

<https://www.observatoire-collectivites.org/spip.php?article559>

Harcèlement moral et collectivités locales

- Juridiscopes - Responsabilité pénale des acteurs de la vie territoriale et associative -



Date de mise en ligne : mardi 15 mars 2005

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

Trois ans après l'entrée en vigueur de la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002, la cocotte du harcèlement moral siffle de plus belle, même si la jurisprudence semble décidée à y mettre le holà. Les collectivités locales ne sont pas à l'abri et commencent à réagir en instaurant des procédures de médiation.

.

Les faits

Trois ans après l'entrée en vigueur de la loi de modernisation sociale réprimant le harcèlement moral, qu'est-ce qui relève ou non du harcèlement ? Comment démêler le vrai du faux ? Comment déceler les situations à risque ? Comment faire la part du stress, voire des relations banalement conflictuelles ?

Il est vrai que le harcèlement ne se manifeste jamais de façon spectaculaire mais par un faisceau de "petits" faits qui, pris individuellement, sont rarement répréhensibles. C'est leur accumulation, leur répétitivité, et surtout l'intention insidieuse de nuire, voire de détruire, qui sont constitutives du délit, puisque désormais le harcèlement moral est passible d'une condamnation pénale.

Cela dit, lorsque la justice s'en mêle, il est déjà trop tard. Le mal est fait : le harcèlement a fait son œuvre destructrice, morale, sociale et professionnelle, ne laissant au harcelé que l'issue du prétoire et/ou de la mutation.

Dans un domaine où tabou et non-dit rendent le dialogue si difficile, la voie de la conciliation est très étroite. Mieux vaut pourtant s'efforcer, le plus en amont possible, de lui donner sa chance.

La boîte de Pandore est ouverte

Le seuil de l'intolérable a-t-il été atteint en raison d'une dégradation subite des relations de travail ou est-ce la médiatisation du harcèlement moral qui a souligné l'urgence d'une intervention législative ?

La concomitance des dates entre la sortie d'ouvrages à succès et le vote de la loi peut à ce titre laisser perplexe : le droit a-t-il pour rôle de suivre des modes en répondant systématiquement aux attentes sociales (spontanées ou provoquées) ou doit-il prendre suffisamment de recul pour pouvoir réguler sereinement les rapports sociaux ?

Eternel débat. Toujours est-il qu'en pénalisant le harcèlement moral le législateur a pris le risque de dénaturer les conflits sociaux en conflits de personnes : lorsque ce ne sont plus les institutions (direction/ syndicat) mais des individus (agresseur/victime) qui s'opposent, chacun avec sa propre sensibilité, le sociologue Jean-Pierre Le Goff a

raison de craindre "davantage de place pour la perversion" avec "l'installation d'un climat de suspicion généralisée, voire des tentations de lynchage".

Certains chefs de service se demandent s'il leur est encore possible d'adresser des remontrances aux personnes placées sous leur autorité et des juristes soulignent que rien ne s'oppose en droit à des plaintes pour harcèlement d'un directeur contre un syndicaliste jugé un peu trop véhément... Crispation d'autant plus perverse que cette personnalisation des conflits pourrait occulter la dimension politique et économique des rapports sociaux.

Alors pourquoi l'Observatoire de la SMACL s'intéresse-t-il aujourd'hui au harcèlement, au risque d'en ouvrir davantage la boîte de Pandore ?

En fait, ce dossier réactualisé est le fruit des travaux conduits en 2002, à la demande de plusieurs partenaires de l'Observatoire qui au regard de la poussée de questionnements - voire d'inquiétude - de leurs adhérents, sont légitimement en quête d'analyse juridique et de conseil, face à un délit si difficile à percevoir, à décrire et à maîtriser.

De fait si les déclarations pour harcèlement reçues par la SMACL sont toutes l'expression d'un profond mal-être au travail, il n'est pas toujours évident de leur donner une qualification juridique.

Dès lors, si le recours à la justice est parfois le seul moyen de rétablir la victime dans ses droits - sinon dans sa dignité - et de faire entendre raison au responsable, il reste que dans bien des cas l'issue d'une procédure judiciaire, longue et coûteuse, est incertaine.

C'est pourquoi prévention et médiation doivent être privilégiées. L'éclairage apporté par l'Observatoire Smacl peut y contribuer utilement, pour que la plus grande place soit laissée au dialogue et que la voie judiciaire ne soit utilisée qu'en dernier recours.

-

Ce qui n'est pas du harcèlement

Si la moindre manifestation d'autorité était assimilée à du harcèlement, les collectivités locales, comme les entreprises, deviendraient vite ingérables. C'est l'un des dangers inhérents à la médiatisation de cette nouvelle notion. D'ailleurs, Marie-France Hirigoyen, après avoir « mis le feu aux poudres » a pris le soin dans son second ouvrage de préciser que tout ne devait pas être assimilé à du harcèlement. C'est ainsi qu'elle écarte notamment :

-

- **Le stress**

Si toute situation de harcèlement peut commencer par générer du stress avant de dégénérer en dépression, toute situation de stress n'est pas constitutive de harcèlement. En effet, même si l'on peut discuter de son efficacité, le but du management par le stress est non pas de détruire ou d'écarter une personne mais de la conduire à plus de productivité. Ainsi le stress généré par l'organisation d'une manifestation importante n'est pas constitutif de harcèlement. Une fois l'événement terminé, la situation de stress cessera après quelques jours de repos compensateurs. En revanche, le repos ne solutionne pas les problèmes de la personne harcelée. Il se peut même qu'à son retour le harcèlement redouble d'intensité, le harceleur ayant profité de l'absence de sa victime pour l'isoler un peu plus. Toujours est-il, comme le souligne Alberto Puppo, que la frontière entre le harcèlement et le management par le stress n'est pas toujours évidente, ne serait-ce qu'en raison de la difficulté pour le subordonné

d'interpréter les consignes qu'il reçoit : lui met-on la pression « parce qu'on attend plus de lui ou parce qu'on ne veut plus de lui » ?

