

Harcèlement moral : état des lieux de la jurisprudence administrative

Aurélie Aveline, Avocat associé, cabinet GAA HEKA

Depuis la consécration de la notion de harcèlement moral en droit de la fonction publique, la jurisprudence administrative en la matière se caractérise par une grande constance. En effet, pour l'application de l'article L. 133-2 du code général de la fonction publique (CGFP), qui dispose qu'« [a]ucun 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 », les juridictions ont de longue date maintenant adopté une grille d'analyse stable et, aux dires de certains, rigoureuse, qui a par la suite été complétée au fur et à mesure afin d'appréhender l'ensemble des configurations qu'elles ont eu à connaître.

Conditions de travail collectivement dégradées ou harcèlement moral ?

La qualification de harcèlement moral suppose, d'abord, consubstantiellement, des agissements répétés. Il ne saurait donc y avoir harcèlement du fait d'une unique décision de l'administration, même illégale et même excédant l'exercice normal de l'autorité hiérarchique (1). Et, ensuite, le harcèlement moral ne se confond pas avec des conditions de travail collectivement dégradées ou des tensions relationnelles. Notamment, il est traditionnellement considéré qu'il peut exister des dissensions, même graves, entre un agent et plusieurs de ses collègues, à l'origine de relations fortement conflictuelles et/ou détériorées sans que cela caractérise pour autant une situation de harcèlement au sens de l'article L. 133-2 du CGFP, une telle situation supposant obligatoirement une dimension personnelle. En d'autres termes, pour être reconnu, le harcèlement doit viser directement un ou plusieurs agents identifiés. Par voie de conséquence, tout comportement, aussi inadmissible et fautif soit-il, qui n'est pas dirigé à l'encontre d'une personne mais s'illustre indifféremment envers toutes les autres ne constitue pas un harcèlement moral. Tel est le cas « des attitudes inappropriées ainsi que des problèmes relationnels et un comportement colérique et agressif ou excessif et vindicatif du docteur B. », dont rien n'établit que l'agent en « aurait été personnellement victime » (2). De même, un « comportement discriminatoire envers plusieurs agents », « des propos vexatoires, racistes et xénophobes », la divulgation « des informations personnelles sensibles concernant certains agents » et l'incitation à « la délation, la mise à l'écart de plusieurs membres de l'équipe et la violence physique entre eux » a certes fait peser « une atmosphère délétère et de tension » mais « ne suffisent pas à eux seuls à faire présumer que [l'agent] aurait été personnellement victime d'agissements répétés excédant les limites de l'exercice normal du pouvoir hiérarchique » (3). Il est intéressant de noter que, sur ce point, les juridictions administratives se distinguent des juridictions pénales. En effet, la chambre criminelle de la Cour de cassation a pour sa part estimé, pour apprécier si le délit de harcèlement moral était ou non constitué au sens de l'article 222-33-2 du code pénal, qu'il convenait d'opérer une distinction entre, d'une part, les agissements ayant « pour effet » une dégradation des conditions de travail, qui impliquent alors « que soient précisément identifiées les victimes de tels agissements » et, d'autre part, les agissements ayant « pour objet » une dégradation de cette nature, « la caractérisation de l'infraction n'exig[eant] pas que les agissements reprochés à leur auteur concernent un ou plusieurs salariés en relation directe avec lui ni que les salariés victimes soient individuellement désignés. En effet, dans cette hypothèse, le caractère formel de l'infraction n'implique pas la constatation d'une dégradation effective des conditions de travail » (4). Et la Cour de cassation en a conclu que, dans un tel cadre, « 40. [...] l'infraction de harcèlement moral n'exige pas que les agissements répétés s'exercent à l'égard d'une victime déterminée ou dans le cadre de relations interpersonnelles entre leur auteur et la ou les victimes, pourvu que ces dernières fassent partie de la même communauté de travail et aient été susceptibles de subir ou aient subi les conséquences » des agissements constatés. Consacrant ainsi la notion de harcèlement moral institutionnel. Pour autant, à ce jour, les juridictions administratives ne se sont pas engagées dans cette voie, soumettant toujours la qualification d'un harcèlement moral à ce que l'agent qui s'en prévaut ait été personnellement visé. D'importance toutefois, il convient de souligner que si le harcèlement moral n'est pas reconnu, cela n'exonère pas l'administration de prendre des mesures pour mettre un terme à la situation, au risque sinon que son inertie constitue une faute de nature à engager sa responsabilité (5).

