

Sébastien AVALLONE – Avocat au Barreau de Montpellier



## Les titres

- Harcèlement moral comment le caractériser ?
- Sanction disciplinaire et devoir de réserve
- Imputabilité au service : que faire quand la commission de réforme tarde à se prononcer ?
- Obligation de reclassement

## Présentation

La présente newsletter, en partenariat avec l'Association des anciens élèves de l'IRA, a pour objet de permettre aux membres de votre association de disposer d'une information régulière en matière de droit de la fonction publique.

Nous y traiterons des sujets d'actualité, y répondrons aux questions des lecteurs et ne manquerons pas de vous informer des principales réformes qui affecteraient la fonction publique et ses agents.

Nous nous efforcerons de vous fournir un contenu de qualité en faisant intervenir à l'occasion universitaires et professionnels.

Par une étude précise des dernières jurisprudences, nous tâcherons de vous apporter un éclairage constamment actualisé.

Par principe, nous entendons privilégier un format court, accessible, tout en veillant à garantir une approche technique précise.

Nous restons à votre écoute pour apporter à ce projet les améliorations nécessaires afin d'en faire un objet de travail utile dans votre vie professionnelle.

Pour ce premier numéro et à la suite de questions nombreuses, nous ferons notamment un point sur le harcèlement moral et sur les sanctions disciplinaires.

Bonne lecture !

Sébastien AVALLONE



« 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. »

## Point sur le Harcèlement moral : comment le caractériser ?

L'article 6 quinquies de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 dispose :

« *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.* »

Le législateur ne définissant pas les comportements pouvant être assimilés à du harcèlement moral, c'est au juge administratif que revient la responsabilité d'apprécier ce qu'il considère être constitutif d'un harcèlement.

L'étude approfondie de la jurisprudence permet donc d'identifier les situations constitutives d'un harcèlement.

Pour exemple, des tensions entre des personnes au sein d'un service public ne matérialisent pas *ipso facto* une situation de harcèlement. En ce sens : **CAA Douai, 26 avr. 2005, Hassam, req. n° 02DA00284**

En pratique, le harcèlement est animé par des considérations étrangères au bon fonctionnement du service traduisant une animosité révélant elle-même un harcèlement étant précisé que ce dernier est « rarement le fait d'une démarche consciente et volontaire d'un individu malveillant ».

Le harcèlement « **se traduit le plus souvent par un manque de respect et d'attention à l'autre, par une indifférence et un manque de considération qui deviennent destructeurs pour la personne ciblée** »

Voir : **M-F. HIRIGOYEN, Le harcèlement moral au travail, 2014, coll. Que sais-je ? PUF, n° 3995, p. 88-89.**

Le premier symptôme de l'existence d'une situation de harcèlement moral est strictement professionnel et consiste, pour l'agent, à démontrer la dégradation des conditions de travail en raison de l'existence d'agissements répétés, le statut général n'exigeant pas, contrairement au droit pénal, l'intention de l'auteur pour prouver l'existence de tels agissements, notamment parce que les harceleurs sont rarement conscients de la gravité de leurs actes et surtout des conséquences de ces derniers sur les personnes qui en sont les destinataires. Une certaine forme de management conduit à de telles situations.

Par exemple, le fait de ne laisser à l'agent aucune tâche à accomplir entre dans cette logique.

En ce sens : **CAA Marseille, 22 févr. 2015, Boulanger, req. n° 03MA1229.**

La répétition des agissements de harcèlement débouche, dans un second temps, sur une altération de la santé physique et psychique de l'agent et porte atteinte à sa dignité. L'impact physique et psychologique du harcèlement débouche le plus souvent sur des congés maladie et l'entrée de l'agent dans une phase dépressive pouvant s'aggraver. À ce stade, le harcèlement moral doit être distingué du « burn out », lequel n'est pas défini en droit de la fonction publique.

**En synthèse pour caractériser un harcèlement moral :**

- **Dégradation des conditions de travail**
- **Agissement répétés**
- **Altération de la santé physique ou morale de l'agent**

**Problématique principale : la preuve des agissements répétés pouvant caractériser le harcèlement.**

## La sanction disciplinaire doit être proportionnée

Le Cour Administrative d'Appel de Marseille a récemment rappelé que les manquements au devoir de réserve des fonctionnaires pouvaient être, certes, sanctionnés mais uniquement de manière proportionnée.

