

LE HARCÈLEMENT MORAL DANS L'ADMINISTRATION : SYNTHÈSE ET PERSPECTIVES

Par Emmanuel ROUX
Maître de conférences à l'Université de La Réunion

*« Les postes éminents rendent
les hommes grands encore plus grands,
et les hommes petits
encore plus petits ».*

Jean de La Bruyère.

La question du harcèlement moral au travail est aujourd'hui tellement familière que l'on en viendrait presque à oublier ses origines « médiatiques » récentes. Le phénomène a été révélé il y a seulement quelques années, en particulier grâce à l'ouvrage désormais classique de la psychologue Marie-France Hirigoyen intitulé « Le harcèlement moral. La violence perverse au quotidien »¹. Ce livre a fait l'effet d'un déclencheur et a largement contribué à ce que soient révélées certaines pratiques appliquées souvent depuis longtemps dans quelques entreprises ou administrations. L'opinion publique, progressivement informée, a ainsi réalisé qu'à côté de cette première forme de harcèlement bien connue et sévèrement sanctionnée qu'est le harcèlement sexuel, il existait une autre forme de harcèlement, plus subtile parce que matériellement plus difficile à définir, qui visait à s'attaquer au mental d'un individu pour le déstabiliser. Cette prise de conscience collective a favorisé l'intervention rapide du législateur dans le but de fixer précisément les limites à ne pas franchir et de donner, ce qui n'avait jamais été fait jusqu'alors en droit, une définition juridique du harcèlement moral au travail. Tel n'est donc pas un

¹ Ouvrage publié aux éditions Syros en 1998. Aux titres des études générales (qui concernent surtout le secteur privé), on citera également : P. RAVISY, *Le harcèlement moral au travail. Vos droits en 150 questions-réponses*, Delmas express / Dalloz, 2000 ; « Le harcèlement moral et la sécurité au travail », *Info santé et sécurité au travail*, supplément à *Guide de la santé et sécurité au travail*, n° 31, novembre 2000, pp. 3-6 ; « Reconnaissance jurisprudentielle du harcèlement moral au travail », *Jurisprudence sociale Lamy*, n° 66, 19 octobre 2000, pp. 4-9 ; M. MONROY. « Contextes d'émergences du harcèlement moral », *Humanisme et entreprise*, n° 242, août 2000, pp. 81-92 ; F. BOCQUILLON. « Harcèlement professionnel, accidents du travail et maladies professionnelles », *Revue de droit sanitaire et social*, n° 3, juillet-septembre 2000, pp. 550-560 ; V. VETIL, A. ZENNOU, R. BRUNNER. « Harcèlement moral : mythe ou réalité ? », *Le Figaro économie*, supplément au *Figaro*, n° 17384, lundi 3 juillet 2000, pp. 83-84, 86 ; S. LICARI. « De la nécessité d'une législation spécifique au harcèlement moral au travail », *Droit social*, n° 5, mai 2000, pp. 492-506 ; « Efforts, risques et charge mentale au travail. Résultats des enquêtes conditions de travail 1984, 1991 et 1999 », Les Dossiers de la DARES - Hors-série / 99. La Documentation française, 1999 ; C. DEJOURS, *Souffrance en France. La banalisation de l'injustice sociale*, Seuil, 1998 ; H. LEYMANN, *Mobbing. La persécution au travail*, Seuil, 1996 ; PICCA (G.), « Le harcèlement moral au travail », *LPA*, 21 janvier 2002, n°15, p. 53.

des moindres mérites¹ de la loi du 17 janvier 2002, dite « de Modernisation sociale »², que d'encadrer précisément ce dernier, en le présentant, dans son article 169, comme un ensemble d'agissements répétés « qui ont pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte aux droits du salarié et à sa dignité, d'altérer sa santé physique ou mentale ou de compromettre son avenir professionnel ». L'article 178 du texte reprend la même formule pour la fonction publique, en changeant simplement le terme salarié par celui de fonctionnaire.

Cette large définition prend la peine de viser à la fois le secteur privé et le secteur public, ce qui permet d'avoir une vision globale et uniforme du phénomène. On peut certes s'interroger sur le bien-fondé d'une démarche qui consiste à assimiler administration et entreprises privées alors qu'elles n'obéissent pas, fondamentalement, aux mêmes règles³. Il n'en demeure pas moins qu'un pas important a été franchi avec la loi de janvier 2002 puisque « l'arme psychologique » doit désormais être officiellement bannie du monde du travail, sous peine de condamnation par les tribunaux. Cette évolution entraînera certainement un changement notable dans les mentalités, y compris dans les administrations qui ne sont évidemment pas épargnées par les problèmes de harcèlement moral. A n'en point douter, les manifestations de ce dernier y sont même anciennes, pour ne pas dire séculaires. Cette étude est l'occasion de le rappeler (I), avant de voir sous quelles formes le phénomène se manifeste aujourd'hui (II), et comment il sera à présent sanctionné (III).

