

Fonction publique territoriale

La « mise au placard » d'un agent

(Article paru dans la Gazette n°1801 du 22/08/2005)

SOMMAIRE

L'essentiel

Sanction illégale

Une forme de harcèlement

L'agent n'est pas délivré de ses obligations

L'ESSENTIEL

Début de page

Sanction déguisée, le changement d'affectation d'un agent qui conduit à une modification importante dans la nature de ses fonctions et n'intervient pas dans l'intérêt du service est une sanction déguisée. Il peut être contesté devant le juge administratif. Incrimination pénale La « mise au placard » peut être qualifiée, dans certaines hypothèses, de harcèlement moral et tomber sous le coup d'une incrimination pénale.

Le changement d'affectation d'un agent dans l'intérêt du service est une simple mesure d'organisation interne, laquelle n'est pas susceptible de discussion contentieuse (1). Il en est ainsi dès lors que les fonctions confiées correspondent au grade de l'agent concerné et sont de même nature que celles qu'il remplissait antérieurement, avec l'octroi d'une rémunération identique. Un agent public n'a aucun droit acquis à son maintien dans ses anciennes fonctions : il peut être appelé à tout moment à de nouvelles missions (2).

A l'inverse, une mutation qui entraîne une modification de la situation personnelle de l'agent lui fait grief. Si elle conduit à un amoindrissement des attributions, pire à une éviction de fait, son annulation est encourue. Lorsque l'agent se trouve dans une telle situation, la mesure est suspecte et peut même être sanctionnée pénalement : il y a « mise au placard », situation qui caractérise un harcèlement moral au sens où la « punition » se prolonge dans le temps et s'accompagne généralement d'actions répétées de brimades et vexations.

La « mise au placard » traduit une action volontaire, une « dégradation

délibérée » des conditions de travail imputable à l'autorité hiérarchique. Le but est clair : obtenir le départ de l'agent du service où il est affecté, voire même de l'administration qui l'emploie. Les motifs réels qui fondent une telle entreprise sont inavouables ; ils peuvent être de nature politique ou relever d'un différend personnel (querelle, jalousie.). Les fonctionnaires sont davantage harcelés que les salariés du secteur privé. Plusieurs explications sont avancées : la stabilité de l'emploi dans la fonction publique amène l'appareil administratif à développer une stratégie de longue durée pour obtenir le départ de l'agent à force de dégoût et de lassitude ; la fonction publique repose sur un système hiérarchisé pyramidal, lequel représente un terreau favorable aux luttes d'influences, aux jalousies, aux règlements de compte que suscitent la convoitise du pouvoir et ses apanages. La « mise au placard » est une sanction illégale (I), d'autant plus condamnable qu'elle entre dans la définition du harcèlement moral, situation définie et réprimée pénalement (II). En pratique, elle présente un réel danger pour l'agent qui en est victime et tente de sortir de cette situation (III).

- I. La mise au placard est une sanction illégale

Début de page

Tout d'abord, elle n'est autorisée par aucun texte (A). Ensuite, elle poursuit un but étranger à l'action administrative : non seulement elle vise par une stratégie prédéfinie l'éviction de l'agent, mais encore elle porte atteinte à la dignité de la personne humaine (B).

Aucune tolérance ne doit être acceptée, et tous les agents doivent se sentir concernés par le véritable calvaire qu'endurent leurs collègues plongés dans cette situation. Mais trop souvent, le silence du personnel est responsable de la transformation par certains décideurs des prérogatives dont jouit une administration en appareil répressif.

-- A. Une mesure non prévue dans l'échelle légale des sanctions.

Début de page

Les sanctions disciplinaires sont strictement définies par la loi et infligées selon un processus ordonné pour éviter l'arbitraire. Passer outre c'est verser assurément dans l'illégalité pour erreur de droit et vice de procédure.

-- 1. L'erreur de droit

Aucune mesure ne peut être infligée à un fonctionnaire en dehors des sanctions énumérées par la loi, quelle que soit la faute qu'il a commise. Il s'agit d'un principe général du droit disciplinaire dont la violation justifie l'annulation de la mesure pour erreur de droit (3).

Or la « mise au placard » est une sanction d'une particulière gravité car elle prive l'agent de ses droits statutaires et, en particulier, du droit à exercer

les fonctions dévolues à son grade. Pour dissimuler son action malhonnête, l'administration lui donne un « habillage » juridique : officiellement, il s'agira de muter l'agent, dans l'intérêt du service, en louant, si nécessaire, certaines de ses qualités pour justifier le choix porté sur lui de remplir des fonctions présentées comme indispensables. Il appartiendra alors à l'agent de démontrer l'existence du détournement de pouvoir, ce qui représente une réelle difficulté.

-- 2. Le vice de procédure

Début de page

Souvent la mutation interne est illégale pour omission de la déclaration préalable de vacance de poste (4).

