

## STATUT

# La protection des agents publics contre les faits de harcèlement moral

**Le droit de ne pas être soumis à un harcèlement moral constitue une liberté fondamentale. La loi organise l'obligation de protection que la collectivité doit à ses agents. Elle doit ainsi leur accorder sa protection fonctionnelle lorsqu'ils sont victimes d'agissements constitutifs de harcèlement, notamment moral. Voilà comment cette obligation doit être mise en œuvre.**

L'article 6 quinquies de la loi du 13 juillet 1983 condamne, depuis 2002, les agissements constitutifs de harcèlement moral, qu'ils soient exercés par l'employeur, un supérieur hiérarchique, un collègue ou un tiers (un usager du service par exemple).

## Une liberté fondamentale

En effet, le droit de ne pas être soumis à un harcèlement moral constitue une liberté fondamentale (1). Et, pour assurer l'effectivité de ce principe, la loi du 13 juillet 1983 organise un dispositif de protection des agents publics contre les faits de harcèlement moral dont ils pourraient être victimes dans l'exercice de leurs fonctions.

Ainsi, 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 l'égard d'un fonctionnaire en prenant en considération le fait qu'il a subi ou refusé de subir ces agissements de harcèlement moral; le fait qu'il a exercé un recours auprès



d'un supérieur hiérarchique ou engagé une action en justice visant à faire cesser ces agissements; ou bien le fait qu'il a témoigné de tels agissements ou qu'il les a relatés. De plus, la collectivité publique a l'obligation d'accorder à ses agents sa protection fonctionnelle, lorsqu'ils sont victimes d'agissements constitutifs de harcèlement, notamment moral. Cette obligation dégagée par le juge administratif il y a une dizaine d'années, est aujourd'hui consacrée par les dispositions de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983, dans leur version issue de la loi Déontologie du 20 avril 2016.

## La procédure d'octroi de la protection fonctionnelle

Pour pouvoir bénéficier de la protection fonctionnelle, encore faut-il que

l'agent, qui se considère victime de faits constitutifs de harcèlement moral, en rapporte la preuve. Il doit démontrer qu'il fait l'objet d'agissements répétés, 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.

L'agent qui souhaite être protégé doit donc accompagner sa demande de protection fonctionnelle de preuves ou de commencements de preuves établissant, non seulement l'origine, mais aussi la matérialité des faits allégués.

À titre d'exemple, lorsque l'agent se dit victime de faits constitutifs de harcèlement moral de la part de son supérieur hiérarchique, il doit établir



### 3 élément à retenir sur la protection fonctionnelle

- 1 **L'administration a l'obligation de protéger ses agents** contre les faits de harcèlement moral dont ils pourraient être victimes
- 2 **L'agent victime** de tels faits peut donc solliciter le bénéfice de la protection fonctionnelle
- 3 **Au regard des éléments** apportés par l'agent à l'appui de sa demande, **il appartient à l'administration d'apprécier, au cas par cas**, l'existence ou non d'une situation de harcèlement moral et de déterminer le contenu de la protection qu'elle entend accorder

que ses agissements ne sont pas rattachables à l'exercice normal du pouvoir hiérarchique, notamment parce qu'ils revêtent un caractère excessif ou sont guidés par des motivations étrangères à l'intérêt du service. Il appartient ensuite à la collectivité d'examiner les éléments qui lui sont soumis et, le cas échéant, de diligenter une enquête administrative, afin d'établir la matérialité des faits dénoncés et également de déterminer le contenu de la protection qu'elle souhaite accorder.

#### Les modalités de la protection

Les dispositions de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 imposent à l'administration une obligation de protection à l'égard de ses agents, à laquelle il ne peut être dérogé que pour des motifs d'intérêt général (2). Il appartient donc à l'administration de prendre les mesures lui permettant de remplir son obligation vis-à-vis de son agent et ce sont les résultats de l'enquête administrative qui vont lui permettre de déterminer les modalités les mieux à même d'assurer la protection de l'agent victime de faits constitutifs de harcèlement moral, en fonction des circonstances de chaque espèce.

