



MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE

ÉDITION  
2017

# Guide de prévention et de traitement des situations de violences et de harcèlement dans la fonction publique

POLITIQUES  
D'EMPLOI PUBLIC



**Guide de prévention et de traitement  
des situations de violences et  
de harcèlement dans la fonction publique**  
Édition 2017

## **Directeur de la publication :**

Thierry LE GOFF, Directeur général de l'administration et de la fonction publique

## **Rédacteur en chef et rédacteur :**

William FIADJOE, en collaboration avec Olivier MARY et Valérie PLOMB (Ministère de la Fonction publique - Direction générale de l'administration et de la fonction publique - DGAFP)

## **Contributions :**

Capitaine Mélanie AAMIRA (Ministère de la Défense)

Cécile BATOU-TO VAN (Ministère de la Fonction publique - DGAFP)

Romain BLANCHARD (Défenseur des droits)

David BRINQUIN (Ministère en charge des Sports - Direction des sports - DS)

Nathalie CARO (Ministère de la Fonction publique - DGAFP)

Anne de CASTELNAU (Ministère de l'Économie et des Finances – Délégation à la diversité et à l'égalité professionnelle)

Florence CAYLA (Ministère de la Fonction publique - DGAFP)

Cédric CHAUMOND (Ministère en charge des Sports - DS)

Capitaine Sylvie CLEMENT (Ministère de l'Intérieur - Gendarmerie nationale)

Colonel Philippe CORREOSO (Ministère de l'Intérieur - Gendarmerie nationale)

Éléonore DUBOIS-DI MACARIO (Ministères sociaux – Direction générale de l'offre de soins - DGOS)

Colonel Valérie FLORENT (Ministère de l'Intérieur - Gendarmerie nationale)

Annie GARCIA (Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains - MIPROF)

Flore-Emilie GODDET (Ministère de la Fonction publique - DGAFP)

Sophie GUILBOT-CHRISTAKI (Ministère de la Fonction publique - DGAFP)

Georges KAPLANSKI (Agence Régionale de Santé PACA, service RH, relations sociales et gouvernance hospitalière)

Caroline KRYKWINSKI (Ministère de la Fonction publique - DGAFP)

Anne-Marie LEVILLAIN (Agence Régionale de Santé de Haute-Normandie - Pôle Qualité Efficience Performance)

Jean-Christophe MAUBOUSSIN (Ministère de l'Économie et des Finances – Direction générales des finances publiques - DGFIP)

Jean-Claude MICHAUD (Ministères sociaux – Secrétariat général)

Peggy PERRIEUX (Ministère de l'Intérieur – DGCL)

Françoise PERRIN (Ministère de l'Intérieur – DGCL)

Sandrine PORTAIL (Département du Gers)

Arnaud POUPARD (Ministères sociaux – Observatoire national des violences en milieu de santé)

Ernestine RONAI (Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains - MIPROF)

Sarah SOUBEYRAND (Ministère de la Fonction publique - DGAFP)

Antoine THOMAS (Ministère de la Fonction publique - DGAFP)

Marie-Laure VIALLET (Département de la Drôme)

Ingrid VIGIER (Ministère de la Défense)

Christiane WICKER (Ministère de l'Économie et des Finances - DGFIP)

Nos remerciements vont aux nombreux employeurs et agents des trois versants de la fonction publique qui ont accepté de participer à ce guide, ainsi qu'aux membres de la formation spécialisée « Égalité, mobilité, parcours professionnels » du Conseil commun de la fonction publique qui ont bien voulu nous transmettre leurs remarques. La rédaction de ce document a été initiée dans le cadre du 4<sup>e</sup> Plan interministériel de prévention des violences faites aux femmes (2014-2016) et s'inscrit également dans le 5<sup>e</sup> Plan interministériel de prévention des violences faites aux femmes (2017-2019). Il participe aussi de la mise en œuvre de l'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique, signé le 8 mars 2013.

## Éditorial de la ministre de la Fonction publique

Le 8 mars 2013, l'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes a été signé par l'ensemble des représentants des trois versants de la fonction publique et à l'unanimité des organisations syndicales. Le Gouvernement et les signataires de cet accord ont ainsi choisi de renforcer l'exigence d'exemplarité des employeurs publics et de faire de la politique d'égalité entre les femmes et les hommes un levier d'amélioration continue de la fonction publique. Parmi les quatre axes de cet accord, les signataires ont tenu à en consacrer un, l'axe 4, à la prévention de « toutes les violences faites aux agents sur leur lieu de travail » et à la « lutte contre le harcèlement sexuel et moral ».

Le Gouvernement a fait de la politique d'égalité une priorité. La loi n° 2012-954, du 6 août 2012, relative au harcèlement sexuel, adoptée à l'unanimité à l'Assemblée nationale, a représenté une étape importante : elle consolide la définition du délit de harcèlement sexuel dans le code pénal, le code du travail et la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ; elle aggrave et harmonise les sanctions et elle renforce la prévention dans le monde professionnel.

Dans la même optique, le 4<sup>ème</sup> plan interministériel de lutte contre les violences faites aux femmes pour la période 2014-2016 invite les employeurs à agir tant dans le domaine des politiques publiques qu'ils portent que dans celui de leur politique de ressources humaines.

Pour faciliter la mise en œuvre de ces engagements, mon ministère a publié, le 4 mars 2014, pour la première fois, une circulaire portant spécifiquement sur la lutte contre le harcèlement dans la fonction publique. Cette circulaire est venue préciser les nouvelles dispositions relatives aux délits de harcèlement sexuel et moral prévues par la loi et leurs conditions d'application dans les trois versants de la fonction publique. À cet égard, outre les sanctions des comportements de harcèlement et les mesures de protection des victimes de tels agissements, elle a rappelé que les situations de souffrance liées à de tels actes au sein de l'administration rendent nécessaire, en amont, la mise en œuvre de mesures préventives. Dans le même esprit, l'édition 2014 des *Référentiels de formation sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique* intègre des éléments relatifs à la prévention des violences et du harcèlement.

Les actes de violence peuvent en effet s'exercer à l'égard des agents ou entre agents, avec une origine professionnelle mais aussi extra-professionnelle, et être détectés sur le lieu de travail. Grâce à une reconnaissance de ces situations de plus en plus affirmée dans la fonction publique – et plus largement dans le monde du travail –, celles-ci peuvent être mieux prévenues et identifiées, l'accompagnement des victimes et la sanction des auteurs également renforcés.

Afin d'accompagner les employeurs publics dans l'exercice leurs responsabilités, tous les leviers d'action et tous les acteurs de la prévention et du dialogue social doivent être mobilisés, leurs retours d'expérience, capitalisables et duplicables, permettant de professionnaliser et de faire progresser la communauté de travail sur ces questions sensibles.

C'est pour répondre à ces situations et aux différents engagements pris par les employeurs publics que j'ai souhaité la diffusion de ce *Guide de prévention et traitement des situations de violences et de harcèlement dans la fonction publique*. Ce guide a pour vocation d'informer et d'accompagner tant les employeurs, les services de ressources humaines et les acteurs de la prévention, que les agents victimes ou témoins de violences et de harcèlement.

Après avoir précisé le cadre de la protection due aux agents tel que défini par le statut général de la fonction publique, le guide rappelle les règles, acteurs et outils de la prévention, et développe les moyens d'action pour intervenir en cas de harcèlement et de violences. Les retours d'expérience qu'il comporte, provenant des trois versants de la fonction publique, montrent comment agir face aux violences et au harcèlement, et rappellent, s'il en était besoin, que ces agissements sont inacceptables et doivent être combattus avec la plus grande fermeté.



**Annick GIRARDIN**  
Ministre de la Fonction publique



## Sommaire

Présentation des objectifs du guide .....	7
<b>Préambule : rappel des définitions des violences et du harcèlement, et des sanctions encourues.....</b>	<b>9</b>
1. Les violences.....	9
1) Les violences verbales .....	9
2) Les violences physiques.....	9
3) Les violences sexuelles .....	9
2. Le harcèlement.....	10
1) Le harcèlement moral .....	10
2) Le harcèlement sexuel .....	13
3. Les agissements sexistes .....	14
<b>1 Connaître le cadre de la protection prévu par le statut général de la fonction publique contre les violences et le harcèlement.....</b>	<b>19</b>
1.1 Les outils de la protection .....	19
1) La protection fonctionnelle.....	19
2) La suspension.....	21
3) La procédure d'alerte.....	21
4) Le droit de retrait.....	22
1.2 L'exercice de la protection.....	22
1) Contre les violences.....	22
2) Contre le harcèlement .....	23
<b>2 Prévenir les situations de violences et de harcèlement dans la fonction publique .....</b>	<b>25</b>
2.1 Un rappel de la déontologie des agents publics et des valeurs de la fonction publique.....	25
2.2 L'obligation de prévention dans le domaine de l'hygiène, de la sécurité et des conditions de travail .....	25
2.3 La prévention des risques professionnels.....	26
1) Les risques professionnels : définition et enjeux.....	26
2) L'identification et la prévention des risques professionnels, la réflexion sur l'organisation du travail et la formation .....	27
3) L'élaboration du DUERP.....	28
2.4 Les acteurs, les outils et les dispositifs de prévention .....	29
1) Les acteurs .....	29
2) Les outils et les dispositifs de prévention .....	31

<b>3</b>	<b>Intervenir en cas de violences ou de harcèlement.....</b>	<b>33</b>
3.1	L'accompagnement des victimes .....	33
1)	Faire parler de la situation .....	33
2)	Faire constater médicalement les faits.....	33
3)	Saisir officiellement la hiérarchie et les instances compétentes .....	33
4)	Engager une procédure de réparation .....	34
5)	Faire reconnaître la situation en accident de service/du travail.....	35
3.2	Le rôle des autorités au sein de l'administration.....	36
1)	Les supérieurs hiérarchiques de la victime : comment agir ? .....	36
2)	Le rôle des autorités dans la protection des agents.....	37
3.3	Le rôle de l'entourage professionnel de la victime .....	39
1)	Le premier contact de la victime .....	39
2)	Le témoin de la situation .....	40
<b>4</b>	<b>Retours d'expérience sur les dispositifs mis en place dans les trois versants de la fonction publique .....</b>	<b>43</b>
4.1	Cellule d'écoute .....	44
	<b>FICHE 1 :</b> La cellule Thémis du ministère de la Défense .....	44
	<b>FICHE 2 :</b> La cellule STOP DISCRI et les autres outils mis en place au sein de la Gendarmerie nationale - ministère de l'Intérieur .....	48
4.2	Dispositifs d'accompagnement des victimes .....	50
	<b>FICHE 3 :</b> Le dispositif d'aide aux victimes du ministère en charge de l'agriculture .....	50
	<b>FICHE 4 :</b> Les dispositifs de prévention et de traitement des situations de violences et de harcèlement à la Direction générale des finances publiques – ministère de l'Économie et des Finances .....	51
	<b>FICHE 5 :</b> Le dispositif de prévention des violences et harcèlement dans le département du Gers.....	53
4.3	Partenariats.....	55
	<b>FICHE 6 :</b> Les dispositifs mis en œuvre par l'Agence régionale de santé de Haute-Normandie concernant les situations difficiles .....	55
	<b>FICHE 7 :</b> Les dispositifs mis en œuvre par l'Agence régionale de santé de Provence-Alpes Côte d'Azur concernant la prévention de la violence hospitalière .....	56
4.4	Information et publications .....	59
	<b>FICHE 8 :</b> Le guide juridique de lutte contre les violences et harcèlement du ministère en charge des sports .....	59
	<b>FICHE 9 :</b> La rédaction d'un guide pratique de prévention des violences et harcèlement dans le département de la Drôme .....	60
	<b>FICHE 10 :</b> L'élaboration d'un guide et de fiches réflexes par le ministère en charge des affaires sociales et de la santé afin de lutter contre les violences en milieu de santé.....	61
4.5	Événements .....	62
	<b>FICHE 11 :</b> Une conférence organisée par le ministère de l'Économie et des Finances sur les violences sexistes au travail .....	62
	<b>Annexe .....</b>	<b>65</b>
	<b>Contacts utiles, sources et bibliographie .....</b>	<b>66</b>

## Présentation des objectifs du guide

Les violences et le harcèlement sont des réalités dans la sphère professionnelle, tant dans le secteur privé que dans la fonction publique. Différentes enquêtes statistiques permettent d'apprécier l'ampleur et les formes que prennent les violences et le harcèlement, ainsi que les publics qui en sont plus particulièrement victimes.

Ainsi, l'enquête « Surveillance médicale des expositions aux risques professionnels » (SUMER, réalisée en 2010<sup>1</sup>) révèle que 22 % des salariés déclarent être confrontés systématiquement à un ou plusieurs comportements hostiles dans le cadre du travail, en particulier de la part du collectif de travail (collègues ou hiérarchie). Les fonctionnaires se déclarent plus souvent touchés que la moyenne des salariés (24 %).

À la suite de l'accord du 20 novembre 2009 sur la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique, l'accord sur la prévention des risques psychosociaux dans la fonction publique, signé le 22 octobre 2013, a réaffirmé l'importance des enquêtes statistiques sur les risques professionnels, les conditions de travail et les risques psychosociaux.

Ainsi, l'enquête « Conditions de travail - édition 2013 » offre des résultats détaillés sur les conditions de travail et les risques psychosociaux dans la fonction publique, notamment par famille de métiers<sup>2</sup>.

Elle montre que la fonction publique est plus souvent exposée aux « exigences émotionnelles » que le secteur privé. 43 % des agents de la fonction publique vivent des situations de tension dans leurs rapports avec le public ; près de 5% déclarent avoir été victimes, au cours des douze derniers mois, d'une agression physique ou sexuelle de la part du public. C'est particulièrement le cas dans les familles de métiers « Justice » (76 %) et « Action sociale » (67 %). De par la nature de leurs métiers, les agents publics doivent souvent calmer les gens (72 %) ou côtoyer des personnes en détresse (67 %). Les familles les plus exposées sont celles des « Soins », de « l'Action sociale », de la « Justice » et de la « Sécurité, défense ». Les agents de la fonction publique hospitalière, les femmes, les agents de catégorie C ont également un risque plus élevé d'avoir un travail émotionnellement exigeant.

Les agents de ces familles sont également plus souvent victimes d'agressions verbales de la part du public. C'est le cas de plus de 40 % des agents des familles « Sécurité, défense », « Action sociale », « Soins » et « Justice ». Les familles « Finances publiques » et « Éducation, formation, recherche » sont également plus exposées (33 % et 32 %) que la moyenne (29 %). Ainsi, les personnels du ministère de l'Éducation nationale déclarent faire sensiblement plus souvent l'objet de menaces et d'insultes que l'ensemble des salariés. Globalement, les agents de la fonction publique, qui travaillent plus souvent en contact avec le public, sont plus fréquemment victimes d'agressions de la part du public que les salariés du secteur privé.

Identifier les violences dont peuvent être victimes les agents de la fonction publique, les définir et les quantifier revêt ainsi une importance particulière, afin que le collectif de travail – direction, encadrant de proximité, services des ressources humaines, acteurs de la prévention – puisse apporter des solutions adéquates : protection et accompagnement des victimes ; sanctions des auteurs de violences et harcèlement ; adaptation de l'organisation du travail pour réduire le risque de survenance de violences et harcèlement.

C'est pourquoi le présent guide propose, après un rappel des définitions et des sanctions encourues, de préciser le cadre de protection contre les violences et le harcèlement, défini par le statut général de la fonction publique (I). Puis, il offre des éléments afin de prévenir les situations de harcèlement et de violences (II) et d'intervenir lorsque ces situations se réalisent (III). Enfin, le guide présente des retours d'expériences mises en place dans les trois versants de la fonction publique (IV).

1. « Subir un comportement hostile dans le cadre du travail : plus de 20 des salariés s'estiment concernés », Raphaëlle RIVALIN, Nicolas SANDERET, DARES, DARES Analyses n° 044, juin 2014.

2. Ce paragraphe et les suivants, ainsi que le tableau en annexe du présent guide sont extraits de : « Les risques psychosociaux dans la fonction publique » (p. 196, 204, 205), Emma DAVIE, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, DGAFP, décembre 2014.



# Préambule : rappel des définitions des violences et du harcèlement, et des sanctions encourues

La loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires garantit aux agents de la fonction publique une protection contre les violences physiques et verbales dont ils pourraient être victimes, ainsi que contre les situations de harcèlement sexuel ou moral. Afin de mieux appréhender ces situations, cette fiche vise à les définir et à rappeler les sanctions que peuvent encourir leurs auteurs.

## 1. Les violences

Les violences se caractérisent par un ensemble d'attitudes qui manifestent de l'hostilité ou de l'agressivité entre les individus, volontairement ou involontairement, à l'encontre d'autrui sur sa personne ou sur ses biens. Il convient de distinguer les violences verbales et les violences physiques.

### 1) Les violences verbales

Les violences verbales sont des propos excessifs, blessants, grossiers ou des provocations à la haine, à la violence ou aux discriminations. Les propos tenus sur le ton de l'humour mais qui blessent ou stigmatisent peuvent aussi être vécus par les agents qui se sentent mis en cause comme des violences verbales. Rentrent notamment dans le cadre des violences verbales :

- **les menaces**

Une menace peut être décrite comme une parole ou un acte d'intimidation exprimant le projet de son auteur de faire du mal à une autre personne ou d'endommager un bien. Il s'agit d'un signe qui laisse prévoir un acte dangereux et nuisible.

- **les injures et les diffamations**

Les infractions de diffamation et d'injure, définies par l'article 29 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, sont subordonnées à l'existence d'une atteinte à l'honneur ou à la considération. La diffamation se distingue de l'injure dans la mesure où cette dernière ne nécessite pas l'imputation ou l'allégation d'un fait qui porte atteinte à l'honneur, mais se fonde simplement sur une expression outrageante qui est une manifestation de mépris ou une invective.

- **les outrages**

Les outrages sont des injures ou offenses graves qui consistent à dépasser les limites envers une autre personne. Ce sont des paroles ou des gestes de nature menaçante de nature à porter atteinte au respect qui est dû à l'individu.

### 2) Les violences physiques

Les violences physiques englobent les violences qui portent atteinte à l'intégrité physique de l'individu. Il peut s'agir de coups et blessures qui impliquent un contact direct entre l'agresseur et sa victime. Elles se traduisent principalement par une ou des blessures aux conséquences multiples : préjudice esthétique, souffrance, handicap irréversible, voire perte de la vie. Sont par ailleurs aussi des violences physiques, les gestes ou agissements destinés à impressionner fortement, intimider, causer un choc émotionnel ou un trouble psychologique.

### 3) Les violences sexuelles

Les violences sexuelles se définissent comme étant tout acte sexuel, toute tentative d'acte sexuel, tout commentaire ou avance de nature sexuelle dirigés à l'encontre d'un individu et sans son consentement. Elles comprennent également les actes visant à un trafic de nature sexuelle

ou dirigés contre la sexualité d'une personne en utilisant la coercition. Ces violences peuvent être commises dans tout contexte et ne peuvent être atténuées par la relation qu'entretient l'agresseur avec sa victime.

Elles prennent diverses formes : les propos sexistes, les invitations trop insistantes, les attouchements et les caresses de nature sexuels, le harcèlement sexuel (cf. *infra*), l'exhibitionnisme, le chantage, les menaces, l'utilisation de la force qui peut se manifester par un baiser volé et aller jusqu'au viol. Le viol se distingue des autres agressions sexuelles en ce qu'il suppose un acte de pénétration sexuelle, de quelque nature qu'il soit, commis sur la personne d'autrui, par violence, contrainte, menace ou surprise.

## 2. Le harcèlement

Le harcèlement se caractérise par le fait d'imposer à une personne une conduite abusive qui peut porter atteinte à ses droits, à sa dignité, ou altérer son état de santé ou compromettre son avenir professionnel. Il convient de distinguer deux types de harcèlement : le harcèlement moral et le harcèlement sexuel.

### 1) Le harcèlement moral

Le harcèlement moral au travail peut être défini comme un ensemble d'agissements répétés<sup>3</sup> qui ont pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte aux droits de l'agent, et à sa dignité, d'altérer sa santé physique ou mentale ou encore de compromettre son avenir professionnel. Le harcèlement moral peut se manifester par des gestes, des paroles ou une simple attitude. Ainsi, une personne est victime de harcèlement moral lorsqu'elle est confrontée à des situations humiliantes de façon répétée, dans l'exercice de ses fonctions.

Le harcèlement moral dans le cadre professionnel se joue dans les relations interpersonnelles de travail, soit entre hiérarchie (employeur, encadrement) et subordonnés dans les deux sens, soit entre collègues (harcèlement transversal). Le harcèlement peut être individuel ou institutionnel. Différentes situations sont récurrentes :

- relation de pouvoir entre l'agent et sa victime ;
- isolement qui vise à la séparation de l'agent de son collectif de travail ;
- persécutions qui visent la surveillance permanente des faits et gestes de l'agent ;
- attaque du geste de travail qui vise la perte du sens du travail ;
- harcèlement punitif qui met les personnes en situation de justification constante.

Le harcèlement moral peut se traduire par différents détournements :

- du lien de subordination ;
- des règles disciplinaires ;
- du pouvoir de direction ;
- du pouvoir d'organisation.

3. S'il est vrai que le harcèlement moral est caractérisé dans le code pénal par agissements répétés, il est important de noter que selon les termes de l'article 1er alinéa 3 de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008, la discrimination inclut « *tout agissement lié à l'un des motifs mentionnés au premier alinéa et tout agissement à connotation sexuelle, subis par une personne et ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à sa dignité ou de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant* ». A partir de cet article, le Défenseur des droits a estimé qu'un seul acte (en l'espèce le fait d'avoir affiché dans la salle de repos d'une entreprise de la photographie d'un primate couché sur le dos avec le prénom manuscrit de l'un de ses salariés) suffisait, par sa gravité, à caractériser un harcèlement moral et une discrimination fondée sur l'origine. Il a adressé ses observations en ce sens devant les juridictions civiles saisies (décisions MLD-2013-98 du 1<sup>er</sup> juillet 2013 et MLD-2014-105 du 31 juillet 2014) et la Cour d'appel de Rennes a entériné la décision du défenseur des droits. **Cette récente jurisprudence indique donc qu'un seul acte peut suffire pour caractériser le harcèlement moral discriminatoire (cf. CA Rennes 10/12/2014 n° 14/00134).**

Il peut prendre différentes formes :

- incivilités à caractère vexatoire, refus de dialoguer et de répondre aux demandes, remarques insidieuses, sarcastiques, injurieuses, propos blessants, dénigrement et volonté de ridiculiser ;
- reproches sans motif valable, critiques continuelles du travail effectué, sanctions injustifiées basées sur des faits inexistantes ou véniels ;
- retrait des missions, privation de travail, fixation d'objectifs irréalisables, attribution d'un travail inutile, d'un travail en non-adéquation avec les compétences et/ou les capacités de l'agent, évitement des contacts, isolement ;
- modification arbitraire des conditions de travail ou des attributions essentielles du poste de travail, modification excessive des missions ou du poste de travail, etc.

