



# RPS et souffrance au travail

publié le **02/03/2014**, vu **10920 fois**, Auteur : [Crozafon Jean-Luc](#)

## Vers un rapprochement du droit du travail et du droit de la fonction publique

Face au développement des risques psychosociaux et de la souffrance au travail<sup>[1]</sup>, les collectivités publiques sont soumises à des obligations juridiques très proches de celles des entreprises : les textes législatifs sont d'ailleurs souvent communs<sup>[2]</sup>, ou adoptent des rédactions comparables.

Quelques années après un accord national interprofessionnel signé dans le secteur privé<sup>[3]</sup>, les partenaires sociaux du secteur public viennent également d'entériner très récemment un accord sur la prévention des RPS<sup>[4]</sup>.

Seule la jurisprudence administrative marque une plus grande prudence par rapport aux tribunaux judiciaires, notamment en ne reconnaissant pas l'existence d'une présomption d'imputabilité des accidents de travail ou le harcèlement résultant de méthodes de management<sup>[5]</sup>.

Il faut d'ailleurs admettre que les situations dans le secteur public restent spécifiques à bien des égards car les facteurs de risques y sont différents<sup>[6]</sup>. Le fait que les collectivités soient leur propre organisme de sécurité sociale –même si elles ont la possibilité de souscrire à une « assurance statutaire »- et les particularités de certaines procédures<sup>[7]</sup> ne facilitent pas non plus un rapprochement des régimes.

Néanmoins, dans le secteur public comme dans le secteur privé, la souffrance au travail ne fait pas l'objet d'une réglementation particulière et est encadrée par les mêmes règles que les accidents physiques. Le principe général est ainsi que l'employeur ne peut imposer au salarié des conditions de travail portant atteinte à sa santé physique **et** mentale, et ce, alors-même que les déficiences psychiques sont plus difficiles à évaluer.

L'employeur public est soumis à différentes obligations qui se cumulent car elles relèvent de mécanismes distincts.

La « séquence » juridique habituelle pour un agent victime de harcèlement au travail est ainsi constituée d'actions successives : l'engagement de poursuites pénales à l'encontre de l'auteur du comportement incriminé, la reconnaissance de l'imputabilité au service de son état dépressif pour bénéficier d'une protection sociale étendue, puis l'engagement de la responsabilité de la collectivité en vue d'obtenir la réparation de son entier préjudice.

Ces trois points seront donc étudiés successivement.

### 1. la protection contre le harcèlement moral

1.1 La notion de **harcèlement moral** est au centre de ce « droit de l'homme au travail » prévu dans des termes très proches par le code du travail et le statut de la fonction publique[8] au nom de la protection de la dignité de la personne humaine au travail.

D'abord réprimée comme une forme de discrimination, c'est aujourd'hui une incrimination spécifique[9] définie par le code pénal[10]. Malgré des nuances liées à la diversité des juridictions concernées (pénales, du travail et administratives), la jurisprudence a une lecture extensive de ces textes puisqu'elle n'exige plus l'établissement d'agissements répétés sur une longue durée, ni d'intention de nuire[11].

En revanche, les spécificités culturelles et professionnelles[12] expliquent sans doute qu'il n'existe pas en droit public, contrairement au droit privé, de régime de présomption, même si la charge de la preuve est désormais partagée entre l'agent et son employeur[13].

Le fonctionnaire doit donc établir l'existence du harcèlement ; dans les faits, les témoignages étant difficiles à obtenir, c'est le caractère pathogène du comportement qui sera déterminant, notamment en cas d'état dépressif important.

De son côté, l'employeur doit justifier, par des éléments objectifs, les décisions qu'il a pu lui-même prendre à l'encontre de l'intéressé ou procéder, au titre de son obligation de prévention, à une enquête auprès des personnes mises en cause permettant éventuellement de prendre des mesures disciplinaires, et ce, dès qu'il est mis au courant de faits susceptibles de constituer un harcèlement.

L'établissement rapide des circonstances et de la matérialité des faits permet d'ailleurs de limiter le risque pénal ultérieur et, en cas de pathologie psychique, d'étayer la décision concernant la reconnaissance de l'imputabilité au service[14].

Bien sûr, le harcèlement entre dans le champ d'application de la protection statutaire des agents publics victimes d'agression à l'occasion de leurs fonctions[15], y compris lorsque l'autorité qui doit accorder la protection est elle-même à l'origine des faits supposés de harcèlement.

Il peut également être invoqué à l'appui de la contestation de la légalité d'une décision, généralement d'un acte qui est censé participer au harcèlement (sanction disciplinaire, refus d'avancement, etc.).

Mais le harcèlement est aussi une faute administrative - que la hiérarchie ait directement contribué au harcèlement ou qu'elle se soit abstenue d'agir face à un tel comportement-. Une telle faute de service engage la responsabilité de la collectivité et permet à l'agent d'obtenir des dommages intérêts correspondant au préjudice moral subi, au-delà même de la réparation forfaitaire d'un éventuel préjudice de santé[16] (cf. infra).