I/ LES MANIFESTATIONS HISTORIQUES DU HARCÈLEMENT MORAL DANS L'ADMINISTRATION

La pratique qui consiste à écarter de l'administration des agents publics jugés indésirables par leur supérieur ne date pas d'hier. A l'origine, ce sont surtout des positions politiques ou idéologiques en contradiction avec le système établi qui forcent l'intéressé, dont la situation est devenue insupportable, à prendre le chemin de la sortie. Les exemples ne manquent pas au cours de l'Histoire. L'habitude fut par exemple prise, après la Révolution, de chasser, après chaque changement de régime, les indésirables ou les opposants potentiels à celui-ci. Pour préserver les apparences, mais aussi pour éviter de faire de l'agent une victime, on – c'est-à-dire le supérieur hiérarchique, le pouvoir politique en place ou même la pression populaire – lui menait la vie dure jusqu'à ce qu'il quitte une administration où il était réputé ne plus

¹ Sur l'ensemble des apports de la loi dans la fonction publique, voir SALON (S.) et SAVIGNAC (J.-C.), « La loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 et la fonction publique », *AJDA* mai 2002, p. 439.

² Loi n°2002-73 du 17 janvier 2002, *JO* du 18 janvier 2002, p. 1008. On relèvera que les articles 168 à 180, qui encadrent le harcèlement moral, ont tous été reconnus conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel (cons. const., décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, « Loi de modernisation sociale », *Journal officiel* du 18 janvier 2002, p. 1053).

³ En ce sens, voir PUPPO (A.), « Harcèlement moral et fonction publique : spécificités », *AJFP*, mai-juin 2002, p. 46 et les références.

avoir sa place. Les sœurs hospitalières durent ainsi se résoudre, après 1789, « à abandonner leurs postes charitables par fanatisme religieux »¹; le même sort fut infligé à de nombreux agents des ministères, pour des raisons politiques cette fois². Ces pratiques connurent leur apogée au XIX^{ème} siècle, durant lequel de violentes épurations, qui touchèrent principalement la haute fonction publique, se produisirent en 1830, après 1870 et de 1877 à 1881³. La chute de Napoléon III provoqua, en particulier, un mouvement de colère sans précédent contre tous ceux qui incarnaient son autorité et, « un peu partout, des préfets, sous-préfets, magistrats, agents de police étaient chassés de leur poste sous la pression ou les menaces de la population »⁴. La III^{ème} République eut son lot de défections : nombreux furent les magistrats qui, dans une position intenable, furent « démissionnés » après 1880⁵ et l'on garda longtemps, dans l'administration, l'habitude « d'encourager » certains agents à abandonner leurs fonctions à l'occasion de crises graves, lorsqu'ils affichaient des positions en contradiction avec celles du gouvernement en place.

G. THULLIER nous rapporte l'exemple de J. K. HUYSMANS, écrivain et également fonctionnaire à la Direction de la Sûreté, qui racontait comment on l'avait invité à quitter son poste suite à ses prises de position dans l'affaire Dreyfus et du fait de ses tendances « trop cléricales » :

Document 1 : Témoignage d'un agent public « harcelé » au XIX^{ème} siècle.

« J'étais appelé au cabinet du ministre et là, sans y mettre aucune forme, l'on m'a d'abord demandé quand paraissait mon livre, puis, brutalement, on m'avisa que l'on avait besoin de ma place, que d'ailleurs je serais plus libre pour écrire en m'en allant. Je répondis, un peu interloqué cependant, que je pouvais avoir droit à une pension de retraite à partir du 5 février – que j'étais prêt à la demander à cette époque, mais que j'entendais rester jusque-là, n'étant pas resté 30 ans dans l'administration pour en partir ainsi. Là-dessus, pas de réponse – sinon des choses vagues, disant qu'on en référerait au ministre. Je déclarais alors que s'il s'agissait

¹ IMBERT (J.), *Le droit hospitalier de la Révolution et de l'Empire*, Recueil Sirey, 1954, p. 142. Cette épuration intervint alors même que les religieuses hospitalières occupaient, à l'époque, une place très importante dans chaque hôpital (sur l'évolution historique du « statut » des sœurs hospitalières, voir IMBERT (J.), *Le droit hospitalier de l'Ancien Régime*, PUF, coll. Histoires, 1993, p. 232 et s.).

² C. KAWA relève qu'en ce qui concerne le ministère de l'Intérieur, s'est produit « un flux massif de départs pendant la période révolutionnaire » (1793-1800) et qu'il s'agissait « en grande partie de départs obligés » (*Les ronds-de-cuir en Révolution*, éd. du CTHS, 1996, p. 307 et 308).

³ CHAGNOLLAUD (D.), *Le premier des ordres. Les hauts fonctionnaires. XVIII^{ème} siècle – XX^{ème} siècle*, op. cit., p. 82.