- - **Le conflit**

Ce n'est pas parce que l'on a un litige avec son employeur que l'on est harcelé ! Que l'on soit contraint d'apporter cette précision témoigne de la grande confusion qu'a pu faire naître une notion aux contours mal définis. Marie-France Hirigoyen cite ainsi l'exemple d'une fonctionnaire s'estimant victime de harcèlement parce que son supérieur hiérarchique lui avait refusé une formation pour ne pas perturber le bon fonctionnement du service ! Smacl est aussi confrontée à ce type d'assimilations hâtives qui relèvent moins de la malveillance que de la méconnaissance. En effet, sauf à prendre un caractère quasi-systématique et relever de décisions purement arbitraires, les conflits opposant un fonctionnaire à sa collectivité relatifs au traitement, au versement d'une prime, à un avancement, à une demande de formation, à une notation, à une procédure disciplinaire... ne sont pas constitutifs de harcèlement. Ce sont des litiges individuels du travail classiques qui témoignent d'un conflit ouvert alors que le harcèlement repose souvent sur du non-dit sans qu'il soit toujours possible de déférer une décision devant les tribunaux.

- - **Les contraintes professionnelles**

Les horaires, les pouvoirs respectifs de chacun, les règles d'hygiène et de sécurité,... constituent autant de règles dont l'employeur est en droit d'exiger le respect sans que cela ne constitue du harcèlement. Et ce même si ce rappel à l'ordre est systématique à chaque écart de conduite ! Kaira Bouderbali cite ainsi le cas d'une fonctionnaire travaillant dans le service communication d'une administration qui a porté plainte pour harcèlement contre son supérieur hiérarchique car ce dernier lui rappelait les règles de l'art chaque fois qu'elle les transgressait. On comprend mieux dans ces conditions que la répression du harcèlement ait pu engendrer chez les décideurs territoriaux une certaine crispation, d'aucuns se demandant s'ils pouvaient encore formuler des remontrances répétées à l'encontre de leurs subordonnés fautifs sans être traduits devant les tribunaux ! Et de s'interroger s'il n'était pas préférable d'engager une procédure disciplinaire au moindre écart de conduite pour éviter toute suspicion !

- - **Les mauvaises conditions de travail**

Les mauvaises conditions de travail ne sont pas constitutives en elles-mêmes de harcèlement : elles ne résultent pas d'une volonté de nuire mais sont généralement l'expression de contraintes budgétaires. Dès lors la revendication légitime de meilleures conditions de travail relève de l'action syndicale et non de l'action judiciaire pour harcèlement. Toutefois les mauvaises conditions de travail peuvent être aussi utilisées par le harceleur contre une cible déterminée dans le but de l'isoler ou de la faire craquer. Il s'agit là d'ailleurs de l'une des manifestations classiques du harcèlement : on ôte à la victime ses outils de travail, voire on la place, parfois au sens littéral du terme, dans un placard sans aucune affectation.

- - **Les personnes paranoïaques ou hypersensibles**

Se trouver confronté à un agent paranoïaque, voilà bien la hantise de nombreux directeurs de ressources humaines. Et la sur-médiatisation du harcèlement pourrait bien avoir suscité des vocations ! Or s'il est généralement facile de confondre les personnes paranoïaques, certaines d'entre elles savent adapter leur discours à leur interlocuteur, rendant leur piège d'autant plus redoutable. L'accusation de harcèlement peut alors devenir une technique de harcèlement ! Par ailleurs, sans être paranoïaques, certaines personnes sont hypersensibles et prennent de travers la moindre remontrance. Elles peuvent alors être tentées de voir du harcèlement ou d'autres ne décèleraient que l'expression de conflits interpersonnels classiques.

•

Les manifestations du harcèlement

Impossible de dresser une liste exhaustive des symptômes du harcèlement ! On peut néanmoins esquisser une typologie de ses manifestations, avec un trait commun : la volonté de nuire, sinon de détruire.

•

- **La provocation à la faute**

On ne donne pas au fonctionnaire les moyens matériels, humains et intellectuels indispensables à l'exercice de sa mission. C'est ainsi qu'on va lui retirer - voire même dégrader - ses outils de travail, que l'on ne lui affectera plus de personnel ou de moyens budgétaires, que l'on ne lui délivre pas les informations utiles à l'exercice de sa mission, qu'elle ne sera plus conviée aux réunions de travail intéressant son service... Un code d'accès à l'ordinateur qui change, un téléphone qui disparaît, un cadenas de casier détérioré peuvent alors être autant de signes d'une déchéance progressive. Cette forme de harcèlement peut se révéler d'autant plus sournoise qu'il n'est pas toujours évident de déterminer - puis de prouver - qui en est à l'origine, et que son but ultime peut être d'imputer au fonctionnaire une faute professionnelle justifiant une procédure disciplinaire. L'attribution de tâches supérieures aux compétences de l'agent, la fixation d'objectifs irréalistes ou incompatibles entre eux, une surcharge volontaire de travail sont alors autant de moyens plus perniciose les uns que les autres pour pousser la victime à la faute.

