



MINISTÈRE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, DE LA DÉCENTRALISATION
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Paris, le 4 mars 2014

**La ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation
et de la fonction publique**

à

**Mesdames et Messieurs les Ministres,
Mesdames et Messieurs les préfets de région,
Mesdames et Messieurs les préfets,**

Objet : Lutte contre le harcèlement sexuel et moral dans la fonction publique.

P.J. : Une annexe

Le 8 mars 2013, un protocole d'accord relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes dans la fonction publique a été signé avec l'ensemble des organisations syndicales et les représentants des employeurs publics.

Le Gouvernement et les signataires de ce protocole ont la volonté de progresser résolument vers l'égalité réelle entre les femmes et les hommes dans la sphère publique. L'enjeu est à la fois de réaffirmer l'exemplarité des employeurs publics et de faire de l'égalité professionnelle un levier réel de la transformation de la fonction publique.

Dans ce cadre, la prévention de toutes les violences faites aux agents sur leur lieu de travail et la lutte contre le harcèlement moral constituent un des grands chantiers qui mobilise l'ensemble du Gouvernement. Cette priorité s'inscrit par ailleurs dans le 4ème plan interministériel de lutte contre les violences faites aux femmes.

Une étape importante a d'ores et déjà été franchie avec l'adoption à l'unanimité par le Parlement de la loi n°2012-594 du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel. Ce texte rétablit le délit de harcèlement sexuel, clarifie sa définition, aggrave et harmonise les sanctions et renforce la prévention du harcèlement dans le monde professionnel.

Par ailleurs, la loi confirme l'obligation de l'employeur de protéger également ses agents contre les persécutions résultant du harcèlement moral.

Vous trouverez en annexe une circulaire précisant les nouvelles dispositions relatives aux délits de harcèlement moral prévues par la loi et leurs impacts 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, elle rappelle également que les situations de souffrance liées à ces agissements au sein de l'administration rendent impérieuse, en amont, la mise en œuvre de mesures préventives.

La poursuite de cet objectif exige des employeurs publics une mobilisation sans faille.

Votre engagement personnel dans cette démarche est donc plus que jamais nécessaire et je vous remercie de votre implication dans la mise en œuvre de cette politique.



Marylise LEBRANCHU



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**MINISTÈRE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, DE LA DÉCENTRALISATION
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE**

Annexe

Circulaire n° SE1 2014-1 du 4 mars 2014 relative à la lutte contre le harcèlement dans la fonction publique

NOR : RDFF1407012C

Résumé :

La présente circulaire 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 impact dans les trois versants de la fonction publique.

Elle vient préciser et rappeler les obligations des employeurs et leur nécessaire mobilisation dans la mise en place de mesures préventives à l'encontre des faits de harcèlement.

Mots-clés : Harcèlement sexuel – Harcèlement moral – Discrimination – Protection fonctionnelle – Déontologie – Responsabilité – Prévention – Formation.

Textes de référence :

- Loi n°2012-954 du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel
- Circulaire CRIM 2012-15 / E8 du 7 août 2012 de la Garde des Sceaux, ministre de la justice
- Circulaire DGT 2012/14 du 12 novembre 2012 du directeur général du travail relative au harcèlement et à l'application de la loi n°2012-954 du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel.

Les agissements de harcèlement portent gravement atteinte à la dignité humaine. Le respect des droits et libertés fondamentaux de la personne impose aux employeurs des trois fonctions publiques un devoir absolu de sanctionner et de prévenir de tels agissements.

Dans ce cadre, les droits interne et communautaire¹ définissent l'obligation pour les employeurs de protéger les travailleurs contre le harcèlement sur le lieu de travail qui peut revêtir différentes formes, notamment psychologique et/ou sexuelle.

Introduit dans le code pénal en 1992, le délit de harcèlement sexuel a été précisé par la loi n°98-468 du 17 juin 1998 relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs et par la loi n°2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale. Prévu à l'article 222-33 du code pénal, son ancienne définition punissait d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende « *le fait de harceler autrui dans le but d'obtenir des faveurs de nature sexuelle* ». Dans sa décision n°2012-240 QPC du 4 mai 2012, le Conseil constitutionnel a jugé ces dispositions contraires au principe de légalité des délits et des peines en raison de l'imprécision des éléments constitutifs de l'infraction.

