

La récente jurisprudence de la Cour de cassation concernant la loyauté de la preuve devrait pouvoir, à l'avenir, répondre à cette problématique, démontrant si besoin était la violence accrue des rapports de travail : il n'est pas à exclure que désormais, tous les entretiens quels qu'ils soient fassent l'objet d'un enregistrement y compris non contradictoire, quand télérecours se borne à recevoir uniquement des fichiers pdf, ce qui ouvre la perspective d'une nouvelle forme de contentieux... [24].

Ainsi, « l'exercice normal de l'autorité hiérarchique » est le nouvel « intérêt du service » en matière de harcèlement moral.

La notion de « normalité » pose question dès lors que les mots ne sont pas forcément assortis de violence ou d'un formalisme particulier pour détruire. La jurisprudence France Télécom a été, à ce sujet, très riche d'enseignements, mettant à jour, notamment, l'usage d'un langage managérial particulièrement insidieux afin de poursuivre, à travers les plans NEXT et ACT, un objectif de départ forcé de salariés et surtout de fonctionnaires. Le langage administratif, en particulier dans le cadre de réorganisations ou restructurations gagnerait à faire l'objet de la même grille d'analyse par le juge administratif [25].

Malgré quelques arrêts remarquables [26] fixant une interprétation de la loi somme toute conforme en matière d'obligation de protection de la santé et de la sécurité (bien que le Conseil d'État accuse un retard considérable par rapport à la chambre sociale de la Cour de cassation sur le fondement du livre IV du Code du travail), la justice du quotidien sacrifie l'individu sur l'autel de « l'intérêt du service » et de l'autorité hiérarchique [27].

Par jugement en date du 28 septembre 2023, le tribunal administratif de Guadeloupe saisi par une agente après de multiples signalements internes, considérait que « la circonstance que, durant le mois d'octobre, la requérante ait été positionnée sur certains services en commun avec une collègue qui aurait manifesté des comportements agressifs à son égard à deux reprises aux mois d'avril et de mai 2021 ne saurait excéder l'exercice normal du pouvoir hiérarchique de la responsable de l'unité, laquelle est chargée d'organiser le service de manière à assurer la continuité du service public. Ainsi, la requérante, qui ne démontre pas que cette situation n'était pas rendue nécessaire pour les besoins du service, n'est pas fondée à soutenir qu'elle caractériserait une situation de harcèlement moral. » Le même juge estimait qu'une évaluation annuelle réalisée à 23h répondait aux « nécessités de service ». Et pourtant, le ministère de tutelle avait réalisé une enquête interne qui concluait à de très nombreux dysfonctionnements de service, sans pour autant que le juge n'examine le manquement à l'obligation de protection [28].

Cette affaire, en instance devant la cour administrative d'appel de Bordeaux, illustre une problématique bien connue : le Conseil d'État et les juridictions administratives en général, ont à cœur de protéger l'équilibre du système, en particulier dans le régalién, même si c'est au détriment des fonctionnaires et agents publics ou encore des usagers. Or lorsque la question budgétaire, en lien avec des politiques publiques, ne permet plus à l'État d'assurer le fonctionnement du système, en clair lorsque les moyens humains et matériels ne garantissent plus la santé et la sécurité des agents, on en arrive à de telles décisions contraires à la loi et en particulier à l'article L. 4121-2 du Code du travail **N° Lexbase : L6801K9R**.

Or il ne relève pas de l'office du juge de statuer en opportunité mais en droit. C'est même une question qui est au cœur de la séparation des pouvoirs.

Il en est de même sur le respect du temps légal de travail dans des administrations en grande souffrance comme l'hôpital public, les SDIS, la police ou la justice. Le juge administratif, par la sentence « intérêt du service » conforte une forme de banalisation du mal, cautionnant une atteinte assumée aux garanties fixées par la loi, plaçant les agents publics dans une situation de servitude souvent totalement arbitraire, et ce alors que la position des administrations est souvent strictement péremptoire.

Nous avons le souvenir d'une affaire au cours de laquelle le rapporteur public, pour écarter les arguments de la requérante, avait déclamé, non sans ironie, que si la responsabilité de l'État devait être engagée à chaque fois qu'un agent opposait un manque de moyens, l'État serait en faillite. Contre toute attente, la cour administrative d'appel de PARIS a fait droit, en opposition à ces conclusions, situation suffisamment rare pour mériter d'être soulignée, aux arguments de la requérante et a condamné l'administration pour harcèlement moral [29].