S'agissant d'une mesure entraînant une modification de la situation personnelle de l'agent et d'une sanction non prévue par les textes, l'illégalité est certaine pour deux motifs : d'une part, parce que la commission administrative paritaire (CAP) aurait dû être consultée - article 52 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 - (5). D'autre part, parce qu'il y a détournement de pouvoir : la mesure est motivée par la volonté d'évincer l'agent pour des raisons étrangères à l'intérêt du service ou de le punir en dehors des règles disciplinaires.

-- B. La « mise au placard » est contraire à l'action administrative

Début de page

Le but de l'action administrative est de satisfaire l'intérêt général. Lorsqu'une administration poursuit l'agent sur le terrain disciplinaire, il s'agit, pour celle-ci, de maintenir ou d'améliorer le bon fonctionnement du service par une sanction adaptée. Tel n'est pas le cas de la « mise au placard » dont la seule finalité est l'éviction de l'agent, indépendamment de l'intérêt qu'elle produit pour le service.

-- 1. La « mise au placard » obéit à une stratégie d'éviction de l'agent

Début de page

La « mise au placard » c'est la mise à l'écart. L'agent est contraint d'exécuter des tâches subalternes ; parfois, il est assigné dans un local « spécialement choisi » (6). Le cadre disparaît de la chaîne décisionnelle sous un prétexte fallacieux (chargé de mission, affectation sur un poste requérant une « technicité particulière »). Il peut aussi être éliminé de l'organigramme ou relégué dans un coin obscur du tableau (« satellisation »). Ses attributions sont supprimées : délégation de signature (marque de confiance), encadrement (marque d'autorité), déqualification (cantonnement à des tâches subalternes).

L'expression même de « mise au placard » correspond à une image forte où domine l'idée d'éviction : l'agent est déplacé, éloigné et donc ignoré,

déconsidéré. Le sens usuel du terme « placard » doit être rappelé : il s'agit du lieu de rangement des objets qui ne servent pas. L'agent « mis au placard » est donc forcé à l'inactivité ; il est évincé de la vie active du service ; on s'est débarrassé de lui, même s'il fait encore partie des effectifs.

L'instrument juridique qui donne une légalité apparente à la « mise au placard » est la mutation interne prise dans l'intérêt du service. Il s'agit là d'un risque mesuré, fondé sur les difficultés d'établissement de la preuve par l'agent concerné.

Cette élimination quasi physique de l'équipe de travail se concrétise par : une affectation sur un autre poste, généralement avec présentation d'une fiche de poste « soignée » qui fait illusion ; un changement de bureau, qui comporte le plus souvent un éloignement géographique et une réduction de l'espace de travail. Cette mesure a pour but de « marquer » psychologiquement l'agent, éventuellement de le désolidariser de ses collègues. A terme, l'agent ne sera plus sollicité pour l'accomplissement d'une tâche, il ne recevra plus aucune directive et sera écarté de toute réunion du service. Livré à lui-même, il sera fragilisé et deviendra une proie facile pour son ou ses détracteurs.

Le langage populaire retient parfois que l'agent est placé dans un « placard doré ». Cette métaphore (7) recouvre la situation dans laquelle l'agent profiterait de ce contexte pour exercer une activité parallèle lucrative. En réalité, elle produit un effet dangereux de tolérance dans les esprits en éliminant l'aspect dramatique de la « mise au placard » et en culpabilisant l'agent.

-- 2. La « mise au placard » atteint l'agent dans sa dignité

Début de page

La dignité dans le travail c'est le respect dû à la personne, quels que soient son statut et son positionnement hiérarchique. Or, la « mise au placard » est l'antithèse de la dignité. Elle blesse l'agent dans sa fierté d'homme ou de femme ; elle est avilissante parce qu'elle le place en situation d'infériorité, ce que ne manque pas d'exploiter la hiérarchie.

-- La « mise au placard » est une humiliation

Début de page

Elle représente pour l'agent qui en est victime une épreuve qui est liée non seulement à la mise à l'écart quasi physique mais encore à ses effets : dégradation des conditions de travail, notamment par une déqualification et une privation de moyens matériels, situation qualifiée de harcèlement moral par le juge (8) ; désocialisation ; perte de notoriété ; altération de la santé. L'agent devient improductif, ce qui représente un coût certain pour la collectivité publique et ce, d'autant plus qu'il sera souvent placé en congé de maladie.

Mais le seul fait de supprimer le bureau occupé par l'agent ne concrétise pas une « mise au placard » dès lors que la décision n'est pas accompagnée d'une

modification de ses attributions ou d'une atteinte à ses droits statutaires (9). Ainsi, la « mise au placard » suppose des conséquences d'une particulière gravité qui ne peuvent être vérifiées qu'avec le temps. Le plus important est de mettre en évidence la torture psychologique que subit l'agent.

L'atteinte à la dignité est l'une des conséquences du harcèlement moral prévu par le législateur (article 6 quinquies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ; article L.222-33-2 du Code pénal). Elle résulte d'un comportement intentionnel (volonté de nuire à l'agent), souvent pervers du ou des auteurs de la décision.