La caractérisation d'une volonté de porter atteinte aux conditions de travail

Distinct des conditions de travail collectivement dégradées, le harcèlement moral ne se déduit pas non plus du seul constat d'une souffrance au travail. Pour qu'il y ait harcèlement, il faut que soit caractérisée une volonté objective de porter atteinte à la situation d'un agent déterminé, de dégrader ses conditions de travail ou une répétition de comportements réitérés et vexatoires consistant à le placer dans une situation matérielle ou psychologique difficile. On ne saurait par exemple voir une telle volonté de nuire dans le tutoiement employé par un supérieur hiérarchique, même mal vécu, les juges prenant le soin de mentionner que « ce mode de communication ne peut avoir ni pour objet ni pour effet de dégrader les conditions de travail ou de porter atteinte aux droits ou à la dignité » de l'agent (6). Les juges relèvent encore, pour écarter tout harcèlement, que les pièces produites « si elles montrent l'existence d'une relation de travail conflictuelle entre M. A. et M. B. et révèlent une incompatibilité d'humeur entre les deux agents, [...] n'établissent cependant l'existence d'aucun fait susceptible d'être constitutif d'un harcèlement moral » en l'absence de toute volonté de nuire (7). De même, « une charge importante de travail du fait de la réorganisation du service et de[s] difficultés

relationnelles et managériales au sein du pôle, entraînant des départs, des démissions, des arrêts de travail pour maladie et une situation de sous-effectif, ainsi qu' [...]une ambiance particulièrement dégradée au sein du service » ne caractérisent pas un harcèlement, faute de toute animosité envers l'agent, nonobstant la dégradation de son état de santé (8). C'est d'ailleurs bien pour autant que la reconnaissance de l'imputabilité au service d'une « pathologie psychique ne suffit pas à elle seule à caractériser des faits de harcèlement moral » (9). Et le raisonnement est identique lorsque c'est le supérieur hiérarchique qui met en avant des agissements de harcèlement dont il serait victime de la part de ses subordonnés : de multiples comportements fautifs de ces derniers (manque de sérieux, refus d'exécuter certaines tâches, absence de respect des horaires de travail, refus de se rendre à leur entretien d'évaluation annuel, etc.), même s'ils sont à l'origine de difficultés managériales et appellent sans conteste une réponse disciplinaire, ne suffisent pas pour qualifier un harcèlement (10). En gardant à l'esprit sur ce point que le harcèlement moral descendant n'en est pas moins pleinement reconnu par les juridictions administratives, le Conseil d'État ayant ainsi affirmé que « la circonstance que les agissements [...] émanent d'un agent placé sous l'autorité du fonctionnaire en cause est sans incidence » sur la qualification d'un harcèlement (11).