C'est bien là que réside le cœur du problème, et ce alors que le juge administratif, gardien déclaré des deniers publics, octroie de très faibles montants aux agents lorsque la responsabilité de la personne publique est engagée, en particulier en matière de harcèlement.

Dans le secteur privé, les entreprises défendent le secret des affaires, dans le secteur public, l'État défend l'intérêt du service : c'est in fine ce qu'autorise le dispositif de signalement interne. En matière régaliénne et d'intérêt général, la question est d'autant plus essentielle que les politiques managériales, en application des politiques publiques, concernent en premier lieu l'utilisateur, le contribuable et le citoyen. L'affaire, on le comprend, est de la plus haute sensibilité.

D. La question épineuse de la délégation aux cabinets de conseil et d'avocats

Au même titre que la médiation, l'enquête interne diligentée des suites du déclenchement du dispositif de signalement a ouvert un important marché pour les avocats [30].

Cette pratique est bien connue en droit des affaires et en droit social. L'intervention d'un avocat, profession réglementée offrant

certaines garanties, permet en théorie d'apporter la garantie d'impartialité requise pour analyse objective de la situation interne. Cette pratique anglo-saxonne dite de « compliance » a été introduite en droit français avec les dispositions de lutte contre la corruption notamment [\[31\]](#).

On le comprend, le recours à un conseil permet à l'employeur d'avoir une analyse des risques objective et d'organiser son éventuelle défense, tout en bénéficiant du secret professionnel in fine. Et c'est bien là toute la problématique de rupture d'égalité et d'impartialité, en particulier lorsque l'organisation du travail est mise en cause, les agents publics relevant de l'article 40 du Code de procédure pénale.

Balbutiante en droit public, dans la mouvance du recours aux cabinets de conseil, la question du recours aux avocats pour le dispositif d'enquête interne pose de nombreuses questions de probité, d'indépendance et d'égalité des armes, dans une sociologie du travail déjà fortement empreinte de déséquilibre. Bien au-delà, si une entreprise se conforme au Code du travail, elle n'a pas la dimension ni le mode de fonctionnement d'une administration, dès lors que le service public est conduit par des politiques publiques et que le harcèlement moral, non reconnu encore dans sa dimension systémique, confine parfois à un véritable questionnement politique de l'organisation.

Les entreprises ne sont par ailleurs pas soumises aux mêmes obligations que les administrations, notamment en termes de recours aux deniers publics, de marchés publics, de transparence et de probité.

Plusieurs questions se posent :

- d'une part, sur le choix de l'avocat qui ne doit en aucune manière avoir un quelconque intérêt à la défense de l'employeur public ni futur ni passé ni ne recevoir aucune consigne de sa part afin de participer ou d'orienter l'enquête, comme il doit être choisi selon une procédure totalement transparente d'ouverture à la concurrence objective ;

- d'autre part, le secret professionnel visant à occulter tout ou partie du rapport final s'il devait conclure au constat de l'existence d'une infraction nécessitant la mise en oeuvre de l'article 40 du Code de procédure pénale.

L'Agence française anticorruption (AFA) et le parquet national financier (PNF) ont publié un « guide pratique relatif aux enquêtes internes anticorruption » le 14 mars 2023 définissant l'enquête anti-corruption comme « l'ensemble des investigations menées au sein d'une organisation, de sa propre initiative, afin d'objectiver des faits susceptibles de constituer des violations du code de conduite anticorruption(...)des comportements non conformes aux procédures de l'entreprise (...) ou la commission de faits susceptibles d'être qualifiés de corruption » (p. 6).

Plusieurs auteurs ont ainsi souligné que l'enquête interne concernait d'autres domaines dont le dispositif fixé par l'article L. 135-6 du Code général de la fonction publique, les principes s'appliquant ainsi à toutes ses déclinaisons. Ils ont ainsi pointé la difficulté de l'intervention des cabinets d'avocats dans le process, réveillant le vieux démon de la difficile articulation entre intérêt général et secret professionnel, question particulièrement épineuse en matière d'alerte, de secret des affaires et de lutte contre la corruption [\[32\]](#).