1.2 En pratique, les collectivités sont confrontées à **des situations de fait** de plus en plus diverses dont la qualification juridique s'avère parfois difficile : le risque est réel de faire de cette incrimination un concept « attrape-tout », véritable « déversoir » à des problématiques plus générales relevant du management, de l'organisation, du climat social ou des conditions de travail.

Les faits pouvant être qualifiés de harcèlement sont d'abord des déviations dans les relations individuelles[17]. Elles peuvent provenir de la hiérarchie : ce sont alors des mesures qui ne s'inscrivent pas dans le cadre d'un exercice normal du pouvoir de direction. Mais le harcèlement peut aussi être le fait d'un subordonné vis à vis de son responsable, d'un collègue, ou même d'un syndicaliste[18].

Dans l'entreprise, le harcèlement moral peut également résulter de la mise en œuvre par l'employeur, sans véritable intention de nuire, de méthodes de management collectives attentatoires aux droits ou à la dignité, ou d'un environnement de travail créant une pression ou un stress excessif car ayant un impact sur la santé des salariés[19].

Jusqu'à présent, la jurisprudence administrative n'est pas allée jusqu'à reconnaître le harcèlement moral « institutionnel », mais elle pourrait évoluer dans ce sens dans certaines situations extrêmes (sous-effectifs sur une longue période sur un poste exposé, tolérance à l'égard de pratiques managériales inappropriées, relations particulièrement tendues avec les usagers, etc.). Il est d'ailleurs paradoxal que le législateur encadre la prévention des risques psychosociaux, - notamment ceux qui sont liés à un dysfonctionnement de l'organisation (cf infra)-, et que le juge administratif demeure réticent à reconnaître que ces risques peuvent se réaliser dans certains cas.

D'autres situations ne sont pas juridiquement constitutives de harcèlement, même si le salarié peut en ressentir de la souffrance car elles génèrent un « mal-être » au travail, une insatisfaction, des conditions de travail difficiles, ou un climat social dégradé.

Ainsi, le fait pour l'employeur d'adresser des observations à l'agent s'inscrit dans le cadre d'un exercice normal de son pouvoir de direction et de contrôle, et ne peut donc pas lui être reproché (remontrances justifiées par une insuffisance au travail ou des retards répétés, prétendu manque de reconnaissance, communication mal comprise ou remarques mal perçues, etc.) ; de même, le fait d'engager une ou plusieurs sanctions disciplinaires ne constitue pas nécessairement un harcèlement si la procédure peut être objectivement justifiée.

Un management maladroit aboutissant à une dégradation du climat social[20] ne constitue pas non plus du harcèlement moral, ni le fait d'imposer une surcharge de travail ponctuelle à certains, ni une situation de tension liée à un contexte difficile ou aux fonctions exercées, ni une dégradation des conditions de travail résultant des seuls impératifs de la gestion.

*De même, le harcèlement moral ne doit être confondu ni avec les reproches exprimés par un supérieur hiérarchique sur sa manière de servir lorsque ces derniers sont fondés, ni avec des tensions interpersonnelles épisodiques entre collègues, ni avec un conflit né d'une différence d'approche d'une question d'ordre professionnel.*

Il est donc impératif de bien circonscrire la notion de harcèlement car, compte tenu de son « succès », certains peuvent être tentés d'instrumentaliser le concept. C'est notamment le cas lorsqu'un agent invoque le fait d'avoir été victime de harcèlement pour se défendre dans une procédure disciplinaire engagée contre lui, contester une évaluation défavorable ou un refus d'avancement.

La dérive est également sensible lorsque la souffrance au travail est invoquée par les organisations professionnelles à l'appui de revendications concernant l'emploi (surcharge, sous-effectifs), la remise en cause de la hiérarchie, ou encore une dégradation générale des conditions de travail.

## 2. La protection sociale face au risque accident de service/maladie professionnelle

Comme toute assurance, ce mécanisme permet d'assurer une protection à l'agent à partir du moment où le risque s'est concrétisé, -en l'occurrence par une incapacité de travail-, sans qu'il ait à démontrer la faute de l'employeur ; en dissociant la réparation de la responsabilité, le contentieux se centre sur la question du lien de causalité entre l'accident ou la maladie avec l'activité. Le dommage subi est réparé de façon forfaitaire, par le maintien du traitement durant l'incapacité temporaire totale sans limitation de durée, la prise en charge intégrale des frais médicaux, et l'indemnisation de l'incapacité permanente partielle.

2.1 Le code de la sécurité sociale[21] définit très largement **la notion d'accident du travail**, puisque « Est considéré comme accident du travail, quelle qu'en soit la cause, l'accident survenu par le fait ou à l'occasion du travail à toute personne salariée... ».