•

- **L'arbitraire**

Il s'agit ici d'attaques plus directes mais qui n'en sont pas moins déstabilisantes : toutes les décisions du fonctionnaire seront contestées et son travail constamment critiqué sans que cela ne soit justifié ; ses droits (congés, primes, formation, horaires...) seront remis en cause par des décisions explicites ou par des tracasseries administratives inhabituelles ; il sera mal noté et/ou fera l'objet d'une procédure disciplinaire sans avoir commis de faute... En somme le fonctionnaire sera soumis à un pouvoir arbitraire.

•

- **L'humiliation**

Si l'humiliation est le dénominateur commun à la plupart des formes de harcèlement, elle est dans certains cas plus particulièrement recherchée : critiques virulentes en public, propos ou gestes méprisants, injures, moqueries en tout genre, attribution de tâches ne correspondant pas aux compétences et aux qualifications de la personne... Alberto Puppo cite ainsi le cas d'un chef des services des sports d'une collectivité qui, à la suite d'un changement de

majorité, a été affecté à des travaux d'entretien. Sans parler de tous ceux qui, quel qu'en soit le motif, sont mutés dans des placards sans aucune affectation correspondant à leur grade.

- - **L'isolement**

L'isolement de l'agent est aussi une conséquence commune à la plupart des formes de harcèlement. Il n'en demeure pas moins que des stratégies particulières peuvent accélérer ce processus : on interrompt sans cesse la victime au cours des réunions, on ne lui adresse plus la parole, on refuse ses demandes d'entretien, on installe son bureau à l'écart des autres. De fait, les réaménagements de l'espace au sein des collectivités ne sont pas toujours rationnels et dictés par les besoins du service. Et comme par ailleurs la disgrâce est contagieuse il est très fréquent que les collègues, par peur de représailles, ne parlent plus eux mêmes à la victime.

- - **La rumeur**

La diffamation est une arme particulièrement redoutable dans les mains d'un harceleur dans la mesure où elle peut avoir des conséquences irréversibles, notamment dans la vie d'un couple. Elle peut être d'autant plus redoutable qu'elle peut prendre la forme de la rumeur dont on ne sait jamais qui en a été l'instigateur et comment l'arrêter.

- - **Les violences**

Les violences physiques peuvent tout à fait s'inscrire dans un processus de harcèlement. C'est ainsi que le documentaire diffusé sur France 5 (op.cit) a suivi le combat juridique d'un employé d'une entreprise privée qui était un véritable souffre-douleur pour ses collègues dont les agissements étaient implicitement couverts par la hiérarchie. Ces violences physiques peuvent être plus indirectes lorsque l'on affecte l'agent à des travaux dangereux ou incompatibles avec sa santé dans l'espoir qu'il se blesse ou qu'il ne puisse exécuter les missions qu'on lui confie.

Une définition légale

La loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 a intégré de nouvelles dispositions dans le Code du travail (articles L 122-49 et suivants) et dans la loi du 13 juillet 1983 portant droit et obligations des fonctionnaires (article 6 quinquies). Elle comporte également un volet répressif puisque l'article 222-33-2 nouveau du Code pénal rend passibles d'une peine d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende ceux qui ont harcelé "autrui par des agissements répétés ayant 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". Cette définition volontairement ouverte laisse de nombreuses questions en suspens...

- - **Quels agissements incriminés ?**

L'imagination des harceleurs a été trop prolifique pour être enfermée dans une définition précise. Aucune liste n'aurait pu être exhaustive. On regrette cependant le manque de précision sur le caractère illicite, infondé ou

disproportionné des actes incriminés. La notion d'agissements répétés permet néanmoins de dégager certains enseignements :

- Elle englobe des manœuvres, des manigances, des manèges (synonymes donnés par le "Larousse") qui ne se résument pas à des décisions faisant grief. En ce sens, précise le professeur Frédéric Rolin, la notion de harcèlement apporte incontestablement un plus par rapport aux régimes juridiques de la sanction déguisée ou du détournement de pouvoirs connus du droit administratif dans la mesure où elle permet d'appréhender une accumulation de faits quotidiens qui, en eux-mêmes, n'auraient pu faire l'objet d'aucun recours ;
- Il faut une répétition. C'est dire qu'un acte unique, ne suffit pas à caractériser le harcèlement. On relèvera d'ailleurs au passage que la répétition est déjà incluse dans le terme d'agissements qui suppose une pluralité d'actes.

- - **Faut-il une intention de nuire ?**

Les agissements doivent avoir pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail. Cette nuance a son importance, car la dégradation des conditions peut donc avoir été voulue (pour objet) ou non (pour effet). Cette subtilité rend délicate l'appréciation du caractère intentionnel ou non de cette infraction. Les puristes répondront que ce n'est que lorsque la loi le prévoit spécifiquement qu'il peut y avoir délit par négligence ou imprudence selon les distinctions établies par l'article 121-3 du Code pénal, et que tel n'est pas le cas en l'espèce. Toujours est-il qu'en pratique, il ne sera pas nécessaire au juge de constater que la dégradation des conditions de travail ait été recherchée pour caractériser l'infraction. C'est dire que des maladresses de management peuvent en théorie être pénalement sanctionnées !