Une disposition du guide précité a mis le conseil de l'Ordre des avocats de Paris en émoi. L'article 2.2.2 relatif aux « acteurs chargés de l'enquête interne » dispose que « en cas de recours à un tiers (pour mener l'enquête interne), elle (l'instance dirigeante ou les personnes qualifiées qu'elle aura désignées) sont vigilantes à la prévention des conflits d'intérêts. Dans l'hypothèse où un tiers est un avocat, elles veillent à ce que ce dernier soit différent de celui assurant la défense pénale de l'entreprise ou des salariés visés par l'enquête. En tout état de cause, en l'état du droit et de la jurisprudence, quelle que soit la qualité des membres de l'équipe d'enquête, le document rédigé à l'issue de l'enquête interne n'est protégé par aucun secret professionnel. »

En réaction, le conseil de l'ordre a réaffirmé le principe absolu du secret professionnel par une résolution du 13 avril 2023, faisant dire à certains auteurs que, dans l'attente d'une jurisprudence, « on doit pouvoir affirmer que les enquêtes réalisées par des avocats doivent être couvertes par le secret professionnel. Elles participent en effet de l'exercice des droits de la défense, en visant à déterminer si des illégalités ont été commises et, dès lors, à permettre de préparer une stratégie de défense ».

Nous ne partageons pas cette analyse en droit public, dès lors qu'elle générerait nécessairement une entrave au sens de la loi « Sapin II » (loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 [N° Lexbase : L6482LBP](#)) et au mécanisme de l'article 40 du Code de procédure pénale, entraînant, *de facto*, une protection absolue de l'employeur public qui, la plupart du temps, est parfaitement informé de la situation de harcèlement dénoncée pour avoir été alerté au préalable, à de multiples reprises, par différents canaux, quand ce n'est pas l'autorité suprême qui est directement concernée.

L'impartialité absolue doit gouverner l'enquête interne dans le cadre des violences au travail, seul gage de protection à la fois pour le ou les mis en cause et pour la ou les victimes, et ce alors que le harcèlement moral peut être interpersonnel mais aussi institutionnel et viser l'autorité hiérarchique et disciplinaire en premier lieu, commanditaire direct (ou sur délégation) de l'enquête à un tiers. Le processus de désignation par un marché public transparent doit aussi impérativement être mis en oeuvre comme garantie de la protection des deniers publics mais aussi de lutte contre toute atteinte à la probité.

Cette question est d'autant plus problématique qu'il arrive très fréquemment en pratique que, par le truchement de la mise en œuvre de la protection fonctionnelle, ce soit l'avocat de l'institution qui soit aussi celui de la personne mise en cause ou encore que l'administration, pour contrôler le déroulement des signalements, propose à la victime l'avocat de l'institution.

C'était le cas, par exemple, dans l'affaire ayant concerné un chef de bureau des services de la Présidence de la République. L'agent avait refusé l'avocat suggéré par l'Élysée au titre de la protection fonctionnelle au nom d'un principe d'impartialité, ce qui lui valait d'immédiates représailles, la crainte de l'employeur étant naturellement que les faits ne soient exposés en dehors de l'institution [33].

Derrière ces enjeux se nichent également de nombreuses infractions connexes possibles dont la prise illégale d'intérêts : c'est le cas lorsqu'un élu, mis en cause sur le plan délictuel (faute détachable de service), participe au vote en assemblée délibérante de la protection fonctionnelle à son profit et entend conserver, pour sa défense, le conseil de la collectivité au nom de la protection fonctionnelle ou de la présomption d'innocence. Cette situation ne saurait bien évidemment être validée dès lors que la procédure pénale et la déontologie ne peuvent être confondues, outre le fait qu'en suivant ce raisonnement, la victime aurait aussi droit sur le principe à la mise en œuvre de la protection fonctionnelle le temps de l'enquête, de sorte que l'avocat désigné serait aussi celui de la victime. Le conseil défendrait alors trois personnes distinctes aux intérêts divergents, constituant ainsi un conflit d'intérêts sur le plan déontologique.

Accepter une telle prise de position laisse, outre son illégalité, persister le rapport de domination que le harcèlement induit déjà dans sa dimension matérielle à l'échelle d'un service, participant de l'isolement de la victime, en particulier lorsque ce sont les plus hauts gradés de la hiérarchie qui sont mis en cause voire même la personne morale de droit public, ce qui a pu être le cas récemment de l'Assistance publique- Hôpitaux de Paris à la suite du suicide d'un médecin. 5 auteurs, dont la personne morale de droit public, ont été condamnés pour harcèlement moral [34].

