos incitant à la haine raciale, incompatibles avec l'exercice de fonctions publiques, ne peut bénéficier de la protection fonctionnelle de la commune.

2. Faute personnelle non dépourvue de tout lien avec le service : droit d'option de la victime

Dans le cas où le dommage a été causé par une faute qui, bien que personnelle, n'est pas dépourvue de tout lien

avec le service, la victime peut demander à être indemnisée de la totalité du préjudice subi soit à l'administration, devant les juridictions administratives, soit à l'agent responsable, devant les tribunaux judiciaires.

Dans le célèbre arrêt Époux Lemonnier (CE, 26 juillet 1918), le Conseil d'État a jugé que la circonstance qu'un accident résulte d'une faute personnelle de l'agent "ne" pouvant entraîner sa condamnation devant les tribunaux judiciaires "ne" ne prive pas la victime du droit d'agir directement contre la personne publique.

Comme l'expliquait Léon Blum, commissaire du gouvernement :

si la faute personnelle « a été commise dans le service, ou à l'occasion du service, (...) la faute se détache peut-être du service – c'est affaire aux tribunaux judiciaires d'en décider –, mais le service ne se détache pas de la faute. Alors même que le citoyen lésé posséderait une action contre l'agent coupable, alors même qu'il aurait exercé cette action, il possède et peut faire valoir une action contre le service. ».

Dans cette espèce, il était reproché au maire d'une commune rurale du Tarn une grave faute d'imprudence en autorisant l'organisation d'un stand de tir sur les rives d'une rivière lors d'une fête locale dans des conditions telles que les balles pouvaient frapper la rive opposée et menacer les promeneurs attirés par un chemin de promenade récemment aménagé : bien que le maire avait été alerté sur le fait que des promeneurs avaient failli être blessés, il s'était contenté de donner des consignes de sécurité aux tireurs sans ordonner l'arrêt de cette tradition qui attirait un nombreux public. Jusqu'à ce qu'une passante, circulant sur la rive opposée, soit finalement grièvement blessée au visage... Saisie au civil d'une demande de dommages-intérêts contre le maire, la cour d'appel de Toulouse avait de son côté retenu la faute personnelle du maire estimant que « *la faute grossière et inexcusable dont il s'est rendu coupable n'est pas, en droit, l'exercice de sa fonction, mais une défaillance personnelle, qui engage sa propre responsabilité* ».

Ainsi la victime peut agir contre la collectivité, même si la faute est personnelle et engage aussi l'agent ou l'élu fautif. Cette jurisprudence opère un véritable transfert du risque d'insolvabilité : ce risque ne pèse plus sur la victime, mais sur la collectivité, qui devra indemniser le préjudice. Elle conserve toutefois un recours contre l'auteur de la faute, sous réserve que celui-ci soit solvable.

3^e Responsabilité administrative ET responsabilité civile personnelle

Enfin le Tribunal des conflits rappelle un dernier point important :

"La victime] peut aussi, dans le respect du principe de réparation intégrale du préjudice subi, saisir le juge judiciaire d'une demande recherchant la responsabilité personnelle de l'agent public, pour la réparation d'une partie de son préjudice, et saisir le juge administratif d'une demande recherchant la responsabilité de la personne publique pour une autre partie.

Ainsi en cas de faute personnelle non dépourvue de tout lien avec le service, la victime peut cumuler les actions : engager la responsabilité de l'administration devant le juge administratif et celle de l'agent ou de l'élu fautif devant le juge judiciaire. Toutefois, elle ne peut obtenir une indemnisation supérieure à son préjudice réel. Il appartient donc au juge judiciaire de veiller à ce que la réparation totale n'excède pas le dommage subi, en tenant compte des sommes déjà accordées par le juge administratif (ici, 3 000 € par la CAA de Marseille).

Recours de la collectivité contre le responsable

La collectivité condamnée peut, et même doit, exercer un recours contre l' élu ou l'agent fautif pour obtenir le remboursement des sommes versées à la victime. Ce recours relève de la compétence des juridictions judiciaires. Le Tribunal des conflits l'a rappelé dans une décision du 18 février 2013 ([Tribunal des conflits, 18 février 2013, NÂ° 13-03889](#)) concernant un maire condamné pour harcèlement sexuel et moral sur plainte de trois agents : l'action subrogatoire exercée par la commune *"tend au recouvrement de la créance de nature privée née des sommes versées aux agents communaux victimes des agissements de celui-ci, auxquels elle a accordé sa protection à l'occasion des poursuites judiciaires dont il a fait l'objet au titre de sa faute personnelle"*. Ainsi la juridiction judiciaire est compétente pour connaître de la contestation par l'intéressé du titre exécutoire dès lors qu'une faute personnelle lui est imputable.