Pour caractériser le harcèlement moral, plusieurs éléments doivent être réunis :

- **Des agissements répétés de harcèlement moral.** Cependant, depuis la décision récente du Défenseur des droits (décisions MLD-2013-98 du 1<sup>er</sup> juillet 2013 et MLD-2014-105 du 31 juillet 2014) entérinée par la Cour d'appel de Rennes (cf. CA Rennes 10/12/2014 n° 14/00134) un **seul acte peut suffire pour caractériser le harcèlement moral discriminatoire.**
- **Une dégradation des conditions de travail :** ces agissements ont des conséquences néfastes sur les conditions de travail, sans que l'élément intentionnel de l'auteur des faits ne soit requis. Le harcèlement est constitué dès lors que sont caractérisés des agissements ayant pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail susceptibles de porter atteinte aux droits et à la dignité du salarié, d'altérer sa santé ou de compromettre son avenir professionnel (Cass. Soc., 10 novembre 2009, n° 08-41497).
- **Une atteinte aux droits et à la dignité, une altération de la santé physique ou mentale ou le fait de compromettre l'avenir professionnel de l'agent :** à titre d'exemple, s'est rendu coupable de harcèlement moral un employeur qui avait entamé à l'encontre d'un agent une procédure de révocation, puis abandonné cette procédure, après un avis défavorable de la commission administrative paritaire, dès lors que son changement d'avis n'était pas guidé par de la clémence. En l'espèce, le juge a condamné l'employeur qui avait également retiré à l'agent une partie de ses responsabilités et mis en œuvre, puis abandonné, le projet de le faire recruter dans une autre administration, pour des raisons étrangères à des réorganisations de service rendues nécessaires par des difficultés financières. En outre, les agissements constitutifs de harcèlement moral, notamment ceux qui préjudicient à la carrière de l'agent, tels que la perte de traitement, d'avancement ou la « stagnation salariale » (CE, 22 février 2012, n° 343410), doivent donner lieu à une indemnisation du préjudice financier subi par l'agent.

Enfin, le harcèlement revêt **un caractère discriminatoire** lorsqu'il est exercé sur un agent en raison d'une caractéristique ayant spécifiquement trait à l'un des critères de discrimination prohibés par la loi.

## Les critères de discrimination prohibés par la loi en France

Une discrimination est une inégalité de traitement dans le domaine de l'emploi, du logement, de l'éducation, de la formation, de l'accès aux biens et services, de l'accès aux soins et aux services sociaux, sur le fondement des critères prohibés par la loi :

- > L'âge
- > L'apparence physique
- > L'appartenance ou non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie
- > L'appartenance ou non-appartenance, vraie ou supposée, à une nation
- > L'appartenance ou non-appartenance, vraie ou supposée, à une prétendue race
- > L'appartenance ou non-appartenance, vraie ou supposée, à une religion déterminée
- > L'état de santé
- > L'identité de genre
- > L'orientation sexuelle
- > La grossesse
- > La situation de famille
- > Le handicap
- > Le patronyme
- > Le sexe
- > Les activités syndicales
- > Les caractéristiques génétiques
- > Les mœurs
- > Les opinions politiques
- > L'origine
- > Lieu de résidence
- > La perte d'autonomie
- > La discrimination à l'égard d'une personne en raison de sa particulière vulnérabilité résultant de sa situation économique, apparente ou connue de son auteur
- > La capacité à s'exprimer dans une langue autre que le français

• **Constitue une discrimination** toute distinction opérée entre les personnes parce qu'elles ont subi ou refusé de subir des faits de harcèlement sexuel ou témoigné de tels faits, y compris si les propos ou comportements n'ont pas été répétés.

• **Constitue une discrimination directe** la situation dans laquelle, sur le fondement de l'un de ces motifs, une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne l'aura été dans une situation comparable.

• **Constitue une discrimination indirecte** une disposition, un critère ou une pratique neutre en apparence, mais susceptible d'entraîner, pour l'un des motifs mentionnés précédemment, un désavantage particulier pour des personnes par rapport à d'autres personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un but légitime et que les moyens pour réaliser ce but ne soient nécessaires et appropriés.

• **La discrimination inclut :**

1° Tout agissement lié à l'un des motifs mentionnés au premier alinéa et tout agissement à connotation sexuelle, subis par une personne et ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à sa dignité ou de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant ;

2° Le fait d'enjoindre à quiconque d'adopter un comportement prohibé.

Toutefois, ce principe ne fait pas obstacle aux différences de traitement fondées sur les motifs visés à l'alinéa précédent lorsqu'elles répondent à une exigence professionnelle essentielle et déterminante et pour autant que l'objectif soit légitime et l'exigence proportionnée.

## 2) Le harcèlement sexuel

Le harcèlement sexuel peut se manifester par des propos ou gestes à connotation sexuelle, par une attitude particulièrement insistante malgré des refus répétés ou encore par des propositions de nature sexuelle. Dans son arrêt du 15 janvier 2014 « SA La Poste », le Conseil d'État a estimé qu'une attitude déplacée visant à obtenir des faveurs sexuelles était constitutive de harcèlement sexuel<sup>4</sup>.

Deux types de harcèlement sexuel sont distingués : celui qui repose sur la répétition d'actes de harcèlement et celui qui résulte de la commission d'un seul acte.

Le premier type de harcèlement sexuel se caractérise par le fait d'imposer à une personne, de façon répétée, des propos ou des comportements à connotation sexuelle. La loi n° 2012-954 du 6 août 2012 prévoit que ces propos ou comportements à connotation sexuelle :

- soit portent atteinte à la dignité de cette personne en raison de leur caractère dégradant ou humiliant ;
- soit créent à son encontre une situation intimidante, hostile ou offensante.

Cette définition recouvre des comportements de toute nature (propos, gestes, envois ou remises de courriers ou d'objets, attitudes, etc.) qui sont imposés à la victime, qui sont répétés et qui présentent une connotation sexuelle. Le non-consentement de la victime est ainsi un des éléments constitutifs du délit, qui suppose des actes imposés par leur auteur, et donc subis et non désirés par la victime. La loi n'exige toutefois nullement que la victime ait fait connaître de façon expresse et explicite à l'auteur des faits qu'elle n'était pas consentante. L'absence de consentement, dès lors qu'elle n'est pas équivoque, peut résulter du contexte dans lequel les faits ont été commis. Un faisceau d'indices peut conduire le juge à retenir une situation objective d'absence de consentement (par exemple, silence permanent face aux agissements, ou demande d'intervention adressée à des collègues ou à un supérieur hiérarchique).

La condition de répétition des actes exige simplement que les faits aient été commis à au moins deux reprises. Elle n'impose pas qu'un délai minimum sépare les actes commis, ces actes pouvant être répétés dans une très courte période de temps. De plus, il convient de souligner qu'il suffit que les comportements ou les actes revêtent une connotation sexuelle, ce qui n'exige donc pas qu'ils présentent un caractère explicitement et directement sexuel.

Pour être punissables, ces comportements doivent soit porter atteinte à la dignité de la victime en raison de leur caractère dégradant ou humiliant, soit créer à l'encontre de la victime une situation intimidante, hostile ou offensante. La première hypothèse recouvre les propos ou comportements ouvertement sexistes, grivois, obscènes, tels que des paroles ou écrits répétés constituant des provocations, injures ou diffamations, même non publiques, commises en raison du sexe ou de l'orientation ou de l'identité sexuelle de la victime. Il peut s'agir de comportements homophobes ou dirigés contre des personnes transsexuelles ou transgenres. La seconde hypothèse correspond aux cas dans lesquels, même si le comportement ne porte pas en lui-même atteinte à la dignité, il a pour conséquence de rendre insupportable les conditions de vie, de travail ou d'hébergement, de la victime. Ce peut être par exemple le cas lorsqu'une personne importune quotidiennement son ou sa collègue, en lui adressant sans cesse à cette fin des messages ou des objets à connotation sexuelle, alors que ce dernier ou cette dernière lui a demandé de cesser ce comportement.

4. CE, 15 janv. 2014, « SA La Poste », req. n° 362495 : « Considérant [...] qu'il ressort également des pièces du dossier et, notamment, des témoignages de différentes personnes et de celui du médecin de prévention de La Poste, que M.B..., chef d'équipe affecté à un centre de tri, a eu, à l'égard de plusieurs des agents féminins placés sous son autorité, un comportement indécent persistant, malgré une première mise en garde dans son précédent poste ; qu'il a, en particulier, tenu des propos déplacés visant à obtenir des faveurs sexuelles, accompagnés de gestes de privauté, à l'un de ces agents, affecté au guichet, qu'il a renouvelés durant une longue période et qui ont attiré sur elle, en raison de ses refus réitérés, les moqueries de ses collègues devant des clients de l'agence ; que le rapport du médecin de prévention, établi dans le cadre de la procédure d'enquête, fait état de la souffrance de l'intéressée, ainsi que du malaise de deux anciennes guichetières, ayant subi les mêmes comportements lors de leur prise de fonction dans ce bureau de poste ; que ces faits sont constitutifs de harcèlement sexuel, au sens des dispositions précitées de l'article 6 ter de la loi du 13 juillet 1983 ».

Le deuxième type de harcèlement est, par assimilation, le fait, même non répété, d'user de toute forme de pression grave, dans le but réel ou apparent d'obtenir un acte de nature sexuelle, que celui-ci soit recherché au profit de l'auteur des faits ou au profit d'un tiers. Dans le milieu professionnel, le harcèlement sexuel peut être caractérisé même s'il n'y a aucune relation hiérarchique entre l'auteur et la victime (entre deux collègues de même niveau, de deux services différents, par exemple, etc.). Ce type de harcèlement sexuel peut, par exemple, se manifester à l'occasion d'un unique entretien d'embauche.

La notion de pression grave recouvre en pratique des hypothèses très variées dans lesquelles une personne tente d'imposer un acte de nature sexuelle à la victime en contrepartie :

- soit d'un avantage recherché par cette dernière, comme l'obtention d'un emploi ;
- soit de l'assurance qu'elle évitera une situation particulièrement dommageable, telle qu'un licenciement ou une mutation dans un emploi non désiré, etc.

Toutes ces contreparties constituent ainsi des pressions dont le caractère de gravité s'appréciera au regard du contexte, et plus précisément des relations existant entre le harceleur et sa victime, de la situation dans laquelle se trouve cette dernière, et de sa capacité plus ou moins grande à résister à la pression dont elle est l'objet.

La nature de l'acte sexuel recherché peut être diverse et n'est pas limitée à une relation sexuelle. Il peut s'agir de tout acte de nature sexuelle, notamment les simples contacts physiques destinés à assouvir un fantasme d'ordre sexuel, voire à accentuer ou provoquer le désir sexuel. Il est précisé que la finalité peut-être réelle ou apparente afin de ne pas exiger la démonstration d'un dol spécial chez l'auteur des faits, parfois délicat à caractériser. Cela permet de sanctionner les personnes qui agissent sans avoir vraiment l'intention d'obtenir un acte sexuel, par exemple par jeu ou dans le seul but d'humilier la victime, ou afin d'obtenir sa démission, dès lors que, de façon objective et apparente, les pressions ne pouvaient que donner l'impression à la victime comme aux tiers qui ont pu en être les témoins, qu'un acte de nature sexuelle était recherché.

Enfin, devant des comportements susceptibles d'être qualifiés de harcèlement sexuel, il importe de vérifier s'ils ne sont pas constitutifs d'une agression sexuelle (cf. 1.3).

### **3. Les agissements sexistes**

Les agissements sexistes sont désormais prohibés dans le statut général des fonctionnaires, à l'article 6 *bis* de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et à l'article L. 1142 2 1 du code du travail.

Les agissements sexistes sont définis par la loi comme étant « *tout agissement lié au sexe d'une personne, ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à sa dignité ou de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant.* »

Le rapport du Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes sur le sexisme dans le monde du travail relève sept manifestations du sexisme ordinaire dans le monde du travail :

- les remarques et les blagues sexistes qui visent à dissimuler le sexisme sous le masque de l'humour ;
- les incivilités peuvent être la marque de comportements sexistes si elles sont adressées uniquement aux individus d'un même sexe ;
- l'obligation de se conformer aux stéréotypes de sexe, cette forme de sexisme peut se manifester par des injonctions ou de simples remarques des collègues de travail qui incitent l'individu à montrer qu'il maîtrise les codes sociaux de son sexe ;
- les interpellations familières qui visent à placer l'individu qui en est l'objet dans une forme de paternalisme infantilisant ;
- la séduction qui sexualise les rapports à autrui et ramène l'individu séduit au statut d'individu-objet ;

- la valorisation des spécificités complémentaires d'un sexe par rapport à l'autre, ce type de sexisme consiste à attribuer à un sexe un registre de compétences uniques et empêcher l'accès à d'autres fonctions ou activités ;
- les considérations sexistes sur la maternité et les « charges familiales », ces remarques culpabilisent les agents qui assument des charges quant à leur capacité de travail.

Avec la prohibition des agissements sexistes introduites à l'article 6 *bis* de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 précitée, par la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, ces propos ou attitudes peuvent engager la responsabilité disciplinaires de leur auteur lorsqu'ils ont pour objet ou pour effet de porter atteinte à la dignité de la victime ou de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant. Par ailleurs, l'agent victime de tels agissements ne peut subir de mesures de représailles en raison du fait qu'il aurait subi ou refusé de subir de tels faits, ou qu'il aurait fait appel à une cellule d'écoute, exercé un recours hiérarchique ou une action en justice. Il convient de rappeler que les formes de sexisme les plus extrêmes, les violences sexuelles, peuvent quant à elles donner lieu, non seulement à des poursuites disciplinaires, mais aussi à des poursuites pénales (voir encadré *infra*).

### Les violences et le harcèlement : rappels juridiques et sanctions encourues

Le statut général des fonctionnaires rappelle l'obligation de protéger les agents qui, dans l'exercice de leurs fonctions, sont victimes de situations de harcèlement ou de violence. Des sanctions disciplinaires doivent par ailleurs être prises à l'encontre des auteurs de ces actes s'ils exercent au sein de l'administration. Face à des situations graves, il est possible d'engager des procédures judiciaires afin que la victime puisse obtenir réparation. Les agents publics ont le devoir de signaler au procureur de la République les crimes et délits dont ils ont connaissance au cours de l'exercice de leurs fonctions (article 40 alinéa 2 du code de procédure pénal). C'est pourquoi il convient de rappeler quelles sont les sanctions, notamment pénales, encourues par les auteurs d'actes de violence ou de harcèlement.

#### Le harcèlement moral

Le harcèlement moral est un délit et une faute disciplinaire définis de la même façon dans le code pénal (article 222-33-2), dans le code du travail (article L. 1152-1), et dans le statut général des fonctionnaires (article 6 *quinquiès* de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983). Au pénal, les auteurs de harcèlement moral au travail sont passibles de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende.

#### Le harcèlement sexuel

Le harcèlement sexuel est un délit puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende. Ces peines peuvent être portées à trois ans d'emprisonnement et à 45 000 euros d'amende en cas de circonstances aggravantes. La loi prévoit cinq cas constitutifs de circonstances aggravantes du harcèlement sexuel (code pénal, article 222-33) :

- le fait pour une personne d'abuser de l'autorité que lui confèrent ses fonctions ;
- le fait de commettre le harcèlement sur un mineur de quinze ans ;
- le fait d'exercer le harcèlement sur une personne dont la vulnérabilité en raison de son âge, d'une maladie, d'une infirmité, d'une déficience physique ou psychique ou d'un état de grossesse est apparente ou connue de son auteur ;
- le fait d'exercer le harcèlement sur une personne dont la particulière vulnérabilité ou dépendance résultant de la précarité de la situation économique ou sociale est apparente ou connue de son auteur ;
- le fait d'exercer le harcèlement à plusieurs.

Le harcèlement sexuel constitue en outre une faute disciplinaire pouvant donner lieu à sanction disciplinaire en vertu de l'article 6 *ter* du statut général des fonctionnaires.

### **Les violences verbales**

La notion de violence verbale renvoie à plusieurs infractions, notamment l'injure et la diffamation. La responsabilité civile de l'auteur de violences verbales peut être engagée dès lors que la victime peut démontrer qu'elle a subi un dommage du fait des violences. En matière de responsabilité pénale, il faut revenir à la distinction entre injure et diffamation. Plusieurs cas de figures se présentent :

- **Une injure non publique** envers une personne et non-précédée de provocation est punie de l'amende prévue pour les contraventions de 1<sup>ère</sup> classe, conformément à l'article R. 621-2 du code pénal.
- **La diffamation non publique** et non-précédée de provocation est punie du même type d'amende conformément à l'article R. 621-1 du code pénal.
- **L'outrage adressé à une personne chargée d'une mission de service public** est un délit puni conformément aux dispositions de l'article 433-5 du code pénal par 7 500 euros d'amende. Toujours selon le même article, il est puni d'une même amende et de six mois d'emprisonnement s'il est adressé à une personne dépositaire de l'autorité publique ou s'il est adressé à une personne chargée d'une mission de service public et qu'il est commis à l'intérieur d'un établissement scolaire ou éducatif. Des peines aggravées sont prévues lorsque l'outrage est commis en réunion.
- **Les injures et diffamations qui présentent un caractère discriminatoire** peuvent, quant à elles, donner lieu à une amende prévue pour les contraventions de 4<sup>ème</sup> classe, conformément aux articles R. 624-3 et R. 624-4 du code pénal.
- La loi du 29 juillet 1881 (article 33) détermine la sanction en matière **d'injure publique envers des particuliers**. Celle-ci est de 12 000 euros et la peine peut être portée à six mois d'emprisonnement et 22 500 euros d'amende si ces injures comportent un caractère discriminatoire.
- Au sujet des **diffamations publiques**, la loi du 29 juillet 1881 (article 32) dispose que celles-ci sont punies d'une amende de 12 000 euros. La peine peut être portée à 45 000 euros d'amende et un an d'emprisonnement (ou l'une de ces deux peines seulement) si la diffamation revêt un caractère discriminatoire à l'encontre d'un groupe ou d'une personne.
- Trois cas de figure existent en ce qui concerne les **menaces** : si la menace porte sur une destruction qui entraînerait un « dommage léger », l'article R.631-1 du code pénal s'applique (ce sera une contravention pénale de 1<sup>ère</sup> classe passible d'une amende de 38 euros) ; si la menace porte sur une destruction qui n'entraînerait « pas de danger pour les personnes », l'article R.634-1 du code pénal s'applique (ce sera une contravention de 4<sup>e</sup> classe passible d'une amende de 750 euros) ; enfin si la menace porte sur une destruction jugée « dangereuse pour les personnes » : l'article 322 12 du code pénal s'applique (ce sera un délit punissable d'une amende de 7 500 euros et de 6 mois d'emprisonnement).

### **Les violences physiques**

Les violences physiques recouvrent l'ensemble des infractions pénales et des circonstances aggravantes constituées par une atteinte à l'intégrité des personnes. En fonction de la gravité des violences, de la personnalité de leur auteur ou des victimes et des circonstances de leurs commissions, le code pénal prévoit des sanctions différentes aux articles 222-7 et suivants. Les coups et blessures volontaires, même s'il n'y a pas de lésion ou de blessure, sont punis par une contravention de IV<sup>e</sup> classe (jugée par le Tribunal de police). S'ils entraînent une incapacité de travail de plus de trois mois, ce sont des délits passibles de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende. S'ils entraînent une mutilation ou une infirmité permanente, la peine encourue est de dix ans de prison et de 150 000 euros d'amende. Enfin si la violence volontaire entraîne la mort, elle constitue un crime puni de quinze ans d'emprisonnement. Ces peines peuvent être aggravées en fonction des circonstances de la survenue de l'acte.

### Les violences sexuelles

Le code pénal distingue plusieurs types d'agressions sexuelles :

- **L'exhibition** est un délit qui réside dans le fait d'imposer une exhibition sexuelle à la vue d'une personne non-consentante dans un lieu accessible aux regards du public. Elle est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende (code pénal, article 222-32).
- **Les délits d'atteinte sexuelle** concernent les relations sexuelles entre les mineurs de 15 ans et les majeurs. Même consenties, ces relations peuvent être punies de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende (code pénal, article 227-25) ou de dix ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende en cas de circonstances aggravantes (code pénal, article. 227-26).
- **Les attouchements de nature sexuelle en l'absence de consentement ou la tentative de ce type d'attouchements** sont des délits punis de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende (code pénal, article. 222-27) ; ils peuvent être punis de sept ans d'emprisonnement et de 100 000 euros d'amende en cas de circonstances aggravantes (code pénal, article 222-28 et 222-29) ou de dix ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende lorsqu'ils sont commis sur un mineur de quinze ans ou sur une personne vulnérable et qu'ils s'accompagnent de circonstances aggravantes (code pénal, article 222-29-1 et 222-30).
- **Le viol** est un crime qui correspond à toute acte de pénétration sexuelle, de quelque nature que ce soit, commis sur la personne d'autrui par violence, contrainte, menace ou surprise ; il est puni de quinze ans de réclusion criminelle (code pénal, article 222-23), de vingt ans si des circonstances aggravantes accompagnent l'acte (code pénal, article 222-24,, de trente ans si le viol a entraîné la mort de la victime (code pénal, article 222-25) et, enfin, de la réclusion criminelle à perpétuité lorsque des actes de tortures ou de barbaries sont commis en plus du viol (code pénal, article. 222-26).

### Les agissements sexistes

L'article 6 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précitée, par la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, dispose que « *Aucun fonctionnaire ne doit subir d'agissement sexiste, défini comme tout agissement lié au sexe d'une personne, ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à sa dignité ou de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant* » et qu'« *Est passible d'une sanction disciplinaire tout agent ayant procédé ou enjoint de procéder aux agissements définis ci-dessus* ».

Selon la nature de la situation en cause, des sanctions pénales peuvent également être prononcées à l'encontre des auteurs d'agissements sexistes :

- Les injures publiques à caractère sexiste sont punissables d'une amende pouvant aller jusqu'à 22 500 euros et d'une peine de prison d'une durée maximale de six mois conformément à l'article 33 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. Les injures sexistes non publiques peuvent quant à elle donner lieu à une amende prévue pour les contraventions de 4<sup>ème</sup> classe conformément à l'article R624-4 du code pénal.
- Les infractions dont le mobile sexiste constitue une circonstance aggravante sont également un moyen d'obtenir des sanctions pénales. Par exemple, au titre de l'article 222-10 du code pénal, commettre une violence ayant entraîné une mutilation ou une infirmité permanente en raison de « l'identité sexuelle » de la victime constitue une circonstance aggravante.
- Enfin, le sexe est l'un des critères retenus pour qualifier une discrimination au sens de l'article 225-1 du code pénal, dans les domaines reconnus par l'article 225-2 du code pénal.



# 1 Connaître le cadre de la protection prévu par le statut général de la fonction publique contre les violences et le harcèlement

Dans le cadre de leurs fonctions, les agents de la fonction publique peuvent être soumis à des agressions ou des situations de harcèlement, ces actes portant gravement atteinte à la dignité des personnes qui en sont victimes. Le respect des droits et des libertés fondamentales de l'individu impose aux employeurs des trois versants de la fonction publique de protéger les victimes de ces situations de violence, qu'elles résultent de l'action d'un autre agent public ou d'un usager du service public.

La loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires définit le cadre de protection des agents de la fonction publique dans les cas où ceux-ci sont victimes de violences. Il comprend des outils de protection qui s'appliquent aux situations de violences comme à celles de harcèlement.

## 1.1 Les outils de la protection

### 1) La protection fonctionnelle

L'administration doit protéger ses agents, titulaires ou non, contre les violences, injures ou diffamations dont ils peuvent être victimes à l'occasion ou en raison de leurs fonctions. L'article 11 du statut général des fonctionnaires prévoit que « *IV.- La collectivité publique est tenue de protéger le fonctionnaire contre les atteintes volontaires à l'intégrité de la personne, les violences, les agissements constitutifs de harcèlement, les menaces, les injures, les diffamations ou les outrages dont il pourrait être victime sans qu'une faute personnelle puisse lui être imputée. Elle est tenue de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté* ».