En droit public, l'accident de service est défini plus strictement comme un accident qui se produit dans l'exercice, ou à l'occasion de l'exercice des fonctions, et qui résulte de l'action violente et soudaine d'une cause extérieure provoquant au cours du travail ou d'un trajet une lésion du corps humain[22].

La jurisprudence a progressivement atténué l'écart entre ces deux définitions : en particulier, l'exigence d'une « cause extérieure » n'est plus aussi impérieuse lorsqu'il existe un lien -même ténu- entre l'exécution du service et l'affection.

S'il incombe à l'agent d'établir la matérialité des faits, ceux-ci constituent un accident de service dès lors qu'ils sont survenus sur le lieu de travail, pendant les horaires du travail et à l'occasion de son exécution[23]. Ainsi, un suicide est considéré comme accident de service, s'il résulte d'un surmenage et de l'exercice du travail dans des conditions difficiles[24], de même pour un infarctus [25]. La souffrance morale peut aussi faire l'objet d'une déclaration en accident de service lorsqu'elle est la conséquence d'un événement ponctuel à l'origine d'un traumatisme psychique, comme des agressions verbales, injures, ou menaces ayant suscitées un choc émotionnel.

2.2 Mais pour mettre en jeu la protection sociale de l'agent, l'accident ou la maladie doivent être également reconnue **imputables au service**, ce qui, dans le cas de la souffrance psychique, soulève des difficultés particulières.

La reconnaissance de l'imputabilité nécessite l'établissement d'un lien de causalité entre la lésion déclarée et l'activité exercée plus exigeant que celui figurant déjà dans la définition de l'accident de service (un accident survenu « dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions »).

En effet, contrairement au droit privé[26], il n'existe pas en droit public de présomption d'imputabilité, et il reste nécessaire d'établir que l'accident est en relation directe, certaine et déterminante avec l'exécution du service[27].

Depuis 2008, l'autorité administrative est seule compétente pour reconnaître l'imputabilité au service: l'employeur public est ainsi « juge et partie », alors que c'est le médecin-conseil du service médical de l'assurance maladie qui décide pour les entreprises privées. L'administration doit seulement saisir une instance paritaire, la commission de réforme, en cas de doute ou de refus [28]. Cette réforme n'a rien prévu pour garantir la transparence et le suivi des décisions d'imputabilité prises localement, et on peut penser qu'elle est à l'origine de la forte augmentation des coûts de l'indisponibilité pour raisons de santé constatée notamment dans la fonction publique territoriale[29].

Le contrôle et la régulation du dispositif sont donc essentiellement assurés par la commission de réforme, -dont l'avis ne lie pas l'autorité territoriale, mais qu'il reste très difficile de ne pas suivre -, et par l'assureur « statutaire », qui peut prendre en charge le coût de la mise en jeu des garanties statutaires concernant la réparation du dommage et les frais médicaux. Celui-ci conteste d'ailleurs de plus en plus fréquemment les décisions trop favorables à l'agent en refusant la prise en charge du sinistre, notamment en cas de maladie professionnelle particulièrement coûteuse, d'existence d'un « état antérieur », ou d'absence d'enquête administrative probante. A l'inverse, les décisions de refus peuvent engager la responsabilité de la collectivité si elles ne sont pas suffisamment fondées et contraire à l'avis de la commission de réforme[30].

Il est donc essentiel pour l'autorité administrative de bien « peser » sa décision concernant l'imputabilité au service et on comprend que cette analyse de l'imputabilité soit particulièrement complexe en ce qui concerne les troubles anxio-dépressifs.

Bien que n'étant pas inscrits dans l'un des tableaux des maladies professionnelles du régime général [31], les lésions de l'état psychique peuvent être considérées comme une maladie imputable au service si la preuve du lien de causalité avec la situation de travail est administrée[32].

Il n'y a donc pas de difficulté à reconnaître l'imputabilité au service d'un état dépressif lorsque celui-ci résulte directement d'un élément objectif, comme une agression, une altercation ou un harcèlement moral avéré aboutissant à un syndrome post-traumatique.

L'imputabilité au service n'est pas non plus subordonnée à l'existence d'une faute de l'employeur [33] et elle ne peut pas être écartée, même si la maladie de l'agent est due aux propres fautes ou comportement de celui-ci[34].

L'imputabilité résulte ainsi de l'existence d'un lien entre la situation de fait rencontrée dans le service (par exemple, un conflit avéré avec sa hiérarchie) et l'état dépressif de l'agent, même si la pathologie révèle ses propres fragilités (problèmes relationnels, état de stress, ou de fatigue pouvant résulter de sa vie personnelle).

Cependant, l'existence d'un lien de causalité directement « déclencheur » de la maladie doit être écartée si l'**état pathologique antérieur** de l'agent, -déjà établi ou découvert à cette occasion-, explique son état de santé[35].