- - **Faut-il une atteinte effective à la santé ?**

Il faut que la victime ait subi une dégradation de ses 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. L'adjectif susceptible a son importance dans la mesure où il induit qu'il n'est pas nécessaire que toutes ces conséquences se réalisent pour caractériser l'infraction. Etant donné que de mêmes agissements ne sont pas susceptibles de produire les mêmes conséquences sur toutes les victimes, on peut craindre une certaine subjectivité.

- - **Qui peut être déclaré responsable ?**

Tous ceux qui ont commis les agissements de harcèlement peuvent être poursuivis en qualité d'auteur de l'infraction sans aucune restriction quant à leur qualité : ce peut être un supérieur (on parle alors de harcèlement descendant), un subordonné (harcèlement ascendant), ou un collègue (harcèlement horizontal). Dans 90% des cas le harcèlement est descendant mais des collègues peuvent être complices parce qu'ils ont peur de représailles ou parce qu'ils ont reçu des consignes en ce sens.

-

Les précisions jurisprudentielles

L'agent qui s'estime victime de harcèlement peut saisir la justice prud'homale s'il relève du droit privé (Conseil de

prud'homme, puis chambres sociales de la Cour d'appel et de la Cour de cassation) ou administratives s'il s'agit d'un fonctionnaire. Dans les cas les plus graves il peut aussi porter l'affaire au pénal. Il reste que pour l'heure les juridictions semblent réticentes à retenir le harcèlement. Et si la largesse de la définition juridique se retournait finalement contre les vraies victimes noyées dans le flot des déclarations ?

- - **La nécessité d'un acharnement personnel**

-Â» Tribunal correctionnel de Paris 25 octobre 2002 : une salariée d'un groupe de communication a fait citer directement devant le tribunal son supérieur hiérarchique. A l'appui de sa plainte pour harcèlement moral elle invoque :

« - le déménagement de son bureau, sans information préalable, de l'étage stratégique de la direction vers le rez de chaussée dans un local non aménagé ressemblant à un réduit et placé géographiquement à l'opposé de son équipe,
- l'éviction des comités de direction de la société et de l'organigramme de direction,
- l'exclusion de certaines réunions de travail,
- la censure de nombreuses informations relatives aux projet dont elle avait la charge
- l'accroissement constant de sa charge de travail et définition d'objectifs impossibles à réaliser, ordres contradictoires et demandes formulées la veille pour le lendemain,
- comportements humiliants, vexatoires et dégradants. »

Après avoir entendu les témoins avancés par les deux parties, le tribunal conclut à la relaxe du prévenu. Les magistrats relèvent à cet égard que le « délit nécessite, pour être constitué, l'existence de faits objectifs non dénaturés par des considérations objectives ». Pour le tribunal, les faits soumis à son appréciation ne sont pas pénalement répréhensibles dans la mesure où ils s'analysent « en des conséquences, à tort ou à raison mal ressenties par le salarié, des contraintes imposées par les impératifs de gestion inhérents à la vie de toute entreprise développant son activité dans un contexte par essence concurrentiel et conduisant parfois à la remise en question de situation acquise ». Et les magistrats de conclure « qu'il ne ressort pas indubitablement de l'examen des éléments d'appréciation soumis au tribunal que les griefs avancés par la partie civile caractérisent au sens de la loi un acharnement exercé personnellement contre elle par [le prévenu] ».

- > Cour d'appel Aix-en-Provence 1er avril 2004 : Voir ["Management orageux ou harcèlement moral ?"](#)

- - **L'exercice du pouvoir disciplinaire ne constitue pas à lui seul du harcèlement**

-Â» Cour de cassation chambre sociale 16 juin 2004 : un chauffeur de taxi se prétendait victime de harcèlement moral au motif qu'il avait fait l'objet de deux sanctions disciplinaires irrégulières en l'espace d'un mois et quatre jours. La chambre sociale de la Cour de cassation censure les premiers juges d'avoir acquiescé à la demande du salarié alors que « l'exercice par l'employeur de son pouvoir disciplinaire ne caractérisait pas à lui seul un harcèlement moral. »

-Â» Cour de cassation chambre sociale 6 octobre 2004 : n'est pas suffisant à caractériser le harcèlement moral des brimades répétées pour le respect des horaires et la mise en œuvre de trois procédures sur une même période de six mois.

- - **Le harcèlement suppose la conjonction et la répétition de décisions arbitraires**

– > [Cour de cassation chambre sociale 27 octobre 2004](#) : est victime de harcèlement la salariée qui fait « l'objet d'un retrait sans motif de son téléphone portable à usage professionnel , de l'instauration d'une obligation nouvelle et sans justification de se présenter tous les matins au bureau de sa supérieure hiérarchique, de l'attribution de tâches sans rapport avec ses fonctions, faits générateurs d'un état dépressif médicalement constaté nécessitant des arrêts de travail ».

- - **Harcèlement moral et violences volontaires**

– > [Cour de cassation chambre criminelle, 16 mars 2004](#) : Violences volontaires ou harcèlement moral ?

– > **TGI Bordeaux, ordonnance du juge d'instruction du 19 octobre 2004** : Voir [Harcèlement moral ou affirmation légitime de l'autorité du maire ?](#)

-

Comment s'en sortir ?