La frontière de l'exercice normal du pouvoir hiérarchique

Tout harcèlement moral est également exclu lorsque les décisions adoptées s'inscrivent dans l'exercice normal du pouvoir hiérarchique - justifiées notamment par l'intérêt du service ou le comportement de l'agent - et ne présentent pas de caractère vexatoire ni ne traduisent une volonté de nuire. L'exercice normal du pouvoir hiérarchique, systématiquement réaffirmé, est particulièrement prégnant dans le contentieux du harcèlement moral tant il trace la frontière entre ce qui peut certes être mal ressenti mais n'en respecte pas moins les lignes et ce qui n'est pas admissible. La vie professionnelle d'un fonctionnaire peut être émaillée de décisions déplaisantes, voire fortement désagréables pour lui, génératrices d'incompréhension, de souffrances ou de sentiment d'injustice : changement d'affectation imposé, évaluation professionnelle défavorable, entretiens de recadrage ou encore critiques sur sa manière de servir, sanctions disciplinaires. Toutefois, d'évidence, dans un contexte professionnel, l'intervention de telles décisions ou réflexions ne saurait suffire pour constater l'existence d'un harcèlement moral, au risque sinon de rendre impossible le bon fonctionnement des services. Ce qui ne signifie pas, heureusement, que n'importe quelle décision peut être prise ou n'importe quel propos tenu : dès lors qu'il y aura dépassement de l'exercice normal du pouvoir hiérarchique, alors la caractérisation d'un harcèlement est susceptible d'intervenir. Afin d'appréhender un tel dépassement, les juges prennent en considération les nécessités de la bonne marche et des impératifs des services publics, leur organisation hiérarchisée, le bien-fondé des mesures édictées, des réflexions formulées ou encore du comportement adopté. Et recherchent donc également la présence ou non d'un dénigrement, de la volonté de nuire. Les conclusions de Marc Pichon de Vendeuil sur cette question sont particulièrement éclairantes, le rapporteur public relevant qu'« il est certes indéniable que les relations entre les différents intéressés n'ont guère été placées sous le sceau de la bienveillance, ce dont M^{me} P. a légitimement pu souffrir. [...] Il reste que les reproches qui lui ont été adressés, qui reposent principalement sur le fait de ne pas s'être toujours suffisamment investie dans ses fonctions, que ce soit au regard de ses horaires de présence ou de sa maîtrise des "codes du métier", relèvent de l'appréciation normale de la manière de servir. Nous n'y voyons aucun harcèlement moral mais seulement le rappel des sujétions, elles-mêmes très fortes, qui caractérisent le métier préfectoral. Peut-être ces critiques auraient-elles pu s'exprimer de manière plus subtile ou compréhensive mais vous n'êtes pas là pour apprécier la qualité du management des préfets, mais seulement la légalité de leurs actions. Or, sous cet angle, rien dans leurs comportements respectifs ne témoigne, dans ce qui vous en est rapporté, d'agissements constitutifs d'un harcèlement moral, même si les rapports professionnels ont été parfois marqués par une certaine dureté, pour ne pas dire une dureté certaine » (12). En d'autres termes, le ton n'y est peut-être pas ni la manière. Cependant, si cela peut être regrettable, il n'y aura en revanche aucun harcèlement moral lorsque les propos ou les décisions ne reposent pas sur des considérations étrangères à l'intérêt du service. À titre d'illustration, n'excèdent pas un exercice normal les propos qualifiant le travail d'un agent « d'"inutile" et de "perte de temps" » dès lors qu'il n'est pas établi qu'ils « auraient été infondés et auraient ainsi excédé l'exercice de son pouvoir hiérarchique par l'intéressé compte tenu de leur caractère ponctuel et de ce qu'ils n'ont pas été prononcés en public » (13). Et il en va de même des relations conflictuelles dès lors que ces dernières « n'excèdent pas, sur la forme comme sur le fond, les limites des tensions inhérentes à tout désaccord professionnel » (14). À cela s'ajoute que selon le principe désormais bien établi, « [...] pour apprécier si des agissements dont il est allégué qu'ils sont constitutifs d'un harcèlement moral revêtent un tel caractère, le juge administratif doit tenir compte des comportements respectifs de l'agent auquel il est reproché d'avoir exercé de tels agissements et de l'agent qui estime avoir été victime d'un harcèlement moral » (15). Un agent ne peut donc critiquer la manière dont son supérieur s'adresse - ou non d'ailleurs - à lui lorsque c'est lui qui est à l'origine de la dégradation des relations ou, à tout le moins, y a activement participé. Par exemple, il ne peut se prévaloir, au soutien d'un harcèlement moral, que la maire refuse « de s'adresser directement à [elle] et ne communiqu[e] avec elle que par le biais de "post-it" » alors qu'il a en amont « tenu des propos inadaptés et irrespectueux à l'égard de la maire, s'agissant notamment de remarques relatives à la gestion par l'élu de son emploi du temps personnel, ainsi que d'attaques personnelles particulièrement inappropriées, suggérant à la maire de procéder à une "remise en question" et affirmant "essayer de comprendre ses sauts d'humeur et son mal-être" » (16).