C'est le cas lorsque ce ne sont pas les événements professionnels en eux-mêmes qui sont à l'origine de la pathologie, mais par exemple la façon dont la victime les perçoit compte tenu « d'une personnalité pathologique (...) la prédisposant à l'interprétation et à l'hyperesthésie relationnelle »[36].

Ainsi l'établissement d'un lien de causalité demeure aujourd'hui l'élément déterminant de la légalité de la décision reconnaissant l'imputabilité au service d'un état dépressif[37].

Ce lien de causalité doit être formellement établi à partir, d'abord, d'une enquête administrative permettant d'identifier rétrospectivement la réalité, la nature et la gravité des événements ou de la détérioration de l'environnement de travail à l'origine de la pathologie. En effet, le seul « ressenti » de l'agent -même à l'origine d'un important syndrome dépressif- ne suffit pas à fonder une décision d'imputabilité si la dégradation des conditions de travail dont il s'estime victime n'est pas avérée.

Ces circonstances de faits doivent ensuite être mises en rapport avec les conclusions de l'expertise

médicale qui doit établir l'existence et le diagnostic d'une pathologie, évaluer les conditions d'apparition et la gravité des symptômes, et apporter des éléments sur « le terrain préexistant » de l'état de santé psychique de l'agent.

Le défaut d'antériorité et le ressenti de l'agent -même lorsqu'il est décrit dans l'expertise médicale- ne suffisent donc pas à établir la réalité du lien de causalité : il faut que les autres pièces fournies, notamment l'enquête ou le rapport administratif, apportent des éléments factuels précisant en quoi la réalité du contexte de travail est (ou n'est pas) à l'origine de la pathologie.

Cette réalité de travail n'est pas nécessairement liée à une situation de harcèlement, car des conditions de travail « normales » peuvent générer un épuisement professionnel (burn out). Il est néanmoins nécessaire de confronter les déclarations de l'agent, les conclusions de l'expert psychiatre et l'enquête administrative : c'est au vu de l'ensemble de ces éléments que l'administration ou la commission de réforme peut être en mesure d'établir que les conditions de travail sont bien directement à l'origine de la pathologie de l'agent, et donc conclure à l'imputabilité au service de la maladie professionnelle.

Dans la pratique, la collectivité se contente souvent de faire suivre une demande d'imputabilité à la commission de réforme, sans avoir conduit une analyse suffisante des circonstances de fait : il est vrai que cette enquête est souvent longue et difficile, et qu'elle risque parfois d'aggraver un climat social déjà détérioré.

Dans ce cadre juridique complexe, les commissions de réforme doivent donc naviguer entre deux écueils : s'en remettre à l'avis, -parfois peu conclusif-, de l'expert médecin agréé ou, à l'inverse, privilégier, -du fait de sa composition paritaire-, une approche trop éloignée des seules considérations médicales.

### 3. l'obligation générale de prévention des risques professionnels et de réparation des dommages subis

En matière d'amélioration des conditions de travail et de **prévention des RPS**, le CHSCT et la médecine du travail sont au cœur du dispositif, aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public.

La réforme de 2012<sup>[38]</sup> intervenue dans la fonction publique territoriale devrait encore rapprocher, sur ces deux points, la protection du salarié et celle du fonctionnaire.

3.1 Le rôle du CHS comme instance représentative du personnel a en effet été aligné sur son homologue en entreprises en étendant ses compétences aux conditions de travail. Dorénavant, les attributions du CHSCT sont définies en référence aux articles L 4612 et suivants du code du travail : à ce titre, il doit intervenir dans la prévention des risques professionnels, tout particulièrement en matière de harcèlement moral et sexuel.

La signature d'un protocole d'accord-cadre le 22 octobre 2013 relatif à la prévention des risques psychosociaux dans la fonction publique pourrait également marquer une étape importante dans le comblement du retard encore existant avec le droit du travail. Il prévoit en effet l'élaboration par chaque employeur public d'un plan d'évaluation et de prévention des RPS associant notamment le CHSCT dont les membres bénéficieront de moyens spécifiques en heures de formation et de délégation.

Parallèlement aux instances et aux politiques d'amélioration des conditions de travail, la protection de la santé au travail repose également sur une médecine spécialisée, chargée d'assurer la surveillance médicale des salariés et le contrôle de leur aptitude au poste de travail. Dans la

fonction publique, la médecine « professionnelle et préventive » doit coexister avec une médecine « statutaire »[39]: l'aptitude à l'embauche, le contrôle des arrêts maladie et l'inaptitude au poste demeurent en effet de la compétence de médecins agréés par l'administration qui interviennent dans le cadre de leur activité libérale ou en tant que membres d'instances médicales collégiales (commission de réforme paritaire et comité médical qui formulent un avis sur les différents congés pour raison de santé ) .

La raréfaction des ressources médicale et l'évolution des besoins de santé [40]ont contribué à rapprocher les pratiques dans l'entreprise et dans l'administration sous le double effet d'un « brassage » des compétences et de l'intervention récente du législateur pour rénover le dispositif d'ensemble de la santé au travail dans le secteur privé[41].