⁴ PINET (M.), *Histoire de la fonction publique*, T. II, Nouvelle librairie de France, 1993, p. 282. La situation des préfets fut de loin la plus chaotique entre 1870 et 1877. Tous chassés en septembre 1870 par Gambetta, ils furent à nouveau remplacés en avril 1871 par Thiers et le suivirent dans sa chute en mai 1873. D'autres mouvements se succédèrent et les départs s'enchaînèrent jusqu'en 1877 (cf. SIWEK-POUYDESSEAU (J.), *Le corps préfectoral sous la Troisième et la Quatrième République*, A. Colin, 1969, p. 76-77).

⁵ C. CHARLE relève en effet pas moins de 600 destitutions de magistrats après 1879 (*Les hauts fonctionnaires en France au XIX^{ème} siècle*, op. cit., p. 239).

de démission, je ne la donnerais pas et étais bien résolu à me défendre dans la presse, à la moindre menace... »¹.

Vichy fut l'ultime régime ayant provoqué des épurations de grande ampleur, à la fois pendant la Collaboration et après la Libération. Les moyens employés durant cette époque ne laissèrent alors même pas à l'agent le « loisir » d'abandonner leurs fonctions, les méthodes utilisées étant généralement bien plus expéditives. En particulier, pendant l'Occupation, ceux qui ne correspondaient pas aux critères imposés étaient purement et simplement limogés (entre 1940 et 1944, plus de 50000 fonctionnaires furent démis de leurs fonctions, autant sur la base des lois racistes que de considérations purement politiques²). Après la Libération, certains collaborateurs, redoutant trop la vindicte populaire, s'enfuirent également en abandonnant leur poste³.

La consécration du principe de neutralité et la dépolitisation de l'administration s'imposèrent *a priori* comme des parades pour mettre un terme à de tels égarements. L'affirmation de l'impartialité de la fonction publique permit d'éviter qu'on oblige un fonctionnaire à quitter son poste pour des raisons « politiques ». De manière générale, une fonction publique impartiale n'a plus rien à craindre des changements politiques. Cette remarque ne s'applique toutefois pas aux agents disposant de postes « à la discrétion du gouvernement » (pour la fonction publique de l'Etat) ou « fonctionnels » (pour la fonction publique territoriale) qui se situent « à la charnière du politique et de l'administratif », et qui dépendent traditionnellement de l'autorité politique à l'origine de leur nomination. Si cette autorité change, lesdits agents ont alors évidemment toutes les chances de perdre leur emploi⁴.

L'évolution des mentalités n'a cependant pas entraîné la disparition de ce que l'on pouvait déjà appeler du harcèlement moral. Celui-ci ne peut certes plus apparaître sous les mêmes formes, souvent grossières, afin de permettre des limogeages parfois collectifs. Avec le temps, il est devenu plus « sophistiqué » et plus « cynique », moins évident, et il a progressivement pris sa place au sein des relations humaines dans le cadre du travail. Cela explique que, sauf exception, les cas de harcèlement ne soient plus, dans notre pays du moins, liés à des changements régimes ou à des questions idéologiques. Ils apparaissent de manière insidieuse, sur le plan de la psychologie, ce qui les rend souvent plus difficiles à détecter.

¹ Lettre inédite reproduite dans *La bureaucratie en France au XIX^{ème} et XX^{ème} siècle*, Economica, 1987, p. 127-128.

² Cf. L. ROUBAN, *La fonction publique*, éd. La Découverte, 1996, p. 16.

³ Sur ce point, ROUQUET (F.), *L'épuration dans l'administration française* éd. CNRS, 1995.

⁴ DE FORGES (J.-M.) *Droit de la fonction publique*, PUF, coll. Droit fondamental, 1996, p. 147-148.

II/ LES MANIFESTATIONS CONTEMPORAINES DU HARCÈLEMENT MORAL DANS L'ADMINISTRATION

On l'a dit, il a fallu attendre la fin du XXème siècle pour que soit véritablement officialisé le phénomène du harcèlement, d'abord perçu comme une conduite abusive se manifestant notamment par des comportements, des paroles, des actes, des gestes, des écrits, pouvant porter atteinte à la personnalité, à la dignité ou à l'intégrité physique d'une personne et mettre en péril l'emploi de celle-ci¹.