La protection fonctionnelle dont bénéficient les agents victimes recouvre plusieurs aspects :

#### • Une obligation de prévention

Lorsque l'administration est informée précisément par l'agent de faits qui vont se produire ou qui n'ont pas pris fin, elle doit mettre en œuvre les moyens les plus appropriés pour éviter ou faire cesser les attaques auxquelles l'agent est exposé. Dans la pratique, pour les cas où l'administration est en mesure d'établir la responsabilité de l'auteur des faits, l'octroi de la protection fonctionnelle dans le cadre de la jurisprudence peut se traduire par des mesures de changement d'affectation, d'éloignement ou de suspension des fonctions de l'auteur des faits (Rép. min. n° 13166, JO Sénat 28 juillet 2011 p.1989). L'administration peut également engager une procédure disciplinaire contre l'agresseur si celui-ci est un agent public (CE, 21 novembre 1980, n° 21162 ; Rép. min. n° 3765, JO Sénat 3 juillet 2008 p. 1350).

#### • Une obligation d'assistance

Cette assistance est juridique. Il s'agit d'apporter à l'agent une aide dans les procédures juridictionnelles engagées, notamment devant les juridictions pénales. L'assistance peut se manifester par la prise en charge des honoraires d'un avocat par l'administration. L'agent demeure néanmoins libre du choix de son avocat.

Si l'agent n'a pas fixé son choix sur un défenseur particulier, l'administration pourra, si l'agent en exprime le souhait, l'accompagner dans sa décision. Même si l'agent choisit personnellement son défenseur selon des critères qui lui sont propres, sans avoir recours aux conseils de l'administration, il lui appartient de prendre contact avec le service de son administration chargé de la protection fonctionnelle, notamment afin de connaître les conditions dans lesquelles la prise en charge des frais d'avocat sera effectuée. Il convient également de rappeler que l'administration n'est pas tenue de prendre à sa charge l'intégralité de ces frais, que l'avocat soit choisi ou non parmi ceux

qu'elle propose (CE, 2 avril 2003, Chantalou, n° 249805, Lebon, p.909). Si les honoraires de l'avocat sont manifestement excessifs, l'administration a la possibilité de les discuter avec l'avocat.

#### • Une obligation de réparation

La mise en œuvre de la protection accordée à l'agent par son administration ouvre à ce dernier le droit d'obtenir directement auprès d'elle la réparation du préjudice subi du fait des attaques. Sans se substituer à l'auteur du préjudice, l'administration, saisie d'une demande en ce sens, doit assurer à l'agent une juste réparation du préjudice subi. Il lui appartient alors d'évaluer le préjudice, sous le contrôle du juge administratif. L'administration n'est pas liée par le montant des dommages-intérêts alloués par le juge pénal (CE, 17 décembre 2004, Barrucq, n° 265165).

Divers préjudices sont susceptibles d'être indemnisés sur ce fondement. La jurisprudence reconnaît notamment la réparation des préjudices matériels et moraux (CE, Sect. 28 mars 1969, Jannès, n° 73250 ; CE, 21 décembre 1994, Mme Laplace n° 140066, CE, 8 décembre 2004, req. n° 265166 et 265167, CAA Paris, 30 avril 2013, n° 10PA03867) ou corporels.

Dès lors que les conditions légales sont réunies, la protection fonctionnelle présente un caractère impératif et ne peut être refusée que pour des motifs d'intérêt général dûment justifiés (CE, 14 février 1975, Sieur Teitgen, n° 87730) ou de faute personnelle de l'agent détachable du service. Par conséquent, le refus de protection ne reposant sur aucun motif d'intérêt général est illégal. Cette illégalité engage la responsabilité de l'administration qui est condamnée à indemniser l'agent (CE, 17 mai 1995, n° 141635).

Enfin, le droit à la protection fonctionnelle ne dispense pas l'administration de l'obligation de résultat qui s'impose à elle en matière de sécurité des agents publics. Dans son arrêt « Hôpitaux civils de Colmar » du 20 mai 2016 n° 387571 le Conseil d'État a jugé « *que la circonstance qu'un agent soit susceptible de bénéficier de la protection de la collectivité qui l'emploie pour obtenir réparation d'un préjudice qu'il estime avoir subi ne fait pas obstacle à ce qu'il recherche, à raison des mêmes faits, la responsabilité pour faute de cette collectivité* ». La responsabilité pour faute dans l'organisation des services de l'employeur peut donc être recherchée par l'agent, si une telle faute est à l'origine du préjudice subi, alors même que l'employeur a accordé la protection fonctionnelle.

### L'extension de la protection fonctionnelle aux ayants-droits de l'agent public

En principe, la protection fonctionnelle ne s'applique qu'aux agents publics et non à leurs proches. Cependant le législateur a prévu plusieurs cas d'extension de la protection fonctionnelle aux ayants-droits des agents victimes d'attaques. Les conjoints, enfants et ascendants directs des agents publics peuvent bénéficier de la protection fonctionnelle dans trois situations distinctes :

- en tant que proches des agents mentionnés à l'article 112 de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure et à l'article L.4123-10 du code de la défense, ils ont été victimes de menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages ;
- en cas de décès d'un agent public (mentionné à l'article 112 de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003) dans l'exercice ou du fait de ses fonctions, les ayants-droits de l'agent en question peuvent bénéficier d'une protection fonctionnelle à raison des faits qui ont entraînés le décès ou à raison des faits commis postérieurement au décès, mais du fait des fonctions exercées par l'agent décédé ;
- enfin, les enfants mineurs des magistrats, fonctionnaires civils et agents non-titulaires de l'État décédés ou dans l'incapacité de gagner leur vie par le travail suite à l'accomplissement d'une mission ayant comporté des risques particuliers peuvent bénéficier d'une protection fonctionnelle.

Plus récemment, la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a modifié l'article 11 du statut général des fonctionnaires pour permettre à l'administration d'accorder la protection fonctionnelle aux ayants-droits des agents publics dans les conditions suivantes :

- « V.- La protection peut être accordée, sur leur demande, au conjoint, au concubin, au partenaire lié par un pacte civil de solidarité au fonctionnaire, à ses enfants et à ses ascendants directs pour les instances civiles ou pénales qu'ils engagent contre les auteurs d'atteintes volontaires à l'intégrité de la personne dont ils sont eux-mêmes victimes du fait des fonctions exercées par le fonctionnaire.

« Elle peut également être accordée, à leur demande, au conjoint, au concubin ou au partenaire lié par un pacte civil de solidarité qui engage une instance civile ou pénale contre les auteurs d'atteintes volontaires à la vie du fonctionnaire du fait des fonctions exercées par celui-ci. En l'absence d'action engagée par le conjoint, le concubin ou le partenaire lié par un pacte civil de solidarité, la protection peut être accordée aux enfants ou, à défaut, aux ascendants directs du fonctionnaire qui engagent une telle action. »

## 2) La suspension

La suspension de fonctions prévue à l'article 30 du statut général des fonctionnaires consiste à éloigner provisoirement du service l'agent, titulaire ou non, auteur d'une faute grave, qu'il s'agisse d'un manquement à ses obligations professionnelles ou d'une infraction de droit commun. La suspension peut être prononcée lorsque les faits imputés à l'intéressé présentent un caractère suffisant de vraisemblance et de gravité (CE, 11 juin 1997, n° 142167).

Il s'agit d'une mesure conservatoire (CE Ass., 13 juillet 1966, FEN, n° 52641), par définition temporaire, prise avant qu'une sanction disciplinaire soit éventuellement prononcée par l'autorité ayant le pouvoir disciplinaire ou une mesure décidée par l'autorité judiciaire et qui ne préjuge pas de ce qui sera ultérieurement décidé sur le plan pénal ou disciplinaire. Du fait de sa nature conservatoire, l'agent suspendu conserve son traitement, l'indemnité de résidence et le supplément familial de traitement. La mesure de suspension est une mesure préventive, dictée par l'urgence et l'intérêt du service, destinée à mettre fin au trouble que pourrait créer, au sein du service, la présence de l'agent public en cause.

## 3) La procédure d'alerte

La procédure d'alerte est un mécanisme permettant à un agent de signaler à l'autorité en charge de la sécurité et de la protection de la santé des agents du service une situation de travail dont il a un motif raisonnable de penser qu'elle présente un danger grave et imminent pour sa vie ou sa santé, ainsi que toute défectuosité constatée dans les systèmes de protection.

De même, un membre du CHSCT qui constate un danger grave et imminent, notamment par l'intermédiaire d'un agent qui a fait usage de la procédure d'alerte (cf. *infra*), en avise immédiatement l'autorité en charge de sécurité et de la protection de la santé des agents.

L'existence de la procédure d'alerte est garantie dans les trois versants de la fonction publique<sup>5</sup>. Le recours à cette procédure peut être effectué directement par l'agent de manière orale ou via le CHSCT informé par un agent de la situation de danger grave et imminent. Dans ce dernier cas, le CHSCT doit aviser immédiatement l'autorité compétente ou son représentant de la situation dont il a été informé. De plus, le signalement doit toujours être inscrit de manière formalisée dans un registre spécial tenu sous la responsabilité de l'autorité en charge de la protection des agents. Le CHSCT est toujours tenu informé de la situation en cause.

5. Articles 5-6 et 5-7 du décret n° 82-453 du 28 mai 1982 pour la fonction publique d'État, articles 5-1 et 5-1 du décret n° 85-603 du 10 juin 1985 pour la fonction publique territoriale, titre III du livre 1<sup>er</sup> de la quatrième partie du code du travail pour la fonction publique hospitalière.

#### 4) Le droit de retrait

L'exercice du droit de retrait permet à un agent qui estime avoir un motif raisonnable de penser qu'il est exposé à un danger menaçant sa vie, sa santé ou son intégrité physique de se retirer de son poste. Pour que le retrait soit justifié, il faut que le danger auquel est exposé l'agent réponde aux critères de **gravité** et d'**imminence**.

Le danger en cause doit donc être grave. Cela signifie qu'il s'agit d'un danger susceptible de produire un accident ou une maladie entraînant la mort ou paraissant devoir entraîner une incapacité permanente ou temporaire prolongée. La notion de danger ne recouvre, en revanche, pas les activités professionnelles dangereuses par nature et se distingue du risque habituel lié à l'activité professionnelle.

Le danger en cause doit également être imminent, c'est-à-dire qu'il doit se caractériser par le fait d'être susceptible de se réaliser brutalement dans un délai rapproché. L'imminence du danger suppose qu'il ne se soit pas encore réalisé mais qu'il soit susceptible de se concrétiser dans un bref délai. Il convient de souligner que cette notion n'exclut pas celle de « risque à effet différé » ; ainsi, par exemple, une pathologie cancéreuse résultant d'une exposition à des rayonnements ionisants peut se manifester après un long temps de latence, mais le danger d'irradiation, lui, est bien immédiat. L'appréciation se fait donc au cas par cas.

Le droit de retrait s'exerce selon des modalités précises. Il impose préalablement ou de façon concomitante la mise en œuvre de la procédure d'alerte évoquée précédemment. Il doit être exercé d'une telle manière qu'il ne crée pas pour autrui une nouvelle situation de danger grave ou imminent. À la suite du signalement d'un danger grave et imminent, soit par l'agent directement concerné, soit par un membre du CHSCT, l'autorité administrative en charge de la sécurité et de la protection de la santé des agents ou son représentant doit procéder sur le champ à une enquête associant les membres du CHSCT.

## 1.2 L'exercice de la protection

### 1) Contre les violences

Le cadre de protection fonctionnelle, défini à l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983, concerne notamment les violences dont peuvent faire l'objet les agents titulaires ou non-titulaires de la fonction publique dans l'exercice de leurs fonctions.

Les attaques contre les agents peuvent prendre la forme de celles énumérées à l'article 11 de la loi précitée : les atteintes à l'intégrité de la personne, les violences, les agissements constitutifs de harcèlement, les menaces, les injures, les diffamations ou les outrages. Toutefois, la jurisprudence considère que cette liste n'est pas exhaustive et que l'administration est tenue de protéger les agents publics contre toutes formes d'attaques, quel que soit leur auteur, dès lors que celles-ci répondent aux conditions cumulatives suivantes :

- les attaques ont pour but de nuire à l'agent en raison de ses fonctions ou de sa qualité de fonctionnaire ou d'agent public (CE, 6 novembre 1968, Morichère, n° 70283). La protection de l'administration ne peut être obtenue par l'agent en l'absence d'attaque dirigée contre lui (CE, 24 février 1995, Vasseur, req. n° 112538), pour des faits involontairement commis (ex : accidents de la circulation, cf. CE, 9 mai 2005, Afflard, req. n° 260617) ou dans le cas d'activités motivées par un intérêt personnel (CE, 10 décembre 1971, Vacher-Desvernais, Rec. p. 758) ;
- elles sont dirigées contre la personne de l'agent public (violences physiques, menaces verbales ou écrites : CE, 16 décembre 1977, Vincent, req. n° 4344) ou contre ses biens personnels (CE, 6 novembre 1968, Benejam, n° 70282) ;
- elles doivent être réelles : pour prétendre à la protection fonctionnelle, l'agent public doit établir la matérialité des faits dont il se dit victime et le préjudice direct qu'il a subi (CAA Paris, 16 mai 1989, req. n° 89PA00078).

Il appartient à l'autorité administrative de qualifier juridiquement les faits d'« attaques » au sens de la loi du 13 juillet 1983, sous le contrôle du juge administratif. La qualification juridique des faits peut être renforcée par la qualification légale telle qu'elle est prévue par le code pénal. Considérant la diversité de circonstances justifiant l'octroi de la protection, les mesures susceptibles d'être mises en œuvre dans ce cadre sont multiples. Le choix des moyens les plus appropriés aux circonstances de l'espèce appartient à l'administration (CE, 21 février 1996, De Maillard, n° 155915), sous réserve que les mesures prises puissent être regardées comme constituant la protection exigée par les textes législatifs (CE, 18 mars 1994, Rimasson, req. n° 92410).

Il est recommandé de mettre en œuvre les mesures de protection dans les meilleurs délais dès que la décision de protection est accordée. En cas d'attaque imminente ou d'atteintes déjà portées à l'intégrité de l'agent, la collectivité est tenue de mettre en œuvre sa protection, par tout moyen utile, pour prévenir ou faire cesser ces attaques, ou les réparer, dès que les faits sont portés à sa connaissance et que leur réalité est établie.

## 2) Contre le harcèlement

Les dispositions de la loi du 13 juillet 1983 s'appliquent aussi aux cas de harcèlement dont sont victimes les agents titulaires ou non-titulaires de la fonction publique. La loi n°2016-483 du 20 avril 2016 a d'ailleurs mentionné expressément les agissements constitutifs de harcèlement au IV de l'article 11 du statut général des fonctionnaires. La circulaire du 4 mars 2014 relative à la lutte contre le harcèlement dans la fonction publique rappelle les nouvelles dispositions relatives aux délits de harcèlement sexuel et moral prévues par la loi n°2012-954 du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel et décrit leur effet dans les trois versants de la fonction publique. La circulaire évoque également les obligations des employeurs de la fonction publique et leur nécessaire mobilisation dans la mise en place des mesures préventives à l'encontre des faits de harcèlement. Ainsi, avant même l'intervention du législateur en 2016, le juge administratif avait déjà eu l'occasion d'affirmer que le fait qu'un agent fasse l'objet de harcèlement justifie que la protection fonctionnelle lui soit accordée (CE 12 mars 2010 n° 308974).

Les articles 6 *ter* et 6 *quinquiès* de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 relative aux droits et obligations des fonctionnaires visent à protéger le fonctionnaire contre le harcèlement sexuel et contre le harcèlement moral. La loi protège l'ensemble des personnes qui ont été confrontées à une situation de harcèlement moral ou sexuel. Sont ainsi visés les agents :

- qui ont subi ou refusé de subir les agissements de harcèlement moral ou sexuel ;
- qui ont exercé un recours auprès d'un supérieur hiérarchique ou engagé une action en justice visant à faire cesser les agissements en cause ;
- qui ont « témoigné de tels agissements » ou qui les ont « relatés ».

Il s'agit de protéger non pas uniquement la personne harcelée, mais aussi toute personne ayant témoigné ou dénoncé des faits de harcèlement.

Enfin, la charge de la preuve est allégée en matière de harcèlement. Une fois que l'agent qui s'estime victime de harcèlement fournit un faisceau d'indices qui permet de supposer l'existence de tels faits, la charge de la preuve du contraire incombe à l'administration.

Ainsi le Conseil d'État a jugé qu'il appartient à un agent public qui soutient avoir été victime d'agissements constitutifs de harcèlement moral, de soumettre au juge des éléments de fait susceptibles de faire présumer l'existence d'un tel harcèlement, il incombe ensuite à l'administration de produire, en sens contraire, une argumentation de nature à démontrer que les agissements en cause sont justifiés par des considérations étrangères à tout harcèlement (CE 11 juillet 2011 n° 321225).

**S'agissant du harcèlement sexuel**, les dispositions de l'article 6 *ter* de la loi du 13 juillet 1983 reprennent désormais la nouvelle définition du délit de harcèlement sexuel prévue par l'article 222-33 du code pénal. Outre la symétrie adoptée avec le code pénal sur les éléments constitutifs de l'incrimination, la nouvelle rédaction de l'article 6 *ter* de la loi du 13 juillet 1983 précitée a retenu la même présentation que l'article 6 *quinquiès* de cette loi relatif au harcèlement moral. Un principe de non-discrimination s'applique pour les agents victimes de harcèlement

sexuel. Ainsi, toute mesure de rétorsion en lien avec le harcèlement concernant notamment le recrutement, la titularisation, la formation, l'évaluation, la notation, la discipline, la promotion, l'affectation et la mutation est interdite à l'égard d'un agent public qui a subi ou refusé de subir des faits de harcèlement sexuel, y compris si les propos ou comportements n'ont pas été répétés, qu'il ait engagé un recours auprès d'un supérieur hiérarchique ou une action en justice visant à faire cesser ces faits ou agissements, qu'il ait témoigné de tels faits ou agissements, ou qu'il les a relatés.

**S'agissant du harcèlement moral**, comme pour le harcèlement sexuel, la loi organise une protection contre toute mesure de rétorsion en lien avec le harcèlement. Il peut s'agir notamment des mesures concernant le recrutement, la titularisation, la formation, l'évaluation, la notation, la discipline, la promotion, l'affectation et la mutation. En cas de recours devant le juge administratif, celui-ci, pour apprécier s'il y a effectivement eu harcèlement moral, doit tenir compte des comportements respectifs de l'agent auquel le harcèlement est reproché et de l'agent qui estime en avoir été victime. Cependant, lorsque l'existence du harcèlement moral est établie, il ne peut pas être tenu compte du comportement de l'agent qui en a été victime pour atténuer les conséquences dommageables qui en ont résulté pour lui (CE, 11 juillet 2011, n°321225). Le juge a également précisé qu'un agent ne peut être sanctionné disciplinairement à la suite d'une dénonciation publique de faits constitutifs de harcèlement moral, même si cette dénonciation discrédite l'administration, sauf s'il manque à son devoir de réserve. En effet, conformément à la jurisprudence administrative valable pour les cas de harcèlement sexuel comme ceux de harcèlement moral, une sanction est justifiée si, dans ses propos, l'agent accroît abusivement le discrédit porté sur l'administration en effectuant des descriptions ou des critiques qui excèdent, par leur tonalité et leur contenu, le cadre dans lequel les faits de harcèlement se sont produits, le cercle des personnes impliquées et le contexte qui l'a rendu possible (CAA Marseille 27 septembre 2011 n°09MA02175).

De plus, dans un arrêt du 19 juin 2014, le Conseil d'État a posé le principe de la possibilité d'un référé-liberté en cas de harcèlement moral. Le Conseil d'État a ainsi fait entrer dans le champ des libertés fondamentales le droit pour un agent de ne pas être soumis à des faits de harcèlement moral. C'est la première fois qu'une procédure d'urgence est ouverte aux agents en situation de harcèlement moral. L'agent victime peut dès lors avoir recours à la procédure d'urgence du référé-liberté ouverte par l'article L. 521-2 du code de justice administrative aux termes duquel *« saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures. »* L'agent doit prouver :

- la situation d'urgence ;
- une atteinte grave et manifestement illégale.

Le juge a l'obligation de statuer dans les 48 heures, ce qui réduit considérablement le délai d'examen de la situation en cause par rapport au délai de jugement d'un recours contentieux classique (de 10 mois en moyenne).

## 2 Prévenir les situations de violences et de harcèlement dans la fonction publique

Afin de prévenir le risque de la survenue de situations de harcèlement et de violences, les administrations sont tenues de mettre en œuvre des mesures de prévention qui permettent, soit d'éliminer en amont le risque de manifestation de ces situations, soit de donner aux agents les outils nécessaires pour réagir efficacement s'ils en sont victimes ou témoins.

La prévention revêt une importance toute particulière. En effet, les conséquences pour la victime peuvent être graves s'il n'est pas mis fin rapidement à la situation en cause. Il faut souligner que la logique préventive passe d'abord, dans la fonction publique, par un plein exercice de la responsabilité hiérarchique. En effet, des dispositions réglementaires prévoient le régime de responsabilité des autorités hiérarchiques dans la prévention des risques professionnels. La première des obligations repose sur le devoir, pour l'autorité hiérarchique, de faire cesser l'existence de troubles dans le service. Le statut général de la fonction publique prévoit un certain nombre de dispositions en matière de prévention, relevant de principes généraux liés aux obligations déontologiques ou de domaines plus spécifiques, tels que l'hygiène, la sécurité et les conditions de travail, pour lesquels un principe général de prévention pèse sur l'employeur public.

### 2.1 Un rappel de la déontologie des agents publics et des valeurs de la fonction publique

Les agents publics sont soumis à un certain nombre de principes déontologiques et de valeurs fondamentales à raison du caractère d'intérêt général de leurs missions, notamment la dignité et la probité et de ce fait, l'interdiction de tout agissement de nature à discréditer l'administration. L'agent public, auteur de harcèlement ou de violence, contrevient donc à ses obligations en adoptant un comportement répréhensible, contraire à sa mission et indigne de ses fonctions. Ainsi, le juge administratif a considéré qu'un enseignant qui s'était rendu coupable de harcèlement sexuel à l'égard d'une de ses élèves avait eu un comportement moralement et professionnellement condamnable, incompatible avec une mission d'enseignant et d'éducateur, nuisant gravement à l'image du service public d'éducation<sup>6</sup>.

### 2.2 L'obligation de prévention dans le domaine de l'hygiène, de la sécurité et des conditions de travail

La prévention du harcèlement et des violences doit être articulée avec la démarche globale de prévention de l'ensemble des risques auxquels sont exposés les agents. Dans ce cadre, les différents textes relatifs à l'hygiène, à la sécurité et à la protection de la santé des agents dans les trois versants de la fonction publique disposent que sont directement applicables dans les administrations, les règles définies aux livres I à V de la quatrième partie du code du travail, sous réserve des dispositions spécifiques prévues pour la fonction publique de l'État et de la fonction publique territoriale<sup>7</sup>. Ce dispositif vise à satisfaire les objectifs définis notamment par la directive 89/391/CEE du Conseil du 12 juin 1989, à savoir réduire les accidents et maladies liés au travail et promouvoir l'amélioration des conditions de travail des agents. Selon les versants de la fonction publique, l'autorité en charge de la protection des agents (signataire du DUERP, cf. 2.3.3) est : le chef de service dans la fonction publique de l'État, l'autorité territoriale pour la fonction publique territoriale et enfin l'employeur public pour la fonction publique hospitalière.