Le franchissement de la frontière : la reconnaissance d'un harcèlement moral

Il y a naturellement des cas où les juridictions constatent que la ligne a été franchie : multiplication injustifiée de sanctions ou de reproches, isolement professionnel délibéré, retrait progressif des attributions, humiliations ou encore évaluations systématiquement dévalorisantes sans motif reposent d'évidence sur des considérations étrangères à l'intérêt du service. Ce qui conduit au constat d'un harcèlement moral. Tel est le cas pour un agent ayant « fait l'objet de la part de sa hiérarchie d'une surveillance étroite visant à le prendre en faute, de brimades et de propos vexatoires », sa notation ayant brutalement été abaissée et assortie d'appréciations particulièrement négatives, l'intéressé ayant été régulièrement affecté à des tâches sans

rapport avec ses capacités techniques et « confronté à l'hostilité manifeste de sa hiérarchie et de représentants de l'exécutif municipal, qui s'est traduite, en particulier, par des propos humiliants tenus publiquement à son encontre ainsi que par l'exercice de pressions sur ceux des agents communaux qui avaient accepté de témoigner en sa faveur » (17). Un harcèlement a également été reconnu après qu'a été établi « le fait que trois de ses collègues ont adopté des comportements, tels que ne plus lui adresser la parole ou d'avertir un collègue sur le comportement supposé de M^{me} B., de nature à caractériser une intentionnalité d'isoler cette dernière » (18). Il en va de même pour un agent dont les missions ont été redéfinies afin de « le cantonner pour l'essentiel à des tâches à l'extérieur de l'établissement, auquel il ne pouvait accéder sans justifier de son besoin de le faire et emprunter une clé », qui a fait l'objet d'une surveillance accrue « par la directrice et son adjointe, qui le soumettaient à des instructions étroites et tatillonnes » et a été régulièrement victime « de la part de la directrice de propos méprisants, tenus devant d'autres agents ou devant les résidents », instruction étant par exemple donnée par la directrice « de ne pas lui servir de café pendant ses pauses, au motif qu'il ne le méritait pas » ou la directrice ayant pris l'attache du médecin du travail pour lui décrire « l'agent comme impulsif, violent et sujet à des conduites addictives », 10 000 € étant ainsi alloués à l'agent en réparation du préjudice subi à raison de ces agissements (19). On rappellera en effet que la faute commise par l'agent « harceleur », quand bien même pourrait-elle être qualifiée de faute personnelle, n'est pas détachable du service. De sorte que l'agent harcelé « est fondé à rechercher la responsabilité de l'administration à raison d'agissements de harcèlement moral dont il aurait été victime dans l'exercice de ses fonctions, quand bien même ces agissements ne seraient pas imputables à une faute de l'administration » (20). Il est d'ailleurs intéressant de noter que, récemment, la chambre criminelle de la Cour de cassation a fait application au délit de harcèlement moral de sa solution traditionnelle selon laquelle la faute est présumée de service et ne sera alors reconnue comme personnelle que s'il est démontré que « les agissements commis par les prévenus constituaient des manquements volontaires et inexcusables à des obligations d'ordre professionnel » (21).