La question se pose également pour tous les cabinets d'expertise et de conseil spécialisés dans la gestion des risques psychosociaux, certains étant taxés d'orientation politique trop marquée en direction des syndicats qui les sollicitent ou au contraire, affichent une position « pro employeurs », dont les méthodes ne sont pas toujours éprouvées, proportionnées ou contrôlées.

Si ces démonstrations méritent toute la nuance qui s'impose, comme dans n'importe quel débat, il est clair que la question du recours à un tiers, supposé offrir davantage de garanties de neutralité et d'impartialité, est forcément biaisée dès l'origine, dès lors que le rapport entre l'employeur et le tiers intervenant est de nature a minima économique (c'est un marché qui fait l'objet d'un contrat et d'une rémunération) voire politique ou à risque d'émergence de multiples conflits d'intérêts.

Tout comme le principe des enquêtes internes devant être conduites selon des principes qui devraient être d'ordre public concernant l'égalité des armes, le respect du contradictoire, l'impartialité et la neutralité, le recours aux tiers doit faire, à notre sens, l'objet d'une réglementation particulière, visant à lutter contre les conflits d'intérêts et le dévoiement du principe d'impartialité.

Le strict respect de la loi doit pouvoir permettre de garantir la protection des victimes, tout comme offrir des droits aux mis en cause, ce que seule une procédure pénale, à ce jour, semble permettre. La question se pose également de savoir comment une institution, qu'elle soit publique ou privée, peut enquêter elle-même au stade de la survenance du risque (et non au stade de la prévention) sur des situations par nature délictuelle portant atteinte à l'intégrité physique et psychique des travailleurs.

Derrière ces questions complexes se cachent bien sûr de forts enjeux politiques et économiques.

Certains acteurs privés entendent pénétrer un marché qui devrait selon nous relever de la seule sphère régaliennne, dès lors que les magistrats judiciaires ou inspecteurs assermentés sont indépendants. Les tiers désignés entendent ainsi combler les manquements des systèmes d'enquête et judiciaire faute de moyens suffisants alloués. Le système encourage d'ailleurs ce démantèlement y compris par le recours de plus en plus souvent imposé à la médiation en méconnaissance des mécanismes de violence au travail et en dissonance totale avec la volonté affichée d'appliquer une tolérance zéro dans ce domaine.

La vraie question est de savoir si, en l'état actuel de la situation du service public, hautement alarmante, l'État entend réellement mettre en œuvre des politiques publiques de prévention du harcèlement - alors que le Conseil d'État se refuse toujours à reconnaître la dimension systémique du phénomène - en débloquent des moyens notamment à l'inspection du travail afin qu'elle intervienne enfin au sein du service public, de même que des moyens pour valoriser les emplois en lien avec la santé et la sécurité au travail, quand toutes les sentinelles internes, en premier lieu les médecins du travail, sont en voie de disparition, les emplois restant vacants ou peu attractifs.

Le dispositif de signalement ne pourra ainsi fonctionner que lorsque tout le système managérial sera organisé pour prévenir, détecter et *in fine* alerter et sanctionner.

E. Le manque de compétence et de formation

Si les textes régissant les cellules de signalement, les dispositifs internes et les différents process de protection des victimes paraissent, sur le papier, particulièrement organisés, en pratique les moyens sont sous-dimensionnés par rapport aux enjeux.

Souvent, c'est une simple adresse mail intitulée « signalement » ou « discrimination » sans communication des destinataires qui aura été créée, les envois étant relayés le long des chaînes hiérarchiques notamment aux ressources humaines, remontant jusqu'à la direction, de sorte que la confidentialité et la neutralité requises ne sont quasi jamais respectées au sein de l'institution.

Les personnes désignées comme référentes ne justifient pas, dans la quasi-totalité des cas, d'une formation pointue et validée sur les déclinaisons du harcèlement moral et sexuel ou ces formations sont dispensées dans le cadre de séminaires internes par des personnes non habilitées ou trop peu formées elles-mêmes.

Ces manquements, perceptibles régulièrement à la lecture des rapports d'enquête, malgré toute la meilleure volonté des intervenants, s'expliquent par la rapidité avec laquelle les administrations ont dû se conformer aux obligations légales, n'ayant pas le budget de l'ambition politique affichée ou, pour des questions de politique interne, n'ont pas souhaité en faire une priorité.

Le harcèlement et les violences au travail impliquent une connaissance pluridisciplinaire, alors que l'on constate, à tous les échelons du système interne et judiciaire, des développements d'ordre moral ou péremptoire, démontrant l'absence de formation spéciale sur ces questions pourtant largement documentées en sociologie, philosophie, psychologie du travail et en psychiatrie.