En marge, on prendra soin de préciser que le harcèlement n'est évidemment pas, au sein du droit public, l'apanage de la fonction publique. Certains élus sont, aujourd'hui encore, également confrontés à cette épreuve, évidemment sous d'autres formes et pour des raisons différentes que celles rencontrées à propos des agents publics. Les menaces, lettres anonymes et pressions de toutes sortes parfois menées à l'encontre de celui que l'on veut, pour telle ou telle raison, forcer à abandonner son mandat, peuvent souvent être assimilées à du harcèlement moral. Et même si l'apophtegme en vertu duquel « en politique, tous les coups sont permis » est une réalité tenace, il n'en demeure pas moins inacceptable que des cabales puissent aujourd'hui encore être formées et parviennent même à déstabiliser un représentant du peuple, surtout lorsque sont mises en cause non pas ses compétences, mais ses mœurs personnelles et sa vie privée. Les médias se sont, par exemple, largement faits l'écho, à une époque récente, de l'histoire d'un conseiller municipal d'une petite commune rurale, premier adjoint au maire, qui s'est trouvé dans l'obligation d'abandonner son mandat quelques mois après avoir publiquement avoué son homosexualité. Sa révélation avait eu pour conséquence de le mettre au banc de la vie municipale et de déclencher contre lui et sa famille les haines d'une partie de la population locale². Il serait dangereux d'extrapoler ce triste exemple - il y a fort à penser que l'intéressé n'aurait pas connu de pareils problèmes s'il avait habité une grande ville (où les choses passent plus « inaperçues ») et il existe en outre d'autres élus ayant déjà avoué leur homosexualité et qui n'ont visiblement pas connu le même sort – mais il démontre que la notion de harcèlement moral est une réalité chez les élus et qu'elle peut parfois entraîner la démission. Le constat est également valable à l'étranger, comme en Grande-Bretagne où les médias jouent souvent un rôle déterminant dans le « lynchage » politique. On se souvient, au début des années quatre-vingt dix, de l'histoire de ce ministre du gouvernement Major qui fut contraint de quitter ses fonctions parce que la presse avait découvert qu'il avait une liaison extra-conjugale et qu'elle exigeait, au nom de la « morale », son départ³.

¹ D'après HIRIGOYEN (M.-F.), *Le harcèlement moral. La violence perverse au quotidien*, op. cit., p. 55.

² Voir par exemple DESBENOIT (L.), « Une bataille contre l'homophobie ordinaire », *Télérama*, n° 2626, 10 mai 2000, p. 30 et LOGEART (A.), « Histoire d'une chasse à l'homo », *Le Nouvel Observateur*, n° 1851, 27 avril – 3 mai 2000, p. 83.

³ Sur ce point, DOIG (A.), « The double whammy. The resignation of D. Mallor », *Parliamentary Affairs*, avril 1993, p. 167-178.

Les seuls chiffres pouvant servir à évaluer l'importance du harcèlement moral au travail sont ceux issus de la 3^{ème} Enquête européenne sur les conditions de travail, conduite en 2000 par la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail¹.

Document 2 : *Une évaluation du harcèlement moral au travail dans l'Union européenne.*

Personnes déclarant avoir été l'objet d'une intimidation ou d'un harcèlement moral au travail en % (plus de 20 000 entretiens réalisés dans 15 pays en Europe en 2000)	
Hommes	8
Femmes	10
Au total	9 (8 en 1995)

Parmi les secteurs d'activités concernés, l'administration vient en premier (14%), suivie de l'hôtellerie restauration et des commerces et services (13% chacun). La Finlande, le Royaume-Uni, la Hollande, la Suède, et la Belgique présentent les pourcentages les plus élevés. La France se situe parmi l'ensemble des autres pays à pourcentage inférieur : de l'ordre de 5% des personnes interrogées déclarent avoir été l'objet d'une intimidation ou d'un harcèlement moral dans leur milieu professionnel en France.

En ce qui concerne la fonction publique, comme dans l'entreprise privée du reste, l'ouvrage de M.-F. Hirigoyen a permis à des victimes de mettre un nom sur leurs souffrances et nombreuses sont celles qui ont compris qu'elles étaient « harcelés » pendant, et même en dehors de leur travail, par leur employeur ou leur supérieur hiérarchique². Une vaste réflexion a été entreprise, démontrant que certaines des méthodes utilisées sur les lieux de travail ne pouvaient pas – ou plus – être tolérées. Ces pratiques stigmatisées se déclinent sous différentes formes

¹ Chiffres pouvant être consultés sur Internet : Harcèlement moral au travail : rapport 2001-07 de Michel Debout (daté du 17 avril 2001) au Conseil économique et social (CES/France) : <http://www.conseil-économique-et-social.fr/rapporti/texte.asp?Repertoire=01041107&ref=NS002110>

² Voir en ce sens l'enquête réalisée par MALAURIE (G.), « Harcèlement moral au travail : la riposte », *Le Nouvel Observateur*, n° 1842, 24 février – 1^{er} mars 2000, p. 14 à 20).