#### La marge d'appréciation de la collectivité

L'administration dispose, sous le contrôle du juge, d'une certaine marge d'appréciation pour apprécier

le contenu et les modalités de la protection qu'elle souhaite accorder à son agent, au regard de l'ensemble des circonstances de l'espèce (3). Dans cet arrêt, l'administration faisait valoir que si elle n'avait pas accordé formellement la protection fonctionnelle, elle n'était pas restée inactive, dans la mesure où, dès son retour de congé maladie, l'agent victime avait pu rencontrer le médecin de prévention, un psychiatre agréé, l'inspecteur en éducation socioculturelle, l'inspectrice générale chargée d'appui aux personnes et aux structures (Igaps), le directeur de l'établissement, la directrice régionale de l'agriculture, l'assistante sociale de l'établissement, l'inspecteur de l'enseignement agricole, et qu'elle avait ainsi pris les mesures appropriées. Cependant, l'agent avait démontré, sans être utilement contredit, que ces rencontres avaient toutes eu lieu à son initiative ou à celle de son organisation syndicale, et n'avaient en outre pas eu pour objet de traiter de sa protection fonctionnelle. La Cour en a conclu que l'administration n'avait pas pris des mesures visant à faire cesser les agissements de harcèlement moral et que la décision refusant l'octroi de la protection fonctionnelle était irrégulière, et ce, alors même que l'agent n'aurait pas porté plainte et que les agissements constitutifs de harcèlement moral n'auraient pas fait l'objet d'une condamnation prononcée par le juge pénal.

À l'inverse, dans l'arrêt précité du 16 mai 2012, la cour administrative d'appel de Douai a jugé que l'administration avait pris les mesures adéquates pour faire cesser les agissements de harcèlement moral, dont un de ses agents avait été victime. « Dans cette affaire, un professeur d'histoire-géographie de collège s'était plaint auprès de son chef d'établissement de propos homophobes que tenaient à son égard, depuis plusieurs mois, un professeur de physique et l'agent de service chargé de la maintenance des installations et du matériel du collège. Une note, dénonçant les propos à caractère sexiste et homophobe qui pourraient être tenus dans l'établissement, avait alors été diffusée par le principal du collège à l'ensemble du personnel. Le recteur avait ensuite chargé un inspecteur d'académie d'enquêter sur les faits et si cet inspecteur n'avait pas achevé son travail avant son départ à la retraite, une autre inspectrice avait rendu des conclusions sur cette affaire et proposait la diffusion d'un courrier au personnel du collège, à compléter le cas échéant par des mutations dans l'intérêt du service. Le professeur de physique auquel étaient imputés des propos homophobes avait été affecté dans un autre collège à compter la rentrée suivante et le recteur avait accordé à l'agent victime le bénéfice de la protection fonctionnelle dans le cadre de la plainte contre X que celui-ci avait déposée.

#### Les formes de l'obligation de protection fonctionnelle

L'obligation pour l'administration d'accorder la protection fonctionnelle à ses agents peut donc revêtir plusieurs formes :

- l'obligation d'éviter ou de faire cesser les attaques auxquelles l'agent est exposé, ce qui peut se traduire par le prononcé de mesures de changement d'affectation ou de suspension des fonctions et/ou l'engagement de

>>>

»» poursuites disciplinaires à l'encontre de l'agent « harceleur » ;  
- l'obligation d'assurer une réparation adéquate des torts subis, par exemple, en assistant l'agent victime dans l'exercice des poursuites judiciaires entreprises pour se défendre.  
Sur ce point, un décret en Conseil d'État (non paru à ce jour) doit préciser les conditions et les limites de la prise en charge par la collectivité publique, au titre de la protection fonctionnelle, des frais exposés dans le cadre d'instances civiles ou pénales par l'agent.

### **Le contentieux du refus de protection fonctionnelle**

L'agent victime de faits constitutifs de harcèlement moral qui s'est vu refuser l'octroi de la protection fonctionnelle peut exercer un recours pour excès de pouvoir contre cette décision, afin d'en obtenir l'annulation et le prononcé d'une injonction à l'encontre de la collectivité de mettre en œuvre, dans un délai déterminé, la protection fonctionnelle.

L'agent devra néanmoins démontrer l'existence de la situation de harcèlement moral contre laquelle il sollicite la protection de son administration, en apportant un faisceau d'indices suffisamment probants pour permettre de considérer comme au moins plausible le harcèlement moral dont il se dit victime (4). Il incombera ensuite à l'administration de produire, en sens contraire, une argumentation de nature à démontrer que les agissements en cause sont justifiés par des considérations étrangères à tout harcèlement.