Le seul usage du terme « normal », par la justice, pour déterminer l'exercice de l'autorité hiérarchique variera d'un intervenant à un autre, selon qu'il a été formé à la protection des agents publics ou à la défense des employeurs publics, ou encore selon les fonctions qu'il aura pu exercer. L'enquête interne gagnerait à être conduite de manière paritaire, avec des représentants de l'administration et des agents publics qui n'aient strictement aucun lien avec le service, ce qui est rarement le cas.

La méthodologie de recueil du signalement, dans des services où l'usage est l'écrit, est souvent inadaptée à la gravité et aux besoins des victimes qui, lorsqu'elles sont en situation de choc traumatique ou de risque suicidaire, se heurtent à une nouvelle violence, celle d'avoir à se justifier, à expliquer et à convaincre, devant fournir énormément de preuves matérielles, lorsqu'elles demandent en premier lieu une écoute. Sur ce point, nous retrouvons la même clinique du trauma que pour les victimes de viol ou d'exposition à la mort, dans la déclinaison du syndrome post-traumatique. L'absence de prise de conscience de la violence du harcèlement se décline ainsi dans les process mis en place pour le combattre, dissuadant souvent les agents de s'adresser à leur hiérarchie, qui plus est lorsque le phénomène est systémique. La formation à l'écoute et au recueil du signalement doit être une priorité.

Dans une décision du 20 avril 2020, alors que le dispositif de signalement n'était pas encore mis en œuvre, le Défenseur des Droits avait relevé la carence de l'enquête interne notamment l'insuffisance de formation de l'enquêtrice qui n'avait suivi qu'une journée de sensibilisation sur la manière de mener une enquête interne et aucune sur la définition du harcèlement sexuel et le principe de l'aménagement de la preuve. Le DDD relevait ainsi qu'il n'existait aucune analyse des faits reprochés [35].

En outre, l'enquêtrice avait des liens avec le service dans lequel la victime était affectée (elle travaillait avec le mis en cause depuis des années, le tutoyait et lui faisait la bise).

L'enquête ne doit souffrir, en aucune manière de ces biais cognitifs, sauf à passer sous silence et méconnaître la gravité des phénomènes décrits, et ce alors que le harcèlement moral se niche souvent dans l'organisation même, les restructurations voire le démantèlement de services publics, ce que l'on appelle communément la « mutabilité ».

F. Traitement tardif, absence de suites ou de mesures suffisantes et appropriées

Le dispositif de signalement et sa mise en œuvre démontrent la dimension politique voire de violence qui surgit lorsque sont dénoncés des faits de harcèlement au travail, déclenchant une hostilité manifeste à l'encontre de la victime, et ce alors que les praticiens connaissent la difficulté de faire témoigner, d'inciter au signalement et la crainte, légitime, constante, de mesures de représailles.

Il suffit pour s'en convaincre de constater la tardiveté avec laquelle l'employeur public, supposé intervenir sans délai, déclenche une quelconque mesure à l'attention de la victime et accuse de nombreux retards de traitement des différentes procédures engagées, en particulier médicales, quand les mesures prises sont souvent peu proportionnées à la violence subie.

Dans la décision DDD n° 2020-095 du 20 avril 2020 précitée, le Défenseur des Droits a ainsi constaté la prise en considération de l'accident de service trop tardive, un retour au service de la victime avec le risque de croiser le harceleur, de sorte qu'aucune mesure de protection n'était prévenue : il était ainsi préconisé la mutation du mis en cause et non de la victime...ce que le Conseil d'État a pu consacrer dans une jurisprudence remarquée bien que les usages perdurent en pratique [36].

Dans plusieurs décisions ultérieures, la Défenseuse des Droits relevait l'existence d'un harcèlement malgré le classement sans suite d'une plainte, concluant qu'il ne « signifie pas nécessairement qu'il n'existe aucune preuve du harcèlement mais que celle-ci se révèle insuffisante au regard du droit pénal. Par ailleurs, la seule intervention d'une décision juridictionnelle non définitive ne retenant pas la qualification de harcèlement ne suffit pas, par elle-même, à justifier qu'il soit mis fin à la protection fonctionnelle [37]».

Elle retenait également la tardiveté de la mise en œuvre du dispositif de signalement ou encore l'absence de mise en œuvre de mesures appropriées, qui avaient consisté notamment en un simple « recadrage » ou l'adoption d'une charte.

