

**“ L’insaisissable harcèlement moral dans la fonction publique ”, note sous TA de Mayotte, 21 janvier 2016,
M. Ch., req. n° 1400425
Émilie Gastrin**

► **To cite this version:**

Émilie Gastrin. “ L’insaisissable harcèlement moral dans la fonction publique ”, note sous TA de Mayotte, 21 janvier 2016, M. Ch., req. n° 1400425. Revue juridique de l’Océan Indien, Association “ Droit dans l’Océan Indien ” (LexOI), 2018, pp.282. hal-02304217

HAL Id: hal-02304217

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02304217>

Submitted on 24 Aug 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Harcèlement moral vertical – suspension des fonctions de l’agent suspecté de harcèlement moral – retrait des indemnités de l’agent suspecté de harcèlement moral

Tribunal administratif de Mayotte, 21 janvier 2016, *M. Ch.*, req. n° 1400425.

Émilie GASTRIN, Doctorante en droit public à l’Université de La Réunion

L’insaisissable harcèlement moral dans la fonction publique

Si l’on observe encore une sorte de désaveu vis-à-vis du harcèlement moral dans la fonction publique⁵⁸⁹, les conflits de plus en plus nombreux portés auprès du juge commencent à former un véritable vivier de ressources en quête de l’insaisissable notion. Le contentieux d’outre-mer n’y échappe pas⁵⁹⁰. Et le jugement sur le point d’être commenté s’ajoute à cette liste.

Soupçonné de faute grave constitutive d’un harcèlement moral envers sa supérieure hiérarchique, M. Ch., technicien de l’environnement à l’Agence des aires marines protégées de Mayotte, s’est vu tout d’abord suspendu de ses fonctions et, ensuite, privé de ses indemnités. Contestant ces mesures auprès du tribunal administratif, ce même tribunal considéra que rien n’attestait que les faits reprochés à M. Ch. à l’égard de sa supérieure hiérarchique étaient constitutifs d’un harcèlement moral, ni n’avaient un caractère suffisant de vraisemblance et de gravité de nature à justifier la mesure de suspension à son encontre.

Cette affaire, dans la manière dont elle a pris forme, contient une originalité. Si les conflits ayant trait au harcèlement moral ont fini par habituer les plus intéressés à voir dans le rôle de l’harceleur présumé, le supérieur hiérarchique, et dans le rôle de la victime, l’agent subordonné,

⁵⁸⁹ V. *Infra.* II, sous-titre *Le harcèlement moral, entre reconnaissance et méconnaissance*

⁵⁹⁰ Au sein de la Revue Juridique de l’Océan Indien de l’an passé, note sous TA de Saint-Denis, 5 mars 2015, *M. M.-K. S.*, req. n° 1300845, *RJOI*, n° 23, 2016, p. 125-128, note A. BEEGUN ; « Protection fonctionnelle des agents publics : admission de la présomption de harcèlement moral par le juge de l’excès de pouvoir », note sous TA de Saint-Denis, 26 mars 2015, *M. Ohanian*, req. n° 1301014, 1 301 381, *ibidem*, p. 129-132, note J. MACARUELLA ; À connaître également la tenue de la conférence-débat, « L’action du Défenseur des droits dans la lutte contre les discriminations et le harcèlement moral dans l’emploi privé et la fonction publique, en métropole et à La Réunion : évolutions juridiques et enjeux locaux », le 6 juillet 2017, Université de La Réunion.

ici le schéma est inversé⁵⁹¹. Par ailleurs, si l'on note des procès au cours desquels la victime présumée du harcèlement forme le recours, en l'espèce c'est l'harceleur initialement suspecté, M. Ch., qui se trouve être le demandeur en instance⁵⁹². Cette affaire révèle également une difficulté. On constate un manque de précisions factuelles, ne permettant au lecteur ni de mieux appréhender les éléments constitutifs d'un harcèlement moral ni de consentir finalement au jugement du tribunal⁵⁹³.