Et pour apprécier si des agissements, dont il est allégué qu'ils sont constitutifs d'un harcèlement moral, revêtent un tel caractère, le juge administratif devra également tenir compte des comportements respectifs de l'agent auquel il est reproché d'avoir exercé de tels agissements et de l'agent qui estime avoir été victime d'un harcèlement moral.

### **Le contentieux de la réparation des agissements**

Par ailleurs, le fait que l'agent puisse bénéficier de la protection fonctionnelle ne fait pas obstacle à ce qu'il puisse rechercher la responsabilité pour faute de la collectivité territoriale à raison des faits de harcèlement moral dont il a été victime. En effet, les dispositions de l'article 11 précité sont relatives à un droit statutaire à protection qui découle des liens particuliers qui unissent une collectivité publique à ses agents et n'ont pas pour objet d'instituer un régime de responsabilité de la collectivité publique à l'égard de ses agents (5). Ainsi, l'agent victime de faits de harcèlement moral peut également saisir le juge administratif d'un recours indemnitaire visant à obtenir la réparation de son préjudice à raison de son exposition à des agissements de harcèlement. Cette action pourra être fondée :

- *sur la faute de l'agent « harceleur » non dépourvu de tout lien avec le service*

### **L'agent victime peut saisir le juge administratif d'un recours indemnitaire visant à obtenir la réparation de son préjudice.**

En effet, la victime non fautive d'un préjudice causé par l'agent d'une administration peut, dès lors que le comportement de cet agent est commis à l'occasion de l'accomplissement du service ou n'est pas dépourvu de tout lien avec le service, demander au juge administratif de condamner cette administration à réparer intégralement ce préjudice, même si aucune faute ne peut être imputée au service et même si le préjudice est entièrement imputable à une faute personnelle détachable du service commise par l'agent. Dans cette dernière hypothèse, l'administration ne pourrait pas opposer à l'agent victime la faute

personnelle détachable du service commise par l'agent « harceleur » et pourrait seulement, en cas de condamnation à assumer les conséquences de cette faute personnelle, engager une action récursoire à l'encontre de son agent (6).

- *sur la faute de service*  
En effet, la collectivité qui laisse un de ses agents perpétrer des agissements constitutifs de harcèlement moral à l'encontre de l'un de ses collègues, sans prendre les mesures adéquates pour les faire cesser, commet une faute de service ouvrant droit à indemnisation (7).

- *ou sur les deux à la fois*  
Comme précédemment, le juge administratif appréciera l'existence ou non d'une situation de harcèlement moral au regard des éléments de preuve apportés par chacune des parties et au regard des comportements respectifs de l'agent victime et de l'agent harceleur.

Mais la circonstance que le juge pénal ait prononcé un non-lieu ne fait pas obstacle à la reconnaissance d'agissements constitutifs de harcèlement moral par le juge administratif (8). Par ailleurs, si le comportement de l'agent victime est pris en compte pour établir l'existence ou non d'un harcèlement moral, dès lors que l'existence d'un harcèlement moral est établie, le comportement de l'agent qui en a été victime ne peut pas être pris en compte pour atténuer les conséquences dommageables qui en ont résulté pour lui. En effet, une fois que la situation de harcèlement moral est établie, le préjudice subi par l'agent victime doit être intégralement réparé, quel qu'ait pu être son comportement (9). ♦

*Pauline Armand & Michaël Verne*

(1) CE, 2 octobre 2015, n° 393766.

(2) CE, 17 mai 1995, n° 141635 ; CE, 1<sup>er</sup> octobre 2014, n° 366002.

(3) CAA Bordeaux, 22 juin 2015, n°13BX03365.

(4) CE, 11 juillet 2011, n° 321225.

(5) CE, 20 mai 2016, n° 387571.

(6) CAA Versailles, 16 juillet 2015, n°13VE02274.

(7) CAA Douai, 16 mai 2012, n°11DA00969.

(8) CAA Marseille, 23 février 2016, n°13MA02680.

(9) CE, 11 juillet 2011, n° 321225.