Dans une autre décision, la Défenseuse des Droits retenait, de manière particulièrement ferme et argumentée, la responsabilité pour faute du centre national de gestion pour avoir indiqué, dans le cadre du signalement d'un harcèlement sexuel particulièrement avéré de la part d'un cardiologue, retenu en interne comme des « comportements inappropriés » que « M. Z. n'a pas reconnu les faits reprochés et il n'a pas été suspendu de ses fonctions ; toutefois cette position pouvait être revue en fonction du contexte local. Il a été convenu d'un commun accord que le CNG se liait à la procédure pénale et qu'en cas de poursuites, une procédure disciplinaire serait engagée » [38].

Cette position, maintes fois reprise, conforte ainsi le fait que l'employeur public ne saurait en aucun cas suspendre une enquête interne ou de quelconques mesures à l'examen par l'autorité poursuivante répressive et encore moins à une condamnation effective, compte tenu de l'aménagement retenu dans la charge de la preuve en matière administrative, et ce alors que les pouvoirs publics et la haute fonction publique se retranchent, fréquemment, derrière la notion de présomption d'innocence pour ne pas avoir à statuer sur le plan déontologique et disciplinaire, engageant ainsi leur responsabilité pour faute du fait du manquement à l'obligation de protection de la santé et de la sécurité, moyen si peu reconnu par le Conseil d'État, comme exposé précédemment, selon des usages que l'on pourrait qualifier de hautement prudents.

Bien au-delà - ce que cette décision illustre parfaitement - le maillage administratif et la dilution des compétences, obligeant la mise en mouvement de plusieurs autorités dont certaines en compétence liée, créent un labyrinthe procédural et in fine un renvoi de responsabilités, complexifiant le parcours de la victime totalement isolée.

L'arrêté NOR MENH2319291A du 31 juillet 2023, portant application dans les services centraux relevant des ministres chargés de l'Éducation nationale et de la Jeunesse et des Sports, et dans les services déconcentrés et les établissements relevant des ministres chargés de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports, du décret n° 2020-256 du 13 mars 2020, relatif au dispositif de recueil et de traitement des signalements des actes de violence, de discrimination, de harcèlement et d'agissements sexistes dans la fonction publique **N° Lexbase : Z40741UZ** dispose en son article 6 que l'autorité doit prendre toute mesure appropriée, y compris conservatoire, pour éviter ou faire cesser les violences ou discriminations auxquelles la victime est exposée, qu'une procédure judiciaire ait été engagée ou non, qu'une enquête administrative soit diligentée dans les plus brefs délais « le cas échéant » et que la protection fonctionnelle soit accordée « si les conditions sont réunies », de même que le Procureur de la République doit être avisé « s'il y a lieu ».

En pratique, certaines administrations n'ont toujours pas mis en place le dispositif de signalement, se bornant à demander, sans aucune garantie de confidentialité et d'impartialité, les pièces de l'agent, surtout pour étudier l'éventuel risque contentieux pour le système et, en cas de refus de communiquer, faute de bénéficier des garanties de protection, elles refusent la mise en œuvre de la protection fonctionnelle.

Si le législateur et la doctrine administrative ne rendent pas l'ouverture d'une enquête obligatoire, afin de laisser à l'employeur un pouvoir propre d'appréciation au regard des faits de l'espèce soumise, il ne doit s'agir, en aucun cas, pour les administrations, d'une autorisation de se dédouaner de leur obligation d'intervenir sans délai et de donner du crédit aux signalements, signe d'une bonne santé organisationnelle.

Trop souvent, les enquêtes sont diligentées après que l'agent a saisi le juge administratif, alors que les lignes hiérarchiques sont, de ce fait, mises en cause et que leur responsabilité, largement étayée par la transmission contradictoire des pièces, a été engagée en justice. Trop souvent également, le juge administratif, dans une position bienveillante face à l'administration, ce qui constitue toujours une violence complémentaire pour l'agent, accueillera le rapport d'enquête soit à charge, soit totalement dévoyé dans ses principes notamment de contradictoire, d'égalité des armes et d'impartialité [39].

Trop souvent enfin, le juge administratif saisi, constatant l'absence de harcèlement moral à la suite d'échanges contradictoires particulièrement dévoyés, estimera que l'administration n'a commis aucune faute en ne mettant pas en place le dispositif de signalement puisque de toutes façons, il n'y avait pas de harcèlement... confondant à nouveau, in fine, la notion de protection statutaire et d'obligation de protection de la santé et de la sécurité.