La loi n° 2012-954 du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel rétablit le délit de harcèlement sexuel sur la base d'une nouvelle définition identique dans le code pénal, le code du travail et la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Cette nouvelle définition s'inspire en partie de la définition du harcèlement sexuel figurant dans les directives européennes en incriminant des comportements, imposés et répétés, qui présentent une connotation sexuelle et portent atteinte à la dignité de la personne en raison de leur caractère dégradant ou humiliant, ou créent un environnement hostile, intimidant ou offensant pour la victime. Est en outre incriminée une pression (réelle ou que la victime a toutes raisons de supposer), même non répétée, ayant pour but d'obtenir des faveurs sexuelles.

Par ailleurs, le législateur condamne toutes les formes de harcèlement et confirme l'obligation de l'employeur de protéger également ses travailleurs contre les persécutions résultant du harcèlement moral. Pour mémoire, à la suite des dispositions de la Charte sociale européenne du 3 mai 1996 et de l'adoption de deux directives communautaires prohibant le harcèlement et organisant la protection des victimes², cette notion est apparue en tant que telle dans le statut général des fonctionnaires à la faveur de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale qui en fait également un délit pénal.

L'article 6 *quinquies* de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 condamne les agissements répétés de harcèlement moral qui ont pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail, susceptible de porter atteinte aux droits, à la dignité, à la santé physique ou mentale de l'agent ou de compromettre son avenir professionnel.

La loi du 6 août 2012 précitée renforce le dispositif législatif de protection de l'agent victime de harcèlement moral en alourdissant les sanctions encourues pour ces agissements.

¹ Le droit communautaire comprend notamment les directives suivantes:- directive 2002/73/CE du 23 septembre 2002 modifiant la directive 76/207/CEE du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail ; directive 89/391/CEE concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail ; directive 2006/54/ CE du 5 juillet 2006 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail.

² Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes, sans distinction de race ou d'origine ethnique et directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.

L'objectif de la présente circulaire consiste à rappeler les nouvelles dispositions relatives aux délits de harcèlement sexuel et moral et leur impact dans les trois fonctions publiques (1).

Outre l'appréhension du harcèlement sexuel et moral par le statut général sous l'angle du triptyque prohibition/protection/répression, la circulaire rappelle que les situations de souffrance liées à ces agissements au sein de l'administration rendent impérieuses, en amont, la mise en œuvre de mesures préventives (2).

SOMMAIRE

I. SANCTIONNER LES AGISSEMENTS DE HARCELEMENT..... 7

I.1 LA NOUVELLE APPROCHE PENALE DES DELITS DE HARCELEMENT SEXUEL ET MORAL.. 7

I.1.1 Le harcèlement sexuel.....7

I.1.1.1 Une double définition du harcèlement sexuel7

I.1.1.2 Des peines maximales aggravées, à la hauteur de la gravité du délit de harcèlement sexuel et cohérentes avec celles prévues pour les autres infractions sexuelles ..7

I.1.1.3 La répression des discriminations faisant suite à du harcèlement sexuel8

I.1.2 Le harcèlement moral.....8

I.2 LE CADRE DEFINI PAR LE STATUT GENERAL DE LA FONCTION PUBLIQUE 8

I.2.1 Les articles 6 *ter* et 6 *quinquies* 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 moral8

I.2.2 La protection fonctionnelle10

I.2.3 La suspension12

I.2.4 Les sanctions disciplinaires12

II. PREVENIR LE HARCELEMENT DANS L'ADMINISTRATION..... 12

II.1 LA DEONTOLOGIE DES AGENTS PUBLICS ET LES VALEURS DE LA FONCTION PUBLIQUE13

II.2 L'OBLIGATION DE PREVENTION DANS LE DOMAINE DE L'HYGIENE, DE LA SECURITE ET DES CONDITIONS DE TRAVAIL 13

II.2.1 La responsabilité de l'administration employeur14

II.2.2 Portée de l'obligation d'affichage des dispositions des articles 222-33 et 222-33-2 du code pénal concernant les harcèlements sexuel et moral.16

II.2.3 Les acteurs mobilisables.....16

II.2.4 La procédure d'alerte et le droit de retrait en cas de harcèlement sexuel ou moral17

II.3 LA FORMATION..... 18

II.3.1 Les publics prioritairement concernés.....18

II.3.2 Les objectifs de formation.....19

I. SANCTIONNER LES AGISSEMENTS DE HARCELEMENT

La loi du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel introduit une nouvelle définition du harcèlement sexuel dans le code pénal, le code du travail et la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Par ailleurs, la loi du 6 août 2012 précitée aggrave les peines encourues pour harcèlement moral (1.1).

