

Quelques réflexions autour de problématiques liées au harcèlement moral

- ❑ **Apparition du phénomène et de la notion de harcèlement moral**
- ❑ **Quelques problématiques autour de la définition du harcèlement moral**
- ❑ **Un risque de dérive**

APPARITION DU PHENOMENE ET DE LA NOTION DE HARCELEMENT MORAL

Jusqu'à la promulgation de la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002, le « harcèlement moral » n'était défini dans aucun texte juridique (contrairement au « harcèlement sexuel » défini depuis 1992).

La question a donc été traitée au niveau du code du travail, du code pénal et du statut général des fonctionnaires par la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale modifiée par la loi n° 2003-6 du 3 janvier 2003.

Dans le droit de la fonction publique, le dispositif retenu a consisté à insérer dans le titre Ier du statut général des fonctionnaires un nouvel article 6-*quinquies* dont la structure est analogue à celle de l'article 6-*ter* relatif au harcèlement sexuel.

Antérieurement, dans le champ du statut général des fonctionnaires, il n'existait pas de définition juridique du « harcèlement » ; toutefois, en raison des récents développements sur l'éthique et la déontologie dans la gestion publique¹, les pratiques relevant dans la conception actuelle du « harcèlement moral » devaient déjà pouvoir être dénoncées et sanctionnées sur la base de textes plus généraux dans le cadre de la fonction publique, notamment hospitalière :

¹ cf. . Christian Vigouroux, *Déontologie des fonctions publiques*, Ed. Dalloz, coll. Connaissance du droit, 1^{ère} édition : 1995 ; François Chambon et Olivier Gaspon, *La déontologie administrative*, LGDJ, 1996

1° le pouvoir hiérarchique qui trouve encore son fondement dans le Statut n'autorise plus, pour autant, l'abus d'autorité ... et les fonctionnaires ont obligation de ne pas exécuter « *les ordres manifestement illégaux et de nature à compromettre gravement un intérêt public* » (article 28 du titre Ier du Statut général des fonctionnaires) ; nous verrons que si l'abus d'autorité n'est plus un facteur nécessaire pour constituer le harcèlement moral, il peut devenir une circonstance aggravante.

Mais, au-delà de cette approche strictement juridique qui laisserait supposer une faculté commune de résister à l'abus d'autorité, il conviendrait d'être plus réaliste, dans une approche plus sociologique de l'administration et de l'autorité.

Le poids de l'autorité existe toujours, parfois de façon excessive, certaines formes d' « autoritarisme » caractérisent encore (parfois) des modes de gestion archaïques, des pratiques de *management* désuètes.

2° les fonctionnaires et agents publics, quels que soient leur grade, leur fonction, leur position dans la hiérarchie sont protégés statutairement par l'administration contre les attaques, injures, diffamations et outrages (article 11, alinéa 3 du titre Ier du statut général des fonctionnaires) .

Si cette obligation de protection qui s'impose à l'administration vise d'abord les violences et attaques subies par le fonctionnaire en raison d'actes commis par des usagers ou des tiers, elle s'étend également aux actes commis par des fonctionnaires ou agents publics sur d'autres fonctionnaires et agents publics ; les comportements constitutifs du harcèlement moral relèvent sans aucun doute de l'injure et de l'outrage, ils peuvent donc être d'ores et déjà sanctionnés à ce titre. Mais ici aussi, on pourrait constater un décalage important entre la norme juridique et la réalité sociale.

3° les obligations prévues notamment par le code de déontologie médicale et les règles professionnelles imposent l'exercice de la profession dans le respect de la *dignité de la personne humaine* ; ce principe général du droit a une valeur constitutionnelle, étant inséré dans le préambule de la Constitution de la IVème République, maintenu en vigueur par le préambule de la Constitution du 5 octobre 1958.

La portée de ce principe ne se limite pas à garantir les droits des personnes hospitalisées elle englobe également les dérapages dans les relations interpersonnelles ou institutionnelles entre les fonctionnaires et agents publics.

QUELQUES PROBLEMATIQUES AUTOUR DE LA DEFINITION DU HARCELEMENT MORAL

Le harcèlement moral est défini, dans le statut général, comme des agissements répétés qui ont pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail susceptibles de porter atteinte aux droits et à la dignité, d'altérer la santé physique ou mentale ou de compromettre l'avenir professionnel du fonctionnaire.