Les conséquences du constat d'un harcèlement

Face au constat d'un harcèlement, l'administration a l'obligation de réagir, au risque sinon de se voir reprocher une faute, propre, pour ne pas avoir mis en oeuvre les mesures nécessaires pour y mettre un terme. Notamment, même si non uniquement, c'est le prononcé d'une sanction disciplinaire à l'encontre du ou des agents auteurs du harcèlement qui doit être envisagée. Toutefois, on l'a vu, la caractérisation d'un harcèlement moral n'est pas aisée, ce qui peut générer des hésitations. Pour autant, cela ne fait pas obstacle à ce qu'en cas de doute des poursuites disciplinaires soient engagées non du chef d'un harcèlement moral mais sur le fondement de comportements et propos irrespectueux ou inappropriés par exemple, ayant des conséquences sur les agents et sur le fonctionnement du service. Dans un cas comme dans l'autre, voire en présence d'un cumul des deux, la sévérité de la sanction infligée sera justifiée. C'est ainsi la révocation d'un agent qui est validée, l'intéressée s'étant « livrée à des pratiques managériales maltraitantes à l'égard des cadres placés sous son autorité, et, s'agissant en particulier de M^{me} B., à des agissements répétés pouvant être regardés comme constitutifs d'une situation de harcèlement moral » (22). Est également justifiée la révocation du supérieur hiérarchique ayant adopté à l'égard des agents placés sous son autorité « une attitude particulièrement méprisante à l'origine d'un climat professionnel délétère à compter de l'année 2016, tenant des propos dégradants, humiliants et irrespectueux de manière répétée, tels que "connasses", "pouffiasses", "raclure de bidet", ou encore "planche pourrie" », « à l'origine de tensions et d'un climat professionnel délétère au sein du service dont il avait la direction », agissements qualifiés là encore par la juridiction de faits « constitutifs de harcèlement moral » (23). Certaines administrations restent plus frileuses dans le choix de la sanction, un blâme ayant ainsi été infligé - et validé - à un capitaine de gendarmerie « pour avoir, dans l'exercice de son commandement, manqué à ses obligations par sa négligence dans l'établissement des services, par l'utilisation d'un vocabulaire grossier pour s'adresser à ses personnels, l'instauration de différences de traitement et le dénigrement de certains de ses subordonnés les moins qualifiés, par l'exercice d'une pression excessive sur ses agents pour la gestion des procédures pénales et par son comportement et ses propos inappropriés relatifs à la vie privée d'une gendarme » (24).

Rester pondéré dans les dénonciations de harcèlement moral

Il peut arriver que des agents dénoncent, de manière un peu trop vive ou en multipliant les destinataires, l'existence d'un harcèlement moral. Toutefois, même si la situation peut être compliquée et/ou douloureuse, la retenue doit être de mise dans la dénonciation d'un tel harcèlement. En effet, l'article L. 133-3 du CGFP pose le principe selon lequel une sanction ne peut pas être prononcée à l'encontre d'un agent ayant dénoncé des faits de harcèlement. Mais il n'en reste pas moins que lorsqu'il effectue une telle déclaration, l'agent demeure soumis à ses obligations statutaires, spécialement de réserve et de dignité. Une conciliation doit donc être opérée entre le droit légitime de tout agent de dénoncer un harcèlement moral et ses devoirs statutaires. Ainsi que l'a énoncé Laurent Cytermann, « la loi interdit de sanctionner le fait même de dénoncer le harcèlement moral, mais elle ne dit pas que la dénonciation peut intervenir sous n'importe quelle forme et auprès de n'importe qui » (25). Au risque sinon pour l'agent tenant dans ce cadre des propos injurieux ou portant ses dénonciations sur la place publique d'encourir une sanction disciplinaire. Alors certes, pour apprécier tant la matérialité que la gravité de la faute commise, il y a lieu de s'assurer, d'abord, du bien-fondé de la dénonciation et de considérer, ensuite, les circonstances de sa commission ou encore la bonne foi de l'agent, la légitimité de sa croyance. Comme l'a souligné le rapporteur public, « même lorsque l'agent a dépassé les limites du devoir de réserve, la prise en compte du contexte peut conduire à atténuer la gravité de la faute, notamment en ce qui concerne la virulence des propos ; l'agent qui s'estime de bonne foi être victime de harcèlement moral ne parviendra pas toujours à les modérer autant qu'il serait souhaitable » (26). C'est d'ailleurs au regard de tels motifs qu'a été annulé le blâme infligé à un agent pour méconnaissance de son devoir de réserve, « les termes employés dans ce message et sa diffusion au-delà de sa seule hiérarchie, qui doivent être appréciés au regard de la situation de harcèlement moral que subissait M^{me} A., agent de catégorie C,

et de la circonstance qu'elle avait déjà tenté d'alerter le maire sans succès et que les destinataires de son message connaissaient les difficultés qu'elle rencontrait, ne caractérisent pas, dans les circonstances de l'espèce, un manquement à son devoir de réserve » (27). À l'inverse, une dénonciation contenant des insultes ou des attaques purement personnelles et qui s'avérera en outre infondée pourrait justifier une sanction.