« Les agissements en cause qui conduisent à la situation de harcèlement doivent avoir pour objet ou pour effet une dégradation importante des conditions de travail ». Le Conseil constitutionnel a précisé à propos de l'article 222-33-2 du Code pénal qu'étaient visées les atteintes aux droits de la personne au travail (10).

La « mise au placard » est d'abord une mesure de rétorsion, de vindicte. Prenons le cas de ce conservateur du patrimoine qui travaille au sein des archives départementales de Paris et qui produit des documents juridictionnels archivés en sa qualité de témoin dans une affaire pénale médiatisée (l'affaire Papon). Malgré le devoir de vérité historique consacré par la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 qui garantit l'accès aux archives, ce cadre est affecté, en représailles, par son chef de service, dans des fonctions subalternes de dépouillement et de classement, exclu des réunions de service et des permanences en bibliothèque. Il obtient l'annulation de cette mesure d'éviction au motif qu'elle constitue une sanction déguisée (11). Mesure visible, parce qu'elle correspond à une élimination quasi physique de l'agent, la « mise au placard » génère l'opprobre, déclenche un sentiment de rejet en créant un doute sur les faits à l'origine de l'éviction, lesquels ne sont pas avoués. Alors le système s'alimente de lui-même et enfle comme la calomnie ou la rumeur : dans une collectivité organisée, hiérarchisée, il y aura toujours un individu qui suggérera que l'agent en cause ne pouvait pas être ainsi écarté sans être un peu fautif. La plupart du temps, le « mis au placard » est un agent possédant une forte personnalité, le « fort en gueule », l'hyperactif perçu par les élus et/ou la direction générale comme un perturbateur. Sont surtout visés les syndicalistes ou les opposants politiques. Parfois, sont écartés les agents en conflit avec le supérieur hiérarchique ou les collègues.

-- La mise au placard affaiblit l'agent

Début de page

La personne mise « au placard » subit une agression dont le but inavoué est de provoquer de sa part une réaction. Il s'agit de le pousser à bout pour provoquer soit un comportement fautif (rébellion ; erreur dans l'accomplissement d'une tâche par stress ou perte de confiance), soit son départ (démission, abandon de poste, retraite anticipée). Mais le juge contrôle la proportionnalité de la sanction par rapport à la faute commise par

l'agent et aux provocations de l'administration? Il sanctionne les effets d'une pression qui a pu annihiler la volonté de l'agent.

S'agissant de la démission, le juge analyse les termes du courrier et recherche dans les pièces du dossier les éléments qui tendent à crédibiliser la thèse de la pression (12). L'état de fragilité psychologique de l'agent est pris en compte : permettait-il ou non de résister à une pression ? (13). Le juge vérifie que l'agent concerné était dans l'incapacité de surmonter des intimidations (14). Il ne fait aucun doute que par sa nature même la « mise au placard » correspond à une pression à laquelle l'agent ne peut guère résister avec le temps.

L'administration peut exercer des manœuvres pour inciter son agent à présenter sa démission. En pareille hypothèse, le juge est amené à se livrer à un travail de vérification au vu des éléments du dossier (15).

Si les circonstances de l'affaire font apparaître que l'administration a exercé une pression, la demande formulée est considérée comme ayant été présentée sous l'empire de la contrainte ; le consentement exprimé est donc vicié et la démission est sans valeur (16).

-- La « mise au placard » correspond à l'amoindrissement des responsabilités ou à une absence de travail

Début de page

C'est bien connu, le « mis au placard » est payé à ne rien faire. Cette situation qui amène fréquemment l'agent concerné à culpabiliser est essentielle à considérer car elle permettra d'apporter au juge une preuve de la réalité de l'éviction.

En effet, toute activité est mesurable. Ainsi, le directeur territorial, chef de service, qui se trouve propulsé sur un poste de chargé de mission, sans encadrement, sans responsabilité particulière (fiche de poste « fabriquée » pour les besoins de la cause), parce qu'il aura voulu implanter et diriger un syndicat, activité que son administration estime incompatible avec l'exercice de ses fonctions et contraire au devoir de loyauté, aura tout intérêt à démontrer son déclassement par une explication sur la perte en volume et en qualité de ses prestations par rapport à ses anciennes responsabilités et la mise en perspective des fonctions réellement assumées par rapport à la fiche de poste.

Il a été jugé que la seule diminution des attributions et des responsabilités de l'agent ne constituait ni une sanction déguisée ni un agissement constitutif de harcèlement moral dès lors que la mesure est prise dans l'intérêt du service (17). Mais, le cas échéant, il appartient à la collectivité publique de s'expliquer sur les motifs qui fondent cette décision (18).

Toujours est-il que l'administration commet une faute en ne donnant aucun travail effectif à son agent (19) ou en réduisant de manière importante ses responsabilités (20).