L'incrimination de harcèlement moral a été également introduite dans le code pénal (article 333-22-2).

A - DES RAPPORTS ENTRE LE HARCELEMENT MORAL ET L'EXERCICE DU POUVOIR HIERARCHIQUE :

De la même façon que le harcèlement sexuel a été redéfini en excluant le critère de la relation hiérarchique et de l'abus de pouvoir, le harcèlement moral, tel qu'il est désormais conçu, dans la sphère professionnelle, n'exige pas que la victime soit en position inférieure ou subalterne par rapport à l'auteur des agissements incriminés.

Ainsi, le harcèlement moral pourra être le fait de supérieurs hiérarchiques, mais aussi de collègues de rang équivalent ou de filières distinctes, voire de personnes relevant d'une position subalterne dans la hiérarchie hospitalière.

L'absence du critère « hiérarchique » dans la définition du harcèlement moral place la question sur le plan des relations interpersonnelles. Il s'agit là d'une approche pragmatique digne d'intérêt ; la position de la victime, traduction d'une certaine fragilité, est parfois indifférente de son rang dans la hiérarchie fonctionnelle.

Mais, contrairement au harcèlement sexuel auquel on pense comme étant un agissement le plus souvent individuel, le harcèlement moral au travail pourra être commis par un groupe, un collectif, une équipe : la part de la responsabilité personnelle de chaque membre du groupe incriminé sera difficile à établir (en fonction du degré d'« initiative » ou de passivité de chacun, d'action ou d'omission, d'agissement ou de silence).

Toutefois, comme nous l'avons noté pour le harcèlement sexuel, cet élargissement du champ du harcèlement ne doit pas permettre d'éluder l'abus de pouvoir que peut traduire le harcèlement moral.

Dans un tel cas, le positionnement hiérarchique de l'auteur du harcèlement devra être considéré comme une circonstance aggravante.

B) LE HARCELEMENT PEUT PRENDRE DES FORMES DIVERSES, CERTAINES PROPRES A L'EXERCICE D'UN POUVOIR HIERARCHIQUE, D'AUTRES A DES RELATIONS INTERPERSONNELLES :

1° Les dérives d'un pouvoir hiérarchique : on pourra considérer qu'il y a dérive dès lors qu'il y a soit un réel détournement de pouvoir, une incompatibilité avec la notion d'intérêt général, soit une mauvaise pratique de la gestion du personnel (par incompétence ou par manque d'éthique professionnelle).

a) Ces dérives se traduisent alors, dans la vie courante du service :

- par des ordres contradictoires, des directives paradoxales,
- la volonté de pousser l'agent cible du harcèlement à la faute (la mission « impossible » devenant la preuve *a posteriori* d'une incapacité professionnelle de l'agent).
- les manœuvres subtiles liées à la localisation du poste de travail (le changement de bureau imposé dans le même service, se traduisant concrètement par une « placardisation » pas toujours dorée, la complaisance affichée pour certains et la rigueur pour d'autres dans la gestion des horaires variables ou du temps de pause).
- la répartition de la charge de travail, ressentie comme « inégalitaire » quantitativement ... ou qualitativement !

La quotidienneté dans la vie des services des différentes filières hospitalières, du caractère décalé de certaines organisations médicales à l'aspect surprenant de certains pôles administratifs, devrait offrir bon nombre d'exemples de situations propices à la dégradation des conditions de travail vécues par certaines personnes, devenant le terreau propice au développement du harcèlement moral.

b) Quelques réflexions peuvent être énoncées sur la corrélation entre actes de gestion statutaire et harcèlement moral.

Dans un grand établissement, les actes de gestion s'inscrivent dans une chaîne consultative et décisionnelle complexe et, pour une large part, quasiment « anonyme ». La relation est beaucoup plus directe dans les établissements où l'effectif est numériquement plus modeste et la chaîne hiérarchique réduite, d'où un contact plus direct entre le « décideur » et la personne se sentant éventuellement victime de harcèlement (dans les grands établissements, ce même phénomène de proximité se relève pour les personnels affectés dans des services clés comme les Directions générales ou fonctionnelles).