6. CAA Lyon, 10 mai 2010, n° 08LY01046

7. Article 3 du décret n° 82-453 du 28 mai 1982 pour la fonction publique de l'État, article 3 du décret n° 85-603 du 10 juin 1985 pour la fonction publique territoriale, et application de droit commun pour la fonction publique hospitalière (article L4111-1 du code du travail).

Dans cette perspective, il convient de souligner que l'amélioration de la prévention des risques professionnels liés au harcèlement et aux violences passe par la mise en œuvre systématique des principes généraux de prévention, définis dans l'article L. 4121-2 du code du travail. La loi du 6 août 2012 intègre la prise en compte des risques spécifiques liés au harcèlement sexuel et moral au 7° de l'article L.4121-2 du code du travail, qui impose à l'employeur, dans le cadre des principes généraux de prévention, de « *planifier la prévention en y intégrant, dans un ensemble cohérent, la technique, l'organisation du travail, les conditions de travail, les relations sociales, et l'influence des facteurs ambiants, notamment les risques liés au harcèlement moral et au harcèlement sexuel, tels qu'ils sont définis aux articles L.1152-1 et L.1153-1* ». En cas de manquement des responsables à leurs obligations rappelées ci-dessus, des responsabilités administratives et pénales sont susceptibles d'être engagées.

La sensibilisation de l'ensemble des agents de l'administration à la prévention des situations de violences et de harcèlement sexuel ou moral sur le lieu de travail est donc indispensable afin d'éviter la survenue de ce type d'événements. De même, les agents doivent savoir comment agir face à des situations de violences ou de harcèlement provenant de la part d'usagers du service public ou encore face à la détection, sur le lieu de travail, de situations de violences subies en dehors de la sphère professionnelle. Les actions de sensibilisation peuvent s'appuyer sur des fiches réflexes à destination des agents.

À cet égard, il convient de souligner le rôle important que jouent les encadrants et managers dans le rappel du cadre et des règles que les agents doivent respecter.

## 2.3 La prévention des risques professionnels

### 1) Les risques professionnels : définition et enjeux

Les risques professionnels sont liés à l'activité professionnelle et aux conditions de travail. Ce sont des événements – récurrents ou ponctuels – qui mettent en danger les personnes au cours de l'exercice de leur pratique professionnelle. Ils peuvent se traduire par une dégradation des conditions de travail et des relations sociales au travail, une dégradation de l'état de santé et peuvent dans certains cas provoquer une maladie ou un accident. Le code du travail impose notamment à l'employeur d'évaluer, d'éviter et de combattre les risques à la source, de donner des instructions appropriées aux agents, dans une logique de prévention, afin d'assurer la sécurité des agents et de protéger leur santé physique et mentale. De plus, l'accord-cadre relatif à la prévention des risques psychosociaux dans la fonction publique, signé le 22 octobre 2013, oblige chaque employeur à élaborer un plan d'évaluation et de prévention des RPS.

Parmi ces risques professionnels, on compte les risques psycho-sociaux (RPS). Si ces derniers sont souvent réduits à la notion de « stress », le stress n'est qu'une conséquence de ces risques qui se définissent plutôt comme des risques pour la santé mentale, physique et sociale, engendrés par les conditions d'emploi et les facteurs organisationnels et relationnels susceptibles d'interagir avec le fonctionnement mental. Le terme de risques psycho-sociaux désigne donc un phénomène affectant principalement la santé mentale mais aussi physique des agents ; il ne désigne pas des symptômes ou des pathologies, mais des situations de travail. L'enjeu est donc d'identifier les configurations de travail qui conduisent à des risques psycho-sociaux.

Ces configurations de travail peuvent se manifester sous diverses formes et notamment par l'exposition à des agressions verbales, physiques, voire sexuelles, de la part du public. Ces situations peuvent concourir au développement de pathologies sur les plans psychologiques et physiques et, sur le plan social, avoir des conséquences économiques et professionnelles, et se traduire par un désengagement au travail ou un absentéisme accru.

## 2) L'identification et la prévention des risques professionnels, la réflexion sur l'organisation du travail et la formation

L'exposition des agents publics à des situations de harcèlement ou de violences concourt à l'existence de risques psycho-sociaux qu'il faut prévenir. On distingue trois types de prévention : la prévention primaire a pour but d'éliminer les risques professionnels à leur source, la prévention secondaire vise à protéger les agents en les aidant à faire face à l'exposition aux risques et enfin la prévention tertiaire permet d'agir pour réduire l'effet des troubles que l'on a pas su ou pu éviter. En pratique, cela se traduit par la mise en œuvre de la part de l'autorité en charge de la protection des agents de mesures de prévention des situations de harcèlement et violence à trois niveaux.

**1. Prévention primaire :** elle vise à éliminer les facteurs de risques. Elle peut être développée à partir de l'analyse des situations de violence ou de harcèlement révélées, ou en amont de la manifestation de toute situation. L'autorité en charge de la protection des agents évalue alors la probabilité de la manifestation d'une situation de harcèlement ou de violence. D'autres mesures sont aussi mises en œuvre dans le cadre d'une démarche de prévention primaire.

Des dispositifs spécifiques peuvent concerner les agents confrontés aux usagers dans l'exercice quotidien de leurs missions de service public. Le *Référentiel Marianne* prescrit par exemple des règles visant à la qualité d'accueil des usagers du service public. Pour tous les agents, l'aménagement du lieu de travail joue un rôle important dans la prévention en amont des risques professionnels. Un lieu de travail qui témoigne d'une forte préoccupation pour la sécurité permet de réduire la survenue de risques professionnels. C'est pourquoi il importe d'identifier les lieux, au sein de l'environnement de travail, qui peuvent représenter un risque pour les agents : salles de réunions isolées, vestiaires, couloirs isolés, peu éclairés ou étroits, etc. Ce travail d'identification des risques doit faire intervenir les représentants du personnel. Ces derniers participent au travail d'identification et partagent les diagnostics qui en résultent.

**2. Prévention secondaire :** ces mesures de prévention doivent fonctionner dans le but d'accompagner les agents face à des situations à risque qui n'auraient pas pu être évitées à l'aide des mesures de prévention primaire. Ces situations doivent avoir été identifiées par l'administration afin de pouvoir y répondre.

L'autorité en charge de la protection des agents peut mettre en œuvre des plans pour faire face aux situations dégradées. Ces plans peuvent passer par la mise en exergue de sanctions des comportements jugés inacceptables, mais ils ne se positionnent pas nécessairement uniquement sur un volet coercitif et peuvent également prendre en compte des approches éducatives visant à encourager les comportements civiques ou respectueux au sein de l'environnement de travail. Des actions de formation à destination des agents exposés aux violences peuvent être prises ou encore des actions renforçant le lien social au sein de l'environnement de travail. Néanmoins les mesures de prévention secondaire ne concernent pas uniquement les employés et doivent aussi s'adresser aux usagers. L'objectif est d'indiquer aux usagers que les violences à l'égard des agents ne sont pas tolérées et pourront faire l'objet de poursuites. Enfin, d'autres types de formation peuvent intervenir afin de gérer concrètement la situation de violence ou de harcèlement une fois que celle-ci a eu lieu. Ce dernier type de formation peut porter sur la reconnaissance de signes avant-coureurs de violences, l'aptitude à la gestion des conflits, l'apprentissage de techniques d'auto-défense ou de techniques comportementales permettant de se protéger en cas de situation difficile.

**La formation** est de surcroît complémentaire avec les mesures mises en œuvre par les acteurs de la prévention dans la fonction publique. Le protocole d'accord du 8 mars 2013 prévoit que les employeurs publics doivent mettre en place des formations destinées aux agents afin de leur donner les outils pour mieux appréhender et traiter le problème du harcèlement sexuel et moral, ainsi que celui de la sécurité au travail. La direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) a publié des *Référentiels de formation sur l'égalité professionnelle dans la fonction publique* afin d'aider les employeurs publics à mettre en place les actions de sensibilisations prévues par le protocole du 8 mars 2013.

**3. Prévention tertiaire :** ce domaine relève plus des mesures curatives que préventive et vise à l'intervention en situation de violences ou de harcèlement. Il comporte deux principaux volets d'action : (1) la prise en charge psychologique d'agents confrontés à un événement grave, voire traumatique (agression verbale ou physique, altercation entre agents, suicide ou tentative de suicide d'un agent du service, etc.), (2) l'aide, l'assistance et le soutien aux agents en souffrance qui relèvent de l'intervention de professionnels. Ces deux volets ne sont néanmoins pas limitatifs et il importe, lorsqu'une situation de harcèlement ou de violence a été constatée, d'évaluer l'opportunité d'une révision des pratiques de l'administration (réorganisation des services, des tâches, du lieu de travail, de la composition des équipes, etc.). Par ailleurs, l'autorité en charge de la protection des agents doit s'entretenir avec l'agent victime afin de s'informer de la nature exacte des événements et de pouvoir réagir en conséquence. Si la victime a besoin d'un arrêt de travail suite aux événements qu'elle a subis, les conditions de sa réintégration au sein de l'équipe de travail doivent également être envisagées.

### 3) L'élaboration du DUERP

Pour les risques psycho-sociaux comme pour tous les risques professionnels, l'identification et la prévention se formalisent par le biais du document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP). Le DUERP doit présenter et analyser les principaux risques professionnels sous le prisme des trois niveaux de prévention identifiés précédemment. Cette démarche permet notamment d'identifier les situations de tensions entre les personnels, ainsi que les agents confrontés aux incivilités des usagers dans l'exercice de leurs fonctions et de prendre des mesures afin de les protéger.

L'article R. 4121-1 du code du travail dispose que « *l'employeur transcrit et met à jour dans un document unique les résultats de l'évaluation des risques pour la santé et la sécurité des travailleurs [...] Cette évaluation comporte un inventaire des risques identifiés, dans chaque unité de travail de l'entreprise ou de l'établissement y compris ceux liés aux ambiances thermiques* ». La mesure 6 de l'accord du 20 novembre 2009 visait ainsi à l'achèvement de la mise en place généralisée du DUERP dans la fonction publique.

L'élaboration du DUERP et son articulation avec le programme annuel de prévention procèdent d'une démarche rigoureuse qui vise à réaliser un triple objectif : identifier, analyser et classer les risques professionnels. La démarche doit être réalisée de manière participative et en plusieurs étapes.

- 1. La première étape** de l'élaboration du DUERP consiste à constituer un groupe de travail pluridisciplinaire (médecin de prévention ou du travail, assistants et/ou conseillers de prévention, ergonomes, psychologues, infirmiers, membres du CHSCT, agents, représentants du personnel, etc.) autour du chef de service ou de l'autorité en charge de la protection des agents. Ce groupe de travail est ensuite chargé de recenser les types de risques qui peuvent se manifester dans l'administration, d'identifier les unités de travail de l'administration, puis de répertorier les documents nécessaires à l'état des lieux en santé et en sécurité au travail de la structure.
- 2. La deuxième étape** réside en un recensement, par le groupe de travail, de l'ensemble des risques professionnels existants au sein de chaque unité de travail. La collecte s'appuie sur des entretiens individuels ou collectifs des agents et par l'observation des situations de travail. Les informations recueillies sont ensuite compilées dans un document qui doit être validé par les agents concernés par la démarche. Le chef de service ou l'autorité en charge de la protection des agents est en charge du pilotage de cette démarche, mais ce dernier ou cette dernière doit, sur le temps de service, associer l'ensemble des personnels au recensement des dangers.
- 3. Une troisième étape** s'appuie ensuite sur le recensement des risques professionnels afin d'évaluer gravité du dommage potentiel lié à chaque risque. Chaque risque est évalué selon une échelle prédéfinie par le groupe de travail en fonction de sa gravité potentielle, de sa fréquence et de sa maîtrise par l'autorité en charge de la protection des agents. Cette démarche vise en définitive à hiérarchiser les risques selon un ordre de priorité.

**4. La quatrième étape** de l'élaboration du DUERP est opérationnelle et consiste à mettre en place un programme annuel de prévention des risques professionnels. *In fine*, l'évaluation des risques réalisée dans le cadre du DUERP doit donc être un support pour l'action de prévention et participer à l'amélioration des conditions de travail. Des mesures organisationnelles, techniques ou encore humaines peuvent être prises, conformément aux trois niveaux de prévention identifiés précédemment, afin de protéger les agents.

Le DUERP et programme annuel de prévention qui en découle en partie sont présentés au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) pour que celui-ci puisse faire part de ses remarques, demander des analyses supplémentaires ou faire parvenir des mesures supplémentaires puis, il doit être porté à la connaissance de l'ensemble des agents afin que chacun d'entre eux puisse le consulter s'il le souhaite. Un suivi des mesures et une mise à jour annuelle du document sont enfin obligatoires.

## 2.4 Les acteurs, les outils et les dispositifs de prévention

La formation des agents publics joue un rôle essentiel dans la prévention du harcèlement et des violences que peuvent subir les personnels des administrations. Cette formation peut se dérouler selon différents moyens en fonction des administrations : accompagnement des personnels, diffusion de fiches et de guides de bonnes pratiques, signature de protocoles d'accord entre les organisations syndicales et les employeurs publics sur la gestion et sur la prévention des cas de harcèlement ou de violence.

### 1) Les acteurs

De manière générale, **l'encadrement et les services de ressources humaines** sont un premier relais lorsqu'il s'agit d'exprimer des difficultés rencontrées dans le cadre du travail. Ils jouent un rôle dans la mise en œuvre des politiques de prévention et également dans l'organisation du travail.

- **Les autorités en charge de la protection des agents** ont pour charge d'assurer que les agents publics disposent de conditions d'hygiène et de sécurité de nature à préserver leur santé et leur intégrité physique dans l'exercice de leur travail : le chef de service dans la fonction publique de l'État, l'autorité territoriale dans la fonction publique territoriale et l'employeur public dans la fonction publique hospitalière.

En matière d'hygiène et de sécurité, des décrets prévoient que les règles définies par le code du travail s'appliquent dans les trois versants de la fonction publique (Cf. 2.2). L'article L 4121-2 du code du travail prévoit que « *l'employeur prend les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs. Ces mesures comprennent :*

- *des actions de prévention des risques professionnels et de la pénibilité au travail ;*
- *des actions d'information et de formation ;*
- *la mise en place d'une organisation et de moyens adaptés. »*

- **Les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT)** jouent un rôle dans la protection de la santé physique et mentale des agents, notamment en participant à l'analyse des situations et des relations sociales au travail, et en veillant à la légalité et à la pertinence des décisions prises par l'administration en matière de sécurité au travail. Ils comprennent des représentants désignés par les organisations syndicales les plus représentatives proportionnellement au nombre de voix obtenues aux élections aux comités techniques. Ils comprennent également un président qui est l'autorité auprès de laquelle le CHSCT est placé et un responsable ayant autorité en matière de gestion des ressources humaines.

Un membre du CHSCT qui constate un danger grave et imminent, notamment par l'intermédiaire d'un agent qui fait usage du droit de retrait, en avise immédiatement l'autorité administrative ou son représentant. Les CHSCT contribuent également à la promotion de la

prévention des risques professionnels et suscitent toute initiative qu'ils estiment utile dans cette perspective<sup>8</sup>. Ils peuvent proposer notamment des actions de prévention du harcèlement moral et du harcèlement sexuel.

Le CHSCT peut également demander à l'autorité administrative de faire appel à un expert agréé en application de l'article R. 236-40 du code du travail en cas de risque grave, révélé ou non par un accident de service, ou de maladie à caractère professionnel. Les frais d'expertise sont supportés par l'administration ou l'établissement dont relève le comité d'hygiène et de sécurité. Le chef de service ou d'établissement fournit à l'expert les informations nécessaires à sa mission. L'expert est enfin soumis à une obligation de discrétion. La décision de l'administration refusant la désignation d'un expert doit être substantiellement motivée, et communiquée au CHSCT.

- **Le comité technique** (dans la fonction publique de l'Etat et dans la fonction publique territoriale) et **comité technique d'établissement** (dans la fonction publique hospitalière) sont des instances de concertation chargées d'examiner les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des services. Ils sont appelés à se prononcer sur l'organisation interne générale des services à l'exclusion de situations particulières. Lorsqu'un CHSCT lui est associé, le comité technique peut le saisir de toute question d'hygiène, de sécurité et de conditions de travail. Dans le cas contraire, lorsqu'il n'y a pas de CHSCT, le comité technique doit être consulté sur ces questions.
- Dans les versants étatique et territorial de la fonction publique, **le médecin de prévention** a pour rôle d'éviter toute altération de santé des agents du fait de leur travail ; dans la fonction publique hospitalière, ce rôle est assuré par **le médecin du travail**. Le médecin du travail ou le médecin de prévention est compétent pour conseiller l'administration en matière d'amélioration des conditions de vie et de travail dans les services<sup>9</sup>.  
Il peut par ailleurs accorder un soutien psychologique, une écoute ou accorder les premiers soins à la victime si cela est nécessaire. Néanmoins, il faut souligner que, en cas de violence grave, l'examen de médecine légale est organisé conjointement avec la police ou la Gendarmerie par un médecin spécialiste. Le médecin du travail/de prévention peut aussi orienter vers les services, personnes ou instances compétentes pour gérer la situation.
- **Les inspecteurs santé et sécurité au travail (ISST), les agents chargés des fonctions d'inspection et les inspecteurs du travail** contrôlent l'application de la réglementation en matière de santé et de sécurité au travail, ils conseillent le chef de service, chef d'établissement ou autorité territoriale pour mieux prévenir les risques professionnels et améliorer les conditions de travail. Lors de leurs visites, ils consultent le DUERP et le registre santé et sécurité au travail (SST).
- **Les assistants et conseillers de prévention** sont chargés d'assister et de conseiller les chefs de service, l'autorité territoriale ou les chefs d'établissements dans la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité. Ils peuvent être en charge de la rédaction du DUERP et à ce titre de participer à l'élaboration du diagnostic en matière de RPS avec les agents. Ce sont également eux qui tiennent le registre SST dans les versants Etat et territorial de la fonction publique.
- **Les représentants du personnel** peuvent être interlocuteurs d'une victime de harcèlement ou de violence. Ils jouent un rôle d'accompagnement des victimes dans les démarches administratives et procédurales que celles-ci pourront mettre en œuvre.

8. Article 51 du décret en Conseil d'État n° 82-453 pour la fonction publique d'État, article 39 du décret n° 85-603 en Conseil d'État pour la fonction publique territoriale, article L4612-3 du code du travail pour la fonction publique hospitalière.

9. Article 15 du décret n° 82-453 pour la fonction publique de l'État, article 14 du décret n° 85-603 pour la fonction publique territoriale et article L. 4624-3 du code du travail pour la fonction publique hospitalière.

- **Des associations** spécialisées dans la lutte contre les violences et le harcèlement peuvent intervenir dans l'accompagnement des victimes et dans la gestion des situations de harcèlement ou de violences. Selon les administrations, ces associations peuvent être ou non présentes. La fédération nationale des associations d'aide aux victimes, l'INAVEM, dispose d'un numéro national d'aide aux victimes qui peut permettre d'identifier les associations compétentes (Cf. *Contacts utiles*).

## 2) Les outils et les dispositifs de prévention

### Les dispositifs de prévention

- **Les médiateurs et les cellules d'écoute**

Au sein de certaines administrations, il peut exister un médiateur ou une cellule d'écoute – voire les deux instances – qui peuvent agir comme des dispositifs de prévention ou de signalement des actes de violences ou de harcèlement. Le médiateur d'une administration est compétent pour trouver des solutions aux litiges individuels nés au sein de l'administration entre deux agents, par exemple. Les cellules d'écoutes sont des cellules de traitement des réclamations portant sur les situations de harcèlement, de violences ou de discriminations, supposées ou avérées ; elles sont composées de personnels choisis spécifiquement pour leur impartialité (voir fiche 1, 2 de la partie IV).

- **Le rôle du dialogue social des accords et plans d'actions**

Le dialogue social entre les employeurs de la fonction publique et les organisations syndicales peut mener à mettre en œuvre des mesures de prévention sur le sujet du harcèlement et des violences dans la fonction publique. Ainsi, le protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique, du 8 mars 2013, contient un volet spécifique sur la prévention des violences faites aux agents sur leur lieu de travail qui rappelle le cadre de sanction des situations de violence et détermine le rôle des différents acteurs dans la prévention de leurs survenues. Ce protocole a vocation à être décliné à chaque niveau pertinent dans les trois versants de la fonction publique.

### Les outils de prévention

- **Les bilans sociaux dans les trois versants de la fonction publique**

Conformément à des dispositions établies pour les trois versants de la fonction publique, la présentation d'un bilan social est obligatoire pour les administrations et établissements publics de l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics de santé et médico-sociaux. L'objectif est de présenter, dans un document unique, l'ensemble des données chiffrées relatives à la situation de la structure dans le domaine social. Une série d'indicateurs, fixée par arrêté, permet d'établir la liste des données chiffrées présentées dans le bilan social.

- Dans la fonction publique de l'État, la présentation d'un bilan social est prévue par l'article 37 du décret n° 2011-184 du 15 février 2011. Ce bilan, présenté en comité technique, comporte des indicateurs relatifs au « nombre d'actes de violence physique envers le personnel » (cf. Arrêté du 23 décembre 2013 fixant la liste des indicateurs contenus dans le bilan social prévu par l'article 37 du décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'État).
- Dans la fonction publique territoriale, la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale prévoit à son article 33 que l'autorité territoriale présente au moins tous les deux ans au comité technique un rapport sur l'état de la collectivité. Ce rapport comporte notamment un indicateur portant sur le « nombre et taux d'actes de violence physique sur agents, par sexe, et par catégorie d'actes » (cf. Arrêté du 28 septembre 2015 fixant la liste des indicateurs contenus dans le rapport sur l'état de la collectivité prévu par l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale).

- Dans la fonction publique hospitalière, un arrêté du 5 décembre 2012 fixe les modalités d'adoption et le contenu du bilan social des établissements publics de santé et médico-sociaux.
- **Le rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes intéressant les collectivités territoriales** : l'article 61 de la loi du 4 août 2014 (précisé par le décret n° 2015-761 du 24 juin 2015) prévoit que, dans les collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 20 000 habitants, préalablement aux débats sur le projet de budget, le président de l'exécutif local ou de l'EPCI présente un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes. Le rapport doit faire état de la politique de ressources humaines de la collectivité territoriale ou de l'EPCI en matière d'égalité professionnelle ainsi que des politiques menées par la collectivité territoriale ou établissement public sur son territoire afin de favoriser l'égalité entre les femmes et les hommes. Il prévoit un bilan des actions menées et des ressources mobilisées qui concerne notamment « *la prévention de toutes les violences faites aux agents sur leur lieu de travail et la lutte contre toute forme de harcèlement* ».  
À ce sujet, il est utile de consulter le guide méthodologique « *Réaliser un rapport sur la situation en matière d'égalité femmes-hommes* », du Centre Hubertine Auclert et du ministère des Familles, de l'Enfance et des Droits des femmes.
- **Les registres santé et sécurité au travail (SST)** permettent de mettre en exergue des situations de conflit, de tension, de violences ou de harcèlement au sein de l'environnement de travail. Ce registre doit être facilement accessible au personnel durant les horaires de travail ; sa localisation doit être portée à la connaissance de tous les agents. Il est tenu par les assistants ou conseillers de prévention et permet à chaque agent d'inscrire ses observations et ses suggestions en matière de prévention des risques professionnels et d'amélioration des conditions de travail.  
Dans les services qui accueillent du public, un registre de santé et de sécurité doit également être mis à la disposition des usagers. Ces derniers doivent être clairement informés de l'existence d'un tel registre. Le registre destiné au public peut être différent de celui destiné au recueil des observations des agents.  
Le registre SST peut être consulté à tout moment par un inspecteur santé et sécurité au travail. Il permet également à un chef d'établissement, un chef de service ou à une autorité territoriale de prendre les mesures nécessaires pour améliorer les conditions de travail des agents et prévenir les risques, si ce dernier estime que les remarques figurant sur le registre sont pertinentes.

