

STATUT COMMENTÉ

DOSSIER

- 2 La protection des agents contre le harcèlement

STATUT AU QUOTIDIEN

- 40 Le dispositif de signalement des actes de violence, de discrimination, de harcèlement et d'agissements sexistes dans la fonction publique : le décret du 13 mars 2020
- 46 Plans d'action « égalité professionnelle » : le décret du 4 mai 2020
- 52 Assurance chômage et crise sanitaire : les mesures d'urgence
- 58 Rapport sur le renforcement de la négociation collective dans la fonction publique : les principales propositions

ACTUALITÉ DOCUMENTAIRE

LE POINT SUR...

- 65 Covid-19
- 76 Réforme de la fonction publique

83 ACTUALITÉ STATUTAIRE DU MOIS

101 À LIRE ÉGALEMENT

DOSSIER

La protection des agents contre le harcèlement

Introduite dans le statut il y a près de vingt ans, la protection des agents publics contre le harcèlement fait l'objet d'une construction pour partie jurisprudentielle : le juge n'a cessé d'intervenir pour préciser le contenu de la notion, les garanties de protection dues aux agents et les obligations des employeurs publics. L'obligation de réparation pesant sur l'administration, même en l'absence de faute de sa part, à raison d'agissements de harcèlement commis en son sein est l'un de ces récents apports.

L'exposition des travailleurs aux situations de harcèlement affecte l'ensemble de la sphère professionnelle. En dépit de garde-fous déontologiques prévus par le statut, la fonction publique, territoriale en particulier, n'est guère épargnée et ses agents, comme les salariés du secteur privé, sont confrontés à des situations constitutives de harcèlement ou ressenties comme telles.

Pour preuve, les résultats de la 4^e édition de l'enquête « *Surveillance médicale des expositions des salariés aux risques professionnels* » (SUMER), présentés en décembre 2019, révèlent que les agents territoriaux se sentent plus exposés que la moyenne des employés aux situations considérées comme représentatives de comportements hostiles (situations dégradantes, dénis de reconnaissance et comportements méprisants) ⁽¹⁾.

Pour lutter contre ce phénomène, le législateur a instauré un régime juridique de protection contre le harcèlement, spécifique à la fonction publique. Depuis l'introduction, il y a près de vingt ans, du droit statutaire de ne pas être soumis

¹ Synthèse Stat' n°31, DARES, décembre 2019 : « *Les expositions aux risques professionnels dans la fonction publique et le secteur privé en 2017* », B. Matinet, E. Rosankis.

à des situations de harcèlement, la jurisprudence administrative a largement contribué au renforcement de cette protection : elle a donné une consistance à cette notion, précisé la nature des garanties accordées aux agents contre le harcèlement et renforcé les obligations des employeurs publics.

Dans leurs réponses apportées à ces situations, les employeurs territoriaux doivent faire écho à cette évolution du cadre juridique. Bien que le harcèlement relève aussi du droit pénal, c'est principalement sous l'angle statutaire qu'il leur revient d'appréhender cette thématique pour répondre à leurs obligations légales.

I. La prohibition des agissements constitutifs de harcèlement

Le statut de la fonction publique protège les agents contre le harcèlement, qu'il soit moral ou sexuel. Ses manifestations revêtent des réalités multiples mais sa qualification répond à des critères précis, fixés par la loi et précisés par la jurisprudence.

la notation, la discipline, la promotion, l'affectation et la mutation ». Cette liste, non limitative, vise à couvrir toute mesure défavorable qui s'inscrirait dans le cadre d'une situation de harcèlement.

Enfin, le même article autorise l'application de sanctions disciplinaires à l'encontre des auteurs de tels faits. (5)

LES CONTOURS JURIDIQUES DU HARCÈLEMENT MORAL

Les éléments constitutifs du harcèlement moral

La notion de harcèlement moral a été introduite en droit interne par la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale (2), visant à transposer la directive communautaire 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000. Des dispositions prohibant le harcèlement moral ont ainsi été introduites tant dans le code du travail (3) que dans le statut général des fonctionnaires, et cette notion constitue également un délit sanctionné par le code pénal (4).

La définition de l'article 6 *quinquies* de la loi du 13 juillet 1983 (5), commune avec le secteur privé, précise la nature des agissements susceptibles d'être qualifiés de harcèlement moral. Cet article condamne, lorsqu'ils s'exercent à l'encontre du fonctionnaire, « *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* ».

Il prévoit aussi la protection des agents publics, qu'ils soient victimes ou témoins de tels agissements, contre toute mesure de rétorsion consécutive à ceux-ci ou à leur révélation, « *concernant notamment le recrutement, la titularisation, la rémunération, la formation, l'évaluation,*

La prohibition des agissements de harcèlement moral



Art. 6 *quinquies*, loi n°83-634 du 13 juillet 1983

« 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.