- II. La « mise au placard » est une forme de harcèlement moral

Début de page

La « mise au placard » vise à déstabiliser l'agent pour le pousser à la faute professionnelle ou au départ. Elle exprime une forme d'abus d'autorité puisque le ou les auteurs d'une telle mesure jouissent d'un pouvoir hiérarchique sur l'agent victime. Certes, le harcèlement moral suppose des actes répétés, un acharnement (21), alors que la « mise au placard » résulte généralement de la seule décision d'affectation de l'agent. En réalité, elle peut être le résultat de plusieurs mesures successives aboutissant au déclassement de l'agent et le confinant dans un rôle subalterne (22). De la même façon, la personne écartée subit dans le temps les effets de ces mesures, lesquelles peuvent être accompagnées de brimades et vexations récurrentes.

Or, l'article 6 quinquies de la loi du 13 juillet 1983 caractérise ainsi les faits constitutifs d'un harcèlement moral (23) : « agissements répétés [...] 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 », définition qui correspond à celle donnée par le psychiatre et psychanalyste Marie-France Hirigoyen et que reprennent les articles L.122-49 du Code du travail et L.222-33-2 du Code pénal.

Cette dégradation implique une réduction importante des responsabilités correspondant au grade ; l'isolement et, de manière générale, la privation de contact avec l'extérieur et les collègues. De la façon dont ces facteurs d'exclusion sont déclinés dans les faits, l'atteinte aux droits que l'agent tient de son statut et à sa dignité sera plus ou moins appréciable. Lorsqu'il s'agit d'un cadre, le fait de ne plus recevoir d'objectifs, de ne plus remplir de tâches d'encadrement et d'être écarté des réunions de travail est une circonstance déterminante.

S'ajoutent à cette situation des tracasseries plus ou moins graves mais continuelles : chantage à la mutation ; surveillance constante des faits et gestes pour chercher la faute ; quolibets, voire insultes, des collègues qui ne saluent plus ou ne parlent plus ; interdiction d'accès à certains dossiers ; absence de directive ; critiques incessantes ; tâches dépourvues de sens.

-- A. Une sanction perfide mais visible et aux effets immédiats

Début de page

Toutes les situations de harcèlement moral ne sont pas décelables. Au contraire, la « mise au placard » est identifiable par tous car l'agent n'est plus visible. En revanche, ses motifs demeurent cachés. C'est une sanction particulière parce qu'elle vise à atteindre psychologiquement l'agent, alors que le but d'une sanction disciplinaire est de réprimer une entorse aux obligations professionnelles qui porte atteinte au bon fonctionnement du service.

-- 1. Une sanction déguisée

[Début de page](#)

Le changement d'affectation qui conduit à une modification importante dans la nature des fonctions de l'agent et n'intervient pas dans l'intérêt du service est une sanction déguisée (24). Il s'agit d'une mesure qui porte atteinte aux attributions de l'agent eu égard à sa manière de servir et à son comportement, sans que l'intention répressive soit extériorisée par l'engagement d'une procédure disciplinaire (25). Ce choix délibéré repose sur le motif véritable de la décision, lequel doit demeurer occulte en raison de son illégalité. La sanction déguisée résulte donc d'un artifice : une mesure équivalente à la sanction recherchée est appliquée ostensiblement et présentée comme décidée dans l'intérêt du service. Davantage, la « mise au placard » porte atteinte aux droits professionnels de l'agent dans une intention de nuire.

Pour Bruno Genevois, deux conditions caractérisent la sanction déguisée : « l'élément subjectif est constitué par l'intention de l'auteur de l'acte incriminé d'infliger une sanction, c'est-à-dire de porter atteinte à la situation professionnelle de l'agent sur la base d'un grief articulé contre lui [...] L'élément d'ordre objectif est relatif aux effets de la mesure incriminée. Il faut qu'elle ait par elle-même les effets d'une sanction disciplinaire, qu'elle porte atteinte à la situation professionnelle de l'agent, c'est-à-dire qu'elle supprime ou limite des droits ou avantages actuels ou virtuels résultant du statut de l'intéressé » 26. Une telle sanction est assurément illégale, notamment parce qu'elle méconnaît la procédure disciplinaire (27). Elle est d'autant plus répréhensible qu'elle affecte la santé de l'agent.

-- 2. La santé de l'agent est affectée

[Début de page](#)

Etre contraint à ne rien faire par la volonté de l'employeur revient à subir une condamnation. Purger cette peine en silence est destructeur. Des signes cliniques se manifestent : ennui, torpeur, voire prostration, sentiment d'inutilité et de dépréciation intellectuelle, avec un débordement inévitable sur la vie privée car elle provoque souvent un état dépressif, c'est-à-dire un affaiblissement des capacités physiques et intellectuelles.