Dans les cas individuels de souffrance au travail, le rôle du médecin du travail peut s'avérer essentiel dans la prévention et la résolution des situations les plus difficiles. Si nécessaire, il peut ainsi prononcer une inaptitude temporaire, ou proposer une inaptitude au poste afin de soustraire l'agent à une situation générant une atteinte à sa santé psychique, par exemple en cas de grave conflit relationnel. Il ne peut cependant lui-même qualifier juridiquement la situation, par exemple de harcèlement, mais doit en tirer les conséquences sur le maintien du salarié à son poste de travail.

Enfin, au-delà de l'intervention du CHSCT et de la médecine préventive, l'article L 4121-1 du code du travail dispose : « *l'employeur prend les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique **et mentale** des travailleurs* ». Il n'y a donc pas de régime juridique spécifique de la prévention ou d'exception à ce principe pour les troubles psychiques.

Plusieurs obligations de l'employeur relèvent de cette démarche obligatoire de prévention :

Dans le secteur public, les politiques dites de « prévention des risques » s'appuient sur une réglementation très détaillée[42]. Ainsi, l'évaluation des risques professionnels dans un document unique et l'élaboration d'un plan de prévention doivent dorénavant inclure les risques psychosociaux[43].

Cette même obligation impose à l'employeur de prendre en compte les déclarations d'un agent qui se plaint d'une souffrance au travail, en réalisant une enquête interne et en sollicitant un rapport du médecin de prévention. De même, l'employeur qui connaît la fragilité de l'état de santé de l'agent doit prendre les mesures nécessaires pour éviter une aggravation[44].

3.2 En ce qui concerne **la réparation du dommage** -lorsqu'il est survenu-, l'employeur de droit privé est tenu envers ses salariés d'une obligation de résultat en matière de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs : la faute résulte du simple fait que l'employeur aurait dû avoir conscience du danger auquel était exposé le salarié, et qu'il n'a pas pris les mesures nécessaires pour l'en préserver.

En droit public, bien que le raisonnement soit différent, les résultats sont similaires : depuis une décision très ancienne du Conseil d'Etat[45], par exception au régime général de la responsabilité administrative, le fonctionnaire victime d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle bénéficie d'un régime très favorable de responsabilité sans faute de son employeur. Même la faute de la victime et la force majeure ne sont pas exonératoires.

Pour autant, si la responsabilité de l'employeur privé ou public est très facilement admise, la réparation du préjudice peut être fortement limitée.

En contrepartie de l'instauration d'un régime d'assurance des accidents du travail dans le secteur

privé en 1898, le législateur a effet imposé le caractère exclusif de cette réparation qui figure désormais dans le code de la sécurité sociale[46]. Mais pour éviter que l'employeur ne bénéficie ainsi d'une véritable immunité civile empêchant le salarié d'engager contre lui une action en responsabilité, la loi permet au juge d'octroyer une indemnisation complémentaire en cas de faute intentionnelle ou de faute inexcusable de l'employeur[47]. Depuis trois arrêts du 28 février 2002 rendus dans l'affaire de l'amiante, la cour de cassation considère que le manquement de l'employeur à son obligation de sécurité constitue une faute inexcusable[48].... ce qui a considérablement élargi la portée de l'exception au caractère exclusif de l'assurance et ce qui permet de réparer l'intégralité du préjudice subi dans des situations beaucoup plus nombreuses.

Ainsi, la victime d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle pour lesquels la faute inexcusable de l'employeur a été reconnue peut demander, en dehors de la majoration de la rente, la réparation de l'ensemble de ses préjudices : souffrances physiques et morales, préjudices esthétiques et d'agrément, perte ou diminution de ses possibilités de promotion professionnelle[49].

Ce régime s'applique aux agents publics contractuels ne relevant pas d'un régime de pension de fonctionnaires titulaires[50].

En droit public, la règle du « forfait de pension » a le même effet que l'article L 451-1 du code de la sécurité sociale : le fonctionnaire qui subit un dommage imputable au service ne peut obtenir d'autre réparation que celle relevant des garanties statutaires (c'est-à-dire du code des pensions ou du régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la CNRACL). Cette réparation est forfaitaire et ne vient compenser que son préjudice corporel[51], et non l'intégralité du préjudice personnel ou patrimonial dit « non soumis au recours des caisses ».

Ici encore, l'évolution a été parallèle à celle du droit privé : depuis un arrêt de 2003[52], une réparation complémentaire de l'intégralité des préjudices est désormais possible. Elle concerne d'abord le préjudice personnel (pretium doloris, préjudice esthétique, préjudice moral, préjudice d'agrément) même sans faute, mais aussi le préjudice patrimonial (perte de revenus, troubles aux conditions d'existence, perte de perspectives professionnelles) en cas de faute de l'administration.