En conclusion, si le mouvement MeToo a créé une onde de choc institutionnelle et de nombreuses déclarations d'intention politiques, on ne peut que regretter qu'il ait fallu un mouvement international d'une telle ampleur pour amorcer une vraie prise de conscience. Nous ne pouvons que regretter l'absence d'un tel mouvement pour le harcèlement moral qui reste déconsidéré dans la gravité de son expression, alors qu'il gangrène les méthodes managériales du monde du travail en général. Le harcèlement est encore trop souvent apprécié sur un plan moral et les mécanismes d'examen des situations sont contaminés par une dialectique de domination, notamment lorsque pour seul remède, des médiations sont proposées voire imposées pour remédier à ces situations.

Alors que les témoins, et les victimes elles-mêmes, osent si peu signaler, chaque individu doit interroger sa propre conscience dans le service public, en particulier lorsque l'évolution de carrière dépend à ce point de sa capacité à obéir à la hiérarchie, quitte à passer sous silence des situations inacceptables. Le juge administratif doit pouvoir agir en toute indépendance, dans le cadre tel que fixé par la loi, pour devenir le véritable garant et contre-pouvoir des administrations, position qu'il ne prend que trop rarement, procédant par décontextualisation dans le cadre du contrôle de légalité et s'emparant trop peu de la dimension humaine de ces litiges, malgré la

masse de contentieux et les drames.

Quelles solutions ? Renforcer les pouvoirs de l'inspection du travail, lui octroyer des moyens humains et matériels, prévoir un programme de vaste ampleur de formation et de sensibilisation, renforcer également la formation des OPJ spécialisés et des magistrats, et créer, comme cela semble prendre le chemin pour les violences conjugales, des antennes spécialisées sur les violences au travail. Derrière cette ignorance, le mot est fort mais nous paraît juste, se niche un big bang idéologique, celui opposant la volonté d'un monde du travail équilibré à une culture néo-libérale qui, par nature se nourrit de rapports de domination. Les situations de harcèlement moral, que l'on pense à échelle interpersonnelle et individuelle, cachent en fait des rapports de force assez insolubles, du moins usants, en particulier dans le service public où l'employeur est... l'exécutif. Si le droit de la fonction publique, en constante mouvance, entend s'inspirer du droit du travail, encore récemment en tentant de valoriser le mérite individuel, encore doit-il en prendre aussi toutes les garanties comme celles du dialogue social ou encore d'une justice adaptée aux contentieux humains, allant bien au-delà du simple contrôle de légalité, une justice qui soit totalement indépendante des administrations. Malgré toutes les bonnes intentions collectives, c'est bien de l'ensemble de cette chaîne que dépend le sort des violences au travail.