L'isolement de l'agent « mis au placard » provoque avec le temps des syndromes parfaitement identifiables : asthénie, perte de repères, troubles de la mémoire, confusion, sentiment d'ennui et d'inutilité, voire de culpabilité, troubles de l'humeur. I

-- B. La possibilité de poursuites pénales

[Début de page](#)

L'article L.222-33-2 du Code pénal dispose : « 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 d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende ». A notre connaissance, la chambre criminelle de la cour de cassation n'a pas encore appliqué ces dispositions à une situation de « mise au placard ».

Il ne fait aucun doute que « la mise au placard » peut être sanctionnée sur ce terrain. La difficulté pourrait être, selon nous, de faire correspondre « mise au placard » et « agissements répétés ». Le fait que la « mise au placard » se prolonge dans le temps suffit-il pour que les « agissements répétés » soient caractérisés (la prolongation de la mise à l'écart constitue-t-elle une réitération de la mesure d'éviction initiale ?) : ou encore, est-il nécessaire que la mesure d'éviction s'accompagne d'actions répétées de brimades et vexations ?

Tout dépend des circonstances. La genèse de la mise au placard, les réactions post-sanction des collègues et de l'encadrement sont des éléments à considérer. Au demeurant, il est rare que la mise au placard ne soit pas suivie d'une baisse de notation avec appréciation défavorable, voire d'une sanction disciplinaire. De la même façon, le désintérêt de l'administration pour son agent se manifeste par des actes (refus de donner suite à une demande ; omission de convocation ou d'information.). Tous les éléments défavorables doivent être relevés par l'agent en vue de la constitution de son dossier de plainte.

-- C. La responsabilité de la personne morale

L'administration qui n'offre pas à l'un de ses agents une affectation correspondant à son grade et le force à l'oisiveté commet une faute réparable (28). Il en est de même lorsqu'elle réduit de manière importante ses responsabilités (29).

Par le passé, les indemnités accordées étaient faibles. Le Conseil d'Etat a jugé qu'un directeur d'hôpital réduit à l'inactivité pendant quatre ans devait être indemnisé à hauteur de 50 000 francs en réparation du préjudice moral qu'il a subi (30). La CAA de Marseille a accordé 40 000 francs d'indemnités à un praticien hospitalier exclu du tableau des gardes et astreintes d'un service de réanimation sans que ses compétences professionnelles soient en cause car l'exclusion a eu pour effet de le « marginaliser dans son service et de l'atteindre dans son honneur » (31).

Devant la recrudescence du phénomène et le durcissement de la législation sociale et pénale, le juge administratif s'est montré plus attentif aux conséquences de la « mise au placard » et a accordé des réparations plus importantes. Ainsi, la CAA de Marseille a accordé 100 000 francs d'indemnités à un adjoint administratif principal de 2e classe, responsable du

service des horodateurs d'une commune, affecté au service d'accueil d'un musée, au motif que la diminution importante de ses responsabilités lui occasionne un préjudice de carrière et des troubles dans les conditions d'existence (32).

La CAA de Nancy a fixé à 40 000 francs l'indemnisation d'une secrétaire de mairie en raison de la restriction significative de ses attributions et du déplacement de son bureau, événements qui lui ont occasionné un préjudice moral et physiologique (33). Le tribunal administratif de Besançon a jugé qu'un attaché territorial, responsable des ressources humaines, affecté pendant presque deux années à un poste subalterne pouvait prétendre à une indemnité de 10 000 euros en réparation des troubles dans les conditions d'existence et du préjudice moral que lui cause cette situation (34).

- III. La mise au placard ne délivre pas l'agent de ses obligations

Début de page

Bien qu'elle y ressemble à certains égards (l'agent est exclu de la communauté ou du groupe de travail), la mise au placard ne correspond pas à une radiation des effectifs : l'agent concerné est toujours présent dans la collectivité et astreint à ses obligations professionnelles ; il peut donc être inquiété sur le plan disciplinaire (A). Il s'agit bien d'une épreuve supplémentaire car l'agent ne peut répliquer comme il convient à son administration. Placé en situation d'infériorité, il doit en plus envisager comme solution une action en justice, laquelle l'affectera davantage sur le plan psychologique (B).

-- A. L'obligation d'être présent à son poste et d'obéir

Début de page

L'agent qui a reçu une affectation ne correspondant pas à sa qualification et qui s'estime « mis au placard » doit néanmoins se rendre sur son lieu de travail (35). Sur ce point, l'affaire « Samoy », jugée par le Conseil d'Etat dans sa décision du 11 décembre 1998, est particulièrement significative (36) : secrétaire adjoint d'un syndicat, en conflit avec le maire, le responsable du service des sports d'une mairie est affecté aux services techniques sous couvert d'une réorganisation du service suite à un changement de majorité ; il est occupé à des tâches d'entretien. Mis en demeure de prendre ses nouvelles fonctions, il tente d'y échapper par le jeu des heures de délégation syndicale. Le maire profite d'une nouvelle mise en demeure restée infructueuse pour déclarer l'abandon de poste et le radier des cadres. Le Conseil d'Etat estime que l'agent a commis une faute car il aurait dû rejoindre son poste quand bien même l'affectation aurait été irrégulière ; mais il annule la radiation des cadres, car l'agent a justifié, a posteriori, de ses absences pour motif syndical et a marqué sa volonté de conserver un lien avec son administration. Le maire aurait dû engager une procédure disciplinaire.