Les lignes qui suivent porteront dans un premier temps sur l'approche qu'a fait le tribunal administratif de la suspicion de harcèlement moral pesant sur M. Ch. (I) et dans un second temps sur les diverses approches que l'on tend à faire de la notion (II).

I.- L'absence de faits constitutifs d'un harcèlement moral

En l'espèce, le tribunal dénoua le conflit en deux temps : en rejetant les faits constitutifs de harcèlement moral et en jugeant, en toute conséquence, infondée la décision de suspension du requérant.

Un rejet express de faits constitutifs de harcèlement moral. Dans le cadre d'un conflit portant sur le harcèlement moral, la tâche du juge consiste en la détermination premièrement d'agissements répétés de la part du requérant, deuxièmement d'une dégradation des conditions de travail de sa supérieure hiérarchique, et troisièmement de l'atteinte aux droits et à la dignité de sa supérieure hiérarchique, altérant sa santé ou susceptibles de compromettre son avenir professionnel⁵⁹⁴. Bien que cela ne soit pas exposé dans le jugement, on suppose que le juge s'est livré à une appréciation des argumentations de chaque partie en vue de la détermination de faits constitutifs de harcèlement moral⁵⁹⁵. Mais ce qui

⁵⁹¹ Pour une autre illustration jurisprudentielle d'un harcèlement moral vertical inversé, se référer à CAA de Paris, 7 avril 2016, *La poste*, req. n°14PAO2307, *AJFP*, 2016, p. 293.

⁵⁹² Ce cas de figure ne semble pas avoir été véritablement envisagé dans le cadre de la charge de la preuve. L'arrêt de principe en matière de charge de la preuve n'envisage que l'hypothèse où d'une part, le requérant est la victime présumée du harcèlement, en principe l'agent subordonné, et d'autre part le supérieur hiérarchique, harceleur présumé, est le défendeur censé démontrer que ses agissements se justifient par des considérations étrangères à tout harcèlement (CE, 11 juillet 2011, *Montaut*, req. n° 321225).

⁵⁹³ Le présent jugement ne fait quasiment pas état des faits exacts reprochés au requérant.

⁵⁹⁴ V. l'article 6 ter *quinquies* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, *JORF* du 14 juillet 1983 p. 2174 ; Loi juillet n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, *JORF* du 18 janvier 2002, p. 1008.

⁵⁹⁵ CE, 11 juillet 2011, *Montaut*, *précit.*

semble surtout avoir retenu son attention, c'est le dossier de la ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, autorité alors compétente pour connaître, à ce moment-là et en ce domaine-là, des sanctions disciplinaires pouvant être prononcées contre le requérant. Suite à l'analyse de ce dossier, il conclut qu'aucun fait reproché au technicien n'était constitutif d'un harcèlement moral⁵⁹⁶.

De ce jugement, l'on regrettera deux choses : la quasi-absence des événements ayant donné naissance au litige et le retour écrit très incomplet de la question fondamentale de ce conflit, l'existence ou non de faits constitutifs d'un harcèlement moral.

Tout d'abord, cette affaire laisse un goût d'inachevé en ce qu'il place le lecteur face à un conflit dénué de faits. Il apparaît de manière évidente que des tensions aient entaché les relations professionnelles entre M. Ch. et sa supérieure hiérarchique. Sans cela, il n'y aurait pas eu de conflit. Pourtant, le juge n'indique pas les raisons de la détérioration de leurs rapports, pas plus qu'il ne les décrit. Par conséquent, *quid* des agissements qu'aurait commis le requérant à l'encontre de sa supérieure hiérarchique ? Peut-être le tribunal a-t-il voulu, par prudence, ne pas relever les faits existants, en connaissance de toute la difficulté qu'il y a à appréhender les faits constitutifs d'un harcèlement moral et des avis divergents quant à leur appréciation. Si telle fut son intention, cette démarche ne paraît pas forcément audacieuse en ce qu'elle laisse libre cours à l'imagination du lecteur quant à la fiabilité du jugement.