Il peut s'agir de procédures :

- de notation et d'évaluation ;
- disciplinaire ou pré-disciplinaire : transmission d'un rapport d'incident, demande de sanction ;
- de demande de formation professionnelle : les critères retenus pour accorder une action intéressant un agent au plan de formation ou l'inscription à une action collective ne garantissent pas toujours l'impartialité. Il en est de même des sélections en vue de la promotion professionnelle (admission des agents des services hospitaliers de plus de trois ans ou de plus de huit ans au centre de formation des aides soignants² ; inscription à la préparation au concours d'entrée à l'Institut de formation en soins infirmiers ou des cadres de santé) .
- de mobilité (ou d'immobilisme) : réponses apportées à une demande de changement de service ... ou incitation forte à solliciter un changement de service, voire un changement d'établissement ; affectation « autoritaire » en dépit des vœux de l'agent au nom des « nécessités de service » ... qui pourtant existent bien souvent ;
- d'évaluation des compétences et des qualités (ou de l'insuffisance professionnelle) en vue d'élaborer un tableau d'avancement d'échelon et/ou de grade.

Dans ces différents domaines, on peut supposer que le harcèlement moral pourrait intervenir dans la sphère la plus proche de l'agent et donc dans la contribution apportée par des acteurs de proximité dans le processus décisionnel et consultatif (notation primaire et évaluation, rapport à la suite d'un incident ...). Pourraient alors être plus particulièrement visés les cadres de terrain. Mais le harcèlement ne deviendrait « efficace » que si les échelons supérieurs se fiaient « aveuglément » à l'expression initiale du cadre de terrain. D'où l'intérêt primordial du cumul d'informations provenant des différents acteurs : cadres de terrain, cadres supérieurs, partenaires sociaux, et de la mise en œuvre effective de procédures contradictoires.

2° La dégradation de relations interpersonnelles :

Les relations interpersonnelles débouchant sur des pratiques qualifiables de harcèlement moral peuvent être le fait de collègues, d'homologues, parfois de subalternes. Elles peuvent aussi se combiner avec les dérives du pouvoir hiérarchique ; soit l'auteur du harcèlement, supérieur hiérarchique, joue sur les deux tableaux, soit

² Certes, cette promotion est soumise à l'avis de la Commission Administrative Paritaire. Cependant, elle doit faire l'objet d'un débat dans le cadre du dialogue social. En plus, le référentiel de la Gestion des Ressources Humaines de l'Agence Nationale d'Accréditation des Etablissements de Santé a souligné la nécessité d'élaborer un protocole concernant la formation professionnelle.

la personne est simultanément victime de la hiérarchie ... et de son entourage professionnel, avec d'autant plus de vulnérabilité qu'elle est déjà fragilisée.

Cette dégradation prend différentes formes :

- a) menaces, contraintes ou pressions psychologiques,
- b) moqueries et dérision, insultes et insinuations malveillantes ; lettres anonymes adressées à la victime ou à son entourage ;
- c) dégradations de biens matériels appartenant à la victime (automobile sur le parking, objets déposés sur le bureau, dans le vestiaire) ;
- d) mesures d'isolement (non-intégration dans le groupe lors de la pause café), désinformation ou non-information ;
- e) refus d'écoute lors des réunions formelles ou informelles dans le service...

3°) La déstabilisation des cadres par le harcèlement moral :

Le thème du « malaise des cadres » est, lui aussi, d'actualité. Au-delà des sujétions que vivent les cadres dans la complexité des organisations hospitalières, au-delà des contraintes qu'ils subissent sous les impacts des hiérarchies administrative, médicale technique et soignante, certains cadres « s'usent » au quotidien et pourraient s'estimer victimes de harcèlement, soit en raison des pratiques jugées perverses et contradictoires de leurs hiérarchies (cf. supra), soit en raison du comportement de certains membres de leur équipe ... ou de pressions externes sous différentes formes.

C) LA FINALITE DU HARCELEMENT MORAL: entre l'objet et l'effet :

Le harcèlement moral a pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail susceptibles de porter atteinte aux droits et à la dignité, d'altérer la santé physique ou mentale ou de compromettre l'avenir professionnel du fonctionnaire. Une telle définition traduit une certaine complexité si l'on procède à une analyse précise du texte.

1° L'intentionnalité : elle n'est que relative puisque est évoqué un comportement qui aurait « pour objet ou pour effet » ; autant il y a acte intentionnel lorsque celui-ci a pour objet de porter atteinte à une

personne, autant l'élément intentionnel disparaît si on ne prend en compte que l'effet.