Le principe d'obéissance hiérarchique et la rémunération pour service fait expliquent l'obligation pour l'agent de prendre son poste (article 20 de la loi du 13 juillet 1983). La rémunération est liée à la présence dans les locaux affectés à l'agent pendant la totalité des heures de service imparties et l'accomplissement des tâches demandées (37).

En outre, par application du principe du privilège du préalable, il est jugé que l'agent ne peut invoquer l'illégalité de la mesure le plaçant sur le nouveau poste pour fonder en droit son refus de se présenter dans le service (38). Il doit obéir à l'ordre illégal sous peine de sanction disciplinaire, laquelle n'est pas effacée par une annulation postérieure de l'acte litigieux (39). Sauf à se présenter sur le lieu d'exercice des fonctions précédentes, l'agent qui refuse sa nouvelle affectation au motif qu'elle constitue un déclassement par rapport au poste antérieurement occupé se rend coupable d'un abandon de poste (40).

Cela ne signifie pas que l'agent doit être actif. S'il n'a plus les moyens matériels et humains d'exercer ses fonctions, il ne commet aucune faute. Certes, le cadre A doit faire preuve d'initiative. Il s'agit là d'un paradoxe redoutable : la « mise au placard » n'autorise pas la paresse ; l'agent doit toujours être en mesure de justifier son emploi du temps et rester disponible. Mais l'absence de production ou de participation, effets voulus par les promoteurs de la « mise au placard », n'est pas fautive.

Se pose alors la question de l'occupation quotidienne de l'agent. Affecté psychologiquement, il peut être frappé de découragement, d'immobilisme. Dès lors que sa santé est atteinte, il est préférable que l'agent se place en arrêt de travail. Si sa résistance mentale le permet, l'agent présent sur son lieu de travail doit chercher à s'occuper. Peut-il se livrer à une occupation personnelle ? La jurisprudence ne donne aucune indication en ce domaine. Peut-on raisonnablement penser que l'agent « mis au placard » doit être inactif ?

Il est souhaitable que la personne écartée recherche une activité en rapport avec son grade afin de toujours montrer sa volonté à être occupé par son employeur : il reste alors à sa disposition et entretient ses connaissances et son savoir-faire. Ce qui importe c'est que les dispositions de l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 soient observées : une activité privée lucrative ne peut être exercée « à titre professionnel » en dehors des exceptions prévues par le décret-loi du 29 octobre 1936. L'agent « mis au placard », qui s'adonne à la boisson sur son lieu de travail, perturbe le travail de ses collègues par des visites inopportunes et revendicatives, commet une faute qui pourrait être exploitée par l'administration.

L'agent « mis au placard » peut donc se livrer à l'activité de son choix sans encourir le moindre grief, dès lors qu'il se maintient à la disposition de son administration et respecte les limites posées par la loi. L'agent peut donc lire des romans, faire des mots croisés, écrire ou composer, écouter de la musique, voire sortir pour échapper à l'espace confiné. En retour, il doit respecter des règles élémentaires : ne pas gêner ses collègues ; être disponible ; manifester régulièrement sa présence auprès de sa hiérarchie.

Sur ce dernier point, il est recommandé de prendre quelques initiatives pour montrer sa bonne volonté et ainsi mettre en relief la faute de l'administration qui le contraint à ne rien faire. La transmission d'une information, une demande ciblée de matériel, de renseignement ou de participation à un stage démontrent que l'agent accepte de participer à la vie sociale et que la mise à l'écart n'est pas de son fait ou qu'il ne s'en accommode pas.

-- B. Une riposte mesurée

Début de page

La victime doit rester digne ; en vertu de son devoir d'obéissance l'agent doit endurer les abus de pouvoir à l'origine de sa souffrance (41). Cet esprit de sacrifice demandé au fonctionnaire est une absurdité lorsque la situation de mise à l'écart s'éternise, mais juridiquement l'agent serait sanctionné disciplinairement s'il dénonçait de façon agressive la mesure qui le frappe. Quels sont les moyens de défense de l'agent « mis au placard » ? Il pourrait exercer le droit de retrait que lui ouvre l'article 5-1 du décret n° 85-603 du 10 juin 1985 au prétexte que la mise au placard génère un dommage sur le plan de sa santé mentale, mais la jurisprudence n'est absolument pas fixée en la matière. Il pourrait également choisir l'action syndicale, mais, souvent, l'origine de la « mise au placard » est l'activisme syndical.