méprisables¹. Toutes n'ont généralement qu'un seul but : acculer les indésirables au départ, provisoire ou définitif. Il était illusoire de penser que ce que M.-F. Hirigoyen appelle le « harcèlement stratégique »² se trouvait uniquement dans les entreprises privées. Si l'on cite plus d'exemples concernant ce secteur, c'est simplement parce qu'on dispose à son propos de plus d'informations, surtout grâce aux inspecteurs du travail qui se font désormais l'écho des confidences des salariés harcelés. Les fonctionnaires n'ont pas les mêmes facilités pour se confier, l'information passe plus difficilement – peut-être est-elle étouffée ? - mais rien ne permet de penser qu'ils ne subissent pas, eux aussi, « l'arme psychologique », l'administration arrivant même en tête des secteurs souffrant de harcèlement sur le plan européen (cf. document n°2). Selon certaines estimations, le harcèlement moral serait largement utilisé dans le secteur hospitalier et surtout dans la fonction publique territoriale, précisément dans les communes où les agents paient parfois chèrement leur refus de se rallier à la nouvelle majorité politique en place. Des administrations peuvent déployer des trésors d'ingéniosité pour démoraliser progressivement leur agent, alors que d'autres recourent directement aux menaces. En ce qui concerne, par exemple, les secrétaires généraux, R. Burlett relève l'existence à leur encontre de procédés indirects de licenciement qui « ont pour point commun de décourager le fonctionnaire en place pour l'amener à présenter sa démission »³. Précisément, le premier procédé tendra à placer le secrétaire général « dans une situation conflictuelle qui rend intenable à terme le maintien de ses fonctions », alors que le second consistera, lui, « à modifier les fonctions en attribuant au fonctionnaire en place des tâches qui ne sont pas à la hauteur de ses réelles possibilités ou sans commune mesure avec ses potentialités professionnelles »⁴.

De telles pratiques peuvent également concerner les secrétaires de mairie⁵, et, C. Bernard-Steindecker le constate, les agents non titulaires¹.

¹ Refus de toute communication, absence de consignes ou consignes contradictoires, privation de travail ou surcroît de travail, tâches dépourvues de sens ou missions au-dessus des compétences, « mise au placard », conditions de travail dégradantes, critiques incessantes, sarcasmes répétés, brimades, humiliations, propos calomnieux, insultes, menaces... sont autant de procédés couramment utilisés par ceux qui se rendent coupables de harcèlement moral.

² Il constitue, selon cet auteur, une des trois variantes du harcèlement moral (les deux autres étant respectivement le « harcèlement pervers » qui est le fait de véritables psychotiques et le « harcèlement institutionnel » qui désigne les dérives des techniques *managériales* de pression sur les salariés). *Le harcèlement moral. La violence perverse au quotidien*, op. cit., p. 83.

³ BURLETT (R.), *La haute fonction publique territoriale*, Thèse, Nice 1995, p. 204.

⁴ C'est ce que l'auteur appelle de manière plus prosaïque la « mise au placard ».

⁵ Pour un exemple contentieux, voir CAA de Lyon, 6 avril 1993, « M. Roger Vidal », req. n° 91LY01078. L'agent a été ici la cible d'un véritable acharnement : ses horaires de travail ont d'abord été ramenés de 14 heures à 3 heures par semaine. Une procédure disciplinaire tendant à sa révocation a ensuite été engagée contre lui ; elle fut abandonnée après avis du conseil de discipline. Le maire essaya alors de le licencier, puis de le révoquer pour abandon de poste. Enfin, en désespoir de cause, l'agent fut « sommé par huissier » de donner sa démission.

Document 3 : *Des témoignages contemporains d'agents publics « harcelés ».*

*Pour la fonction publique territoriale, on renverra à trois témoignages instructifs (rapportés par I. CURTET-POULNER, *Le Nouvel Observateur*, n° 1842, 24 février – 1^{er} mars 2000, p. 16) : le premier est celui d'un fonctionnaire nommé P., qui était l'adjoint du directeur sportif dans une mairie importante du sud de la France. Suite à un changement de majorité aux dernières élections, « on » lui propose une promotion en échange d'un ralliement politique. L'intéressé refuse catégoriquement. Les mesures de rétorsion sont alors rapides : P. est exilé dans des locaux quasi désaffectés. Après maintes hésitations pour savoir quelle attitude adopter (« attendre un changement de majorité ? On m'aura oublié. Pour moi, c'est la nécrose. J'ai quand même demandé à être muté, au cas où. Un recours devant le tribunal administratif ? Inutile. En plaidant la discrimination pour incompatibilité politique, je n'ai aucune chance... », P. a finalement choisi : il a définitivement quitté ses fonctions. Le même dilemme s'est posé à H., 45 ans, agent communal depuis 1984, dans une ville moyenne de Bretagne. Elle affirme vivre, depuis 1990, avec la nouvelle équipe municipale, un « véritable supplice » : notations médiocres, agressions verbales, mutations internes... Finalement, elle qui était rédactrice se retrouve ... au standard. « Pour les harcelées des collectivités locales, dit-elle, il n'y a pas de relais. Avec des visites obligatoires tous les cinq ans, les médecins du travail sont des fantômes. Quant aux tranquillisants prescrits par mon généraliste...le vrai problème n'est évidemment pas là ». Enfin, l'exemple de P., également fonctionnaire territorial depuis dix ans. Après avoir connu plusieurs changements, la dernière majorité en place a décidé de lui mener la vie dure : « brimades, humiliations, rumeurs, suppressions de poste... ». Dépressif, il prend rendez-vous avec la médecine de la prévention, qui diagnostique une « dépression réactionnelle liée à des persécutions ». Fort de ce diagnostic, il consulte un avocat, mais en vain. « Il n'existe pas d'arsenal juridique approprié aux fonctionnaires », s'entend-il répondre²...*