## 3 Intervenir en cas de violences ou de harcèlement

Face à une situation de violences ou de harcèlement, l'important est de ne pas rester passif, d'avoir les bons réflexes et de savoir qui contacter. Les agents de la fonction publique ont des obligations de protection des agents victimes de violences et de harcèlement, selon leur rôle et leur position hiérarchique. Les victimes doivent ainsi savoir qu'il existe, au sein de leurs services, des interlocuteurs qui ont les moyens d'agir pour les protéger et faire respecter leurs droits. Il convient de veiller à ce qu'il n'y ait pas d'obstacle au signalement d'une situation de harcèlement ou de violence au sein de l'administration. Ainsi, si le supérieur hiérarchique direct semble faire obstacle au signalement, l'échelon supérieur doit être saisi. L'administration peut également être informée de la situation par le CHSCT, le médecin de prévention ou du travail ou par un représentant du personnel. De même, les cellules d'écoute, les médiateurs ou encore les registres « Santé sécurité au travail » sont des moyens de compléter ou de se substituer au signalement hiérarchique si celui-ci est impossible ou n'est pas souhaité par la victime.

### 3.1 L'accompagnement des victimes

L'accompagnement des victimes de violences et des victimes de harcèlement peut être différencié. Dans les cas de harcèlement, l'information et la sensibilisation des agents en amont revêt une importance particulière, et ce, afin que ces derniers soient à même d'identifier la situation dont ils sont victimes et puissent par conséquent réagir face à celle-ci. Pour les situations de violence physique, la prise en charge juridique, voire médicale, de la situation doit être immédiate. Dans tous les cas, l'agent victime doit pouvoir trouver des interlocuteurs et être informé des recours qui peuvent être engagés contre son agresseur afin d'obtenir réparation.

#### 1) Faire parler de la situation

En cas d'agression ou de harcèlement, la victime doit pouvoir trouver des interlocuteurs dans son cadre professionnel. Les collègues, les encadrants de proximité et les organisations syndicales peuvent être des interlocuteurs adéquats pour recevoir un témoignage. Par ailleurs certaines administrations disposent d'instances, comme un médiateur ou une cellule d'écoute, qui sont dédiées au signalement des situations de violences ou de harcèlement.

Être capable de parler, dans un cadre professionnel ou hors-professionnel, d'une situation est, pour une victime, un moyen d'extérioriser ses souffrances mais est aussi le moyen de trouver les solutions pour mettre fin à cette situation. L'enjeu est de faire en sorte qu'il n'y ait pas d'autres victimes dans des circonstances similaires par la suite.

#### 2) Faire constater médicalement les faits

En cas d'agression physique ou sexuelle, passer un examen médical est une étape recommandée. Les services d'urgence médico-légaux sont ouverts à toute heure du jour et de la nuit et réalisent des actes de constatation, à la demande de la police, qui visent d'une part à rechercher les preuves de l'agression et d'autre part à identifier la nécessité d'une prescription en urgence. Le médecin de prévention/du travail ou le médecin traitant pourra ensuite être consulté pour un suivi plus complet.

D'autre part, les chocs traumatiques et psychologiques doivent pouvoir également être pris en charge et constatés par un médecin lorsqu'un agent victime souffre de tels dommages, même si ceux-ci ne sont pas visibles.

#### 3) Saisir officiellement la hiérarchie et les instances compétentes

Signaler la situation à la hiérarchie au niveau approprié est une étape importante afin que des sanctions disciplinaires puissent, le cas échéant, être prises. Selon l'administration au sein de laquelle la victime exerce, une cellule ou un référent est à disposition afin de recueillir la déclaration d'accident de service. Des procédures formalisées peuvent exister au sein de

l'administration afin de faciliter la démarche de l'agent (voir les fiches 4 et 5 de la partie IV). Le chef de service, les organisations syndicales, les instances représentatives du personnel ou encore la médecine de prévention/du travail peuvent par ailleurs aider la victime dans cette démarche. Cette étape est nécessaire car elle peut permettre à l'autorité hiérarchique de mettre en œuvre des sanctions disciplinaires une fois que l'agression ou le harcèlement est constaté.

Néanmoins l'échange entre la victime et sa hiérarchie ne doit pas se limiter à une simple saisine. Une fois qu'elle a eu connaissance de la situation de violence ou de harcèlement, l'administration doit tenir la victime informée des suites données à son signalement, notamment des dispositions disciplinaires et pénales qui peuvent être prises à l'encontre de l'auteur des faits présumés et de son droit à disposer d'une protection de la part de l'administration.

#### 4) Engager une procédure de réparation

Il est ensuite possible de trouver les moyens d'obtenir réparation des dommages subis. Pour ce faire, des procédures de médiation interne existent dans certaines administrations. Outre ces procédures, en cas de harcèlement discriminatoire ou de harcèlement sexuel, le Défenseur des droits peut être saisi par toute personne physique ou morale. Il peut être saisi par voie écrite, électronique ou via l'un de ses délégués territoriaux. Le Défenseur des droits est habilité à demander à toute personne physique ou morale des explications sur la situation en cause et, après audition, il peut faire à la personne physique ou morale en cause toute recommandation qui lui apparaît de nature à garantir le respect des droits et libertés de la personne lésée. Cependant, sauf au titre de ses compétences en matière de lutte contre les discriminations, le Défenseur des droits ne peut être saisi, ni se saisir, des différends susceptibles de s'élever entre, d'une part, une personne publique et un agent, à raison de l'exercice de leurs fonctions (cf. art 10 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits).

Surtout, il est possible d'enclencher des poursuites judiciaires via une plainte contre son agresseur. L'engagement de poursuites judiciaires au travers d'une plainte est un moyen d'obtenir des sanctions pénales contre l'auteur des faits mis en cause. Toute personne victime d'une infraction peut déposer plainte auprès de tout commissariat de police ou de toute brigade de Gendarmerie pour les faits qu'elle a subis. La police et la Gendarmerie sont chargées de recueillir tous les détails qui prouvent l'état de la victime. Même après signalement du fait de violence à la hiérarchie, l'établissement dont dépend la victime ne peut néanmoins se substituer à la victime en matière pénale pour un dépôt de plainte. C'est pourquoi la victime doit se rendre elle-même au commissariat ou la brigade de Gendarmerie pour signaler les faits et déposer plainte. La victime peut cependant se faire accompagner par une personne de son choix.

Dans la plainte, il convient de donner plusieurs précisions utiles sur la situation vécue, telles que la nature, la date, le lieu de l'infraction, le nom de l'auteur de l'agression s'il est identifié, etc. De plus il faut joindre tous les éléments de preuve disponibles (certificats médicaux, arrêts de travail...). La personne agressée peut également – mais les délais de traitement seront plus longs – signaler les faits dont elle a été victime par courrier adressé au procureur de la République. En matière de harcèlement, si la victime hésite quant à l'opportunité d'un dépôt de plainte, des alternatives existent afin de ne pas rester passif face à la situation :

- commencer à collecter des preuves contre son agresseur : ces éléments pourront être valables au pénal ;
- déposer une main courante : la démarche permet de faire constater les faits et contrairement à la plainte, elle n'implique pas de suites ;
- identifier des témoins qui permettent de corroborer la version de la victime en cas de démarche contradictoire.

Les tribunaux administratifs peuvent aussi être compétents pour permettre à la victime d'obtenir réparation dans les cas où cette dernière conteste une décision prise par son administration dans les cas où, après qu'une agression a été constatée, les mesures pour protéger l'agent victime ne sont pas mises en œuvre (refus d'accorder une protection fonctionnelle, absence d'enquête suite à une déclaration sur le registre de santé et de sécurité au travail du CHSCT) ou encore dans les cas où une dégradation des conditions de travail d'un agent ont pu constituer une forme

de harcèlement moral. Une saisine du juge administratif peut aboutir à ce qu'une décision contestée soit annulée et/ou à des indemnités en raison du préjudice subi. La saisine du juge administratif est une procédure que la victime peut effectuer seule ou à l'aide d'un avocat, elle s'effectue par une requête écrite qui précise l'exposé des faits et qui s'accompagne de toutes les pièces justificatives du dossier. La requête doit être déposée au greffe du tribunal administratif dans les deux mois après la notification de la décision.

## 5) Faire reconnaître la situation en accident de service/du travail

Une fois que l'administration a eu connaissance de la situation en cause, celle-ci doit vérifier si l'événement est constitutif d'un accident de service/du travail. Trois éléments sont pris en compte pour la reconnaissance d'un accident de service/du travail (CE, 15 juin 2012 n° 348258) :

- Le lieu : l'accident doit avoir eu lieu sur le lieu de travail ;
- Le moment : l'accident doit avoir eu lieu pendant le temps du service (cette condition comprend les trajets domicile-travail) ;
- L'activité exercée : l'accident doit avoir eu lieu dans l'exercice des fonctions de l'agent public.

Un accident du travail donne droit à protection et à réparation pour l'agent concerné. La protection se matérialise par le congé médical et le remboursement des frais directement entraînés par l'accident et la réparation par l'indemnisation des séquelles résultant de l'accident.

Les situations susceptibles de constituer un accident du travail peuvent notamment s'appliquer à des situations de violences provenant de la part des usagers.

### Victime : quels droits ? Quels outils ? Quels interlocuteurs ?

#### • Les droits et les outils

- **La protection fonctionnelle** (cf. *supra*) vise à protéger et assister les agents victimes d'une infraction dans le cadre de leurs fonctions.
- **La procédure d'alerte** consiste pour un agent à signaler à l'autorité administrative toute situation de travail dont il a un motif raisonnable de penser qu'elle présente un danger grave et imminent pour sa vie et sa santé, ainsi que toute défectuosité dans les systèmes de protection. Le CHSCT compétent est aussi informé de la situation en cause. Le signalement doit être recueilli de façon formalisée par le biais du registre spécial tenu sous la responsabilité du chef de service.
- **Le droit de retrait** est un droit que peut exercer l'agent qui estime avoir un motif raisonnable de penser qu'il est exposé à un danger grave et imminent menaçant sa vie ou sa santé. Ce droit est prévu dans le statut (décret n° 2000-542, Art. 5-1). Pour l'exercer, il faut en avertir son supérieur hiérarchique et consigner sa situation de retrait dans un registre spécifique. L'administration doit alors prendre des dispositions (enquête, saisine du CHSCT) afin de permettre une reprise du travail.

#### • Les interlocuteurs

- l'autorité en charge de la protection des agents ;
- l'encadrement et les services de ressources humaines ;
- les organisations syndicales ;
- le médiateur de votre administration ;
- les interlocuteurs de votre cellule d'écoute ;
- le CHSCT, via le registre que l'administration met à la disposition des agents ;
- la médecine du travail/de prévention ;
- les associations d'aides aux victimes ;
- le Défenseur des droits.

## 3.2 Le rôle des autorités au sein de l'administration

Les administrations doivent prévenir les situations de harcèlement ou de violences et agir lorsque celles-ci surviennent. Lorsque les administrations n'ont pas pris de mesures adéquates pour faire cesser des agissements qui lui ont été signalés et dont elles auraient pu obtenir des éléments prouvant leur effectivité, leur responsabilité peut être engagée devant le juge administratif.

### 1) Les supérieurs hiérarchiques de la victime : comment agir ?

Immédiatement après la connaissance de l'événement, le responsable hiérarchique (direct ou non, selon le cas) doit s'informer sur la situation dont a été l'objet la victime et initier le dialogue avec elle ou poursuivre celui engagé éventuellement par un premier interlocuteur ou un témoin. Cet entretien doit se dérouler dans un climat de confiance, en étant à l'écoute, dans une position de neutralité et en veillant à prendre en compte la souffrance de la personne. Ce premier entretien vise à recueillir les premiers éléments qui caractérisent l'événement. Ceux-ci devront être consignés afin de conserver une trace écrite, évitant ainsi des interprétations ultérieures. Cet écrit ne doit pas figurer dans le dossier administratif de l'agent, mais doit être conservé en lieu sûr. Parfois, des procédures formalisées peuvent exister au sein de l'administration afin de faciliter la démarche de l'agent victime (voir fiche 5 de la partie IV).

Le responsable hiérarchique doit s'assurer sans délai que les actions sont engagées tant sur le plan médical que psychologique et éventuellement juridique. Il doit prendre les décisions qui s'imposent eu égard aux faits relatés. Au titre de ses fonctions de supérieur hiérarchique, un encadrant peut être tenu de donner avis au procureur de la République d'un crime ou délit dont il a eu connaissance aux termes de l'article 40 du code de procédure pénale. L'autorité hiérarchique peut aussi jouer un rôle d'assistance et d'accompagnement de l'agent victime afin que celui-ci porte plainte.

Selon la situation et en fonction des premiers éléments recueillis, la hiérarchie propose la mise en place d'une protection fonctionnelle. Un écrit contenant les faits établis doit, dans tous les cas, être constitué pour, le cas échéant et suivant le contexte, saisir le conseil de discipline qui donnera un avis sur l'opportunité et la nature d'une sanction. Après les réactions immédiates, la victime et les personnes touchées par la réalisation des faits doivent être assurées de trouver attention et soutien sur le plan professionnel, personnel et juridique. Il faut également veiller à ce que la victime soit tenue à l'abri de toute volonté ou forme de représailles. Il convient de rappeler que la protection légale est prévue dans les cas de discrimination ou de harcèlement sexuel ou moral aux termes des articles 6 et 6 *bis* (discriminations), 6 *ter* (harcèlement sexuel) et 6 *quinquies* de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

En ce qui concerne l'auteur présumé, la présomption d'innocence s'applique. Toute latitude doit être laissée aux enquêteurs sans que ne soit exercé une quelconque pression sur la victime ou les témoins. Une audition est menée en temps venu dans le cadre de la procédure disciplinaire. Celle-ci doit conduire à une qualification des faits la plus précise possible afin, notamment, de pouvoir rendre compte de la complexité de certaines situations.

Tout agent ayant procédé ou fait pression sur un tiers pour procéder à des faits délictueux est passible d'une sanction disciplinaire. La sanction ne peut être qu'individuelle, un comportement collectif ne peut être sanctionné que dès lors que la responsabilité de chacun des agents qui y a pris part est établie. Le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité ayant le pouvoir de nomination (ministre, autorité territoriale, directeur d'établissement hospitalier). Il peut être délégué et est exercé, selon le niveau de sanction envisagé, après avis de la commission administrative paritaire siégeant en conseil de discipline. En amont, il revient à l'autorité hiérarchique de déclencher des poursuites disciplinaires à l'encontre d'un agent. L'opportunité de ce déclenchement revient à l'administration. Avant d'engager la procédure disciplinaire, les faits doivent être établis en grande partie et être qualifiés de faute disciplinaire. Une fois la procédure disciplinaire engagée, il est alors requis d'informer l'agent de la procédure disciplinaire engagée à son encontre. L'agent en cause doit disposer intégralement de son dossier individuel afin de pouvoir organiser sa défense.

Il convient de rappeler en la matière que les procédures disciplinaires, civiles et pénales sont indépendantes les unes des autres. Cependant la qualification des faits par le juge pénal s'impose à l'administration comme au juge administratif. L'administration peut ainsi prendre une sanction avant que l'affaire ne soit jugée au pénal dès lors que « *l'autorité administrative s'est livrée à un examen réel et complet du dossier et a porté une appréciation sur la nature et la gravité des faits reprochés à l'agent avant de prendre à son encontre une sanction administrative* » (CAA Bordeaux 10BX022077 du 11 avril 2011). L'absence de poursuite pénale n'est pas un obstacle à l'action disciplinaire. Si l'administration est tenue d'établir la réalité des manquements constatés afin de prononcer une sanction disciplinaire, cette réalité peut être établie à l'aide d'une enquête administrative. Néanmoins, aucune sanction disciplinaire ne peut intervenir sans que l'intéressé ait pu présenter ses observations sur les faits reprochés. L'administration peut obtenir communication des informations recueillies lors de l'enquête judiciaire afin de reprendre la procédure disciplinaire, dans le cas où l'analyse du juge pénal révélerait un fait nouveau.

## 2) Le rôle des autorités dans la protection des agents

Dans les trois versants de la fonction publique, le chef de service, l'autorité territoriale ou l'employeur hospitalier doit s'assurer que les agents publics disposent de conditions d'hygiène et de sécurité de nature à préserver leur santé et leur intégrité physique dans l'exercice de leur travail. Les autorités en charge de la protection des agents ont l'obligation d'agir lorsqu'elles constatent qu'une situation de harcèlement ou de violence est susceptible de survenir au sein de leur administration (cf. 2.4.1). Elles sont assistées dans cette démarche par les assistants et conseillers de prévention ainsi que par les inspecteurs en santé et sécurité au travail, les agents chargés des fonctions d'inspection et les inspecteurs au travail qui contrôlent l'application de la réglementation en matière de santé et sécurité au travail.

L'autorité administrative en charge de la protection des agents est liée dans son action par certaines dispositions du code du travail. Aussi, l'article L1153-5 du code du travail prévoit que « *l'employeur prend toutes les dispositions nécessaires en vue de prévenir les faits de harcèlement sexuel, d'y mette un terme et de les sanctionner* ». L'article 222-33 du code pénal relatif au harcèlement sexuel doit par ailleurs être affiché dans les lieux de travail. La responsabilité de l'administration peut être engagée devant un tribunal administratif dès lors que les mesures nécessaires de prévention de la santé des agents n'ont pas été prises et qu'un dommage en a résulté directement. De plus, le manquement à l'obligation d'évaluation des risques et à la mise en place de mesures de prévention pertinentes peut engager la responsabilité pénale de l'autorité en charge de la protection des agents en cas de dommage consécutif à ces manquements.

L'autorité en charge de la protection des agents contrôle par ailleurs l'usage des outils de protection des agents. C'est notamment le cas pour le droit de retrait. L'autorité est chargée d'estimer si le recours, par un agent, au droit de retrait est justifié. En cas de divergence entre l'agent et l'autorité en charge de la protection des agents sur la réalité du danger ou sur la manière de le faire cesser, l'autorité administrative a l'obligation de réunir d'urgence le CHSCT compétent au plus tard dans les 24 heures suivant le signalement du droit de retrait. L'autorité prévient par ailleurs l'inspecteur du travail compétent qui peut assister à titre consultatif à la réunion d'urgence du CHSCT. En dernier ressort, l'autorité administrative arrête les mesures à prendre, et met, si nécessaire, en demeure par écrit l'agent de reprendre le travail sous peine de mise en œuvre des procédures statutaires, dès lors que la situation de danger grave et imminent ne persiste plus, ou que le retrait a été considéré comme étant injustifié.

Au quotidien, l'autorité en charge de la protection des agents anime la politique de lutte contre les violences et le harcèlement de l'administration. Elle a ainsi un rôle au sein des mécanismes de gestion du personnel et des conflits entre les agents. En amont, l'autorité en charge de la protection des agents sensibilise ces derniers, et en particulier les nouveaux arrivants, au plan d'action de lutte contre les violences et le harcèlement mis en œuvre dans l'administration et peut s'informer au moment de la sélection du personnel du choix des tâches confiés aux nouveaux agents afin de prévenir des situations difficiles.

Lorsqu'un conflit au sein de l'environnement de travail apparaît, l'autorité fournit une aide et un soutien à la résolution du conflit et notamment à la résolution des conflits au niveau hiérarchique.

Elle rappelle à cette occasion la conduite à tenir en situation de gestion de crise. Enfin, l'autorité s'assure du suivi des victimes de violences ou de harcèlement sur le lieu de travail et participe à l'élaboration de la procédure de réintégration de ces agents au retour d'une absence liée à leur situation. De plus, l'autorité doit avoir été informée de tous les événements à caractère violent ou de toutes les situations de harcèlement afin d'apporter les aménagements nécessaires au sein de l'environnement de travail pour que ne se reproduisent plus de telles situations. Elle peut donc prendre des mesures de réorganisation des services, de réaménagement des tâches, de révision des structures administratives, de révision de la composition des équipes de travail, de formation ou encore d'ajustement du type d'encadrement. La réflexion sur l'organisation de travail est réalisée pour une part importante dans le cadre de l'élaboration du DUERP (cf. 2.3.3). La réalisation d'un arbre des conséquences et des causes représentant, sous la forme d'une arborescence, tous les événements qui ont abouti à la survenue d'une situation de violence ou de harcèlement sur le lieu de travail est également un moyen de réfléchir à l'organisation du travail et de faire diminuer la probabilité de la survenue d'une telle situation, voire de supprimer sa possibilité.

Enfin, au-delà des violences au travail, les employeurs sont incités à accompagner leurs agents, victimes de violences subies hors de la sphère professionnelle, par exemple lorsqu'il s'agit de violences conjugales. L'axe n°4 du Protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique prévoit des mesures allant en ce sens, renforcées par la circulaire du 22 décembre 2016 relative à la politique d'égalité entre les femmes et les hommes publiée par le ministère de la Fonction publique. C'est l'engagement qu'a pris, par exemple, le ministère de l'Économie et des Finances dans le cadre de la mesure 21 de son plan Egalité professionnelle femmes-hommes 2015-2017 et qu'a développé la Direction générale des finances publiques-DGFIP, ainsi que le département du Gers (voir les fiches 4, 5 et 11, partie IV de ce guide).

### Autorités au sein de l'administration : quelles obligations ? Quels outils ? Quels interlocuteurs ?

#### • Les obligations

L'autorité en charge de la protection des agents doit veiller à la sécurité et la santé des agents, conformément aux articles 4121-1 et suivants du code du travail.

#### • Les outils

- Une cellule de crise et de communication peut permettre de gérer la situation temporairement ;
- La mise en œuvre de sanctions disciplinaires ;
- Selon l'administration concernée des outils peuvent exister afin de signaler un fait de violence : rapport d'imputabilité et fiche de déclaration à l'Observatoire National des Violences en milieu de Santé (ONVS) au sein de la fonction publique hospitalière, déclaration d'incident au sein de certaines collectivités, etc.

#### • Les interlocuteurs

- le médiateur de votre administration ;
- les interlocuteurs de votre cellule d'écoute ;
- le CHSCT ;
- la médecine du travail/de prévention ;
- les assistants et conseillers de prévention ;
- les inspecteurs en santé et sécurité au travail, les agents chargés des fonctions d'inspection et les inspecteurs au travail.

### 3.3 Le rôle de l'entourage professionnel de la victime

Être vigilant face à un ou plusieurs agents en situation de souffrance n'est pas aisé car les victimes peuvent avoir tendance à intérioriser leurs souffrances. Cependant des signes et des changements d'attitude brutaux, inhabituels et disproportionnés peuvent se manifester chez les agents victimes de harcèlement ou de violences. Les agents doivent être attentifs à la manifestation de ces signes dans leur environnement professionnel quotidien. En effet repérer des changements d'attitude est un moyen direct de prendre en compte les souffrances au travail.

Quels sont les changements d'attitude qui peuvent être pris en compte dans le cadre d'un contexte de travail ?

Les comportements de repli se caractérisent par une volonté de l'agent de fuir son environnement de travail de manière exagérément brutale. Ils peuvent se manifester par :

- des troubles inhabituels du comportement ;
- une perte d'intérêt pour le travail demandé (retards répétés, absentéisme pour des raisons motivées ou non) ;
- une absence de concentration ;
- un isolement au sein de l'environnement de travail ;
- une restriction inhabituelle de l'alimentation ;
- des discours suicidaires.