Reste l'action contentieuse. Il s'agit ici encore d'une situation éprouvante car consommatrice d'énergie. De plus, des preuves doivent être apportées. A cet égard, le salarié du secteur privé est en position plus favorable que le fonctionnaire, puisque l'article L.122-52 du Code du travail établit une présomption : en cas de litige, le salarié présente des « éléments de fait laissant supposer l'existence » du harcèlement, à charge pour les défendeurs d'apporter la preuve contraire. Certes, la preuve est libre devant le juge administratif et peut résulter des circonstances (42) ; mais quel collègue risquera sa carrière en témoignant ?

L'agent pourrait actionner le droit à protection qu'il tient de l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 au motif que la « mise au placard » constitue une menace pour sa carrière ou encore une violence psychologique commise dans l'exercice de ses fonctions et attaquer le refus que lui oppose son administration. Mais il s'agit d'une « logique guerrière » dont l'issue est incertaine, car le rapport de force joue toujours en défaveur de l'agent. S'il s'aventure dans cette voie, il aura rapidement une réputation de procédurier ou de paranoïaque.

Devant le blocage de carrière qui l'affecte et les dangers d'une action contentieuse, l'agent n'a d'autre solution que de partir sous d'autres cieux.

Moralité : la « mise au placard » est une arme redoutable pour l'administration qui cherche à se débarrasser d'un gêneur.

Reste à espérer que le législateur renforce la protection de l'agent « mis au placard ». Il serait convenable, au vu des situations qui se répètent, que le fonctionnaire bénéficie d'une réelle présomption de harcèlement moral et

puisse agir avec une protection fonctionnelle de plein droit, suivant un système déclaratif, quitte à rembourser les frais en cas d'échec et à s'exposer à une sanction disciplinaire pour fausse déclaration de nature à porter atteinte à la réputation de son administration. Il serait également souhaitable que les collègues puissent se réfugier derrière une clause de conscience pour éviter que leurs actions et omissions ne les transforment en complices. Il serait en outre souhaitable qu'une procédure de médiation puisse être engagée comme cela est le cas pour les salariés du secteur privé (article L.122-54 du Code du travail).

RÉFÉRENCES

Loi du 13 juillet 1983, article 6 quinquies.

Code pénal, article L.222-33-2.

[Détail de page](#)

(de Jean-Paul WAUQUIER, juriste territorial au conseil général des Deux-Sèvres)

- (1) CE 4 avril 1997, « M. Artis », req. n° 142881 ; CE 29 juillet 1998, « M. Kremetter », req. n° 150365.
- (2) CAA Marseille 8 décembre 1998, « M. Berthon », req. n° 97MA05047.
- (3) CE 24 novembre 1982, « Malonda », R. 720 : il s'agit d'un moyen d'ordre public.
- (4) CE 11 juin 1997, « M. Nevez », req. n° 142168.
- (5) CAA Nancy 21 mars 1996, « Communauté urbaine de Strasbourg c/M. Sclewer », AJFP septembre-octobre 1996, p. 32 : chef de bassin d'une piscine municipale muté au service de la culture et des musées en qualité de gardien-chef ; l'arrêt relève que cette affectation « comportait une perte très sensible de ses responsabilités ».
- (6) CAA Marseille 2 juin 1998, « Commune de Mandelieu-la-Napoule », AJFP mars-avril 1999, p. 24.
- (7) Métaphore avec oxymore, comme « péché mignon ».
- (8) TA Besançon 11 décembre 2003, « Braïdo c/centre de réadaptation de Quincey », AJFP mars-avril 2004, p. 87 : responsable des ressources humaines dépossédée de ses fonctions après plus de neuf années d'exercice, suite à l'arrivée d'un nouveau directeur avec lequel elle ne s'entendait pas et affectée au service du mouvement et des accueils avec des tâches d'exécution à accomplir, les moyens matériels (ordinateur et téléphone) lui ayant été supprimés plusieurs mois.
- (9) CAA Lyon 28 février 2000, « M. Fernandez », req. n° 96LY02218 : agent de maîtrise contraint de délaissé le bureau qui lui avait été accordé en mairie et réaffecté dans les ateliers municipaux pour exercer les mêmes

fonctions liées à son grade ; il s'agit d'une simple mesure d'organisation interne qui ne peut faire l'objet d'un recours.

(10) CC 12 janvier 2002, DC 2001-455.

(11) TA Paris 20 mars 2003, « Mme Laine », req. n° 010119/5.

(12) CAA Marseille 4 juin 2002, « Mme Nobili », req. n° 98MA01918, à propos d'une assistante maternelle qui prétend avoir subi une pression des services sociaux alors que sa lettre de démission est parfaitement claire.

(13) CAA Marseille 21 novembre 2000, « M. Bianchi », req. n° 96MA01452.

(14) CAA Paris 3 décembre 2002, « Commune de Gennevilliers », req. n° 01PA04244.

(15) CAA Nantes 30 décembre 1999, « M. Ausseil », req. n° 97NT00189 ; CE 18 octobre 2002, « M. Diraison », req. n° 225797.