Mots clés :

RESSOURCES HUMAINES * Discipline * Droits et garanties des agents publics * Harcèlement * Harcèlement moral * Protection contre le harcèlement moral

(1) CAA Paris, 26 janv. 2024, n° 22PA04963, *Cne de Fresnes*, AJFP 2024. 465, note J. Bousquet ; v. encore CAA Nancy, 23 sept. 2025, n° 22NC03174.

(2) CAA Nantes, 14 févr. 2025, n° 24NT01149.

(3) CAA Lyon, 25 janv. 2023, n° 20LY00817, *Centre hospitalier Le Vinatier*, AJFP 2023. 446.

(4) Crim. 21 janv. 2025, n° 22-87.145, D. 2025. 151 ; JA 2025, n° 726, p. 39, étude P. Fadeuilhe ; AJ pénal 2025. 139, note A. Cerf-Hollender ; Dr. soc. 2025. 370, étude L. Lerouge ; *ibid.* 522, étude R. Salomon ; RSC 2025. 69, obs. Y. Mayaud ; *ibid.* 340, obs. X. Pin.

(5) CE 24 juin 2022, n° 444568, AJDA 2022. 1969, note P. Lohéac-Derboulle ; AJFP 2022. 351, et les obs.

(6) CAA Marseille 16 sept. 2024 n° 23MA02824, AJFP 2025. 274, note J. Bousquet.

(7) CAA Marseille, 24 oct. 2025, n° 23MA00603.

(8) CAA Marseille, 2 juin 2023, n° 21MA03706, *Centre hospitalier d'Arles*, AJFP 2023. 631.

(9) CAA Lyon, 16 mars 2022, n° 20LY00229.

(10) CAA Versailles, 22 nov. 2024, n° 22VE02226, AJFP 2025. 315, note R. Reneau ; AJCT 2025. 445, obs. O. Didriche.

(11) CE 28 juin 2019, n° 415863, Lebon avec les concl. ; AJDA 2019. 1367 ; AJFP 2020. 30, et les obs. ; AJCT 2019. 523, obs. L. Derridj.

(12) Concl. M. Pichon de Vendeuil sur CE 2 oct. 2024, n° 492617, Lebon ; AJFP 2025. 89, obs. G. Calley ; AJCT 2025. 182, obs. P. Rouquet.

(13) CAA Paris, 21 juin 2024, n° 23PA02439.

(14) CAA Bordeaux, 27 juin 2025, n° 23BX01842.

(15) CE 11 juill. 2011, n° 321225, *Mme Montaut*, Lebon avec les concl. ; AJDA 2011. 1405 ; *ibid.* 2072, concl. M. Guyomar ; AJFP 2012. 41, note R. Fontier ; AJCT 2011. 474, obs. L. Derridj ; RDT 2011. 576, obs. P. Adam.

(16) CAA Versailles, 3 oct. 2025, n° 24VE01481.

(17) CE 29 juill. 2020, n° 428283 .

(18) CAA Paris, 5 déc. 2024, n° 23PA00138 , *Cne de La Courneuve*, AJFP 2025. 378 , note R. Reneau .

(19) CAA Lyon, 14 nov. 2025, n° 23LY00270 .

(20) CE 28 juin 2019, n° 415863 , préc.

(21) Crim. 8 oct. 2024, n° 23-85.620 , AJ pénal 2024. 532 et les obs.  ; *ibid.* 572 et les obs.  ; *ibid.* 589 et les obs. .

(22) CAA Nantes, 8 juill. 2025, n° 24NT03310 .

(23) CAA Versailles, 5 juin 2025, n° 24VE01486 .

(24) CE 11 juill. 2025, n° 496653 .

(25) Concl. L. Cytermann sur CE 29 déc. 20121, n° 433838, Lebon  ; AJDA 2022. 7  ; AJFP 2022. 102, et les obs.  ; AJCT 2022. 284, obs. P. Villeneuve .

(26) *Ibid.*

(27) CE 25 sept. 2024, n° 467001 , AJFP 2025. 269 , note J. Bousquet  ; AJCT 2025. 122, obs. L. Derridj .