Briser le mur du silence

Ce n'est pas pour rien que le harceleur recherche l'isolement professionnel et psychologique du harcelé : c'est le meilleur moyen de précipiter sa descente aux enfers. S'en sortir, autrement dit refuser de se laisser entraîner sur la planche savonnée du cauchemar, c'est d'abord avoir la volonté de rompre cet isolement. Oui mais comment ? En portant plainte ? Franchir le Rubicon ne reviendrait-il pas à couper les ponts avec la collectivité et annihiler tout espoir d'un retour à la normal ? Mais alors comment rompre cet isolement qui finit par nourrir plus la rancœur que l'espoir ? **Parler**. En parler à un médiateur s'il en existe un. A défaut, à son association professionnelle, à son syndicat, à une association de victimes. A son assureur aussi et, par là, à son avocat. **Consulter un avocat**, ce n'est pas forcément s'engager sur la voie judiciaire. C'est recevoir aides et conseils pour y voir plus clair. Et d'abord pour tenter de répondre à cette lancinante question : « Suis-je vraiment victime de harcèlement ou suis-je devenu parano ? »

- - **Journal intime**

Les associations de victimes conseillent généralement de tenir un journal intime afin de ne pas perdre le fil des événements. Romain Schmitt, délégué de l'Association des juristes des collectivités territoriales auprès de l'Observatoire Smacl, conseille pour sa part de se pré-constituer des preuves avant la mise à l'index : le harceleur devra en effet pouvoir justifier objectivement pourquoi le fonctionnaire qui, jusqu'ici était bien noté et avait de très bonnes appréciations, se retrouve subitement marqué au fer rouge !

- - **Des témoins**

Le recours à des témoignages peut relever dans certains cas du véritable parcours du combattant tant les collègues

de travail peuvent avoir peur de compromettre leur propre avenir professionnel même s'ils bénéficient en droit d'une protection statutaire. Il peut être intéressant alors de penser à solliciter des personnes qui ne sont plus placées sous l'autorité du harceleur et qui peuvent donc parler plus librement.

- - **Faire constater**

Lorsque le harcèlement est matérialisé par une mise au placard au sens littéral du terme, il peut également être intéressant de le faire constater. Certains avocats ont ainsi tenté et parfois obtenu le recours à des huissiers de justice. Le professeur Frédéric Rolin se demande pour sa part si la procédure du constat d'urgence de l'article R 531-1 du Code de justice administrative, ne serait pas plus appropriée à ces situations dans la mesure où son taux de réussite est très élevé. Une collectivité peut ainsi voir débarquer un tiers judiciairement habilité à venir constater les conditions matérielles de travail d'un agent. Le fonctionnaire pour sa part préserve ainsi ses droits sans fermer la porte au dialogue puisque le constat d'urgence n'est pas nécessairement lié à une action principale au fond. Il reste que cette procédure ne peut être utilisée que lorsque le harcèlement se manifeste par des faits qui peuvent être matériellement constatés.

- - **Protection fonctionnelle**

Ultime recours, l'action judiciaire est hélas un constat d'échec. Mieux vaut tout faire pour l'éviter. La protection fonctionnelle peut alors constituer une utile alternative, moins traumatisante puisque l'affaire a encore à ce stade la possibilité d'être réglée "en famille", avec la collectivité au plus haut niveau pour arbitre. Officiellement saisie, la collectivité est légalement tenue de pourvoir à la protection de l'agent harcelé comme à celle... du harceleur - présumé innocent. Voilà un excellent moyen de briser le mur du silence, principal levier de tout harcèlement. Ainsi la collectivité est appelée à prendre toute mesure adaptée à la situation. Sauf si, à l'encontre de l'un ou de l'autre, elle dispose d'éléments de faits suffisants pour l'autoriser à récuser ladite obligation de protection. Libre alors au harcelé ou au harceleur de contester ce refus devant le tribunal administratif. Mais attention, comme l'action judiciaire, le recours à la protection fonctionnelle doit être fondé sous peine d'un effet boomerang : la dénonciation calomnieuse est dans tous les cas un délit.

- - **Droit de retrait**

Le décret 2000-542 du 16 juin 2000 consacre le droit de retrait dans la fonction publique territoriale : « Aucune sanction ne peut être prise, aucune retenue de rémunération ne peut être effectuée à l'encontre d'agents qui se sont retirés d'une situation de travail dont ils avaient un motif raisonnable de penser qu'elle présentait un danger grave et imminent pour leur vie ou pour leur santé ». Cette disposition est-elle applicable aux cas de harcèlement ? Le débat reste ouvert. Alberto Puppo fait ainsi observer qu'au cours des débats parlementaires cette possibilité a été explicitement écartée. Pour sa part, le professeur Frédéric Rolin insiste sur la notion de "motif raisonnable" qui autorise une certaine souplesse dans l'appréciation du danger. De fait, cette procédure peut être d'autant plus intéressante qu'elle va entraîner l'intervention du Comité d'hygiène et de sécurité, qu'une enquête sera diligentée et qu'en cas de désaccord persistant sur la réalité du péril ou sur les moyens d'y mettre fin, un recours est possible à l'inspection du travail. Toujours est-il que cette faculté ne doit pas être utilisée à la légère tant il est vrai, insiste Kaira Bouderbali, qu'elle peut déboucher sur le constat d'un abandon de poste. Aussi pour se border juridiquement mieux vaut, dans un premier temps, solliciter le bénéfice de la protection fonctionnelle.