(16) CE 22 juin 1994, « Commune de Lançon-Provence », R. 806.

(17) TA Dijon 6 mai 2003, « Mme Vanhullebus c/ville de Dijon », AJFP, janvier-février 2004, p. 18 : bibliothécaire déchargée de ses fonctions avec maintien de sa rémunération par le directeur de la bibliothèque municipale et affectée avec son accord au musée des Beaux-Arts en raison de ses difficultés à remplir les fonctions qu'impliquait son emploi, situation révélée par ses fiches de notation.

(18) CAA 4 mai 1999, « Commune d'Ajaccio », req. n° 97MA00758 : la commune doit établir la réalité du lien qu'elle invoque entre la nouvelle affectation avec diminution importante des responsabilités de l'agent et l'intérêt du service.

(19) CE 3 novembre 1989, « Fassiaux », req. n° 64678 : SG de mairie privé de ses attributions ; CAA Nancy 22 mars 2001, « Commune de Froideconche », req. n° 96NC01608 : idem, mais suite à un congé de longue maladie ; CE 9 avril 1999, « M. Rochaix », req. n° 155304 : directeur d'hôpital.

(20) CAA Bordeaux 2 mai 1996, « Mme Carrara », req. n° 94BX01204 et 01205 : directrice de crèche déchargée de fonction pour effectuer une mission d'étude sur l'action communale de la petite enfance.

(21) Exigence relevée par le commissaire du gouvernement, Bernard Heckel, dans ses conclusions sur TA Dijon 6 mai 2003, « Mme Vanhullebus c/ville de Dijon », précité.

(22) Pour un cas ancien (les mesures s'échelonnant sur 1973 et 1974) intéressant un cadre de chambre des métiers : CE 12 mars 1986, « Chambre de métiers de Paris c/M. Neveux », req. n° 49952 : 10 000 francs en réparation du préjudice moral.

(23) Issu de l'article 178 de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 dite de modernisation sociale.

(24) CE 30 octobre 1987, « Commune de Savigny-sur-Orge », req. n° 79608.

(25) CAA Lyon 18 mars 2003, « Centre hospitalier de Romans », req. n° 99LY01904 : diététicienne mutée au service des archives de l'hôpital.

(26) Conclusions sur CE 9 juin 1978, Spire, AJDA 1979, p. 92.

- (27) CAA Paris 25 juin 2002, « M. Bancharel », req. n° 99PA01835 ; CAA Lyon 28 février 2000, « M. Fernandez », précité : non communication du dossier.
- (28) CE 6 novembre 2002, « M. Guisset », req. n° 227147 et 244410 ; CE 3 novembre 1989, « Fassiaux », précité ; CAA Nancy 22 mars 2001, « Commune de Froideconche », précité ; CE 9 avril 1999, « M. Rochaix », précité.
- (29) CAA Bordeaux 2 mai 1996, « Mme Carrara » : directrice de crèche déchargée de fonction pour effectuer une mission d'étude sur l'action communale de la petite enfance.
- (30) CE 9 avril 1999, « M. Rochaix », précité.
- (31) CAA Marseille 20 juillet 1999, « M. Catania », req. n° 98MA00722.
- (32) CAA Marseille 4 mai 1999, « Commune d'Ajaccio », req. n° 97MA00758.
- (33) CAA Nancy 22 mars 2001, « Commune de Froideconche », req. n° 96NC01608.
- (34) TA Besançon 11 décembre 2003, « Braido c/centre de réadaptation de Quincey », précité : responsable des ressources humaines dépossédée de ses fonctions après plus de neuf années d'exercice suite à l'arrivée d'un nouveau directeur avec lequel elle ne s'entendait pas et affectée au service du mouvement et des accueils avec des tâches d'exécution à accomplir, les moyens matériels (ordinateur et téléphone) lui ayant été supprimés plusieurs mois.
- (35) CAA Marseille 18 juin 2002, « M. Largitte », req. n° 98MA01944.
- (36) CE Sect. 11 décembre 1998, « M. Samoy et syndicat CGT des personnels communaux d'Hautemont », req. n° 185350.
- (37) CE Sect. 13 décembre 1991, « Syndicat Inter-CO CFDT de la Vendée », req. n° 80709 ; CE 27 avril 1994, « Sdis de Haute-Garonne », req. n° 146119.
- (38) CE 19 mai 1971, « Mme Rolleri », R. 1091 ; CE 30 novembre 1992, « Chaix », R. 1077.
- (39) CE 30 octobre 1968, « Ponama », R. 538.
- (40) CE 4 juillet 1997, « Mme Boucetta », req. n° 176360.
- (41) Alberto Pupo « Harcèlement moral et fonction publique : spécificité », AJFP, mai-juin 2002, p. 43.
- (42) CE 21 mars 1986, « Ville de Bray Dunes c/M. David », req. n° 59110 : sanction déguisée, établie car le changement d'affectation intervient après l'éclatement d'un différend entre l'agent et son administration.