Même si les abus y sont moins flagrants, la fonction publique de l'Etat n'est pas non plus épargnée, surtout dans le milieu scolaire où le harcèlement semble prendre des dimensions inquiétantes (voir document 4 ci-dessous).

¹ L'auteur relève en effet qu'en la matière, « bon nombre de démissions cachent des licenciements décidés par le supérieur hiérarchique » : BERNARD-STEINDECKER (C.), *Les agents non titulaires, acteurs en enjeux de l'évolution de la fonction publique*, Thèse, IEP Paris, 1988, p. 42.

² D'autres témoignages du même genre (provenant principalement d'agents municipaux) peuvent être consultés sur le site Internet « Association solidarité souffrance au travail » : <http://www.associationsst.com/harceleurs.htm>

Document 4 : Le harcèlement moral dans l'Education nationale.

La Mutuelle Générale de l'Education Nationale (MGEN) est arrivé à un constat alarmant dans un rapport interne (partiellement reproduit dans le Bulletin de mai 1999, p. 46-47, des informations étant également disponibles sur le site Internet : <http://www.mgen.fr>.) suite à une enquête menée auprès d'un panel représentatif de 1550 personnes (enseignants, personnels de direction, administratifs et agents techniques). 15% des personnes interrogées déclarent avoir été victimes de harcèlement (rumeur, contestation des décisions, agressions verbales principalement) au moins une fois par semaine, ou tous les jours pendant une période de six mois. Les trois quart des victimes sont des enseignants, âgés entre 40 et 50 ans. Les responsables du harcèlement sont en premier lieu les élèves (36%), puis les supérieurs hiérarchiques (21%), les collègues (17%) et les parents d'élèves (15%). Il est intéressant de relever qu'ici, le principal instigateur du harcèlement n'est pas l'employeur, mais l'usager lui-même. Les conséquences du harcèlement sont, en revanche, « traditionnelles » : sentiment d'incapacité, de culpabilité, de honte, de perte de confiance en soi, cauchemars, troubles du sommeil et du comportement, et, à terme, dépression nerveuse, d'autant plus profonde que sont grands l'indifférence de l'entourage professionnel et le silence de l'institution. On comprend somme toute aisément que dans un tel contexte, la démission apparaisse finalement pour certains comme le seul exutoire.

Dans tous les cas, il semble que les « motivations » qui justifient le « harceleur » soient plutôt hétéroclites. Elles vont de la simple incompatibilité d'humeur (l'agresseur ne supporte pas la victime et se « défoule » sur elle en attendant qu'elle s'effondre) au véritable règlement de compte politique. La jalousie explique également souvent qu'un supérieur hiérarchique s'acharne sur un agent, dont l'attitude peut parfois aussi, il est vrai, exacerber l'ire, mais on pousse parfois un agent au désespoir également parce qu'il est considéré comme indésirable ou même dangereux, de par ses prises de position, ou « anormal » de par ses mœurs ou sa façon de vivre.

Jusqu'à l'intervention de la loi de Modernisation sociale, et dans le silence des textes, il revenait systématiquement au juge de se prononcer sur d'éventuels cas de harcèlement moral. La notion n'existant pas encore juridiquement, c'était plutôt sur les *conséquences* du harcèlement que le juge s'interrogeait. La tâche, souvent de taille, lui imposait de statuer *in concreto*. Parfois, les faits étaient tellement flagrants que la censure s'imposait d'elle-même. Ainsi lorsqu'un secrétaire de mairie, par ailleurs instituteur, s'est vu, à la suite d'élections municipales, contraint de quitter ses fonctions, les nouveaux élus le menaçant, en cas de refus, de le faire muter de son poste d'instituteur et de l'empêcher d'exercer son métier¹. Il en était de même lorsque, prétextant une réorganisation du service, l'administration décidait de réduire substantiellement le nombre d'heures de son agent, cette manœuvre n'ayant

¹ Conseil d'Etat, 28 avril 1976, « Sieur Ruy », *AJDA* 1977, p. 321, obs. SALON (S.).

pour autre but que de le pousser à partir¹ ; ou dans le cas d'une démission donnée par une femme de service qui, suite aux reproches faits par la directrice de l'école où elle travaillait, se trouva convoquée à un entretien avec le maire de la commune et deux de ses collaborateurs, durant lequel elle signa « inopinément » une lettre de démission immédiatement acceptée² ; ou encore dans le cas d'une démission d'un agent qui, injustement frappé par une mesure disciplinaire abusive, préféra cesser ses fonctions : le juge ne reconnut alors dans cette « pseudo » démission rien d'autre qu'une révocation déguisée³. Dans le même esprit, le juge a également annulé la décision ordonnant la « révocation pour abandon de poste » d'un agent communal qui avait au préalable refusé de donner sa démission « sommée par huissier »⁴.