Or, en matière de harcèlement et de souffrance au travail, la faute de l'employeur public peut résulter, soit de comportements pathogènes, soit d'un manquement à son obligation de prévention. Il s'expose donc à se voir réclamer le versement de dommages-intérêts qui peuvent s'avérer importants « tous chefs de préjudices confondus »[53].

La responsabilité de l'administration étant fondée dans ce cas sur la faute, elle peut seulement s'exonérer en invoquant la faute de la victime, notamment lorsque celle-ci a fait l'objet d'une procédure disciplinaire non contestée[54].

\*

\*

\*

Confrontés à une même réalité sociale -celle de la reconnaissance des risques psycho-sociaux et de la souffrance au travail-, le droit du travail et le droit de la fonction publique adoptent des solutions parallèles, notamment pour encourager les politiques de prévention, même si elles s'appuient sur des voies juridiques parfois distinctes.



Après avoir consacré la protection du travailleur contre les dommages corporels résultant d'accidents du travail et de maladies professionnelles, la jurisprudence s'efforce aujourd'hui d'étendre la réparation à l'intégralité des préjudices subis.

Ces avancées jurisprudentielles successives aboutissent à un dispositif complexe, peu lisible, et qui n'exclue pas le risque d'une inégalité de traitement entre les salariés de droit privé et les fonctionnaires.

Surtout, la spécificité des atteintes à la santé mentale est insuffisamment prise en compte par un ensemble de règles conçues à l'origine pour s'appliquer aux seuls accidents physiques.

[1] Ces termes recouvrent des réalités identiques, même si les « RPS » appartiennent davantage aux domaines des préventeurs et du management des organisations, alors que la « souffrance » recouvre une problématique individuelle pouvant aller jusqu'au diagnostic médical d'une pathologie.

[2] Livres 1 à 5 de la Partie IV du code du travail, Santé et sécurité au travail

[3] ANI du 26 mars 2010 sur le harcèlement et la violence au travail faisant suite à plusieurs directives européennes et à un précédent ANI du 2 juillet 2008 sur le stress au travail

[4] Protocole d'accord-cadre sur la prévention des RPS dans la fonction publique signé le 22 octobre 2013 par six des huit organisations syndicales représentatives, qui fait suite à un précédent accord santé et sécurité au travail du 20 novembre 2009, et qui préfigure un futur accord sur la qualité de vie au travail en cours de négociation

[5] cf. infra

[6] dans les collectivités locales: faible mobilité et vieillissement des agents, forte Interpénétration vie privée/vie professionnelle, pression des élus, à l'hôpital : risques sanitaires , agressivité des usagers, etc.

[7] notamment, les compétences restreintes des médecins de prévention, la reconnaissance de l'imputabilité par l'autorité administrative, le rôle de la commission de réforme et du comité médical, le fonctionnement du CHS, la compétence juridictionnelle administrative, etc.

[8] voir la rédaction similaire de l'article L 1152-1 c.trav. et de l' article 6 quinquies de la loi du 13 juillet 1983 sur le statut général de la fonction publique : « *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* » ; et ses principaux commentateurs *F.Rolin Le harcèlement moral au risque du droit administratif, AJDA 2002 p.733, A.Puppo Harcèlement moral et fonction publique ; spécificités, AJFP 2002 p.42, M.Tourbe, Le harcèlement moral dans la fonction publique : l'état du droit, Cahiers de la fonction publique dec*

2012.

[9] cass. 21 juin 2005, req. 04-86936, un maire a modifié les permanences de la mairie en imposant délibérément à Mme Y des heures de présence incompatibles avec les occupations professionnelles de cet agent dans une autre mairie. Ce maire a aussi empêché Mme Y d'accéder librement à son lieu de travail, tout comme aux documents qu'elle devait traiter et à l'ordinateur de la mairie. Il lui a adressé, souvent devant témoins, des reproches injustifiés quant à l'exécution de son travail, ou des réflexions désobligeantes. A partir de juillet 2002, il l'a irrégulièrement privée de salaires. Le juge a estimé que le maire a pris à l'encontre de Mme Y un ensemble de mesures vexatoires, injustes et inappropriées trouvant leur justification dans sa volonté de se séparer d'une secrétaire de mairie qui ne lui convenait plus, et s'est rendu coupable de harcèlement moral.

[10] art 222-33-2 « *le fait de harceler autrui par des agissements répétés ayant 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, est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 € d'amende* »

[11] cass.soc. 10 novembre 2009, n°0841497

[12] contrairement au « patron », il semble que l'administration soit présumée « bonne gestionnaire » de son personnel....

[13] cons. Et. 11 juillet 2011, req.321225, et 25 novembre 2011, req.353839

[14] à l'inverse, une reconnaissance trop rapide de l'imputabilité risque de se retourner contre l'employeur.