2° Le cadre strictement professionnel du harcèlement : le texte se limite à la seule « dégradation des conditions de travail ». Cette terminologie pourrait paraître restrictive, n'envisageant que les conditions de travail ; sans doute faut-il avoir une lecture englobant toute la situation professionnelle (l'agissement survenu sur le lieu de travail) même si les facteurs constitutifs du harcèlement ne sont pas strictement professionnels (remarques désobligeantes sur la manière d'être, le physique, la famille, insinuations ou lettres anonymes etc). En revanche, cette définition n'englobe pas, en première lecture, les agissements extérieurs au domaine professionnel (tels que des actes de malveillance et des atteintes à la vie privée).

Le statut apporte ici, apparemment, une protection moindre que celle sur les attaques, menaces et violences dont sont victimes les agents publics dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions (article 11, alinéa 3 du titre 1^{ER} du statut général des fonctionnaires).

3° Les impacts du harcèlement moral mentionnés par l'article 6-quinquies de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires s'inscrivent dans trois domaines :

- l'atteinte aux droits et à la dignité,
- l'altération de la santé physique ou mentale,
- la menace sur l'avenir professionnel du fonctionnaire.

Sous ces trois rubriques, on devrait retrouver, classés différemment, les différents types de harcèlement déjà mentionnés :

a. l'atteinte aux droits et à la dignité :

L'atteinte aux droits : ils sont pour l'essentiel liés à la carrière de l'agent : avancement de grade et d'échelon, promotion professionnelle et formation continue, évaluation et notation, affectation dans un emploi ...

L'atteinte à la dignité, aux confins du droit et de la socio-psychologie : dérision, menaces, injures, déconsidération, déstabilisation, voire *réification*³ de la personne.

b. l'altération de la santé physique ou mentale :

Si pour l'initiateur du harcèlement, elle n'en constitue pas la finalité, elle en est souvent la conséquence, l'effet direct ou indirect. Au-delà de l'atteinte à la personne dans son intégrité, elle constitue un coût direct pour la collectivité publique en raison de la prise en compte des congés de maladie, voire des congés de longue durée ou de longue maladie ou d'invalidité qui en découlent.

c. la menace sur l'avenir professionnel du fonctionnaire :

³ Réification : le fait de réduire l'homme à l'état d'objet.

Les menaces sur l'avenir professionnel de la victime sont la conséquence des deux effets précédents ; l'atteinte aux droits statutaires peut avoir pour conséquence ultime de briser une carrière, de dégrader toute potentialité de progression, d'annihiler les potentialités de développement et de reconnaissance des capacités professionnelles d'un fonctionnaire, de le mettre en situation objective et subjective d'insuffisance professionnelle.

Se conjugue à ce premier impact celui qui découle des pathologies, somatiques et/ou psychiques qui impliquent une incapacité au travail ou une adaptation de poste pour raison de santé peu favorable au déroulement de la carrière du fonctionnaire.

UN RISQUE DE DERIVE

Notion très, trop à la mode, le harcèlement moral pourrait donner lieu à quelques dérives qui auraient des effets « contre-productifs » dommageables limitant l'intérêt de l'innovation.

Le monde hospitalier donne lieu à des conflits institutionnels et interpersonnels, d'autant plus fertiles qu'ils s'inscrivent dans un champ de complexité, à la convergence des cultures médicale, soignante, administrative et technique.

Le corporatisme et les intérêts catégoriels occultent parfois l'approche de l'intérêt général ; les jeux de pouvoirs et de contre-pouvoirs y trouvent un terrain de développement propice. C'est aussi un lieu de restructuration, d'évolution, de remise en cause. La résistance au changement, la défense des situations immuables, au nom des « droits acquis », prolifèrent en dépit des réformes participatives, de la responsabilisation des acteurs, de l'affirmation des objectifs de qualité, de l'éclosion des éthiques professionnelles, des politiques d'évaluation et des procédures d'accréditation.

Dans ce contexte, l'insertion obligée dans un projet professionnel collectif, le rappel des grandeurs et servitudes du service public hospitalier autour des grands principes de continuité, d'adaptabilité et d'égalité, la stimulation aux implications personnelles fortes pourront être vécues par certains, à tort, comme autant d'indicateurs de harcèlement moral en milieu professionnel.