Ensuite, la notion de harcèlement moral n'est quasiment pas expliquée ni justifiée alors qu'il s'agit de la notion phare de l'affaire. De plus, le lecteur tardera à voir apparaître la notion de harcèlement moral pour ne la voir citée qu'une seule fois au milieu du troisième considérant. Par ailleurs, des textes figurant au visa du jugement, aucun d'entre eux ne vise expressément la notion de harcèlement moral. Certes, la loi du 13 juillet 1983 y est inscrite. Mais le juge ne s'en sert pas pour détecter une quelconque trace de harcèlement. Il se sert plutôt de l'article 30 de la loi pour traiter la question de la suspension du fonctionnaire⁵⁹⁷.

⁵⁹⁶ On peut lire au troisième considérant du jugement ce qui suit : « (...), il ressort des pièces du dossier que la ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, autorité compétente à l'égard des sanctions disciplinaires susceptibles d'être prononcées à l'encontre des membres du corps technicien de l'environnement, a estimé que les fautes que l'agence entendait imputer à M. Ch., et notamment les faits de harcèlement moral sur sa supérieure hiérarchique, n'étaient pas constituées (...) ».

⁵⁹⁷ « (...) au vu du dossier soumis au tribunal, les faits pris en compte par l'auteur de la décision (...) ne peuvent être regardés comme présentant, à cette date, un caractère suffisant de vraisemblance et de gravité de nature à justifier la mesure de suspension

Dans la forme comme dans le fond de ce jugement, tout se passe comme si le juge exprime une sorte de désaveu quant à la caractérisation du harcèlement moral.

Le caractère disproportionné de la suspension du requérant de ses fonctions. Dans un second temps, le tribunal jugea de manière beaucoup plus complète l'illégalité la décision de suspension qu'avait prise le directeur de l'Agence à l'encontre du requérant, M. Ch. Selon le juge, les faits reprochés à M. Ch. ne présentent pas « *un caractère suffisant de vraisemblance et de gravité de nature à justifier la mesure de suspension conservatoire* »⁵⁹⁸.

Que soit prononcée l'illégalité de la décision de suspension du requérant n'étonne guère. Pour commencer, dans une pure logique d'analyse, une fois le harcèlement non décelé, les décisions prises sur ce fondement deviennent infondées à leur tour. Ensuite, l'usage qu'a fait le directeur de l'agence de la mesure de suspension de M. Ch. fut en incohérence avec les finalités même de la mesure. La suspension de type conservatoire consiste en sa mise à l'écart d'un fonctionnaire qui aurait commis une faute grave, le temps qu'un jugement ou une sanction soit prononcé à son encontre⁵⁹⁹. La suspension n'est en rien d'une mesure disciplinaire et elle ne préjuge pas de la sanction qui sera finalement appliquée. Il s'agit d'une mesure de précaution, prise dans l'intérêt du service⁶⁰⁰. De plus, si une mesure de suspension est décidée à l'encontre

conservatoire à l'article 30 de la loi du 13 juillet 1983 » (considérant n° 3 du jugement). L'on précisera que c'est la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale (*JORF* du 18 janvier 2002 p. 1008) qui a introduit la notion de harcèlement moral dans le statut de la fonction publique et intégré la notion au sein du code du travail, du code pénal ainsi que dans la loi du 13 juillet 1983.