[15] art 11 de la loi du 13 juillet 1983, Cons.Et. 12 mars 2010 Cne Hoenheim, req 308974

[16] Cons. Et. 24 novembre 2006 Madame Baillet, req.256313

[17] violences, grossièretés, menaces, insultes, comportement autoritaire manifestement excessif (reproches incessant et publics, rumeurs jetant le discrédit, sanctions manifestement injustifiées), mesures vexatoires (surnoms ridicules, humiliations, discriminations, tâches dégradantes), manœuvres pour exclure un agent (mise à l'écart, isolement, privation de local, de téléphone ou d'outil de travail), déclasserement, retrait brutal de responsabilités, tâches sans rapport avec sa qualification.

[18] cass.crim. 28 mai 2013, n°11-88.009, responsabilité civile de l'entreprise en cas de harcèlement moral commis par un salarié représentant du personnel

[19]cass.soc 10 novembre 2009 n° 0745321, 0742849, 0742286; sur le contentieux dans le secteur privé, essentiellement à l'occasion de la rupture du contrat de travail, voir P. Adam,

Harcèlement moral, Rep. Trav. Dalloz n°237.

[20] par exemple, dans une CCI, *TA Marseille du 21 octobre 2004, requête n° 0202852* : la façon d'agir de Mme P, occupant un poste à responsabilité, a contribué à la dégradation de la situation sociale, compte tenu de son comportement autoritaire avec les agents. De nombreux témoignages l'accusent. Toutefois, il est établi que M. B, président de l'organisme consulaire public mis en cause, a été à l'initiative et a revendiqué les pressions mises sur l'ensemble du personnel et a donné des directives en ce sens. Les constatations faites par le médecin du travail des répercussions sur la santé de certains agents du climat social au sein de l'organisme consulaire n'ont pas donné suite à des plaintes pénales contre Mme P. pour harcèlement moral, que ce soit par des agents en fonction ou démissionnaires. Si Mme P a sans doute appliqué avec un zèle excessif les directives du président, elle ne l'a fait que sur ses ordres et sous le contrôle de son directeur général. Elle ne peut donc être tenue, compte tenu de sa place dans la hiérarchie, comme responsable de la dégradation de l'ensemble des conditions de travail et du harcèlement moral de plusieurs dizaines d'agents.

[21] L 411-1

[22] art.57 L. n° 84-653 du 26 janvier 1984 ; Cons.Et.24 nov. 1971 Sieur Even, n° 76764, 80731, 80746

[23] l'accident « *survenu sur le lieu et dans le temps du service, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice par un fonctionnaire de ses fonctions ou d'une activité qui en constitue le prolongement normal présente, en l'absence de faute personnelle ou de toute autre circonstance particulière détachant cet accident du service, le caractère d'un accident de service* » Cons.Et. 15 juin 2012, n°348258

[24] Cons.Et. Dame Veuve Grange 26 février 1971, req. 76967

[25] Cass.civ. 8 novembre 2012, n°11-23855 « *une politique de surcharge, de pression et d'objectifs inatteignables constituent une faute inexcusable à l'origine de l'accident* »

[26] voir pour une jurisprudence récente TASS Orléans du 27 août 2013 : EDF n'a pas démontré que l'exposition à un faible taux de rayonnement nucléaire ne peut pas concourir à un cancer broncho-pulmonaire même si le salarié était fumeur.

[27] Cons. Et. 25 avril 1980 Mme Thiebault, req.n° 9183 : « *la preuve d'un lien direct de causalité entre l'exécution du service et l'infarctus du myocarde n'est pas établie* » ; Cons.Et. 14 mai 2008 Commune de Limeil-Brevannes, req.n° 277494 : « *le caractère certain du lien entre la vaccination contre l'hépatite B et l'apparition des troubles n'est pas établi* » ; voir aussi, pour un agent d'une collectivité locale Cons. Et. 7 octobre 1981 Kuhn, req.n°23724

[28] D.2008-1191 du 17 novembre 2008, circ.FP n°044 du 22 janvier 2009 : la commission de réforme n'est saisie que « lorsque les éléments objectifs dont dispose l'administration ne lui permettent pas de se prononcer sur l'imputabilité », elle peut d'ailleurs toujours saisir un médecin agréé expert pour étayer sa décision, en revanche le défaut de saisine en cas de refus

constituerait une faute.