Pour mémoire, aux termes de l'article 66 de la loi du 26 janvier 1984 portant statut de la FPT : il existe quatre groupes de sanctions disciplinaires.

*Premier groupe :*  
*L'avertissement ; le blâme ; l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de trois jours ;*

*Deuxième groupe :*  
*l'abaissement d'échelon ; l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de quatre à quinze jours ;*

*Troisième groupe :*  
*la rétrogradation ; l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de seize jours à deux ans ;*

*Quatrième groupe :*  
*la mise à la retraite d'office ; la révocation. »*

Précédemment soumises à un contrôle restreint de l'erreur manifeste d'appréciation, les sanctions disciplinaires infligées aux fonctionnaires sont désormais soumises à un contrôle normal incluant un examen de la proportionnalité de la sanction.

(En ce sens : CE 13 novembre 2014 N° 347704)

Selon la jurisprudence applicable en matière de manquement à l'obligation de réserve, il convient pour que la sanction soit proportionnée, de

prendre en compte divers critères afin d'apprécier l'intensité du manquement, à savoir :

- La nature des fonctions et le rang hiérarchique de l'agent
- Le caractère plus ou moins outrageant et injurieux des propos
- Les circonstances dans lesquelles l'agent s'est exprimé, à savoir le contexte ou le caractère plus ou moins public de l'expression
- Le passé disciplinaire de l'agent, et plus précisément le caractère récidiviste du manquement au devoir de réserve
- Les états de service de l'agent

En règle générale, les manquements avérés au devoir de réserve ne sont sanctionnés que par des sanctions de 1<sup>er</sup> groupe, dès lors que l'agent n'a pas été sanctionné précédemment pour les mêmes fautes.

En ce sens, notamment :

**CE 9 Avril 2010, N° 312251**

Dans des cas extrêmement graves de violation du devoir de réserve, le Juge administratif estime qu'est justifiée une sanction du 2<sup>ème</sup> groupe telle que le déplacement d'office.

Il en est ainsi s'il est établi que l'agent, par ses agissements, est à l'origine de graves dysfonctionnement et mouvements de revendication ayant porté préjudice au fonctionnement et à l'image du service.

En ce sens :

**CAA Bordeaux 27 Octobre 2014, N° 13BX02019**

Les sanctions de 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> groupe sont en général réservées aux cas de violation du devoir de réserve revêtant une importante gravité ET commis par des agents investis de hautes fonctions.

Ainsi, pour une sanction d'interdiction d'exercer de 4 mois pour des manquements au secret professionnel et à l'obligation de réserve (diffusion d'un rapport confidentiel par voie de presse et critiques mettant en cause le service), que le Juge n'estime pas disproportionnée au regard du niveau de responsabilité de l'agent (Ingénieur de catégorie A).

En ce sens :

**CAA Marseille, 19 Juin 2007, N° 04MA01921**

**Dans sa décision du 20 avril 2018, la Cour Administrative de Marseille a réaffirmé que même si les propos de l'agent présentent un caractère « outrageant et injurieux », il demeure qu'en adoptant une sanction d'exclusion temporaire relevant du troisième groupe « l'autorité administrative a infligé une sanction qui n'était pas proportionnée à la gravité des faits reprochés. »**

**→ CAA MARSEILLE 20 avril 2018 n°16MA04189**



*Même si les propos de l'agent présentent un caractère « outrageant et injurieux », il demeure qu'en adoptant une sanction d'exclusion temporaire relevant du troisième groupe « l'autorité administrative a infligé une sanction qui n'était pas proportionnée à la gravité des faits reprochés. »*



“ Lorsque'un fonctionnaire demande qu'une maladie soit reconnue imputable au service et que la commission de réforme n'a pas rendu d'avis dans un délai de deux ou trois mois, l'administration doit placer, à titre conservatoire, son agent en position de congé maladie à plein traitement.”