⁵⁹⁸ Au considérant 3 du jugement, « (...) *il n'apparaît pas que le dossier au vu duquel le ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie a pris position ait été différent, s'agissant des éléments permettant de se prononcer sur la matérialité des faits reprochés, de celui sur la base duquel l'Agence des aires marines protégées avait estimé devoir prendre la mesure de suspension conservatoire (...); qu'au vu du dossier soumis au tribunal, les faits pris en compte par l'auteur de la décision (...) ne peuvent être regardés comme présentant, à cette date, un caractère suffisant de vraisemblance et de gravité de nature à justifier la mesure de suspension conservatoire à l'article 30 de la loi du 13 juillet 1983* »; Pour les conditions de vraisemblance et de gravité, v. CE, 10 déc. 2014, *Maixent c/Université de Poitiers*, req. n° 363202, *AJFP*, 2015, p. 85 et s., note FORTIER; CE, ord. réf., 5 nov. 2012, *Maixent c/Université de Poitiers*, req. n° 363203.

⁵⁹⁹ Conformément à l'article 43 du décret du 17 janvier 1986; V° Suspension et discipline, in *Statuts et catégories d'agents*, Le portail de la fonction publique, 22 novembre 2016, [En ligne] <https://www.fonction-publique.gouv.fr>

⁶⁰⁰ CE, Ass., 29 avr. 1994, *Colombani*, Lebon 209, concl. FRATACCI; *AJDA* 1994, p. 376, chron. MAUGUE et TOUVET; CE, sect., 8 avr. 1994, *Gabolde*, req. n°145780 et

d'un agent public, ce dernier conserve le bénéfice de son traitement, de ses indemnités. Ce principe ici est en adéquation avec le caractère non disciplinaire de la décision de suspension⁶⁰¹. Or, l'on constate que l'administration décida d'assortir la décision de suspension du retrait des indemnités de M. Ch.⁶⁰². Cette démarche de l'administration employeuse de M. Ch. n'est pas sans soulever de sérieux doutes quant à ses motivations véritables et quant au caractère disciplinaire de la décision de suspension⁶⁰³.

II-La difficile caractérisation de la notion de harcèlement moral

Appréhender le harcèlement moral n'est pas simple. Susceptible de servir de prétexte pour voir engager la responsabilité d'un collègue dont on ne pourrait congédier par d'autres moyens, ou encore arme de résistance face aux prérogatives pourtant légitimes de l'administration, le phénomène peut également se confondre avec d'autres situations⁶⁰⁴, occultant ainsi les intentions de l'harceleur présumé et de la victime présumée. Le présent jugement illustre certaines de ces difficultés.

Harcèlement moral vs sanction déguisée. La doctrine a déjà rappelé que peut se cacher derrière la poursuite de faits constitutifs de harcèlement moral, une intention de nuire l'agent public que l'on tend à suspecter d'harceleur⁶⁰⁵.

N'y avait-il, en l'espèce, aucun élément laissant penser à des agissements constitutifs d'un harcèlement moral réel? Ou s'agissait-il d'un prétexte servant à sanctionner M. Ch. à cause de tensions avec sa supérieure hiérarchique? Le tribunal n'apporte aucun élément sur la question et se contente de conclure en l'absence de trace de harcèlement

146921, *RFDA*, 1994, p. 465, concl. FRATACCI; CE, 29 janvier 1988, req. n° 58152; CE, 7 novembre 1986, req. n° 59373, Lebon, 1986; «Théorie générale de la suspension dans la fonction publique», *RDP*, 1928, p. 735, note G. JEZE.

⁶⁰¹ CE, 29 janvier 1988, req. n° 58152.

⁶⁰² Dans le premier considérant, le tribunal écrit à propos du requérant que « l'intéressé a saisi le tribunal (...) pour demander l'annulation de cette décision et le prononcé de diverses injonctions, concernant notamment la restitution des indemnités dont le bénéfice lui avait été retiré en conséquence de la mesure de suspension (...) ».

⁶⁰³ *Infra.* II.

⁶⁰⁴ Parmi ces situations, l'on citera les tensions avec des collègues, l'insuffisance managériale, les contraintes nées des relations de subordination, la souffrance au travail...