[29] voir « Les absences pour raison de santé dans les collectivités territoriales », juin 2013, données établies régulièrement par la SOFCAP l'un des principaux assureurs statutaires

[30] Cour admin appel Bordeaux, 23 février 2010 req 09BX01501, « *en refusant de reconnaître l'imputabilité au service de l'état dépressif de M.MONS, le maire de cette commune a commis une faute de nature à engager la responsabilité de cette dernière* »

[31] L.461-1 et 462-2 code de la sécurité sociale

[32] A propos de dépressions nerveuses causées par de graves conflits dans le travail alors que la victime n'en souffrait pas avant et n'avait aucune prédisposition en la matière, voir Cons. Et 2 juin 1993 Mlle Ris, Cons. Et. 14 juin 1995 Lemarquis

[33] TA Lyon 26 septembre 2012 , n° 1007806 « *l'imputabilité au service d'une maladie, notamment d'une dépression nerveuse, n'est pas subordonnée à l'existence d'une situation de harcèlement moral mais uniquement à son lien direct avec le service (...)* »

[34] TA Nancy 10 mai 2012, n° 1000893 « *la pathologie doit être regardée comme ayant été contractée dans l'exercice des fonctions quand bien même seul le comportement de l'intéressée serait à l'origine des difficultés professionnelles rencontrées* »

[35] ainsi, le Conseil d'Etat a pu juger a contrario que « *l'état dépressif qui avait motivé la mise en congé de longue durée du requérant était en relation directe tant avec l'incident qui l'avait opposé au cours du service à l'un de ses collègues qu'avec les suites administratives qui avaient été données à cet incident ; qu'aucune prédisposition ni aucune manifestation pathologique de cette nature n'avait été décelée antérieurement chez ce fonctionnaire* » Cons.Et. Ministre de l'Intérieur/ Mauger 11 février 1981, req.125644

[36] conclusions du rapporteur public devant le TA de Lille à l'audience du 4 novembre 2011

[37] voir la jurisprudence citée par L.Crance et G.Glénard dans « Dépression nerveuse d'un agent : la faute au service ? », La lettre du cadre territorial n° 470, 15 septembre 2013

[38] D. n°2012-170 du 3 février 2012 modifiant le D. n°85-603 du 10 juin 1985, circ.DGCL INTB1209800C du 12 octobre 2012 ; ce texte porte à la fois sur la santé, la sécurité du travail et la médecine préventive dans la fonction publique territoriale

[39] pour la fonction publique territoriale : art.57, L n° 84-53 du 26 janvier 1984, D.n°86-442 du 14 mars 1986, D. n°87-602 du 30 juillet 1987, D. n°08-1191 du 17 novembre 2008 ; ces médecins agréés assurent également « la médecine de normes » propre à certains métiers ayant des exigences spécifiques, comme les contrôleurs aériens de la direction générale de l'aviation civile.

[40] voir par exemple : D.n°2013-365 du 29 avril 2013 étendant à la fonction publique territoriale le suivi médical post professionnel des agents exposés à l'amiante

[41] J.-L. Crozafon, « La santé au travail : nouveaux enjeux, nouveau cadre réglementaire », La Semaine Juridique Social n° 24, 11 juin 2013, 1245

[42] decret 85-603 du 10 juin 1985 précité pour la fonction publique territoriale

[43] le contenu concret de ces risques est décrit au travers de grandes « familles » : les exigences du travail et son organisation, le management et les relations de travail, la prise en compte des valeurs et des attentes des agents, les changements dans le travail, etc.

[44] dans le secteur privé, un employeur ayant placé une salariée présentant déjà des signes de fragilités dans une situation de stress par les taches supplémentaires ou des injonctions contradictoires ou, un employeur qui a imposé une surcharge de travail à l'origine de l'infarctus d'un salarié ; mais aussi dans l'administration Cons.Et. 19 novembre 1997, n° 151732

[45] Cons.Et. 21 juin 1895 Cames, req.82490

[46] L 451-1

[47] L 452-1 et L.452-5

[48] pour des jurisprudences récentes, voir cass.civ 14 mars 2013 n° 1127989 (l'absence de la visite d'embauche qui aurait permis à l'employeur de savoir que le salarié avait un problème cardiaque), cass.civ.17 janvier 2013,n° 1127301 (l'employeur était avisé de la dangerosité de l'amiante, et n'a pas fait bénéficier son salarié d'une protection individuelle ou collective contre les poussières)

[49] il s'agit des préjudices cités par le code de la sécurité sociale, mais aussi les autres frais, par exemple d'aménagement du logement et d'adaptation du véhicule cass.civ 30 juin 2011 n° 10-19475

[50] ainsi, le 17 septembre 2013, l'Etat a été condamné pour faute inexcusable par le TASS de Coutances suite à une explosion sur un bateau de la Marine nationale qui avait fait plusieurs morts

[51] c'est-à-dire l'atteinte à l'intégrité physique et l'incapacité de travail qui lui est liée ; la notion d'atteinte à l'intégrité physique englobe les atteintes ayant une dimension psychopathologique qui peuvent être à l'origine d'une invalidité

[52] Cons.Et. 4 juillet 2003 et 5 juillet 3004 Moya-Caville, req 211106

[\[53\]](#) voir, dans un cas de harcèlement moral, la réparation du préjudice personnel et des préjudices patrimoniaux y compris ceux liés à la carrière, en l'espèce, la « stagnation salariale » pour un agent d'une chambre d'agriculture : Cons.Et. 22 février 2012, n°333410

[\[54\]](#) Cons.Et. II juillet 2011 n°321225