Aucune mesure concernant notamment le recrutement, la titularisation, la rémunération, la formation, l'évaluation, la notation, la discipline, la promotion, l'affectation et la mutation ne peut être prise à l'égard d'un fonctionnaire en prenant en considération :

- 1° Le fait qu'il ait subi ou refusé de subir les agissements de harcèlement moral visés au premier alinéa ;
- 2° Le fait qu'il ait exercé un recours auprès d'un supérieur hiérarchique ou engagé une action en justice visant à faire cesser ces agissements ;
- 3° Ou bien le fait qu'il ait témoigné de tels agissements ou qu'il les ait relatés.

Est passible d'une sanction disciplinaire tout agent ayant procédé ou ayant enjoint de procéder aux agissements définis ci-dessus ».

2 Loi n°2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale.

3 Art. L. 1152-1 du code du travail.

4 Art. 222-33-2 du code pénal.

5 Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Par renvoi de l'article 32 de cette même loi, les agents contractuels bénéficient également de cette protection contre le harcèlement. Un décret en Conseil d'État énumère les actes de gestion qui ne peuvent être pris à leur rencontre dans ce cadre (voir encadré ci-contre).

De même, le juge administratif confirme que les fonctionnaires stagiaires sont protégés par l'article 6 *quinquies*, au regard duquel il apprécie notamment la légalité des refus de titularisation (6).

Se dégagent de cette définition législative, dont l'application a été précisée par la jurisprudence administrative, plusieurs éléments cumulatifs permettant de caractériser les actes constitutifs de harcèlement moral.

En premier lieu, le harcèlement moral présente un caractère répétitif :

il doit s'agir d'une accumulation de faits dont les manifestations peuvent être diverses, les actes isolés étant insusceptibles de relever de cette notion (7). Toutefois, la répétition ne suppose pas que les agissements aient été commis sur une longue période, le Conseil d'État ayant considéré que la circonstance qu'ils se soient « *produits sur une période de temps relativement brève, (...) ne fait pas obstacle à ce qu'ils soient qualifiés d'agissements constitutifs de harcèlement moral* » (8).

Caractérisé par des agissements hostiles répétés, le harcèlement moral n'est pas précisément défini par l'article 6 *quinquies* de la loi du 13 juillet 1983. En effet, le législateur a entendu confier aux juridictions la faculté d'apprécier librement les agissements, le plus souvent insidieux et qu'il serait difficile de lister, susceptibles d'en relever.

En deuxième lieu, les actes subis ont « pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail ».

À ce titre, la jurisprudence interprète comme autant d'indices de l'instauration d'une situation de harcèlement moral un ensemble d'événements susceptibles de dégrader les conditions de travail de l'agent. Il peut notamment s'agir de décisions injustifiées affectant sa carrière (évaluations défavorables imméritées, changements de poste successifs

Application aux agents contractuels

 Art. 1^{er}, décret n°2016-1156 du 24 août 2016

« Aucune mesure discriminatoire, directe ou indirecte, concernant le recrutement, l'affectation, la détermination ou la réévaluation de la rémunération, la promotion, la formation, l'évaluation, la discipline, la mobilité, la portabilité du contrat, le reclassement, le licenciement et le non-renouvellement du contrat ne peut être prise à l'égard d'un agent contractuel de droit public, qui bénéficie des garanties mentionnées aux articles 6 à 6 *ter* et 6 *quinquies* de la loi du 13 juillet 1983 susvisée. »

présentant un caractère excessif (9), refus d'avancement arbitraires, perte ou stagnation injustifiée de la rémunération (10) ; d'actes destinés à dégrader son environnement matériel (privation des outils de travail, conditions de travail indignes) (11) ; de mesures d'organisation du service défavorables non justifiées par l'intérêt de celui-ci ; de mesures abusives de contrôle et de sanction (12) ; de mesures destinées à isoler (refus de communication d'informations utiles à la réalisation de sa mission, « *mise au placard* », missions dépourvues de contenu, marques d'indifférence) (13) ; d'un comportement de dénigrement ou d'agissements visant à le déconsidérer et à le discréditer auprès d'autrui (14) ; de violences écrites ou verbales (réflexions vexantes, humiliations, menaces, insultes), etc.

Cette altération des conditions de travail, si elle peut résulter d'une intention malveillante, peut également constituer un effet non recherché par l'auteur des actes. Le harcèlement est en effet constitué indépendamment de l'intention de l'auteur (15), dès lors que sont caractérisés les agissements répétés ayant les effets mentionnés par cette disposition. Ainsi, le Conseil d'État a annulé un arrêt de cour administrative d'appel ayant écarté l'existence d'un harcèlement moral « *en se bornant à relever [...] que [la requérante] n'établissait pas l'existence d'une "volonté*

6 Récemment, CAA Versailles, 21 novembre 2019, n°17VE01476.

7 À titre d'exemple, le juge considère que deux messages publiés par une collègue sur les réseaux sociaux « *ne sauraient caractériser, eu égard à leur teneur et à leur caractère isolé, des agissements répétés de harcèlement moral* » (CAA Douai, 21 mai 2015, n°14DA00414), de même que des propos ou actes isolés inopportuns ne sauraient s'analyser comme un comportement systématiquement hostile et de dénigrement (CAA Versailles, 30 novembre 2017, n°16VE02722).