Les comportements excessifs se caractérisent par une attitude de l'agent victime qui consiste à agir d'une façon brutale et inopportune dans son environnement de travail. Ils peuvent se manifester par :

- un surinvestissement dans le travail ;
- des réactions émotionnelles exagérées et inopportunes, des provocations à l'encontre des autres agents ;
- un comportement boulimique ;
- des conduites addictives (fumer davantage, consommer excessivement des médicaments, chercher un réconfort dans l'alcool ou dans des produits psychotropes).

Ces comportements pris isolément ne sont pas nécessairement le signe d'une situation de harcèlement ou de violence, mais doivent faire l'objet d'une vigilance. Plus le faisceau d'indices indiquant une telle situation devient conséquent, plus la vigilance portée sur l'agent doit être importante.

Au sein de l'entourage professionnel, le témoin de la situation de harcèlement ou de violences et le premier contact de la victime ont un rôle particulier d'assistance à porter à la victime.

#### 1) Le premier contact de la victime

L'agent qui reçoit le témoignage d'une victime de harcèlement ou de violence a un rôle essentiel qui consiste à écouter, soutenir, ainsi qu'à aider la victime à parler aux personnes susceptibles de mettre en œuvre les procédures nécessaires à son suivi. Pour une victime, il peut être difficile de s'exprimer – notamment sur une agression à caractère sexuel. Les préjugés, la crainte des représailles de l'agresseur, l'impression d'être la seule personne à vivre cette situation, la crainte des démarches judiciaires, la peur de perturber la vie de ses proches et l'impression d'être responsable de l'événement sont autant de freins possibles à un témoignage libre.

La personne qui reçoit un témoignage doit donc être attentive à ses propres réactions, ainsi qu'à celles de la victime et se garder d'émettre un jugement. Quelques précautions s'imposent lorsque l'on est amené à recevoir le témoignage d'une victime : prendre en considération les propos de la personne même s'ils sont évasifs, rester neutre dans son attitude et ne pas faire de suggestions en posant des questions, laisser la victime parler en ses propres mots, recevoir la personne dans ses émotions et respecter son rythme de parole, éviter les réactions trop fortes et maîtriser ses émotions, réconforter la victime, vérifier si la victime dispose d'un réseau de soutien. Si la victime souhaite conserver une plus grande confidentialité au sein de la communauté de travail, il convient de l'aider à porter les faits à la connaissance d'un professionnel de santé qui pourra à son tour relayer dans le cadre du secret médical son témoignage.

## 2) Le témoin de la situation

Le témoin d'une agression ou d'une situation de harcèlement dans le cadre du lieu de travail a l'obligation d'agir pour protéger la victime. Les agents qui signalent des dysfonctionnements graves au sein de leur administration sont protégés par le cadre de protection du statut général de la fonction publique, comme cela est précisé par l'article 6 *ter* A, 6 *ter* et 6 *quinquiès* de la loi du 13 juillet 1983 relative aux droits et obligations des fonctionnaires.

- *Article 6 ter A : « Aucune mesure concernant notamment le recrutement, la titularisation, la formation, la notation, la discipline, la promotion, l'affectation et la mutation ne peut être prise à l'égard d'un fonctionnaire pour avoir relaté ou témoigné, de bonne foi, de faits constitutifs d'un délit ou d'un crime dont il aurait eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions. Toute disposition ou tout acte contraire est nul de plein droit.*
- *Article 6 ter : « Aucune mesure concernant notamment le recrutement, la titularisation, la formation, la notation, la discipline, la promotion, l'affectation et la mutation ne peut être prise à l'égard d'un fonctionnaire :*
  - 1° *Parce qu'il a subi ou refusé de subir les faits de harcèlement sexuel mentionnés aux trois premiers alinéas, y compris, dans le cas mentionné au a, si les propos ou comportements n'ont pas été répétés ;*
  - 2° *Parce qu'il a formulé un recours auprès d'un supérieur hiérarchique ou engagé une action en justice visant à faire cesser ces faits ;*
  - 3° *Ou bien parce qu'il a témoigné de tels faits ou qu'il les a relatés. »*
- *Article 6 quinquies : « 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.*  
*Aucune mesure concernant notamment le recrutement, la titularisation, la rémunération, la formation, l'évaluation, la notation, la discipline, la promotion, l'affectation et la mutation ne peut être prise à l'égard d'un fonctionnaire en prenant en considération :*
  - 1° *Le fait qu'il ait subi ou refusé de subir les agissements de harcèlement moral visés au premier alinéa ;*
  - 2° *Le fait qu'il ait exercé un recours auprès d'un supérieur hiérarchique ou engagé une action en justice visant à faire cesser ces agissements ;*
  - 3° *Ou bien le fait qu'il ait témoigné de tels agissements ou qu'il les ait relatés.**Est passible d'une sanction disciplinaire tout agent ayant procédé ou ayant enjoint de procéder aux agissements définis ci-dessus. »*

Le témoin d'une agression ou d'une situation de harcèlement peut faire état au médecin de prévention/du travail de la situation qu'il a observée afin que ce dernier prenne les mesures nécessaires pour protéger la victime, dans le respect du secret médical. Il doit tenter d'intervenir afin de protéger la victime, l'inciter à parler et à porter plainte. Les obligations des fonctionnaires sont à cet égard renforcées. Néanmoins s'il s'agit d'une obligation qui revêt un caractère personnel, le juge admet que le signalement puisse être effectué par le supérieur hiérarchique du fonctionnaire qui a eu connaissance des faits délictueux, ainsi que le prévoit l'article 40 du code de procédure pénale<sup>10</sup>. La victime a besoin du témoin de son agression pour appuyer son dépôt de plainte. Par exemple, la qualification de faits de harcèlement sexuel repose le plus souvent sur des témoignages, une attention tout particulière doit donc être apportée au traitement des éléments susceptibles de constituer des preuves. Ces éléments pourront servir au juge.

10. Article 40 du code de procédure pénale : « Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs. »

Enfin, les victimes ou témoins de violences ou de harcèlement sexuel peuvent également s'adresser à une association dont l'objet est, notamment, de combattre les violences, le harcèlement sexuel, les discriminations fondées sur le sexe, sur les mœurs ou sur l'identité sexuelle (cf. Contacts).

### Entourage professionnel de la victime : quelle protection ? Quels interlocuteurs ?

#### • La protection

Des dispositions de protection s'appliquent dans le cas où des faits graves au sein de l'administration sont signalés. Selon l'article 6 *ter* A de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, « aucune mesure concernant notamment le recrutement, la titularisation, la formation, la notation, la discipline, la promotion, l'affectation et la mutation ne peut être prise à l'égard d'un fonctionnaire pour avoir relaté témoigné, de bonne foi, des faits constitutifs d'un délit ou d'un crime ».

#### • Les interlocuteurs

- Le chef de service ;
- L'encadrement et les services de ressources humaines ;
- Les organisations syndicales ;
- Le médiateur de votre administration ;
- Les interlocuteurs de votre cellule d'écoute ;
- Le CHSCT ;
- La médecine du travail/de prévention ;
- Associations en charge d'aide aux victimes.



## 4 Retours d'expérience sur les dispositifs mis en place dans les trois versants de la fonction publique

N° de fiche	Fonction publique	Employeur	Thématique	Intitulé de l'initiative
1	État	Ministère de la Défense	Cellule d'écoute	Création de la cellule Thémis de signalement des cas de harcèlement et de violences
2	État	Ministère de l'Intérieur – Gendarmerie nationale	Cellule d'écoute	Mise en place d'une politique de prévention des violences et discriminations, et de la cellule STOP DISCRI
3	État	Ministère en charge de l'agriculture	Dispositifs d'accompagnement des victimes	Partenariat entre l'Institut national d'aide aux victimes et de médiation et le ministère en charge de l'agriculture
4	État	Ministère de l'Économie et des Finances - DGFIP	Dispositifs d'accompagnement des victimes	Dispositifs de prévention et de traitement des situations de violences et de harcèlement
5	Territoriale	Département du Gers	Dispositifs d'accompagnement des victimes	Mise en place d'un dispositif de prévention et traitement du harcèlement et des violences spécifique au département
6	Hospitalière	Agence régionale de santé de Haute-Normandie	Partenariats	Création et financement par l'Agence régionale de santé de Haute-Normandie d'une cellule d'intervention psychologique pour les situations aiguës et difficiles
7	Hospitalière	Agence régionale de santé de Provence-Alpes Côte d'Azur	Partenariats	Financement par l'Agence régionale de santé de Provence-Alpes Côte d'Azur d'actions de prévention des atteintes aux biens et aux personnes
8	État	Ministère en charge des Sports	Information et publications	Rédaction d'un guide juridique sur la prévention et la lutte contre les incivilités, les violences et les discriminations dans le sport
9	Territoriale	Département de la Drôme	Information et publications	Élaboration d'un guide pratique sur la conduite à tenir en situation d'agression
10	État	Ministère en charge des affaires sociales et de la santé	Information et publications	Élaboration d'un guide et de fiches réflexes sur la conduite à tenir dans les situations de violences en établissements publics sanitaires et médico-social
11	État	Ministère de l'Économie et des Finances	Événements	Conférence sur les violences sexistes au travail

## 4.1 Cellule d'écoute

### FICHE 1

#### LA CELLULE THÉMIS DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

### Création de la cellule Thémis de signalement des cas de harcèlement et de violences

#### Contexte et enjeux

Créée en 2014 au sein du contrôle général des armées dans le cadre du plan d'action ministériel contre le harcèlement, les discriminations et les violences sexuelles, la cellule Thémis offre aux personnes ne souhaitant pas emprunter la voie hiérarchique un nouveau canal de mise au jour de situations inappropriées. Elle ne se substitue pas à la chaîne de commandement.

#### Objectif et finalité

La cellule Thémis est chargée de contribuer à la mise au jour des cas de harcèlement, discriminations et violences d'ordre sexuel, ou à connotation sexiste ou liés à l'orientation sexuelle des personnes<sup>11</sup> commis soit en service ou à l'occasion de l'exécution du service, soit dans les lieux soumis à son autorité, et de veiller à ce que les cas avérés soient sanctionnés de façon adaptée.

#### Modalités de fonctionnement

Trois types de saisines existent.

##### a) La saisine directe

- > par téléphone, en composant le 01 42 19 88 88 ;
- > en adressant un message électronique aux adresses intranet ou internet de la cellule (themis@intradef.gouv.fr ou themis@defense.gouv.fr) ;
- > par courrier, en envoyant un dossier papier à l'adresse suivante :  
CGA/Cellule Thémis - 1, place Saint Thomas d'Aquin - 75 007 PARIS

##### b) La saisine indirecte

La saisine de la cellule Thémis peut également être effectuée au nom de la victime présumée par un tiers, relevant ou non du ministère de la Défense, par tout moyen comme dans le cas d'une saisine directe. Toutefois, l'examen du signalement ne pourra se poursuivre qu'après contact direct entre la cellule et la victime présumée, et l'accord de cette dernière.

Lorsqu'elle est saisie pour des situations en dehors de son champ de compétence, qu'il s'agisse de la saisine directe ou indirecte, la cellule Thémis prévient sans attendre son interlocuteur. Elle lui indique systématiquement le bon interlocuteur (services de ressources humaines, commission des recours des militaires, services locaux du contentieux, inspections, inspecteurs généraux des armées, inspection du personnel civil, etc.). En fonction de la nature du cas qui lui est soumise, elle lui propose de transmettre sa demande et l'informe de l'exécution de cette transmission quand elle y a procédé<sup>12</sup>.



11. Les militaires de la Gendarmerie appartenant aux Gendarmeries spécialisées ou ceux qui œuvrent sous l'autorité du ministre de la Défense font partie des personnes qui peuvent saisir la cellule Thémis.

12. Article 20 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, alinéa 1<sup>er</sup> : « Lorsqu'une demande est adressée à une autorité administrative incompétente, cette dernière la transmet à l'autorité administrative compétente et en avise l'intéressé ».

## FICHE 1

### LA CELLULE THÉMIS DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

#### MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

#### c) L'auto-saisine

La cellule Thémis peut se saisir elle-même d'un signalement dont elle a eu connaissance dans le cadre de la procédure EVEN GRAVE<sup>13</sup> si le traitement dont il fait l'objet lui paraît le justifier<sup>14</sup>.

#### Neutralité et indépendance

La cellule Thémis est créée au sein du contrôle général des armées (CGA), les dispositions de l'alinéa 2 de l'article D. 3123-1 du code de la défense prévoyant, en effet, que : « *Dans tous les organismes, il (le CGA) sauvegarde les droits des personnes (...)* ». Placés sous l'autorité d'un membre du corps militaire du contrôle général des armées, ou d'un contrôleur général en mission extraordinaire, qui dispose de l'ensemble des pouvoirs et prérogatives attachés à sa qualité (dispense de la voie hiérarchique, droit d'accès à l'ensemble des installations au ministère de la Défense et à ses établissements publics, droit d'obtenir communication de tout document et droit d'audition de tout personnel), la cellule Thémis est tenue à l'obligation de discrétion et de confidentialité. Elle observe la plus stricte neutralité. Elle veille au respect de la présomption d'innocence dont bénéficie toute personne mise en cause tant que le manquement qui lui est reproché n'est pas établi.

#### Évaluation

La cellule Thémis établit un bilan annuel d'activité ainsi que différentes statistiques. Elle est amenée à élaborer et à alimenter des séries statistiques qui, d'une part, lui permettent à tout moment d'avoir une lisibilité sur l'état d'avancement et le contenu des dossiers qu'elle traite, et d'autre part, de disposer d'une image fidèle des « harcèlements, discriminations et violences sexistes ou sexuelles » portées à sa connaissance. A cet effet, toute autorité ou instance saisie de faits de harcèlement, violence et discrimination sexuels non portés à la connaissance de la cellule Thémis doivent l'en avertir.

#### Premier bilan après deux ans de fonctionnement de la cellule Thémis<sup>15</sup>

En juin 2016, la cellule a enregistré 169 dossiers depuis sa création. La grande majorité des signalements (près de 90 %) est le fait de femmes qui sont plutôt jeunes (60% ont moins de 25 ans). Ils concernent davantage les militaires que les civils, mais dans des proportions quasi identiques à leur répartition dans le ministère (77 % contre 23 %).

13. Au titre de la catégorie 18 prévue à l'instruction n° 1950/DEF/CAB/SDBC/CPAG du 6 février 2004 fixant la conduite à tenir par les autorités militaires et civiles en cas d'accidents ou d'incidents survenus au sein du ministère de la défense ou des établissements publics qui en dépendent.

14. Il s'agit d'une procédure administrative qui permet au ministre de la Défense d'être informé de tous les événements impliquant des militaires français, tant sur le territoire national qu'en opération extérieure.

15. A partir de ce paragraphe, les éléments sont extraits, avec son autorisation, de l'audition du général DUCATEAU, contrôleur général des armées et chef de la cellule THÉMIS, devant l'Assemblée nationale, le 2 juin 2016.

## FICHE 1

### LA CELLULE THÉMIS DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

#### MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

Le tableau suivant recense pour chaque victime potentielle le fait le plus « grave » ou le fait principal pour lequel elle a saisi la cellule Thémis :

Catégorie	Total
Catégorie	<b>Total</b>
Viols	23
Agressions sexuelles	33
Harcèlement sexuel	33
Captation d'image voyeurisme / Exhibition	14
Discrimination dont homophobie	48
Harcèlement sexiste	12
Divers	6
<b>Total</b>	<b>169</b>

Ce sont soit des faits jugés, soit des faits présumés, soit des faits pour lesquels il y a eu classement sans suite, soit des faits pour lesquels une instruction est en cours.

Il est à noter que, d'une part, ces chiffres sont à rapporter aux 275 000 agents civils et militaires du ministère, d'autre part, les dossiers peuvent concerner des situations datant de plusieurs années, le dossier le plus ancien concernant des faits de viols qui se sont déroulés en 1982.

Le nombre moyen de dossiers enregistrés par la cellule était de 10 dossiers par mois jusqu'en mai 2015. La cellule n'enregistre plus mensuellement que 5 nouveaux dossiers.

L'explication la plus plausible est que durant la première année, la cellule a épuisé un stock constitué :

- d'une part, de dossiers anciens connus de l'administration mais mal traités (la victime a « ressorti » son dossier) ;
- et d'autre part, de dossiers nouveaux pour des faits anciens qui n'avaient pu être révélés. Pour ces dernières victimes, la création de la cellule a sans doute permis de libérer la parole.

Deux ans après sa création, la cellule Thémis est maintenant au cœur du dispositif de lutte contre les violences sexuelles ; elle s'appuie sur de nombreux réseaux et structures existants et représente un progrès considérables en matière de transparence.

Les avancées sont réelles :

- la cellule constate des améliorations dans le traitement des dossiers ;
- la prise de conscience se poursuit dans la durée, au moins à partir d'un certain niveau dans la hiérarchie ;
- les enquêtes de commandement/administratives sont diligentées dans de nombreux dossiers, même rétroactivement ;
- la dénonciation des faits et le dépôt de plainte sont assez systématiquement réalisés par la victime, sinon par le chef de corps (au titre de l'article 40 du code de procédure pénale) ;
- le commandement fait preuve de sévérité, s'il a connaissance des faits ;
- des mesures conservatoires peuvent être mises en œuvre très rapidement (suspension de fonction, déplacement d'office pour les militaires, mutation d'office dans l'intérêt du service pour les agents civils).

## FICHE 1

### LA CELLULE THÉMIS DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

#### MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

Une remontée plus fiable et harmonisée des informations a montré également que si toutes les catégories de militaires sont concernées par les violences sexuelles, les militaires du rang, c'est-à-dire les premiers grades militaires, le sont plus particulièrement : ils représentent 80 % des victimes et 60 % des auteurs, alors qu'ils ne représentent que 40 % des militaires.

Les militaires du rang constituent donc une cible prioritaire en matière de prévention.

#### Plan d'action 2016-2017 pour faire baisser les violences sexuelles

Ce plan a été présenté au ministre de la Défense le 14 avril 2016 lors d'un comité de suivi de notre activité de la cellule Thémis, qu'il présidait lui-même, en présence de tous les plus hauts responsables du ministère.

Ce plan d'action vise deux objectifs :

- **la formation** à l'interdit des violences sexuelles : le ministre a décidé que tous les agents du ministère, militaires et civils, doivent être sensibilisés sur les violences sexuelles à un moment de leur parcours professionnels. De plus, compte tenu de la problématique particulière des militaires du rang évoquée précédemment, le ministre a décidé que tous les militaires du rang seront sensibilisés dans les premières semaines de leur incorporation. Pour ce faire, un kit de formation sera adressé à tous les chefs de centre. Il comprend un diaporama permettant un module de formation d'1h à 1h30, un livret pédagogique pour les instructeurs, et trois films d'animation (agression sexuelle, harcèlement sexuel, consentement). Ce kit a été réalisé par un groupe de travail réunissant la MIPROF, le Collectif féministe contre le viol, Thémis, la DICOD et les armées.
- **l'amélioration de la gestion de la mixité** dans les locaux d'hébergement (le ministère gère 63 000 chambres et plus de 130 000 lits) : état des lieux de tous les « points critiques » en cours ; inspection des infrastructures d'hébergement fait maintenant partie des objectifs donnés aux inspecteurs ; le commandement local est responsabilisé pour trouver des solutions « de bon sens ».

#### Prévention

La prévention fait partie des missions de Thémis. Ainsi la cellule est intervenue plus d'une cinquantaine de fois devant différents publics. De plus, sous la direction de la DAJ, et en coordination avec les armées/services/directions du ministère, un *Vademecum des bonnes pratiques et obligations dans la cadre de la lutte contre le harcèlement sexuel au ministère de la Défense* est mis en ligne depuis le 15 avril 2016 et accessible par tous. Ce document a pour objectif de conseiller le commandement dans le cadre de la lutte contre le harcèlement sexuel, sujet difficile à appréhender. Thémis travaille également à la réalisation d'un guide d'aide à la gestion des dossiers de changement d'identité sexuelle.

#### Communication

La montée en puissance de la cellule Thémis s'est également accompagnée d'actions de communication : création d'un onglet « Thémis » sur les pages d'accueil des sites Intradef et Internet du ministère ; mise en ligne de l'**affiche « Stop au harcèlement sexuel »**, ainsi que les principaux documents relatifs à Thémis ; **plaquette « Thémis »** diffusée avec le bulletin de salaire ou de solde du mois de mai 2015 à tous les agents du ministère, civils comme militaires.

## FICHE 2

### LA CELLULE STOP DISCRI ET LES AUTRES OUTILS MIS EN PLACE AU SEIN DE LA GENDARMERIE NATIONALE

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

## Mise en place d'une politique de prévention des violences et discriminations, et de la cellule STOP DISCRI

### Contexte et enjeux

Initiée dès 1998, la politique de la Gendarmerie en matière de prévention des risques psychosociaux (RPS), s'inscrit dans une politique globale de « vivre ensemble ». Elle est consacrée en 2013 avec la mise en œuvre d'une démarche coordonnée par l'échelon central. Il s'agit d'identifier les facteurs de risques liés à l'organisation du travail, aux relations sociales au travail, aux conditions d'emploi. L'objectif étant de concevoir et appliquer des solutions alternatives au fonctionnement existant, voire des mesures qui réduisent ou même suppriment l'exposition, plutôt que d'attendre l'apparition de symptômes ou de pathologies.

### Objectif et finalité

Le formulaire de signalement de la Gendarmerie mis à disposition des agents vise à permettre le signalement de faits de harcèlement ou de discriminations.

### Modalités de fonctionnement

#### La fonction de médiateur exercée par l'Inspecteur Général des Armées Gendarmerie

Le décret n° 2015-368 du 30 mars 2015 portant création de la fonction de médiateur militaire instaure un processus de médiation militaire au sein du ministère de la Défense et de la Gendarmerie nationale. En Gendarmerie, cette fonction est exercée par l'Inspecteur Général des Armées Gendarmerie (IGAG).

Tout militaire de la Gendarmerie peut désormais saisir l'IGAG en vue de trouver, de manière confidentielle et amiable, une solution aux litiges individuels.

Lorsqu'il est saisi, le médiateur militaire accuse réception de la demande dans un délai de quinze jours. Les états-majors, directions et services sollicités dans le cadre d'une médiation sont tenus de fournir les éléments dont ils disposent.

Durant toute la phase de médiation, le militaire peut se faire assister par un militaire en activité de son choix. L'avis du médiateur qui recommande une solution aux parties au litige met fin à la phase de médiation. Il est notifié aux parties au litige au plus tard quatre mois à compter de la saisine.

Chaque année, les inspecteurs généraux exerçant la fonction de médiateur militaire remettent au ministre de la Défense un rapport dans lequel ils rendent compte de leur activité et formulent des propositions de nature à prendre en compte au mieux les attentes et les préoccupations exprimées par les militaires. Le ministre de la Défense en communique une synthèse au ministre de l'Intérieur et au Conseil supérieur de la fonction militaire.

#### La cellule d'écoute « STOP DISCRI »

Le signalement se fait directement auprès de l'Inspection Générale de la Gendarmerie Nationale (IGGN) par le biais d'un formulaire de signalement « STOP DISCRI » hébergé sur le site internet d'informations réservé aux personnels de la Gendarmerie et l'Intranet Gendarmerie. Ces signalements sont adressés directement sur une boîte courriels spécifique, exploitée par l'IGGN.

