

Introduction

Il existe de nombreux ouvrages consacrés au harcèlement moral et à la souffrance au travail. Ces termes que l'on entend partout derrière les portes du bureau, dans les foyers ou que l'on peut abondamment lire dans la presse invitent à penser qu'une prise de conscience collective, amorcée il y a 16 ans avec l'ouvrage de Marie-France HIRIGOYEN (1), est en train d'exploser.

Si une clarification terminologique paraît nécessaire, bien que mise en avant par de nombreux auteurs, la question se pose de savoir pourquoi à ce jour il existe si peu d'écrits consacrés à la souffrance au travail dans le service public.

Pourtant, les premières grandes affaires médiatico-judiciaires touchant la société RENAULT puis FRANCE TELECOM, ont mis à jour des mécanismes de management particulièrement pervers avec un taux de mortalité anormalement conséquent dans ces sociétés anciennement publiques dont l'histoire et l'économie sont encore très liées à celle de l'Etat français.

Depuis, ce sont des administrations et des établissements publics entiers qui ont été touchés, particulièrement les fonctions régaliennes de l'Etat et notamment la police, les armées, la santé et l'éducation. Alors que la France vient d'être classée 22^e au rang des pays les moins corrompus (2), se pose la question de l'immixtion de la politique dans les collectivités territoriales, rendant notre pays sombrement célèbre pour son clientélisme et le

1. HIRIGOYEN Marie-France, *Le harcèlement moral – La violence perverse au quotidien* » La Découvert et Syros, 1998, 251 p.

2. Classement de Transparency International 2013.

contournement des règles des marchés publics notamment ou encore l'attribution subjective de postes à responsabilité, au plus haut niveau, au détriment de la compétence et du mérite.

Alors que certains élus, impliqués dans des affaires d'une moralité douteuse, essaient dans le même temps d'insuffler un vent nouveau de déontologie et d'éthique dans les affaires publiques et donc dans les affaires de l'Etat, force est de constater que c'est ce défaut criant de retour aux valeurs communes qui ronge peu à peu le service public et compromet le lien entre l'agent et son administration employeur (3).

Plusieurs questions se posent alors. Pourquoi la souffrance au travail dans le service public est-elle encore très largement taboue ? Qu'est-ce qui explique une telle violence de la réaction des agents, le taux de congés maladie et de mortalité étant largement supérieur à celui que l'on peut trouver dans le secteur privé (4) ?

Comprendre la souffrance au travail et le harcèlement moral oblige à conduire une réflexion sur le service public à la fois philosophique et sociologique. L'emploi public revêt un sens particulier, berceau de comportements pouvant être particulièrement insidieux, rendus possibles notamment par une organisation hiérarchique et extrêmement juridique.

Plus largement, le développement d'une société narcissique, recherchant l'exposition du moi au détriment du soi, favorisant ainsi une culture de l'apparence, la perte des repères familiaux, les violences et la compétition subies à l'école, tous ces facteurs créent un noyau favorisant le développement de comportements déviants et de perversions narcissiques générant au sein des

3. Gilles J. GUGLIELMI, « Retour sur les fondamentaux et les évolutions récentes du droit du service public », Interview de Yann LE FOLL, *Lexbase Hebdo édition publique n°318 du 6 février 2014*

4. Décret n°2013-809, 9 sept. 2013, JORF 10 sept. portant création de l'observatoire national du suicide

relations personnelles et professionnelles une violence significative. La particularité de ces phénomènes, dans le secteur public, est de confronter des attentes identitaires fortes vis-à-vis d'un Etat dont le symbole devient défaillant, avec le sentiment que le travail n'est plus un facteur d'épanouissement et de protection.

La souffrance trouve en conséquence son origine dans un contexte généralisé de civilisation et se retrouve amplifiée au travail. Les pressions proviennent également des usagers du service public. En réponse à ces phénomènes, ils concentrent leurs espoirs et attentes auprès de l'Etat du fait d'une tradition interventionniste, oppressant les agents qui se retrouvent surresponsabilisés à titre collectif (stimulation irrationnelle d'un stress) et déresponsabilisés à titre individuel (sentiment d'impunité et d'injustice qui en découle). Se crée ainsi une fracture entre l'idéal d'un Etat bienfaiteur et paternaliste et une réalité dure et cinglante, projetant cet interventionnisme dans un autre âge, compte tenu des pressions budgétaires actuelles.

Alors que le lien entre un salarié et l'entreprise se fonde sur le contrat et la notion de travail en tant que mise à disposition d'une force de production, le lien entre un agent public et l'administration revêt une dimension idéologique, presque affective qui fait ressembler les mécanismes de harcèlement moral et les attaques qui en découlent à ceux que l'on peut retrouver dans les couples.