-
- [1] Voir par exemple l'arrêté NOR ECOP2307266A du 12 octobre 2022, au sein du ministère de l'Economie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique [N° Lexbase : Z21101UR](#), ou encore l'arrêté n°JUSE2222567A du 28 juillet 2022 pour le Conseil d'État [N° Lexbase : Z33444UC](#).
- [2] Bruno Lasserre, *ancien vice-président du Conseil d'État, sera jugé pour complicité de harcèlement moral*, Le Monde, 30 novembre 2023. Il vient d'ailleurs de démissionner de ses fonctions de président des États généraux de l'information le 25 janvier 2024 : *Harcèlement moral : le président des États généraux de l'information, Bruno Lasserre, démissionne avant son procès*, Le Parisien, 25 janvier 2024.
- [3] CE, 13 mars 2010, n° 308974 [N° Lexbase : A1604ETL](#).
- [4] CE, 29 juin 2020, n° 423996 [N° Lexbase : A78353PU](#).
- [5] Voir par exemple le décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 [N° Lexbase : L3587IZU](#).
- [6] CEDH, 14 décembre 2023, Req. 41236/18 [N° Lexbase : A90592CI](#).
- [7] C. Fortier, *Obligation d'impartialité et prévention des conflits d'intérêts : les sauves apparences d'un couple mal assorti*, in A. Zarca (dir.), *Le travailleur obligé - Regards croisés sur les obligations de l'agent public et du salarié* Dalloz, 2019, pp. 171-182.
- [8] CEDH, 18 janvier 2024, Req. 20275/20 [N° Lexbase : A23352GL](#).
- [9] CE, 29 décembre 2021, n° 433838 [N° Lexbase : A36227HM](#), JCP éd. A, comm. 2194.
- [10] TA Montreuil, 9 novembre 2022, n° 1910348 [N° Lexbase : A30838UQ](#).
- [11] CAA Lyon, 19 avril 2023, n° 21LY00188 [N° Lexbase : A8585174](#).
- [12] CE, 5 février 2020, n° 433130 [N° Lexbase : A39733DI](#).
- [13] TA Toulon, 9 mai 2019, n° 1603876.
- [14] CE, 22 décembre 2023, n° 462455 [N° Lexbase : A90312AQ](#).
- [15] Trib. UE, 2 février 2022, T-536/20 [N° Lexbase : A10937L3](#).
- [16] Cass. soc., 1^{er} juin 2022, n° 20-22.058, F-D [N° Lexbase : A804774S](#).
- [17] CA Paris, 5 décembre 2023, n° 21/04224 [N° Lexbase : A956417D](#).
- [18] Cass. soc., 6 décembre 2023, n° 22-14.062, F-D [N° Lexbase : A866417Z](#) ; CA Caen, 30 novembre 2023, n° 22/01191 [N° Lexbase : A557717P](#).
- [19] CA Caen, 30 novembre 2023, n°22/01191, préc.
- [20] CA Paris, 8 novembre 2023, n° 21/01592 [N° Lexbase : A98421Y8](#).
- [21] Le Conseil d'État vient d'organiser le 28 novembre 2023 un colloque sur la notion d'intérêt général qu'il présentait de la façon suivante sur ses outils de communication « la notion d'intérêt général, fondatrice de l'action publique et centrale pour le juge administratif, apparaît aujourd'hui floue voire incomprise. La référence à cette notion semble disparaître du débat public comme du discours politique, au profit de notions telles que le bien commun, les droits fondamentaux...rendez-vous le 28 novembre prochain pour assister en direct aux entretiens du contentieux. Un colloque qui sera l'occasion de remettre en lumière ce principe, dans un contexte à la fois d'affirmation des intérêts individuels et d'émergence de nouveaux enjeux, notamment environnementaux ou numériques ».
- [22] CE, 27 septembre 2021, n° 440983 [N° Lexbase : A5157477](#).
- [23] Cass. civ. 2, 19 octobre 2023, n° 22-13.275, F-D [N° Lexbase : A29491QB](#).
- [24] Ass. plén., 22 décembre 2023, n° 20-20.648 et 21-11.330 [N° Lexbase : A27172AU](#).
- [25] « (...) La portée des propos tenus ne se limite pas aux cadres présents, mais elle s'adresse à travers eux, à l'entreprise entière, ce que les intervenants n'ont pu ignorer. En outre, même si le cadre de ces interventions peut se prêter à des usages de langage moins policés que d'autres réunions plus classiques et moins protocolaires, le caractère direct voire familier de certains termes utilisés n'est en cause qu'en raison de la **violence** qu'ils véhiculent et ils ouvrent la porte à d'éventuels abus. Comme l'a écrit le philologue Victor Klemperer, auteur de *LTI, la langue du IIIe Reich*, **les mots peuvent être comme de minuscules doses d'arsenic** : on les avale sans y prendre garde, ils semblent ne faire aucun effet, et voilà qu'après quelque temps l'effet toxique se fait sentir'. Ce qui fait dire à l'historienne Mona Ozouf que **l'ensauvagement des mots précède l'ensauvagement des actes** » (TJ Paris, 20 décembre 2019, p. 184).
- [26] CE, 12 mai 2022, n° 438121 [N° Lexbase : A82917WY](#), AJFP, nov/déc 2022, 347 ; CE, 24 juin 2022, n° 444568 [N° Lexbase : A5984787](#).
- [27] Pour mesurer le retard pris par le juge administratif dans l'application du droit de la santé au travail des fonctionnaires, la mise en œuvre de la responsabilité de la personne publique et la prise en compte des risques psychosociaux, il suffit de se référer à un arrêt assez topique en date du 6 juin 2017, par lequel la cour administrative d'appel de Bordeaux confondait l'obligation de protection de la santé et de la sécurité à la charge de l'employeur avec le harcèlement moral et écartait le moyen tiré de l'article L. 4121-1 du Code du travail en estimant que l'appelante « n'était pas soumise aux dispositions de ce code » (CAA Bordeaux, 6 juin 2017, n°