8 Conseil d'État, 12 octobre 2016, n°384687, s'agissant d'une période d'environ deux ans.

9 CAA Douai, 6 février 2020, n°18DA01782.

10 Conseil d'État, 22 février 2012, n°343410.

11 CAA Versailles, 29 mars 2018, n°15VE01731.

12 CAA Versailles, 29 mai 2019, n°17VE00707.

13 Conseil d'État, 2 octobre 2015, n°393766 ; CAA Marseille, 5 mars 2020, n°18MA02841.

14 CAA Nantes, 17 septembre 2018, n°16NT02232.

15 CAA Marseille, 14 avril 2015, n°13MA03642.

délibérée” de sa hiérarchie de lui nuire dans l’exercice de ses fonctions »⁽¹⁶⁾.

Par ailleurs, la relation hiérarchique entre l’auteur et sa victime est également sans incidence sur la qualification des faits, le législateur n’ayant posé aucune restriction de cette nature. Le harcèlement moral peut donc indiffé-

Le harcèlement peut être constitué indépendamment de l’intention de son auteur

remment être le fait d’agents en position d’encadrement, de subordination, de collègues ou d’élus même en l’absence de lien hiérarchique, mais aussi de tiers, comme les usagers du service. Ainsi, le Conseil d’État a récemment rappelé que « la circonstance que les agissements visés par les dispositions [de l’article 6 quinquies de la loi du 13 juillet 1983] émanent d’un agent placé sous l’autorité du fonctionnaire en cause est sans incidence sur les garanties qu’elles assurent à celui-ci »⁽¹⁷⁾. Jugeant cette affaire au fond, la cour administrative d’appel de Versailles a reconnu les agissements de harcèlement moral commis par une partie des enseignants et des agents administratifs d’un lycée à l’encontre de son proviseur ⁽¹⁸⁾.

En troisième lieu, cette dégradation des conditions de travail de l’agent est « susceptible :

- de porter atteinte à ses droits et à sa dignité,
- d’altérer sa santé physique ou mentale,
- ou de compromettre son avenir professionnel ».

La réalisation des conséquences dommageables consécutives aux faits de harcèlement n’est donc pas indispensable à leur établissement ; la simple potentialité de leur réalisation suffit.

Harcèlement moral et notions distinctes

Le harcèlement moral est une notion d’appréhension délicate, en particulier lorsque les agissements litigieux s’inscrivent dans le cadre de l’exercice du pouvoir hiérarchique. Les illustrations jurisprudentielles permettent d’en dégager les éléments caractéristiques et de le distinguer de notions voisines.

Pour déterminer si les actes en cause revêtent cette qualification, le juge examine s’ils excèdent l’exercice normal du pouvoir hiérarchique ou le cadre normal du pouvoir d’organisation du service. Lorsque les faits contestés sont justifiés par l’intérêt du service ou par le comportement de l’agent, le harcèlement n’est pas caractérisé, quand bien même s’ensuivraient une réduction des attributions et une dégradation des conditions de travail (voir encadré ci-contre).

Les limites de l’exercice normal du pouvoir hiérarchique



Conseil d’État, 30 décembre 2011
Commune de Saint-Peray, req. n°332366 (extrait)

« Considérant qu’aux termes du premier alinéa de l’article 6 quinquies de la loi du 13 juillet 1983 : “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” ; **que pour être qualifiés de harcèlement moral, de tels faits répétés doivent excéder les limites de l’exercice normal du pouvoir hiérarchique ; que dès lors qu’elle n’excède pas ces limites, une simple diminution des attributions justifiée par l’intérêt du service, en raison d’une manière de servir inadéquate ou de difficultés relationnelles, n’est pas constitutive de harcèlement moral ;**

Considérant qu’il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que si M. A a vu ses attributions se réduire et ses conditions de travail se dégrader, dans un contexte de conflit ouvert avec sa hiérarchie, avec le recrutement de M. B, agent de catégorie B chargé de l’encadrer et de reprendre une partie de ses attributions à l’occasion de la mise en place des 35 heures par la Commune de Saint-Peray, cette mesure n’a pas excédé, pour une commune de plusieurs milliers d’habitants, le cadre normal du pouvoir d’organisation du service ; que n’ont pas davantage excédé ce cadre, en raison des absences fréquentes de l’intéressé, le retrait du téléphone portable et du véhicule de service qui lui avaient été confiés ; que de même, la dégradation, au demeurant modérée, de la notation de M. A, les contrôles dont il a fait l’objet pendant ses congés de maladie, et le retrait de la plaque indiquant ses fonctions dans leur définition antérieure, à l’entrée de son bureau ne revêtaient pas de caractère vexatoire ou abusif mais étaient motivés par les difficultés de M. A de travailler en équipe et par les mesures de réorganisation du service précitées ».

¹⁶ Conseil d’État, 2 juillet 2015, n°378804.

¹⁷ Conseil d’État, 28 juin 2019, n°415863 ; voir hors-série des IAJ, *L’essentiel de la jurisprudence applicable aux agents territoriaux* (décisions du Conseil d’État de 2019).

¹⁸ CAA Versailles, 15 juin 2020, n°19VE02385.