⁶⁰⁵ A. PUPPO, «La lutte contre le harcèlement moral dans la fonction publique : soumission ou dignité?», *AJFP*, 2002, p. 36 et s.; Pour une illustration jurisprudentielle de faits mettant l'accent sur la confusion entre « sanctions déguisées » et « harcèlement moral », v. B. HECKEL, «Harcèlement à l'eau : un moyen pas très moral», *AJFP*, 2004, p. 18 et s.

moral. Quoi qu'il en soit, l'absence des faits dans ce conflit ne peut que laisser le lecteur imaginer en ce sens – ou pas – les intentions de la victime présumée et du directeur de l'agence.

Le harcèlement moral, entre reconnaissance et méconnaissance.

Ce jugement est révélateur de tout le trouble existant autour de la notion de harcèlement moral.

D'un côté, on assiste à une évolution juridique en matière de reconnaissance du harcèlement moral. Partant de l'existence d'un véritable statut juridique reconnu aux victimes de harcèlement au sein de la fonction publique, les droits de ces victimes se sont renforcés avec la mise en place du dispositif de protection fonctionnelle⁶⁰⁶ et d'une procédure de référé-liberté⁶⁰⁷. Les obligations de l'administration se sont, quant à elles, renforcées en la reconnaissance d'une responsabilité en cas d'inaction de sa part⁶⁰⁸. À titre d'équilibre, le Conseil d'État a fini par reconnaître le partage des responsabilités en cas de contribution de l'agent victime à la dégradation de ses conditions de travail⁶⁰⁹. En l'espèce, on observe une administration désireuse de faire reconnaître l'existence d'une situation de harcèlement moral à l'encontre de l'un de ses agents publics. Le présent conflit révèle cette part de la reconnaissance du harcèlement moral à travers les démarches parfois excessives du directeur de l'agence. On ne saura toutefois jamais ce qui a animé une telle attitude de la part de l'administration : excès de zèle dans la quête d'un

⁶⁰⁶ Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, *JORF* n° 0094 du 21 avril 2016, texte n° 2 ; CAA de Nancy, 2 août 2007, *Commune de Hoenheim*, req. n° 06NC01324 ; CE, 12 mars 2010, req. n° 308974, *Commune de Hoenheim*, Lebon T. p. 821 ; *AJFP*, 2010, p. 255, concl. E. GEFFRAY ; *AJDA*, 2010, p. 526 ; *AJDA*, 2010, p. 1138, chron. S.-J. LIEBER et D. BOTTEGHI ; *JCP Adm.*, 2010, p. 2154, note D. JEAN-PIERRE ; CE, 8 mars 2010, req. n° 335543, inédit au Lebon ; CE, 4 avril 2011, req. n° 334402, inédit au Lebon.

⁶⁰⁷ Depuis une décision de 2014, l'agent public harcelé peut lancer la procédure de référé-liberté. Il s'agit d'une mesure d'extrême urgence dans laquelle le juge statue en 48 heures sur des faits constitutifs de harcèlement moral (CE, juge des référés, 19 juin 2014, *Commune du Castellet*, req. n° 381061).

⁶⁰⁸ TA de Cergy-Pontoise, 11 février 2016, *Mme C.*, req. n° 1402702 ; « Responsabilité de l'administration du fait du harcèlement sexuel et moral exercé par ses agents : quand le juge tape du poing sur la table », note sous CAA de Versailles 16 juillet 2015, req. n° 13VE02274, *AJFP*, 2015, p. 352 ; « Harcèlement moral et responsabilité de l'employeur : menacer de sanctions les auteurs des faits n'est pas une cause exonératoire », note sous CAA de Lyon 8 juillet 2014, *AJFP* 2015, p. 39 ; « Harcèlement moral dans la fonction publique et responsabilité de l'administration », concl. sur CAA de Marseille, 4 avril 2014, *M. et Mme Rieux*, req. n° 11MA1684, *RFDA*, 2014, p. 973, note I. HOGEDÉZ.