## FICHE 2

### LA CELLULE STOP DISCRI ET LES AUTRES OUTILS MIS EN PLACE AU SEIN DE LA GENDARMERIE NATIONALE

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Une cellule d'écoute dédiée, armée par des personnels de l'IGGN, est également joignable aux heures ouvrables par téléphone pour recueillir les signalements émanant des personnels concernés ou de leurs proches. La possibilité de saisir directement l'IGGN ne se substitue pas aux attributions de la chaîne hiérarchique ou à celles de l'inspecteur général des armées-gendarmerie (IGAG). Elle offre un moyen supplémentaire de signalement à tout témoin ou victime. Dès réception d'un signalement, l'IGGN réalise l'environnement de la situation dénoncée et le cas échéant prend les mesures adaptées à la situation. A cet effet, l'IGGN peut soit se saisir du dossier (enquête judiciaire ou administrative), soit demander aux échelons locaux de commandement d'en traiter tout ou partie.

#### Les autres dispositifs

- Le dispositif des représentants des personnels, rénové en 2010, a permis de développer au sein de l'institution une véritable culture du dialogue interne. Au plus près des personnels, ces militaires quasiment tous désignés par leurs pairs ont pour attributions les conditions de vie et de travail des militaires de la Gendarmerie et ont connaissance des cas individuels.
- Depuis 2013, une référente égalité professionnelle est placée auprès du général, directeur des personnels militaires de la Gendarmerie nationale (DPMGN). Cette officière est l'interlocutrice du ministère de l'Intérieur pour les questions d'égalité professionnelle et le conseiller du DPMGN. Avec l'aide de son adjointe, elle reçoit des témoignages de personnels de l'institution en difficulté. S'agissant des situations d'inégalité et/ou de souffrance qui lui sont rapportées, la référente prodigue des conseils aux victimes présumées qui doivent rester acteurs ou actrices de leur démarche de dénonciation.
- Dans le domaine du soutien médical et social, les personnels de la Gendarmerie relèvent du ministère de la Défense. Ils sont éligibles au dispositif « Écoute Défense » mis en place début 2013. Les professionnels qui traitent les appels peuvent réorienter les militaires de la Gendarmerie vers le réseau des psychologues-cliniciens.
- Enfin, le plan d'action sur l'égalité professionnelle en Gendarmerie englobe un volet consacré à la prévention et la lutte contre toute forme de discrimination ou de violences. Afin de renforcer l'approche préventive pour mieux sensibiliser les personnels au respect d'autrui, à la compréhension mutuelle et à l'esprit de corps, de cohésion et de solidarité qui doivent présider aux relations interpersonnelles, la Gendarmerie mettra en place un module de sensibilisation et de formation consacré à la lutte contre toutes les formes de discriminations (rapports hommes /femmes ; homophobie ; racisme ; discrimination en raison de la religion, etc.) dans les relations interpersonnelles.

#### Neutralité et indépendance

Les déclarations et les signalements ne sont pas anonymes. Pour ne pas exposer et fragiliser les victimes ou les témoins, ils sont néanmoins strictement confidentiels. Cela est d'autant plus nécessaire qu'ils sont par ailleurs susceptibles de constituer des pièces de procédure pénale et/ou disciplinaire.

## 4.2 Dispositifs d'accompagnement des victimes

### FICHE 3

#### LE DISPOSITIF D'AIDE AUX VICTIMES DU MINISTÈRE EN CHARGE DE L'AGRICULTURE

MINISTÈRE EN CHARGE DE L'AGRICULTURE

### Partenariat entre l'Institut national d'aide aux victimes et de médiation (INAVEM) et le ministère en charge de l'agriculture

#### Contexte, enjeux et objectif

Le ministère en charge de l'agriculture a signé avec l'Institut national d'aide aux victimes et de médiation (INAVEM) une convention de partenariat pour permettre aux personnels de la communauté de travail et éducatives victimes d'un événement traumatisant de bénéficier d'un soutien et d'un accompagnement psychologique.

#### Modalités de fonctionnement

La convention signée entre le ministère en charge de l'agriculture et l'Institut national d'aide aux victimes et de médiation prévoit les conditions d'intervention de cet organisme dont l'objectif est d'apporter un soutien aux victimes sur les plans juridiques et psychologiques. L'administration centrale effectue la saisine de l'Institut puis ce dernier prend contact directement avec la victime.

Au sein de l'administration centrale, des interlocuteurs sont désignés pour déclencher la procédure de soutien psychologique et effectuer la saisine de l'INAVEM :

- Le chef du bureau de l'action sanitaire et sociale ;
- L'adjoint du bureau de l'action sanitaire et sociale ;
- Le conseiller technique du service social du personnel du ministère ;
- Le président du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail ministériel ;
- Le conseiller aux affaires pénales qui peut, par ailleurs, enclencher une procédure de protection juridictionnelle.

Par ailleurs, l'instruction SG/SRH/SDDPRS/2016-336 du 20 avril 2016 porte sur la prévention, le signalement et l'accompagnement des agressions subies par les agents du ministère. La prévention des incidents vise à identifier les risques liés aux missions des services, en particulier les activités de contrôle ou de visite sur le terrain. Le signalement, par leurs structures d'appartenance, de toutes les agressions dont sont l'objet les agents du MAAF, qu'ils soient ou non en situation de contrôle, est une obligation. Ce signalement conditionne la mise en œuvre, par le Service des ressources humaines du Secrétariat général, de l'accompagnement des agents, ainsi que la préconisation par le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail ministériel de mesures de prévention adaptées.

FICHE 4

LES DISPOSITIFS DE PRÉVENTION ET DE TRAITEMENT DES SITUATIONS DE VIOLENCES ET DE HARCÈLEMENT À LA DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES – MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

## Dispositifs de prévention et de traitement des situations de violences et de harcèlement à la Direction générale des finances publiques

La Direction générale des finances publiques (DGFIP) mène une politique active et déterminée de défense, de protection et de sécurité des agents et de l'administration. Cette politique est au cœur de la démarche de soutien que la DGFIP doit apporter à l'ensemble de ses agents, en leur garantissant un climat serein dans l'exercice quotidien de leurs missions.

La DGFIP met également en œuvre un dispositif d'accompagnement et de soutien en faveur des agents en situation de fragilité pouvant avoir des origines professionnelles ou personnelles (familiales, sociales, financières ou médicales).

### 1. Action de communication en faveur de l'ensemble des personnels de la DGFIP

Conformément aux dispositions de la loi du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel, l'ensemble des directions de la DGFIP a procédé en juillet 2013 à l'affichage du texte de l'article 222-33 et de celui de l'article 222-33-2 du code pénal sur le harcèlement sexuel et moral, afin d'assurer l'information de tous les personnels.

### 2. Les mesures de protection des agents dans l'exercice de leurs fonctions

Dans le cadre du dispositif de protection fonctionnelle des agents prévu par l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983, **la fonction de référent protection juridique a été créée en 2013** dans chaque DR/DFIP, afin de renforcer l'accompagnement et le soutien des agents victimes d'attaques (agressions ou mises en cause pénales) dans l'exercice de leurs fonctions.

Représentant de la direction départementale ou spécialisée, le référent protection juridique positionné au sein du service des ressources humaines, est l'interlocuteur des agents victimes d'incidents, s'agissant aussi bien d'agressions (violences physiques, menaces, outrages...) que de mises en cause pénales (concussion, violation du secret professionnel, violation de domicile...).

Le référent protection juridique est chargé d'apporter à l'agent qui a subi une attaque, un soutien et un accompagnement de proximité au titre de la protection fonctionnelle. A ce titre, il garantit une assistance et une écoute immédiate aux agents victimes, il assure un soutien personnalisé et prolongé consécutivement à une agression, enfin, il informe régulièrement l'agent et l'administration centrale (Bureau RH-2B) de l'état d'avancement des procédures judiciaires.

En complément, **un protocole d'analyse et de traitement des incidents** a été également mis en place : il a pour objectif d'améliorer l'efficacité et la réactivité de la prise en charge de l'agent victime dans l'exercice de ses fonctions.

Le protocole permet de déterminer les incidents devant être immédiatement signalés au bureau compétent de l'administration centrale de ceux pouvant être pris en charge au niveau local. Le protocole constitue ainsi un outil d'orientation pour les responsables des ressources humaines à deux égards, en déterminant une échelle de gradation et d'adaptation dans la prise en charge des agressions contre les agents et en clarifiant la procédure de signalement au bureau compétent de l'administration centrale.

## FICHE 4

### LES DISPOSITIFS DE PRÉVENTION ET DE TRAITEMENT DES SITUATIONS DE VIOLENCES ET DE HARCÈLEMENT À LA DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES – MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

**La fiche de signalement des agressions contre les agents**, prévue en accompagnement de ce dispositif, doit être transmise par le référent protection juridique de la direction locale au bureau compétent de l'administration centrale pour les incidents devant être signalés, conformément au protocole, en raison de leur nature ou de la nécessité d'une analyse et d'une définition des suites à donner, notamment pénales.

#### 3. La gestion des agents en situation de fragilité

Le pôle des agents en difficulté (PAD) positionné au sein du Service RH de l'administration centrale a pour mission d'apporter un soutien aux directions territoriales lorsqu'elles sont amenées à gérer des situations d'agents en situation de fragilité, ne remplissant pas leurs fonctions dans des conditions normales compte tenu de problèmes pouvant avoir des origines professionnelles ou personnelles (familiales, sociales, financières ou médicales).

Le soutien du PAD porte sur une analyse précise de chaque situation débouchant sur la mise en œuvre de mesures concrètes en liaison avec les acteurs médico-sociaux locaux. Son action est relayée au niveau départemental par les services des ressources humaines.

En outre, des sessions de formation spécifiques au traitement des dossiers des agents en difficulté sont organisées en faveur des nouveaux cadres.

## FICHE 5

### LE DISPOSITIF DE PRÉVENTION DES VIOLENCES ET HARCÈLEMENT DANS LE DÉPARTEMENT DU GERS

DÉPARTEMENT DU GERS

## Mise en place d'un dispositif de prévention et traitement du harcèlement et des violences spécifique au département du Gers

### Contexte, enjeux et objectifs

Depuis septembre 2012, un dispositif de prévention et traitement des risques psycho-sociaux a été mis en place dans la collectivité au bénéfice des agents. Ce dispositif est piloté au sein de la DRH par le service Santé Action Sociale au travail (SAST).

### Modalités de fonctionnement

Une équipe pluridisciplinaire intervient : **assistant social du personnel, psychologue du travail, médecin de prévention, ingénieur sécurité, juriste et chef de service**. Un numéro d'écoute avec une permanence tous les jours de la semaine a été mis en place ; les agents peuvent solliciter directement ce numéro ou contacter l'assistant social du personnel ou le psychologue dans son champ de compétences pour signaler sa situation.

Un premier entretien individuel permet de recueillir de manière confidentielle les éléments de sa situation et faire une évaluation. Un temps d'échanges suit au niveau de l'équipe pluridisciplinaire afin d'établir un plan d'actions.

En fonction de la gravité de la situation (impact sur la santé de l'agent), le médecin de prévention peut être saisi pour une visite médicale ou un lien est établi avec le médecin traitant de l'agent.

La psychologue du travail peut proposer des entretiens de soutien ou orienter vers un clinicien extérieur.

L'assistant social du personnel traitera plus à son niveau les incidences personnelles : si l'arrêt maladie est nécessaire, des informations sur les droits de l'agent en termes de protection sociale ; s'il s'agit de violences conjugales à domicile, un lien avec les partenaires départementaux et la mise en place d'entretiens de soutien et de certaines démarches (pour le logement, la protection des enfants, etc.). Les actions mises en œuvre sont variées et adaptées à chaque situation : mobilité accompagnée, formation, soutien individuel interne ou externe, actions collectives conduites en interne ou externe, etc.

Concernant la problématique spécifique des violences conjugales, le dispositif départemental fonctionne avec un partenariat avec les autorités judiciaires, la Gendarmerie, le service d'aide aux victimes, le centre d'information et de droit des femmes et des familles, et les services sociaux du département. Des rencontres régulières ont lieu sous l'égide du délégué des droits des femmes de la Préfecture. Un protocole départemental est en cours d'élaboration. Des actions sont mises en place visant à développer le partenariat, la coordination et le partage d'information, ainsi que la formation des différents acteurs et le recensement des situations.

Le service social du personnel s'appuie bien évidemment sur ces partenaires pour accompagner les agents qui signalent une situation de violence conjugale. Il se peut également que ces situations aient un impact direct sur le travail (par exemple, en cas de présence de l'auteur des violences sur le lieu de travail de l'agent). Dans ce cas de figure, une coordination entre l'agent, le chef de service et le service social du personnel permet à la fois d'accompagner l'agent dans sa démarche de plainte et de protection et de mettre en place des mesures organisationnelles (par exemple, par un changement de service, de secteur ou de zone géographique en accord avec l'agent).

## FICHE 5

### LE DISPOSITIF DE PRÉVENTION DES VIOLENCES ET HARCÈLEMENT DANS LE DÉPARTEMENT DU GERS

DÉPARTEMENT DU GERS

#### Neutralité et indépendance

Le dispositif de traitement des risques psycho-sociaux dans la collectivité donne la possibilité aux agents d'évoquer leur situation, dans un cadre garantissant une confidentialité sur les informations personnelles tout en prenant en compte l'impact sur le travail (prévention d'un risque d'absentéisme, vigilance sur l'évolution de l'état de santé de l'agent et proposition de soutien). Le fait que le dispositif soit interne à la collectivité permet de travailler sur la situation personnelle, mais autour du lien avec le travail en favorisant la conciliation entre la vie privée et la vie professionnelle.

Une protection juridique est également intégrée. La même équipe pluridisciplinaire traite des demandes de protection fonctionnelle en référence à l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983. Lorsque l'agent est victime de violences (internes ou externes) dans le cadre de ses fonctions, il a la possibilité de demander le bénéfice de la protection fonctionnelle. Une procédure a été formalisée (avec un modèle de demande pour faciliter la démarche de l'agent). L'agent établit un rapport circonstancié ; l'administration vérifie s'il remplit les conditions réglementaires d'attribution et met en place les mesures adaptées (information au Procureur, entretien de soutien, prise en charge des frais d'avocat, etc.).

## 4.3 Partenariats

### FICHE 6

#### LES DISPOSITIFS MIS EN ŒUVRE PAR L'AGENCE RÉGIONALE DE SANTÉ DE HAUTE-NORMANDIE CONCERNANT LES SITUATIONS DIFFICILES

AGENCE RÉGIONALE DE SANTÉ DE HAUTE-NORMANDIE

### La création et le financement par l'Agence régionale de santé de Haute-Normandie d'une cellule d'intervention psychologique pour les situations aigües et difficiles

#### Contexte, enjeux et objectifs

La prévention des situations difficiles et complexes est primordiale dans les établissements de la fonction publique hospitalière, étant donné que les agents travaillant dans le secteur de l'accueil et du soin sont particulièrement confrontés à des situations pouvant s'avérer complexes et difficiles psychologiquement et que la qualité de la prise en charge des patients doit être en tout point préservée.

Les actions permettant la prévention des violences, verbales ou physiques, ainsi que du stress et plus généralement des risques psycho-sociaux, vont dans le sens d'une amélioration des conditions de travail des agents. Les conditions de travail étant souvent difficiles pour les personnels travaillant dans le milieu de la santé, leur amélioration est primordiale pour le ministère en charge des affaires sociales et de la santé, ainsi que pour les agences régionales de santé et les établissements de santé.

#### Modalités de fonctionnement

L'Agence régionale de santé (ARS) de Haute-Normandie a initié en septembre 2013 une collaboration avec l'Institut d'administration des entreprises (IAE) de l'Université de Rouen, concrétisée par la signature d'une convention. En réponse aux risques psycho-sociaux dans les établissements de santé et médico-sociaux, l'Agence régionale de santé a souhaité associer l'IAE de Rouen, spécialiste des questions de management en santé, afin de traiter de la problématique des situations de « surchauffe ».

Ainsi, quatre établissements volontaires accueillent un étudiant stagiaire de Master 2 afin d'analyser les situations et contextes de « surchauffe », pour anticiper et répondre aux phases de tensions aigües au sein d'un service ou d'un pôle, par exemple. Le cahier des charges prévoit la production d'un document de type « retour d'expérience » (enseignants, chercheurs, IAE et ARS). Ce document est diffusé à l'ensemble des établissements (sanitaires et médico-sociaux) de la région afin que les équipes de direction puissent mettre en place à leur tour une réflexion, afin de mieux prévenir les risques psycho-sociaux.

Par ailleurs, en amont de l'intervention de la cellule, a été mise en place une formation avec l'Institut de formation des cadres de santé (IFCS) du CHU de Rouen dans le cadre d'un partenariat ARS/CHU. Cette formation régionale « à la carte », doit répondre aux problématiques de management qui peuvent engendrer des risques psycho-sociaux, afin d'éviter les situations de crise.

## FICHE 7

### LES DISPOSITIFS MIS EN ŒUVRE PAR L'AGENCE RÉGIONALE DE SANTÉ DE PROVENCE-ALPES CÔTE D'AZUR CONCERNANT LA PRÉVENTION DE LA VIOLENCE HOSPITALIÈRE

AGENCE RÉGIONALE DE SANTÉ DE PROVENCE-ALPES CÔTE D'AZUR

## Le financement par l'Agence régionale de santé de Provence-Alpes Côte d'Azur d'actions de prévention des atteintes aux biens et aux personnes et notamment d'un plan de prévention de la violence hospitalière

### Contexte, enjeux et objectifs

Le financement des actions menées sur le site de l'Assistance Publique-Hôpitaux de Marseille (AP-HM), dont le plan de prévention de la violence hospitalière, intervient suite à des agressions caractérisées dans les services d'urgence de l'AP-HM (site Nord et Centre) envers des personnels soignants (voies de fait, blessures par armes).

En ce qui concerne le site de l'Hôpital Européen, celui-ci a déménagé le 19 août 2013 dans un quartier de la « politique de la ville » considéré comme « sensible ». L'Hôpital Européen a été construit au cœur du 3<sup>ème</sup> arrondissement de Marseille, dans une zone extrêmement défavorisée sur le plan sanitaire et social et qui est, par ailleurs, fortement criminogène.

Cette opération de grande ampleur s'est accompagnée d'une réflexion participative sur les conditions de vie au travail et sur les conditions de travail proprement dites.

Concernant les conditions de vie au travail, la question de la sécurité des lieux et de l'environnement est apparue d'emblée comme une préoccupation prioritaire de la majorité des salariés et des médecins libéraux.

Le projet « sécurité au travail » a donc été élaboré pour répondre à cette exigence. Loin de constituer l'unique mesure du projet de modernisation sociale, il en constitue malgré tout la première exigence.

### Modalités de fonctionnement

#### • Site de l'Assistance Publique-Hôpitaux de Marseille.

Suite aux violences intervenues, l'Agence régionale de santé a initié plusieurs démarches, en plus du plan de prévention de la violence hospitalière : actualisation de la convention de 2006 Police/hôpital ; réalisation par la direction départementale de la sécurité publique d'un audit de sécurité pour chacun des sites de l'AP-HM accueillant des urgences ; échanges d'information entre les acteurs sur les niveaux de gravité des actes de violence ; inventaire des dispositions adoptées dans des sites d'urgence de grands établissements hospitaliers français ; sollicitation de l'Association Nationale pour la Formation permanente du personnel Hospitalier (ANFH) pour former les personnels des services d'urgence ; lancement du plan de prévention de la violence hospitalière.

La démarche s'est déroulée en deux phases :

- première phase : audits ; nouvelle convention police/justice/hôpital ; renforcement des patrouilles de police ;
- seconde phase : réalisation du plan de prévention de la violence hospitalière (en cours depuis 2013 mais renforcé pour 2014 et 2015 : sur l'année 2014, des travaux de sécurisation ont été effectués sur des secteurs prioritaires (urgences adultes et pédiatriques Nord, maternité et néonatalogie, néphrologie, entrée principale de l'hôpital Nord) ; 1<sup>ère</sup> tranche de mise en place de la vidéo protection ; équipement mobilier et d'accueil pour les urgences ; renforcement de l'éclairage sur certains parkings ; aménagement PC sécurité sur chaque site ; présence 24h/24 d'un agent de sécurité aux urgences ; accompagnement institutionnel

## FICHE 7

### LES DISPOSITIFS MIS EN ŒUVRE PAR L'AGENCE RÉGIONALE DE SANTÉ DE PROVENCE-ALPES CÔTE D'AZUR CONCERNANT LA PRÉVENTION DE LA VIOLENCE HOSPITALIÈRE

AGENCE RÉGIONALE DE SANTÉ DE PROVENCE-ALPES CÔTE D'AZUR

dans les démarches de plaintes du personnel hospitalier ; mise en place progressive des médiateurs ; mise en place d'une équipe mobile de lutte soignante contre les violences ; formation à la gestion de l'agressivité.

- **Site de l'Hôpital Européen**

Parmi les préconisations du groupe de travail, beaucoup d'actions ont été retenues et affinées grâce à l'expertise des conseillers de la police nationale et de la police municipale.

Ainsi, cette action veut s'intégrer dans la politique de sécurité de la ville, ce qui se traduit par une concertation régulière avec les forces de l'ordre.

Mesures de prévention mises en place ou recommandées par l'Hôpital Européen : construction d'un parking sécurisé accessible au personnel et aux médecins à des conditions avantageuses ; différenciation et sécurisation des accès ; protection des accueils et des postes amenés à collecter des espèces ; mise en place d'un service de sûreté des biens et des personnes ; réseau de vidéo-surveillance interne et externes à l'hôpital ; gestion des accès par badge ; procédure d'appel urgent relayé au PC sécurité en cas de difficulté.

Mesures de prévention mise en place par les pouvoirs publics en lien avec l'hôpital Européen : contact régulier entre la direction de l'hôpital et l'état-major de la préfecture de police ; concertation avec le centre de surveillance urbaine pour l'implantation de caméras du réseau vidéo-surveillance de la police municipale ; pilotage régulier de l'Hôpital Européen avec prise de contact à l'accueil.

### Bilan et évaluation

A l'initiative de l'Agence régionale de santé PACA un groupe de travail a été mis en place en 2014, réunissant des établissements publics et privés de santé ainsi que des établissements de santé privés d'intérêt collectif (ESPIC) en charge de service d'urgence. L'Agence régionale de santé en a confié le pilotage à l'Observatoire régional des urgences (ORU) PACA. L'objectif est de déterminer par des réunions plénières et des ateliers les bonnes pratiques fondamentales avant et après l'acte de violence. Si le focus a été mis au départ sur les urgences, cela concerne de fait l'ensemble du fonctionnement de l'hôpital avec trois ateliers : information au patient ; déclaration et suivi ; formation des personnels.

- **Site de l'Assistance Publique-Hôpitaux de Marseille** : un comité de suivi a été mis en place avec les différents acteurs : préfet de police, ville de Marseille, parquet du Tribunal de grande instance, Agence régionale de santé, AP-HM, Direction départementale de la sécurité publique des Bouches-du-Rhône ; en interne, en lien avec le CHSCT de l'AP-HM, un directeur dédié à la sécurité des biens et des personnes a été nommé.

Le partenariat rénové et les mesures prises en interne ont permis de faire diminuer le sentiment d'insécurité des personnels qui ont intégré qu'ils contribuent aussi à leur propre sécurité en participant plus activement aux formations de gestion de l'agressivité ou en déposant plus souvent plainte.

Le déploiement de la vidéo-protection a permis d'identifier les auteurs d'actes répréhensibles et a eu également un intérêt pédagogique auprès des personnels pour donner des exemples des erreurs de comportement à ne pas reproduire pour ne pas se mettre en danger.