Ces cas d'espèce étaient l'occasion de vérifier l'existence d'abus, d'autant plus critiquables qu'ils intervenaient souvent dans une indifférence généralisée. Pourtant, alors qu'à la fois le statut général de la fonction publique⁵ et le Code pénal⁶ prohibaient toute forme de discriminations, il était consternant d'imaginer l'existence dans certaines administrations d'agents qui subissaient, à huis clos, de tels traitements dont la manifestation, souvent insidieuse, était des plus difficiles à prouver. Sans tomber dans la « paranoïa », d'autant plus que la frontière entre harcèlement moral, stress professionnel et fragilité psychologique est assez imprécise, il était néanmoins impératif que le droit de la fonction publique, comme le droit du travail, et aussi le droit pénal, prennent véritablement en compte un problème indéniable.

¹ Conseil d'Etat, 29 mars 1990, « Syndicat intercommunal des transports scolaires de Neuilly-L'Evêque », *req. n° 101.788*, n° 105.856 ; 21 janvier 1991, « Commune de Solliès-Pont c/ M. Pain », *req. n° 100.115*, 100.595.

² Conseil d'Etat, 22 juin 1994, « Commune de Lançon-Provence », *req. n° 124.183*, n° 125.046 : « eu égard aux circonstances dans lesquelles elle est intervenue, la démission de Mme Alcaraz doit être regardée comme ayant été donnée sous la contrainte ». A comparer avec Cass. Soc., 13 novembre 1986, « S.A. Intermarché Malodis c/ M^{lle} Bruessière », *op. cit.* où la Cour qualifie en licenciement une démission donnée dans les locaux de la direction, la situation étant jugée comme intimidante et comportant un élément émotionnel de nature à mettre l'employé en position d'infériorité.

³ Conseil d'Etat, 1^{er} décembre 1911, « Sieur Pichot », *Leb.* p. 1123 : « la cessation de ses fonctions, dans les conditions où elle s'est produite, doit être regardée comme étant la conséquence de la mesure disciplinaire dont cet agent venait d'être indûment frappé et comme étant de nature à justifier en sa faveur l'allocation d'une indemnité ».

⁴ CAA de Lyon, 6 avril 1993, « M. Roger Vidal », *op. cit.* Ce cas d'espèce est une caricature des manœuvres que peuvent employer les administrations communales pour se débarrasser d'un agent.

⁵ Article 6 de la loi du 13 juillet 1983.

⁶ Selon l'article 225-1 du Code pénal, « constitue une discrimination toute distinction opérée entre les personnes à raison de leur origine, de leur sexe, de leur situation de famille, de leur état de santé, de leur handicap, de leurs mœurs, de leurs opinions politiques, de leurs activités syndicales, de leur appartenance ou de leur non appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race, ou une religion déterminée ».

III/ LES SANCTIONS ETABLIES ET LES PISTES PROPOSEES POUR LUTTER CONTRE LE HARCELEMENT MORAL DANS L'ADMINISTRATION

Une intervention législative visant à reconnaître et à prohiber officiellement les « harcèlements psychologiques », ainsi qu'à punir les administrations ayant laissé un agent public se faire moralement harceler sans réagir, était attendue depuis un certain temps. C'est ce que préconisait déjà la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme dans un avis du 29 juin 2000¹, qui demandait clairement l'adoption d'une loi venant définir le harcèlement moral, et, pour l'administration, la modification de l'article 6 de la loi du 13 juillet 1983 ainsi que l'introduction dans les programmes des concours de la fonction publique une nouvelle matière, comptant pour l'obtention du concours, intitulée « formation à l'éthique professionnelle ». Cet appel aura finalement été entendu, du moins en grande partie même si aucune modification des programmes de concours n'a, pour l'heure, été opérée. Introduites dans le Code du travail par la loi n° 2002-73 de Modernisation sociale du 17 janvier 2002, et dans le statut général des agents publics (article 6 *quinquies* de la loi du 13 juillet 1983), les nouvelles dispositions prévues par le législateur prévoient tout un matériel répressif pour celui qui s'est rendu coupable de harcèlement moral, qu'il soit supérieur, subordonné ou simple collègue de travail de la victime. Le texte précise qu'aucun agent ne doit subir de tels agissements, ni être sanctionné pour en avoir témoigné ou les avoir relatés et qu'il appartient au supérieur hiérarchique, d'identifier et de sanctionner, le cas échéant, le ou les coupables². Afin de faciliter les choses, et d'éviter la saisine du juge, une procédure de médiation peut aussi être engagée par la victime (article 171 de la loi). Si tel est le cas, le médiateur, forcément extérieur à l'administration incriminée, devra être choisi sur une liste de personnalités désignées en fonction de leur autorité morale et de leur compétence en matière de prévention des conflits.