Ainsi, alors que la victime d'un pervers narcissique (partenaire ou parent) couve à l'origine une faille narcissique justifiant le besoin d'identification à l'autre et facilitant l'emprise par la dépendance - ce qui entraîne sa propre dépossession - l'agent public dévoué au service, soumis à un devoir d'obéissance, entrant par la voie d'un concours dans un univers supposé lui assurer la carrière de toute une vie, peut se retrouver à un moment de son parcours comme l'enfant dont la mère se détourne, envahi d'un sentiment fort de trahison et d'abandon.

La compréhension de ces facteurs et l'anticipation de leurs effets doivent permettre de prévenir les mécanismes de destruction et de souffrance, identifiés plus largement sous la terminologie de risques psychosociaux, pour des questions de santé et de finances publiques, au-delà de la problématique évidente de l'humain. C'est en effet par la prévention qu'il sera possible d'assainir le service public des comportements déviants et de créer des nouveaux réflexes chez les professionnels concernés, par la formation, la structuration des process d'alerte et de diagnostic, enfin par une responsabilisation des institutions et une prise de conscience qui ne reste pas seulement de pure intention. Le Ministère de la Réforme de l'Etat, de la Décentralisation et de la Fonction publique vient sur ce point de signer un nouveau pacte social avec les syndicats de la fonction publique le 22 octobre 2013 relatif à la prévention des risques psychosociaux dans les trois versants de la fonction publique.

Mais au-delà de cette prévention dont les mécanismes relativement nouveaux sont encore peu connus et surtout peu mis en application, se pose la question du contentieux de la souffrance au travail dans le service public. Si le harcèlement moral est bien défini par les textes depuis la loi du 17 janvier 2002, l'élargissement de sa conception et l'apparition de nouveaux mécanismes pervers rendent ces dispositions insuffisantes et parfois inopérantes devant les juridictions administratives.

En l'absence de texte suffisamment adapté aux nouvelles contraintes, il n'est pas toujours possible d'engager la responsabilité de l'administration ce qui laisse un goût amer au justiciable. La chambre sociale de la Cour de cassation a, la première, développé le champ d'application de la loi en qualifiant le harcèlement managérial dès 2010. Cette pratique non reconnue par le Conseil d'Etat crée une discrimination substantielle entre les agents publics et les salariés, alors que l'institution publique, par sa culture professionnelle et par les mutations qu'elle subit, génère un contexte pathogène de travail fondé sur des principes

archaïques qui n'ont plus lieu d'être aujourd'hui pour certains. Pour autant, le justiciable et l'avocat se retrouvent sans fondement juridique pertinent pour dénoncer et sanctionner ces pratiques de grande ampleur. S'il ne s'agit pas à proprement parler de harcèlement moral au sens clinique du terme, les attaques étant dépersonnalisées et appliquées par un collectif non identifiable, les conséquences en sont tout aussi graves.

Se repose alors la question de la portée juridique du harcèlement moral, qui se distingue substantiellement de la définition médicale.

L'analyse de quelques jurisprudences dans lesquelles le juge administratif reconnaît le harcèlement moral permet de diagnostiquer les vides juridiques et de tenter d'en faire ressortir une grille d'analyse à destination tant des administrations dans leurs procédures de prévention que des avocats pour la constitution de la défense, enfin des juges pour une évolution conjointe de leurs pratiques.

La question du harcèlement moral et de la souffrance au travail dans la fonction publique, loin d'être un phénomène de mode, mérite une étude approfondie. Le droit, matière vivante s'il en est, doit pouvoir pleinement s'approprier ces problématiques et évoluer dans le sens d'une meilleure protection afin d'éviter des contentieux longs et douloureux, et au-delà, des drames humains.

Les développements de cet ouvrage sont issus de dix années de pratique contentieuse en droit de la fonction publique. Certaines affaires dont les noms et le contexte ont été totalement modifiés, permettront de comprendre et mettre à jour les comportements spécifiques du harcèlement moral et de la souffrance au travail dans le secteur public.

Cet ouvrage n'a pas vocation à reprendre dans le détail la définition des notions soulevées dans tous leurs aspects, tant certains

excellents auteurs ont considérablement produit sur ce sujet. En revanche, il a pour objectif d'analyser, au regard des différentes théories, les outils que le droit, en sa qualité de régulateur des comportements sociaux, peut offrir comme réponse au harcèlement moral et à la souffrance au travail dans la fonction publique.