⁶⁰⁹ CE, 24 novembre 2006, *Mme A.*, req. n° 256313

harcèlement moral ? Crainte de voir sa responsabilité engagée du fait de son inaction ⁶¹⁰?

D'un autre côté, on assiste à un déni du phénomène, comme si le harcèlement moral serait encore tabou au sein de la fonction publique.

Plusieurs raisons à cela. Premièrement, l'existence du harcèlement moral semble, aux yeux de beaucoup, encore surprenante dans la fonction publique, secteur censé véhiculer des valeurs telles que la neutralité ou encore la lutte contre les discriminations. De ce fait, le phénomène placerait son procédurier, sa victime en principe, dans une situation délicate aux yeux de ses supérieurs hiérarchiques et de ses collègues ⁶¹¹.

Deuxièmement, la preuve du harcèlement moral reste difficile à rapporter. Certains l'ont écrit : « *Invoker le harcèlement est une chose, démontrer son effectivité en est une autre* » ⁶¹². Sans doute, cette difficulté se justifie-t-elle parce que la notion même est au carrefour d'autres notions, la rendant ainsi difficile d'accès. Par exemple, il n'est pas rare que la notion se confonde avec certaines formes de management qualifiées d'autoritarisme. En effet, il peut arriver que certaines méthodes de management soient qualifiées de tellement brutales et inadéquates que leur auteur soit démis de ses fonctions sans pour autant que les actes commis soient constitutifs de harcèlement moral. Certes, ces méthodes peuvent déboucher sur des tensions entre personnes d'un même service à l'instar du harcèlement moral. Pour autant, ces actes sont animés, non par une intention de nuire à l'agent, mais par des considérations liées au bon fonctionnement du service public ⁶¹³.

⁶¹⁰ Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, *JORF* n° 0094 du 21 avril 2016, texte n° 2 ; TA de Cergy-Pontoise, 11 février 2016, *Mme C.*, req. n° 1402702 ; CE, sect. 20 mai 2016, *Hôpitaux civils de Colmar*, req. n° 37571.

⁶¹¹ Le harcèlement moral dans la fonction publique, du fait du lien entre l'agent et le service public, est un phénomène extrêmement tabou. Au-delà du statut, l'idée même de poursuivre un État bienfaiteur était impensable pour les agents il y a encore une dizaine d'années et le lourd devoir d'obéissance avait créé des usages professionnels ancrés dans une dimension de « l'indiscutable », le dialogue social étant peu ouvert. Les obligations teintant les rapports agents/administration sont empreintes de notions fortes comme l'autorité hiérarchique, l'intérêt supérieur du service, quelle que soit la compétence individuelle. La loi du silence y est souvent constatée, peu importe que le harcèlement moral provienne d'un supérieur hiérarchique ou de collègues de travail.

⁶¹² E. AUBIN, « Fonction publique : contentieux du déroulement de carrière », *in* Répertoire de contentieux administratif, § n° 77, avril 2017.

⁶¹³ V. en ce sens, CAA de Marseille, 22 février 2015, *Boulangier*, req. n° 03MA1229 ; TA de Marseille, 21 octobre 2005, *Perru Poupon*, req. n° 020852 ; CAA de Douai, 26 avril 2005, *Hassam*, req. n° 02DA00284.

In fine, à défaut d'en apprendre davantage aux plus curieux sur la caractérisation du harcèlement moral, ce jugement a au moins le mérite d'éclairer les plus courageux sur les ambiguïtés de la fameuse notion.

⁶¹⁴ Art. 30 de la loi du 13 juillet 1983.

⁶¹⁵ CAA Paris, 27 mai 1999, req. n° 97PA03167, *M. L. c/ministre de l'Intérieur*.

⁶¹⁶ TA Réunion, 20 mars 2014, *M. Dalleau c/. Commune de Saint André*.