-

La charge de la preuve

La loi 2003-6 du 3 janvier 2003 a modifié le régime de la preuve instauré par la loi de modernisation sociale. La victime doit désormais « établir des faits (et non plus des éléments de faits) qui permettent de présumer (et non plus de laisser supposer) l'existence d'un harcèlement ». Il appartient toujours alors à la personne mise en cause de prouver que ses agissements ne sont pas constitutifs de harcèlement et que ses décisions étaient fondées sur des éléments objectifs.

On peut réellement se demander si ces retouches auront une réelle incidence pratique. Ce d'autant plus que le Conseil constitutionnel avait déjà précisé dans sa décision du 12 janvier 2002 :

- que ces dispositions ne dispensaient pas la victime d'établir la matérialité d'éléments de "faits précis et concordants" ;
- que cet aménagement de la charge de la preuve n'était applicable qu'aux litiges civils et non à la matière pénale où s'applique le principe de la présomption d'innocence.

On peut même se demander si, en s'enorgueillissant d'un durcissement du régime de la preuve devant la justice civile, le législateur ne va pas inciter les victimes à saisir les juridictions pénales qui disposent de moyens autrement plus contraignants (garde à vue, interrogatoires, perquisitions, contrôle judiciaire...).

Protection du plaignant et présomption d'innocence

La loi de modernisation sociale a inséré un article 6 quinquies dans la loi du 13 juillet 1983 pour protéger salariés et fonctionnaires qui ont dénoncé des agissements de harcèlement dont ils ont été victimes ou témoins : 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 leur encontre de ce seul fait. Reste à savoir comment concilier protection du plaignant et présomption d'innocence de la personne accusée.

La garantie accordée au plaignant doit être mise en perspective avec les obligations mises à la charge des collectivités de protéger le fonctionnaire qui fait l'objet de violences ([article 11 de la loi du 13 juillet 1983](#)) et de « veiller à la sécurité et à la protection de la santé des agents placés sous leur autorité » (article 2 du décret du 16 juin 2000). Il en résulte que la collectivité a le devoir de prendre toutes les mesures nécessaires à la prévention et à la résorption des situations de harcèlement.

En cas de défaillance de la collectivité dans son obligation de protection, l'agent pourra demander réparation de tous les préjudices résultant des agressions subies, y compris le préjudice moral non pris en compte sur la législation des accidents de service. La victime pourra ainsi demander à son employeur de faire cesser les agissements dont il est l'objet. Si sa demande est rejetée, l'agent pourra attaquer le refus de protection devant les juridictions administratives.

Comme le soulignent Francis Mallol et Kaira Bouderbali dans leur ouvrage « Pour en finir avec le harcèlement », outre l'annulation de la décision de rejet, la victime pourra demander au juge, y compris des référés, qu'il ordonne à la collectivité, le cas échéant sous astreinte, de prendre les mesures appropriées pour assurer la protection efficace de son agent. Sur la base d'une telle décision de justice il serait beaucoup moins inconfortable juridiquement pour l'agent d'exercer, le cas échéant, son droit de retrait si la situation mettant en danger sa santé n'évolue pas.

Mais comment concilier cette obligation de protection avec le principe de présomption d'innocence ?

Si des poursuites pénales ont été engagées, la collectivité peut, par respect pour le principe de la présomption d'innocence, et dès lors qu'elle ne dispose pas des éléments suffisants pour apprécier par elle-même si une faute personnelle a été commise, décider d'accorder aussi sa protection à l'agent mis en cause, notamment par la prise en charge des frais d'avocats nécessaires à sa défense. Mais tant qu'un jugement définitif n'est pas intervenu sur le fond, ou en l'absence de plainte au pénal, la collectivité peut être dans une situation très inconfortable si elle ne dispose pas d'éléments suffisants pour juger du caractère avéré ou non du harcèlement : elle ne peut ni prendre de mesures contre le plaignant, ni sanctionner disciplinairement la personne mise en cause. Pourtant si elle ne fait rien, sa responsabilité pourra être engagée... Si aucune conciliation n'est possible entre les protagonistes la seule issue est-elle pour la collectivité de muter la personne mise en cause dans l'intérêt du service ? Encore faudrait-il alors être très prudent dans la motivation et préciser que cette mesure ne préjuge en rien de la réalité des faits dénoncés. À défaut, le juge administratif pourrait considérer qu'il s'agit d'une sanction déguisée. En tout état de cause, il convient de relever qu'il n'est pas nécessaire pour caractériser le délit de dénonciation calomnieuse de l'article 226-10 du Code pénal, que les faits inexacts aient été dénoncés à l'autorité judiciaire. Une dénonciation abusive au supérieur hiérarchique ou à l'employeur suffit, dès lors que les faits dénoncés sont susceptibles d'entraîner une sanction disciplinaire. Or tel est bien le cas du harcèlement en vertu de l'article 6 quinquies de la loi du 13 juillet 1983.

•

Prévention

Des procédures d'alerte !

Pour Yves Courtois, président de l'association Respect, ingénieur hygiéniste divisionnaire chargé de la coordination centrale hygiène-sécurité-ergonomie de la ville de Paris, c'est en amont, par des procédures d'alerte adaptées, que le harcèlement moral doit être abordé... comme tout autre risque professionnel ! Interview.

Le harcèlement moral relève-t-il d'un effet de mode ?

Sa médiatisation peut-être. Sa réalité en tant que risque professionnel sûrement pas. Tant mieux donc si on en parle de plus en plus. À condition qu'il s'agisse, non d'un simple feu de paille médiatique, mais des prémices d'une véritable prise de conscience collective. Car, à vrai dire, tout reste à faire sur le terrain pour briser le tabou.