## Imputabilité au service : que faire quand la commission de réforme tarde à se prononcer ?

Lorsqu'un fonctionnaire demande qu'une maladie soit reconnue imputable au service et que la commission de réforme n'a pas rendu d'avis dans un délai de deux ou trois mois, l'administration doit placer, à titre conservatoire, son agent en position de congé maladie à plein traitement sauf à démontrer qu'elle était dans l'impossibilité de recueillir l'avis de la commission de réforme.

Ainsi le Conseil d'Etat précise que « la commission de réforme étant obligatoirement consultée dans tous les cas où un fonctionnaire demande le bénéfice du 2<sup>e</sup> alinéa du 2<sup>o</sup> de l'article 57 de la loi du 26 janvier 1984, l'administration dispose, à compter de la demande du fonctionnaire de bénéficier de ces dispositions, d'un délai de deux mois pour se prononcer sur cette demande ».

Lorsque la commission met en œuvre une

mesure d'instruction, ce délai est porté à trois mois. Tant que l'un ou l'autre de ces délais n'est pas expiré, « **l'administration n'est pas tenue d'accorder au fonctionnaire le bénéfice de l'avantage qu'il demande. En revanche, l'avis de la commission de réforme contribuant à la garantie que la décision prise le sera de façon éclairée, quand bien même cet avis n'est que consultatif, en l'absence d'avis de la commission dans le délai de deux mois, ou dans le délai de trois mois en cas d'application par la commission de réforme de la procédure prévue au deuxième alinéa de l'article 16 de l'arrêté du 4 août 2004, l'administration doit, à l'expiration de l'un ou l'autre, selon le cas, de ces délais, placer, à titre conservatoire, le fonctionnaire en position de congé maladie à plein traitement, sauf si elle établit qu'elle se trouvait, pour des raisons indépendantes de sa volonté, dans l'impossibilité de**

**recueillir l'avis de la commission de réforme** ».

Sont donc illégaux les arrêtés plaçant un agent en congé à demi-traitement jusqu'à l'avis de la commission de réforme.

→ CE 21 févr. 2018, req. n° 396013

**Sébastien AVALLONE**  
AVOCAT A LA COUR  
1, Plan Duché  
34000 Montpellier

**Téléphone**  
07.69.07.27.65

**Télécopie**  
04.67.66.12.56

**Adresse e-mail**  
[s.avallone@avocat-avallone.fr](mailto:s.avallone@avocat-avallone.fr)



## Actualité – obligation de reclassement

Dans un récent arrêt, le Conseil d'État rappelle « qu'il résulte d'un principe général du droit, dont s'inspirent tant les dispositions du code du travail relatives à la situation des salariés qui, pour des raisons médicales, ne peuvent plus occuper leur emploi que les règles statutaires applicables dans ce cas aux fonctionnaires, que, lorsqu'il a été

médicalement constaté qu'un salarié se trouve, de manière définitive, atteint d'une incapacité physique à occuper son emploi, il incombe à l'employeur public, avant de pouvoir prononcer son licenciement, de chercher à reclasser l'intéressé dans un autre emploi » Aussi, la mise en œuvre de ce principe implique que, sauf si l'agent manifeste expressément

sa volonté non équivoque de ne pas reprendre une activité professionnelle, l'employeur propose à ce dernier un emploi compatible avec son état de santé et aussi équivalent que possible avec l'emploi précédemment occupé (...)"

→ CE 25 mai 2018, req. n° 407336

## À propos de l'auteur

Avocat au Barreau de Montpellier et chargé d'enseignements à la faculté de Droit de Montpellier.

**EN PARTENARIAT AVEC :**



Site internet : [www.aaeirab.com](http://www.aaeirab.com)

Groupe Facebook : <https://www.facebook.com/groups/813881742026978/>

Forum Professionnel : <http://aaeirab.forumactif.org/login>

Mail : [aaeirab@hotmail.com](mailto:aaeirab@hotmail.com)

**Envoyez-nous vos questions par courriel, nous y répondrons dans un prochain numéro :**

**[s.avallone@avocat-avallone.fr](mailto:s.avallone@avocat-avallone.fr)**

**Retrouvez-nous sur le Web!**

Visitez notre site :

<http://www.avocat-avallone.fr/>

*NB : Les propos contenus dans ce document n'engagent que leur auteur et en aucune manière l'AAEIRAB, qui ne saurait être tenue responsable de l'usage fait des informations données.*