Nature de la faute	Responsable	Juridiction compétente
Faute de service	Responsabilité de la collectivité	Juge administratif
Faute personnelle	Responsabilité personnelle de l' élu ou du fonctionnaire fautif	Juge judiciaire
Cumul de fautes (faute de service et faute personnelle)	Responsabilité de l' élu ou du fonctionnaire fautif et/ou de la collectivité (droit d'option de la victime). Au final par le jeu des voies de recours : partage de responsabilités entre la collectivité et l'agent public fautif	Juge administratif et/ou judiciaire (selon l'option retenue par la victime)
Faute personnelle non dépourvue de tout lien avec le service	Responsabilité personnelle de l' élu ou du fonctionnaire fautif et/ou de la collectivité (droit d'option de la victime). Au final par le jeu des voies de recours, la charge de l'indemnisation incombe intégralement à l' élu ou à l'agent fautif sous réserve qu'il soit solvable	Juge administratif et/ou judiciaire (selon l'option retenue par la victime)

Harcèlement moral = faute personnelle

Le Tribunal des conflits confirme pour l'occasion que des faits de harcèlement moral sont constitutifs d'une faute personnelle. Il en résulte :

1Â° Que **l' élu ou le fonctionnaire fautif est responsable sur ses deniers personnels de l'indemnisation des victimes**. Un maire reconnu coupable de harcèlement moral a ainsi été condamné à verser 100 000 euros (50 000 euros chacun) à deux agents ([Harcèlement moral : un maire condamné à verser sur ses deniers personnels 100 000 euros de dommages intérêts à deux cadres territoriaux](#)).

2Â° **L'octroi de la protection fonctionnelle pour l' élu ou le fonctionnaire poursuivi peut être sujet à débat et contesté en justice.**

La cour administrative d'appel de Versailles en a jugé de même pour des injures publiques (CAA de VERSAILLES, 03/10/2025, NÂ° 24VE00444) et ce **même si l' élu n'a pas été condamné pénalement** : " *Si la qualification retenue par le juge pénal ne suffit pas par elle-même à regarder une faute comme étant détachable des fonctions, l'absence de condamnation pénale ne fait pas davantage obstacle, par principe, à regarder la faute comme étant détachable de*

ces fonctions. Les propos employés par le maire de la commune, compte tenu de leur caractère excessif et outrancier, quand bien même ils ont été tenus au cours d'une séance d'un conseil municipal, dont il ne ressort pas des pièces du dossier qu'ils ont pu être motivés par des propos d'une violence équivalente de la part en particulier de M. G., procèdent d'un comportement incompatible avec les obligations qui s'imposent dans l'exercice de fonctions publiques et sont constitutifs d'une faute détachable des fonctions du maire. La commune (...) n'est donc pas fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif d'Orléans a jugé que la protection fonctionnelle ne pouvait pas légalement lui être accordée".

Sans oublier que l'octroi trop généreux de [la protection fonctionnelle peut constituer un détournement de fonds publics](#) !

80 % des élus se méprennent sur l'étendue réelle de la protection fonctionnelle



Près de 80 % des élus estiment que leur collectivité doit leur accorder automatiquement la protection fonctionnelle en cas de poursuites pénales liées à leur mandat. C'est ce qu'il résulte de l'[étude 2025 conduite par le Courrier des maires et SMACL Assurances](#). Une perception pourtant éloignée de la réalité juridique : l'octroi de la protection fonctionnelle n'est ni automatique ni une garantie absolue, mais soumis à des conditions strictes.

L'occasion de rappeler que [selon nos chiffres](#), plus de 60 % des élus et fonctionnaires poursuivis, bénéficient au final d'une décision qui leur est favorable. D'où l'intérêt pour ceux-ci de disposer d'un contrat d'assurance personnelle qui les couvre dans l'exercice de leurs fonctions. C'est l'objet des contrats "[Sécurité élus](#)" et "[Sécurité fonctionnaires territoriaux](#)" que propose SMACL Assurances.

[Tribunal des conflits, 6 octobre 2025, n° C4352](#)