



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



EXTRAITS

Sommaire

Présentation des objectifs du guide	7
---	---

Préambule : rappel des définitions des violences et du harcèlement, et des sanctions encourues.....	9
--	---

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

1 Connaître le cadre de la protection prévu par le statut général de la fonction publique contre les violences et le harcèlement.....	19
--	----

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

2 Prévenir les situations de violences et de harcèlement dans la fonction publique	25
--	----

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

3 Intervenir en cas de violences ou de harcèlement.....	33
---	----

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
4 Retours d'expérience sur les dispositifs mis en place dans les trois versants de la fonction publique	43
4.1 Cellule d'écoute	44
FICHE 1 : La cellule Thémis du ministère de la Défense	44
FICHE 2 : 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
FICHE 3 : Le dispositif d'aide aux victimes du ministère en charge de l'agriculture	50
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	51
FICHE 5 : Le dispositif de prévention des violences et harcèlement dans le département du Gers	53
4.3 Partenariats	55
FICHE 6 : Les dispositifs mis en œuvre par l'Agence régionale de santé de Haute-Normandie concernant les situations difficiles	55
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	56
4.4 Information et publications	59
FICHE 8 : Le guide juridique de lutte contre les violences et harcèlement du ministère en charge des sports	59
FICHE 9 : La rédaction d'un guide pratique de prévention des violences et harcèlement dans le département de la Drôme	60
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.....	61
4.5 Événements	62
FICHE 11 : Une conférence organisée par le ministère de l'Économie et des Finances sur les violences sexistes au travail	62
Annexe	65
Contacts utiles, sources et bibliographie	66

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 sexuelles, 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 répétés³ 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 ;

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^{er} 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^{er} 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 sexuel⁴.

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^{ère} 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^{ème} 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^{ère} 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^e 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^e 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^{ème} 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.

.....

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

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 (DGAFFP) 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.