Le réaménagement des salles d'attente des services d'urgences avec des conditions d'accueil améliorées et un écran indiquant les temps d'attente a contribué à diminuer les tensions. À cet

## FICHE 7

### LES DISPOSITIFS MIS EN ŒUVRE PAR L'AGENCE RÉGIONALE DE SANTÉ DE PROVENCE-ALPES CÔTE D'AZUR CONCERNANT LA PRÉVENTION DE LA VIOLENCE HOSPITALIÈRE

AGENCE RÉGIONALE DE SANTÉ DE PROVENCE-ALPES CÔTE D'AZUR

égard, la mise en place d'agents de médiation qui vont être pérennisés a considérablement fait chuter les manifestations d'incivilités et de violences tant en nombre (de l'ordre de 50 %) qu'en gravité.

Enfin, quand malgré tout la violence intervient, le développement des cellules d'écoute et l'instauration d'une équipe mobile soignante de lutte contre les violences hospitalières ont permis d'en atténuer les traumatismes.

#### • Site de l'Hôpital Européen :

Cette première année de fonctionnement a conforté l'établissement dans l'utilité et l'efficacité de ces mesures (plus d'une centaine d'interventions en secours du personnel soignant).

Toutefois, des actions complémentaires sont nécessaires et l'importance des surcoûts sont un frein au maintien de l'ensemble des mesures en année pleine.

Celles-ci s'articulent autour de deux objectifs : pérenniser le dispositif de protection interne de l'hôpital et améliorer la sécurité des abords de l'hôpital. Par exemple :

- sensibiliser davantage la brigade spécialisée « transport en commun » de la police nationale sur la nécessité de sécuriser la station de métro Désirée Clary notamment aux heures tardives (entre 18h et 22h) ;
- assurer une prise de contact quotidienne entre les patrouilles de police et l'accueil des urgences ;
- déployer une vidéosurveillance extérieure entre le métro et le parvis de l'hôpital.

## 4.4 Information et publications

### FICHE 8

#### LE GUIDE JURIDIQUE DE LUTTE CONTRE LES VIOLENCES ET HARCÈLEMENT DU MINISTÈRE EN CHARGE DES SPORTS

MINISTÈRE EN CHARGE DES SPORTS

### Rédaction d'un guide juridique sur la prévention et la lutte contre les incivilités, les violences et les discriminations dans le sport

#### Contexte et enjeux

La rédaction par la direction des sports du ministère chargé des sports constitue l'une des actions concrètes du programme gouvernemental de lutte contre le racisme dont la coordination est assurée par la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme (DILCRA), partie prenante de ce projet. Ce guide, spécifiquement dédié aux acteurs du monde du sport, a été rédigé par un comité constitué de juristes qui disposent de compétences approfondies dans le domaine du droit du sport. Le but est de fournir des outils juridiques aux acteurs du monde du sport qui sont particulièrement exposés aux situations de violences et aux incivilités.

#### Objectifs et finalité

Le guide juridique du ministère des Sports est un document d'accompagnement des acteurs du monde du sport qu'ils soient personnels encadrants de clubs, éducateurs, entraîneurs, arbitres ou même pratiquants (amateur ou professionnel). Il vise à établir une liste exhaustive des incivilités, violences et discriminations qui peuvent avoir cours dans le monde du sport. Cela comprend des éléments sur des incivilités qui peuvent être rencontrées dans la vie de tous les jours mais aussi certaines autres qui sont plus spécifiques au monde du sport. Sont ainsi évoqués le régime de responsabilité des éducateurs sportifs, des questions liées aux sanctions des faits de violences commis par les supporters ou encore le régime de responsabilité des clubs et fédérations qui encadrent des sportifs.

## FICHE 9

### LA RÉDACTION D'UN GUIDE PRATIQUE DE PRÉVENTION DES VIOLENCES ET HARCÈLEMENT DANS LE DÉPARTEMENT DE LA DRÔME

DÉPARTEMENT DE LA DRÔME

#### Élaboration d'un guide pratique sur la conduite à tenir en situation d'agression dans le département de la Drôme



##### Contexte et enjeux

Dans un contexte socio-économique complexe, les agressions, qu'elles soient physiques ou verbales, sont une réalité à laquelle les agents du Département sont confrontés. Ce phénomène est d'ailleurs de plus en plus porté à la connaissance de la collectivité par les agents concernés. Si la nécessité du maintien d'un service public de qualité à l'usager est une évidence, elle va de pair avec l'obligation pour la collectivité de protéger les fonctionnaires contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont ils pourraient être victimes à l'occasion de leurs fonctions, et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté. Au-delà des obligations réglementaires, les agents ne sont pas seuls pour faire face à ces situations : ils doivent pouvoir bénéficier du soutien et de l'assistance de leur hiérarchie et de la collectivité, dans les actions immédiates et ultérieures.

##### Objectif et finalité

Le guide pratique *Prévention et conduite à tenir dans les situations d'agression* est un document pédagogique destiné à tous les agents du département en contact avec le public. Il vise à apporter les éléments clés de conduite à tenir en situation d'agression, définir les étapes de la prise en charge de l'agent en telle situation et enfin à proposer des mesures de prévention.

Ce document a été élaboré avec la participation de personnels représentant différents métiers du département, du pôle santé et sécurité, de la DRH, en partenariat avec la direction des affaires juridiques, et avec les membres du CHS (fonction publique territoriale) et du CHSCT (fonction publique hospitalière), qui ont émis un avis favorable en novembre 2014.

Cet outil pédagogique poursuit une double vocation : de prévention, d'une part, en identifiant un plan d'évacuation des bureaux et en encourageant une attitude d'accueil adéquate pour les usagers ayant déjà signalé une situation d'agression ; pédagogique, d'autre part, en définissant les agressions et incivilités qui peuvent être subies par les agents du département et en déterminant la conduite à tenir en cas d'agression subie.

## FICHE 10

L'ÉLABORATION D'UN GUIDE ET DE FICHES RÉFLEXES  
PAR LE MINISTÈRE EN CHARGE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA  
SANTÉ AFIN DE LUTTER CONTRE LES VIOLENCES EN MILIEU DE SANTÉ

MINISTÈRE EN CHARGE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ

### Élaboration d'un guide et de fiches réflexes sur la conduite à tenir dans les situations de violences en établissements publics sanitaires et médico-sociaux

#### Contexte et enjeux

L'hôpital est par nature un lieu hors du commun où la souffrance et l'angoisse ont toujours été présentes. On n'y rencontre pas plus de violences aujourd'hui, mais leurs origines et leurs formes ont changé, ce qui augmente le sentiment d'insécurité ressenti par les personnels de santé. La tolérance face à des violences dont les causes sont parfois mal identifiées est ainsi devenue très faible.

#### Objectif et finalité

L'observatoire national des violences en milieu de santé (ONVS) produit un rapport annuel sur l'état des violences dans la fonction publique hospitalière et encourage à la déclaration de tous les événements de violences, quelle que soit leur gravité. Au-delà des signalements effectués par les établissements, la connaissance du phénomène des violences commence par la décision de chacun (souvent un soignant) de prendre le temps pour déclarer un événement violent. L'ONVS rappelle que seule l'exhaustivité des déclarations associée à une politique de prévention des atteintes aux personnes et aux biens permet la mise en évidence objective de phénomènes liés à la violence.

En plus de ce rôle d'évaluation du niveau des violences en milieu hospitalier de l'ONVS, le ministère en charge des affaires sociales et de la santé publie des documents visant à aider les agents de la fonction publique hospitalière à améliorer leurs conditions de travail. Les fiches réflexes du ministère donnent ainsi les conduites à tenir en cas de violence au sein d'un établissement de santé. Il s'agit de savoir réagir à la survenance d'un fait de violence.

#### Bilan et évaluation

L'ONVS a notamment pour mission de collecter les faits de violences ; elle évalue et coordonne également les politiques mises en œuvre par les différents acteurs sur l'ensemble du territoire afin de garantir la sécurité des personnes et des biens à l'intérieur des établissements concernés.

Une procédure de recueil permet, par le biais d'une application unique, de recenser les atteintes et de centraliser les événements de violence. La consultation peut ensuite s'effectuer à trois niveaux : local pour l'établissement concerné, régional pour l'agence régionale de santé et enfin national pour l'ONVS. C'est sur la base de ces signalements que l'ONVS produit son rapport annuel sur l'état des violences dans la fonction publique hospitalière.

## 4.5 Événements

### FICHE 11

#### UNE CONFÉRENCE ORGANISÉE PAR LE MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES SUR LES VIOLENCES SEXISTES AU TRAVAIL

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

### Mise en place d'une conférence sur les violences sexistes au travail

#### Contexte et enjeux

Dans le cadre du plan d'action 2015-2017 en faveur de l'égalité professionnelle femmes-hommes, le ministère de l'Économie et des Finances s'est engagé à lutter contre le harcèlement moral et sexuel, ainsi que contre les violences sexistes.



DR

Un axe du plan traite de cette thématique et trois mesures détaillent les engagements.

- Assurer une large communication de la circulaire de la DGAFP d'application de la loi du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel ;
- Intégrer la question des violences au travail dans le domaine de l'hygiène, de la sécurité et des conditions de travail ;
- Former et outiller les encadrants et les services RH sur les questions des violences sexistes.

Au-delà des violences au travail, le ministère de l'Économie et des Finances s'engage aussi à accompagner leurs agents, victimes de violences subies hors de la sphère professionnelle.

#### Objectifs

Cet événement était l'occasion pour la directrice des ressources humaines de réaffirmer les engagements du ministère de l'Économie et des Finances et de rappeler les règles et les sanctions en matière de violences sexistes au travail.

Il s'agissait d'une communication pédagogique et attractive à l'aide d'un film qui présentant une situation de harcèlement sexuel au travail se transformant en agression sexuelle. L'objectif était par ailleurs de rappeler le cadre juridique rénové par la loi du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel qui donne une définition plus précise et plus large du délit de harcèlement sexuel : la qualification de harcèlement sexuel n'est plus seulement liée à la recherche d'un acte de nature sexuelle, les propos ou comportements répétés à connotation sexuelle portant atteinte à la dignité de la victime ou créant pour elle une situation intimidante, hostile ou offensante, peuvent désormais être considérés comme du harcèlement sexuel.

#### Modalités d'élaboration

La conférence s'est tenue pendant la pause méridienne, et était ouverte à tous les agents de l'administration centrale. Elle consistait en la projection d'un film, *Ça fait pas partie du boulot*, traitant des violences sexistes au travail et a été suivie d'un débat avec la déléguée générale de l'Association européenne contre les violences faites aux femmes au travail (AVFT), Marilynne Baldeck.

#### Moyens mobilisés

Une salle a été réservée pour que se tienne la conférence. Le film diffusé a été fourni par la conférencière. Une traduction en langue des signes de la conférence a par ailleurs été mise en place.

## FICHE 11

### CONFÉRENCE ORGANISÉE PAR LE MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES SUR LES VIOLENCES SEXISTES AU TRAVAIL

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

#### Bilan et évaluation

La conférence a connu un très grand succès : les inscriptions ont dû être closes bien avant la date prévue pour cause de surréservation. Le débat, qui a suivi la projection du film, a souligné l'importance de la prévention et le rôle essentiel des collègues témoins d'une situation difficile dans la mesure où ils doivent être les premiers à réagir. Les feuilles d'évaluation ont montré une grande satisfaction des participants et la demande que d'autres événements soient organisés sur cette thématique.



## Exigences émotionnelles selon les familles de métiers de la fonction publique [en %]

	Vivre des situations de tensions dans ses rapports avec le public	Etre en contact avec des personnes en détresse	Devoir calmer des gens	Je dois cacher mes émotions ou faire semblant d'être de bonne humeur (toujours, souvent)	Je dois éviter de donner mon avis, mon opinion (toujours, souvent)	Il m'arrive d'avoir peur pour ma sécurité ou celle des autres (toujours, souvent)	Au cours des 12 derniers mois, avoir été victime d'une agression verbale de la part du public	Au cours des 12 derniers mois, avoir été victime d'une agression physique ou sexuelle de la part du public
Action sociale	66,6	88,8	92,8	44,3	15,1	8,8	47,0	9,2
Administration	32,6	55,0	62,3	30,2	21,0	4,4	23,3	1,6
Bâtiment, travaux publics	28,9	30,9	41,1	15,4	16,6	10,1	18,8	1,4
Entretien, maintenance	25,9	52,5	56,5	28,3	21,6	8,7	14,3	2,3
Espaces verts, paysages	23,3	31,5	42,7	18,0	12,3	8,6	18,3	0,0
Finances publiques	42,8	67,5	73,4	32,1	24,9	3,4	33,2	0,4
Education, formation, recherche	55,5	78,3	83,6	45,7	28,2	7,0	31,9	1,9
Justice	75,7	84,9	82,8	48,2	31,1	0,0	44,1	0,0
Sécurité, défense	53,4	73,2	78,2	41,5	33,6	22,1	49,9	19,5
Services à la personne, restauration	40,0	69,4	71,8	36,4	19,2	8,2	15,8	3,1
Soins	58,7	92,1	93,2	42,2	18,2	12,5	45,0	11,2
Sport et loisirs, animation, culture	41,8	60,7	68,1	34,1	25,1	6,5	17,0	0,9
Technique, informatique, transport	25,9	42,3	49,7	21,3	18,1	8,6	21,0	3,3
<b>Ensemble</b>	<b>42,8</b>	<b>66,7</b>	<b>71,7</b>	<b>35,5</b>	<b>22,5</b>	<b>8,7</b>	<b>28,6</b>	<b>4,6</b>

Source : Enquête Conditions de travail 2013, Dares, DGAFP, Drees, Insee.  
Traitement DGAFP, département des études et des statistiques.  
Champ : France, agents de la fonction publique.

## Contacts utiles, sources et bibliographie

- **Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains - MIPROF**  
14, avenue Duquesne – 75350 Paris 07 SP  
[miprof@miprof.gouv.fr](mailto:miprof@miprof.gouv.fr)
- **Défenseur des droits**  
7, rue Saint-Florentin – 75008 Paris  
Des délégués du Défenseur des droits effectuent des permanences sur l'ensemble du territoire.  
Plus d'informations sur :  
<http://www.defenseurdesdroits.fr/> ou 09 69 39 00 00
- **Fédération nationale des associations d'aide aux victimes (INAVEM)**  
27, avenue Parmentier – 75011 Paris  
08 842 846 37 pour le numéro national d'aide aux victimes (Appel non surtaxé)  
<http://www.inavem.org/> (Formulaire de contact disponible sur le site)
- **Association européenne contre les violences faites aux femmes au travail (AVFT)**  
51, boulevard Auguste Blanqui – 75013 Paris (uniquement sur rendez-vous)  
01 45 84 24 24 (du lundi au vendredi de 9h30 à 15h)  
[contact@avft.org](mailto:contact@avft.org)
- **Violences femmes info – 39 19**  
Numéro gratuit depuis un poste fixe, accessible du lundi au samedi, de 8h à 22h.  
Créé par la Fédération nationale solidarités femmes dédié aux femmes victimes de violences  
75, boulevard Macdonald – 75019 Paris  
[fnsf@solidaritesfemmes.asso.fr](mailto:fnsf@solidaritesfemmes.asso.fr)  
01 40 33 8 90  
[www.solidaritefemmes.org](http://www.solidaritefemmes.org)
- **Viols-femmes-informations – 0 800 05 95 95**  
Numéro gratuit depuis un poste fixe, accessible du lundi au vendredi, de 10h à 19h.  
Permanence téléphonique gérée par le Collectif féministe contre le viol.  
<http://www.cfcv.asso.fr>
- **Centre national d'information sur les droits des femmes et des familles**  
7, rue du Jura – 75013 Paris  
01 42 17 12 00  
[www.infofemmes.com](http://www.infofemmes.com)

## Accords et référentiels

- *Protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique*, DGAFP, 8 mars 2013
- *Protocole d'accord relatif à la prévention des risques psychosociaux dans la fonction publique*, DGAFP, octobre 2013
- *Référentiels de formation sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique*, DGAFP, mars 2014
- *Référentiels de formation portant sur la prévention des RPS dans la fonction publique*, DGAFP, 2014
- *Accord relatif à l'emploi des seniors et à la gestion des âges*, 6 novembre 2009

## Documents audiovisuels

- Kits de formation « Anna » et « Elisa » de la Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains

## Documents juridiques

- Circulaire n° SE1 2014-1 du 4 mars 2014 relative à la lutte contre le harcèlement dans la fonction publique
- Note de service SG/SRH/SDDPRS/2014-1004 du Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt du 15 décembre 2014 et instruction SG/SRH/SDDPRS/2016-336 du 20 avril 2016.
- Circulaire du 7 août 2012 relative à la présentation des dispositions de droit pénal et de procédure pénale de la loi n° 2012-954 du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel

## Guides et fiches

- *Fiches réflexes sur la conduite à tenir dans les situations de harcèlement sexuel au sein de la fonction publique*, Direction générale de la cohésion sociale, 2017 (à paraître)
- *Fiche action Égalité femmes-hommes et lutte contre les harcèlements*, ministère de la Défense, 2014
- *Guide sur la prévention et la lutte contre les incivilités, les violences et les discriminations dans le sport*, ministère en charge des Sports, 2015
- *Vade-mecum des procédures d'intervention dans les cas de violences sexuelles dans le sport*, ministère en charge des Sports, 2015
- *Guide Les droits des victimes*, ministère de la Justice, 2012
- *Guide pratique pour s'informer et se défendre contre le harcèlement sexuel dans l'enseignement supérieur et la recherche*, Collectif de lutte antisexiste contre le harcèlement sexuel dans l'enseignement supérieur (CLASCHES)
- *Guide en vue de prévenir et de traiter les situations de stress et harcèlements*, Comité d'hygiène et de sécurité ministériel du ministère de l'Agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, 2008
- Plaquette de présentation du dispositif « Thémis » du ministère de la Défense
- *Guide pratique sur la prévention et les conduites à tenir dans les situations d'agression*, département de la Drôme, 2014

- *Agir contre les violences sexistes et sexuelles dans les relations de travail dans la fonction publique à Paris*, Mission départementale aux Droits des femmes et à l'égalité de la Préfecture de Paris
- *La prévention des risques psychosociaux dans la fonction publique*, DGAFP, 2014
- *Mise en œuvre du plan national d'action pour la prévention des risques psychosociaux dans les trois versants de la fonction publique*, DGAFP, 2014
- *Guide méthodologique d'aide à l'identification, l'évaluation et la prévention des RPS dans la fonction publique*, DGAFP, 2014
- Indicateurs de diagnostic des risques psychosociaux, DGAFP, 2014
- Recommandations de la commission centrale hygiène, sécurité et conditions de travail (CCHSCT) du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État relatives à la réalisation, dans tous les services, d'un document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP) de qualité et opérationnel
- *Agir contre les violences faites aux femmes, guide pour les entreprises*, CARVE – Companies Against Gender Violence, 2016
- *Vademecum des bonnes pratiques et obligations dans la cadre de la lutte contre le harcèlement sexuel au ministère de la Défense*, 2016
- *Comportements sexistes et violences sexuelles : Prévenir, Repérer, Agir*, ministère de l'Éducation nationale, 2011
- *Guide juridique – Application du décret n°82-453 du 28 mai 1982 modifié relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail, ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique*, DGAFP, 2015
- *Réaliser un rapport sur la situation en matière d'égalité femmes-hommes*, Centre Hubertine Auclert et ministère des Familles, de l'Enfance et des Droits des femmes, 2016.
- *La Violence au travail. La prévenir. Soutenir les personnels victimes*, AP-HP, 2015.

## Ouvrages

- Marie-France Hirigoyen, *Le Harcèlement moral au travail*, Presse Universitaires de France, *Que sais-je*, 2014

## Rapports et études

- Rapport du Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes sur le sexisme dans le monde du travail, Brigitte Grésy, 6 mars 2015
- Rapport annuel 2014 sur les données 2013 de l'Observatoire national des violences en milieu de santé (ONVS)
- *Les risques psychosociaux au travail. Un panorama d'après l'enquête Santé et itinéraire professionnel 2010*, Marilyne BEQUE, DARES, *DARES Analyses* n°031, avril 2014
- *Subir un comportement hostile dans le cadre du travail : plus de 20 % des salariés s'estiment concernés*, Raphaëlle RIVALIN, Nicolas SANDERET, DARES, *DARES Analyses* n°044, juin 2014
- « *Les risques psychosociaux dans la fonction publique* » (p. 196, 204, 205), Emma DAVIE, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, DGAFP, décembre 2014
- *Rapport mondial sur la violence et la santé*, Organisation mondiale de la Santé, 2002, chapitre 6 « La violence sexuelle ».



**Guide de prévention et  
de traitement des  
situations de violences  
et de harcèlement  
dans la fonction publique**

**Édition 2017**

Le *Guide de prévention et traitement des situations de violences et de harcèlement dans la fonction publique* s'inscrit dans le cadre de la réalisation du 4<sup>e</sup> Plan interministériel de prévention des violences faites aux femmes (2014-2016) et du lancement du 5<sup>e</sup> Plan interministériel de prévention des violences faites aux femmes (2017-2019). Il participe également de la mise en œuvre de l'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique, signé le 8 mars 2013.

Ce guide précise le cadre de protection des agents de la fonction publique, rappelle les règles, acteurs et outils de la prévention, explique les moyens d'action pour intervenir en cas de harcèlement et de violences et, enfin, présente des retours d'expérience provenant des trois versants de la fonction publique. Il a pour vocation d'informer et d'accompagner les employeurs, personnels RH et acteurs de la prévention, ainsi que les agents victimes ou témoins de violences et de harcèlement.

### RAPPORT ANNUEL

La collection Rapport Annuel rassemble les rapports publiés par la DGAFP. Le *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique* présente, dans la partie « Politiques et pratiques de ressources humaines », les grands axes de gestion des ressources humaines et, dans la partie statistiques « Faits et chiffres », un bilan social de la fonction publique. Cette collection propose également le *Rapport annuel sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique*. En sont issues des brochures telles que « Chiffres-clés » et « Tableau de synthèse ».

### POLITIQUES D'EMPLOI PUBLIC

Les publications regroupées au sein de cette collection traitent tous les thèmes rattachés à la gestion prévisionnelle des ressources humaines, de la gestion des connaissances à celles des compétences. Elle propose également les protocoles d'accord issus des négociations avec les organisations syndicales représentatives de la fonction publique.

### CADRES DE LA FONCTION PUBLIQUE

Destinée à tous les cadres de la fonction publique - encadrement supérieur, cadres intermédiaires et de proximité - cette nouvelle collection propose des outils de management et de gestion des ressources humaines. L'objectif : fournir à ces managers des outils pour agir.

### LES ESSENTIELS

Cette collection - destinée à un large public - rassemble sous forme de fiches ou de livrets pédagogiques, les informations concernant le recrutement, les concours, les carrières, la formation et, au sens large, tous les aspects du parcours professionnel des agents de la fonction publique.

### OUTILS DE LA GRH

Destinée en priorité aux gestionnaires des ressources humaines, cette collection regroupe de nombreux outils d'aide au pilotage utilisés au quotidien par les services RH. Le *Répertoire interministériel des métiers de l'État* (Rime), des guides ponctuels comme *L'apprentissage dans la fonction publique de l'État*, ou encore des kits d'outils pratiques comme celui sur *Les instances médicales dans la fonction publique*, en font ainsi partie.

### STATISTIQUES ET RECHERCHE SUR LA FP

Cette collection est déclinée en quatre sous-collections, destinées aux décideurs, gestionnaires, statisticiens et chercheurs : « Stats rapides » présente des indicateurs et premiers résultats ; « Point Stat » livre une analyse synthétique des résultats d'enquêtes et d'études statistiques en quelques pages ; « Documents et méthodes » propose des points d'étape sur des travaux de recherche et de méthodologie ; « Études, recherche et débats » présente des analyses approfondies, aussi bien quantitatives que qualitatives.