Peut-on encore parler de tabou ?

Tabou ou méconnaissance, le résultat est le même. Je suis surpris lorsque je discute avec des cadres territoriaux, en évoquant leur mode de management qui tient peut-être du harcèlement, de voir des points d'exclamation se peindre sur leurs visages... Ils tombent des nues parce que, pour eux, seule compte (au sens d'être comptable de) la mission dont ils ont la charge.

Prévenir le harcèlement commence donc par rappeler cette évidence aux cadres : leur objectif est effectivement de remplir leur mission mais **DANS LE CADRE DU DROIT**. En l'occurrence le droit du travail et le statut de la fonction publique dont les règles s'imposent à toute hiérarchie : or la première des règles est de préserver la santé et la sécurité des personnes.

Comme vous le dites, c'est une évidence !

Vous savez, les préventeurs sont des gens modestes. Ils n'ont pas la prétention de réinventer le monde : il leur suffit que les évidences cessent d'être autant de jolies phrases aussi vagues que convenues pour devenir des consignes explicites et incontournables qui s'inscrivent dans le quotidien !

En l'occurrence, il s'agit que des règles claires soient instaurées dans les modes de fonctionnement des collectivités locales, refusant sans ambiguïté le harcèlement, la discrimination, l'exclusion et toute forme de violence physique ou

morale. Les élus doivent prendre très clairement position en ce sens, par des chartes, des notes, des informations, en veillant à ce que des procédures adaptées facilitent le repérage et si besoin la correction des éventuels dérapages.

De quelles procédures s'agit-il ?

Quand un agent ose se plaindre à l'autorité territoriale, pour des faits de harcèlement ou de discrimination, c'est vraiment que ça ne va plus. Enfermé dans un phénomène d'isolement par rapport au collectif de travail, seul, rejeté, il essaie malgré tout de se faire entendre : dès lors, il appartient à l'institution de s'organiser pour être en capacité d'entendre cette plainte. Non pas encore la plainte juridique mais bien l'expression d'une souffrance dont les signes d'alerte doivent être perçus au plus tôt, avant que la mécanique de l'exclusion aille trop loin.

Et ensuite ?

Il est important que l'agent harcelé (comme pour tout accident ou toute maladie professionnelle) ait la garantie de pouvoir être reçu par des médecins du travail ou par des psychologues du travail. Mais, vous avez raison, cela ne suffit pas. Parallèlement, il faut annoncer très clairement (parce que c'est responsabilisant pour tout le monde) que la plainte enclenche automatiquement un dispositif administratif : un diagnostic doit être établi et une enquête menée, dans le cadre du comité d'hygiène et de sécurité par exemple, pour établir la matérialité des faits et envisager des voies de retour à une solution légitime.

Le comité d'hygiène et de sécurité est-il compétent en matière de harcèlement ?

C'est une structure d'autant plus légitime que, encore une fois, le harcèlement constitue bel et bien un risque professionnel qui touche à la santé des agents. Et, de ce point de vue, il y a des textes qui réglementent les enquêtes internes à diligenter, afin d'analyser les causes qui ont conduit au dysfonctionnement, d'en comprendre le sens au sein de l'organisation, d'essayer de faire la part de ce qui est lié à la structure proprement dite et de ce qui relève d'une intention réelle de nuire de la part d'un individu vis-à-vis d'un autre.

Il y a souvent une imbrication des phénomènes.

C'est pourquoi ce type de diagnostic est difficile : d'une part déceler ce qui, dans les rouages hiérarchiques, est de nature à favoriser des déviances, pour revenir à un mode de management plus sain ; d'autre part détecter ce que j'appelle des pervers qui s'installent dans un management déviant parce qu'ils ne peuvent pas faire autrement, peut-être parce qu'eux-mêmes sont malheureux. Je le dis très souvent : quand on envoie un agent qui se plaint de harcèlement chez le psychologue ou chez le médecin, on se trompe. Ce n'est pas lui qu'il aurait fallu envoyer.

•

Initiative locale : Rouen se dote d'une Charte

Comment agir face au risque de harcèlement ? Le pire serait de faire l'autruche. de ce point de vue, l'expérience de la ville de Rouen est très intéressante. Au-delà de la déclaration d'intention, elle met en effet en place des procédures très pragmatiques.

Son préambule est sans équivoque : "La collectivité considère que le harcèlement est une réalité dans le monde du travail, susceptible de causer des préjudices aux personnes qui le subissent tant dans leur vie professionnelle que personnelle. Les effets négatifs sur la qualité du travail, la productivité, la motivation, le taux d'absentéisme ou la rotation du personnel pénalisent également gravement la collectivité".

C'est pourquoi "il est de la responsabilité de la collectivité de garantir l'intégrité physique et de protéger la santé mentale de ses agents dans le cadre de leurs activités professionnelles, lesquelles pourraient être atteintes par des actes de harcèlement moral ou sexuel.

Cette charte se veut très pragmatique avec la mise en place de procédures de traitement des situations présumées de harcèlement, notamment avec la création d'une commission de médiation qui, sans se prononcer sur la qualification juridique des faits dont elle est saisie, cherche après avoir entendu les protagonistes, à trouver des solutions amiables aux conflits dont elle est saisie. Sur la dizaine de dossiers qui lui ont été soumis, aucun ne s'est, pour l'heure, traduit par une action en justice.