La loi précise en parallèle les conditions relatives à la charge de la preuve des agissements constitutifs de harcèlement. Il revient à l'agent d'apporter des éléments de faits laissant supposer qu'il est victime, tandis que le défendeur, au vu de ces éléments, devra apporter la preuve que les procédés en cause ne constituent pas un harcèlement moral. Les organisations syndicales représentatives peuvent exercer, en faveur de l'agent concerné, toutes les actions en justice consécutives à des faits de harcèlement moral, sous réserve de justifier, pour ce faire, de l'accord de l'intéressé.

Enfin, le texte a introduit la répression du harcèlement moral dans le Code pénal (article 222-33-2). Défini dans les mêmes termes que ceux employés par le

¹ « Avis portant sur le harcèlement moral dans les relations de travail » pouvant être consulté sur Internet : <http://www.cyberways.org/harcelement/>

² La loi ne précise pas la nature des sanctions pouvant être décidées dans la fonction publique. La procédure disciplinaire classique semble donc la seule à pouvoir s'appliquer (elle peut entraîner jusqu'à la révocation de l'agent reconnu coupable).

Code du travail et le statut général de la fonction publique, le harcèlement est passible d'une peine d'un an d'emprisonnement et d'une amende de 15000 euros.

A côté de ce dispositif répressif, la loi de Modernisation sociale incite, en des termes parfois assez laconiques, à favoriser la prévention. C'est une démarche importante. En effet, même s'il est essentiel que les fonctionnaires harcelés obtiennent réparation des dommages ou préjudices subis lorsque ceux-ci sont indiscutablement avérés, il ne faut pas oublier que seules des situations entraînant des dysfonctionnements majeurs donnent lieu à intervention du juge. Or pour les victimes, un début de harcèlement, larvé et susceptible de ne déboucher sur aucune sanction, peut déjà entraîner des conséquences graves. Là est l'enjeu d'une démarche préventive. Pour la réussir, il appartient au supérieur hiérarchique de prendre toutes les mesures nécessaires propices à l'action commune. Fondamentalement, l'expérience montre que les causes profondes des phénomènes d'exclusion et de harcèlement sur le lieu de travail sont d'abord l'absence de concertation dans l'organisation du travail et la conception des tâches, et ensuite le style de gestion du personnel. La prévention du harcèlement doit donc comporter une réflexion et un effort sur ces deux points. *In concreto*, il s'agira pour le responsable d'informer ses agents et de veiller à ce que l'encadrement soit en capacité de gérer les conflits pouvant survenir dans les équipes et, notamment, déceler très tôt les prémices de harcèlement. Pour maîtriser de telles situations, la mise en place de structures au niveau collectif - pouvant se composer du directeur des ressources humaines (s'il existe), d'un ou plusieurs responsables de services, de représentants des CAP, des CTP, ou encore éventuellement d'un consultant spécialisé en psychologie au travail... - semble avoir un grand intérêt. Ce traitement préventif, s'il est correctement appliqué dans toutes les administrations (comme dans le secteur privé) a toute les chances d'obtenir des résultats probants. On connaît bien sûr le dicton : il vaut mieux prévenir plutôt que guérir.

La loi de Modernisation sociale n'est certainement pas parfaite, du moins en ce qui concerne les questions de harcèlement moral. Elle souffre de lacunes assez évidentes qui prennent la forme d'imprécisions et de non-dits, en particulier lorsqu'elle évoque les questions ayant trait à la concertation ou à la prévention dans les administrations, ou encore sur les questions relatives à la défense du « présumé harceleur ». En outre, il n'est pas toujours évident de démêler les dispositions propres au secteur privé et celles propres au secteur public. Pourtant, le texte du 17 janvier 2002 a l'immense mérite de s'attaquer à un problème complexe et récurrent. Il était important d'enfin s'attarder sur un phénomène de société reconnu comme tel, quitte à ce que la démarche ne soit pas totalement aboutie. De toutes façons, d'utiles précisions seront apportées, à l'avenir, par les juges du travail et administratif. Leurs jurisprudences permettront sans doute de comprendre et d'encadrer mieux encore le harcèlement moral. En attendant que le législateur remette l'ouvrage sur le métier afin de préparer, cette fois, un texte entièrement consacré au sujet.