<local/cache-vignettes/L64xH64/pdf-b8aed.svg>

Charte prévention Rouen

Avec Le *Théâtre à la Carte*

Harceler, pour "Le Petit Robert", c'est "soumettre sans répit à de petites attaques répétées". C'est donc moins la gravité des attaques que leur répétition qui caractérise l'agression. Cette précision, aussi utile soit-elle, ne suffit pas à ôter toute subjectivité à la notion.

Subjectivité ? L'expérience du *Théâtre à la Carte* et de son "Harcèlement mutuel" est de ce point de vue révélatrice.

Invités à voter face aux multiples situations mises en scène, les participants au colloque organisé par l'Observatoire fin décembre 2002 étaient très partagés quant à la réalité ou non d'un harcèlement : avocats, universitaires et magistrats, les juristes (très présents ce jour-là) étaient dans l'ensemble beaucoup plus réticents à retenir le harcèlement que les non initiés. Cette crispation témoigne d'un certain embarras des professionnels du droit à appréhender une réalité qui relève encore plus de la psychologie que de l'analyse juridique.

Le spectacle proposé par le Théâtre à la Carte n'en est que plus utile pour faciliter la prise de conscience dans les entreprises et les collectivités. Voilà une courte pièce pleine d'émotion et de pertinence, sans manichéisme ni idées préconçues, pour mieux décrire le trait commun à tous les harcèlements : l'isolement de la victime dans une indicible souffrance.

"Harcèlement mutuel" est destiné à être présenté au sein de l'entreprise ou de la collectivité. D'une durée d'une heure environ, le spectacle peut être utilisé comme "déclencheur" de la réflexion sur le harcèlement moral ou comme étude de cas. En fonction des circonstances, il peut être joué en direct par les comédiens du Théâtre à la Carte ou projeté en vidéo. La pièce peut, en option, être intégrée à un module de formation-action.

www.harcelementmutuel.com

•

Harcèlement moral et assurance

Les frais d'avocats (dans la limite du plafond de garantie) sont couverts au titre du contrat "Sécurité Fonctionnaires Territoriaux", tant en recours (exercé par l'agent qui s'estime harcelé) qu'en défense (contre l'agent accusé de

harcèlement).

Le contrat "Sécurité élus" procure les mêmes garanties : la défense de l'élu mis en cause et son recours éventuel, en cas de dénonciation calomnieuse (l'élu ne peut être ès qualités victime de harcèlement, au sens prévu par le Code pénal, à moins que la jurisprudence assimile un jour la mission électorale d'un maire à un travail susceptible d'être empêché par les pratiques visées par [l'article 222-33-2 du Code pénal](#)).

Enfin, en défense comme en recours, le harcèlement est pris en compte par le contrat "PROMUT", souscrit par une collectivité pour mieux faire face à ses obligations de "protection fonctionnelle".

Rappelons à ce propos que les garanties individuelles (type Sécurité Élus) sont complémentaires de la protection fonctionnelle : elles permettent à l'élu ou à l'agent d'opter si nécessaire pour la complète autonomie de leur défense ou de leur recours. Cela peut être utile dans des affaires aussi humainement complexes que le harcèlement !

•

Bibliographie

- Kaira Bouderbali, Francis Mallol, Pour en finir avec le harcèlement, Editions Sornam, 2001
- Christophe Dejours, Souffrance en France, Paris, Seuil, 1998
- Anne Duriez, Le harcèlement moral, responsabilité des collectivités et des agents, Editions de la Lettre du Cadre territorial
- Marie-France Hirigoyen, "Le harcèlement moral, la violence perverse au quotidien", Paris, La découverte Syros, Pocket, 2000
- Marie-France Hirigoyen, "Malaise dans le travail", Paris, Syros, 2001
- Observatoire des risques juridiques des collectivités territoriales, Harcèlement moral et collectivités locales, Les cahiers de l'observatoire, actes du colloque décembre 2002.
- Kaira Bouderbali, Francis Mallol, Harcèlement moral : du nouveau dans les textes, la jurisprudence et les mentalités, La Gazette des communes 25 février 2002
- Muriel Gremillet, En Alsace un fonctionnaire face à un management de folie, Libération, 11 janvier 2005
- Marie Hautefort, Harcèlement moral : premiers verdicts de la Cour de cassation, Les échos, 16 novembre 2004
- Me Claude Katz, Harcèlement moral : une incrimination difficilement applicable, Actualité juridique de droit pénal, janvier 2005.

- Béatrice Lapérou-schneider, Les mesures de lutte contre le harcèlement moral, Droit social, Mars 2002
- Jean-Pierre Le Goff dans Le Débat de Mars/avril 2003
- Maud Parnodeau, Le harcèlement souvent évoqué, rarement avéré, La Gazette des communes 3 janvier 2005
- Alberto Puppo, Harcèlement moral et fonction publique : spécificités, Actualité Juridique - Fonctions publiques mai-juin 2002
- Alberto Puppo, La lutte contre le harcèlement moral dans la fonction publique : soumission ou dignité, Actualité Juridique Fonctions Publiques juillet-août 2002
- Frédéric Rolin, Le harcèlement moral au risque du droit administratif, Actualité juridique de droit administratif 16 septembre 2002
- Serge Salon et Jean-Charles Savignac, La loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 et la fonction publique, Actualité juridique de droit administratif, Mai 2002.
- Weronika Zarakowicz, La notion de harcèlement moral tend à masquer les vraies origines des conflits, Télérama n° 2765 8 janvier 2003.