Il convient de rappeler les dispositions statutaires permettant de protéger immédiatement la victime et de prendre les mesures qui s'imposent à l'égard de l'auteur présumé des faits (1.2).

I.1 LA NOUVELLE APPROCHE PENALE DES DELITS DE HARCELEMENT SEXUEL ET MORAL

I.1.1 Le harcèlement sexuel

La loi du 6 août 2012 précitée rétablit dans le statut général de la fonction publique l'incrimination de harcèlement sexuel prévue par l'article 222-33 du code pénal. Au-delà de la définition plus précise que par le passé du délit de harcèlement sexuel, le Parlement a tiré toutes les conséquences du rétablissement de la législation réprimant ce délit.

I.1.1.1 Une double définition du harcèlement sexuel

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

La loi prévoit que le harcèlement sexuel est le fait d'imposer à une personne, de façon répétée, des propos ou comportements à connotation sexuelle qui :

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

Par ailleurs, est assimilé au harcèlement sexuel 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.

Le ministère de la Justice a précisé l'application de la loi sur le harcèlement sexuel (Circ. CRIM. 2012-15 / E8 du 7 août 2012, NOR : JUSD1231944C).

I.1.1.2 Des peines maximales aggravées, à la hauteur de la gravité du délit de harcèlement sexuel et cohérentes avec celles prévues pour les autres infractions sexuelles

Les faits incriminés sont punis de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 €d'amende.

Ces peines peuvent être portées à trois ans d'emprisonnement et à 45 000 €d'amende en cas de circonstances aggravantes. La loi prévoit cinq cas constitutifs de circonstances aggravantes, dont le fait d'abuser de l'autorité que l'on détient.

I.1.1.3 La répression des discriminations faisant suite à du harcèlement sexuel

Un des principaux apports de la nouvelle loi est de sanctionner de façon spécifique les discriminations résultant des faits de harcèlement sexuel.

L'article 3 de la loi du 6 août 2012 précitée a inséré, après l'article 225-1 du code pénal qui énumère les motifs de discriminations interdits, un nouvel article 225-1-1 prohibant les discriminations résultant d'un harcèlement sexuel et qui dispose que : « *Constitue une discrimination toute distinction opérée entre les personnes parce qu'elles ont subi ou refusé de subir des faits de harcèlement sexuel tels que définis à l'article 222-33 du code pénal ou témoigné sur de tels faits* », y compris lorsque les propos ou comportements à connotation sexuelle qui soit portent atteinte à la dignité de la personne en raison de leur caractère dégradant ou humiliant, soit créent à son encontre une situation intimidante, hostile ou offensante, n'ont pas été répétés.

En outre, la loi consacre la répression de toute discrimination et autres infractions commises en raison de l'identité sexuelle de la victime.

I.1.2 Le harcèlement moral

La loi du 6 août 2012 ne modifie pas la définition du harcèlement moral, défini de la même façon dans le code du travail (article L. 1152-1), dans le code pénal (article 222-33-2) et dans le statut général (article 6 *quinquies* de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983). Pour mémoire, cette notion a été introduite en tant que telle dans le statut général des fonctionnaires par la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale qui en fait également un délit pénal et qui condamne les agissements répétés de harcèlement moral qui ont pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail, susceptible de porter atteinte aux droits, à la dignité, à la santé physique ou mentale de l'agent ou de compromettre son avenir professionnel.

La loi du 6 août 2012 renforce la sanction du harcèlement moral en alourdissant les peines encourues pour harcèlement moral (cf. article 222-33-2 du code pénal) : elles ont été portées de un à deux ans d'emprisonnement et de 15 000€ à 30 000€ d'amende.

I.2 LE CADRE DEFINI PAR LE STATUT GENERAL DE LA FONCTION PUBLIQUE

I.2.1 Les articles 6 *ter* et 6 *quinquies* 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

S'agissant du harcèlement sexuel, les dispositions de l'article 6 *ter* de la loi du 13 juillet 1983 précitée ont été modifiées et 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 *quinquies* de cette loi relatif au harcèlement moral.

Ainsi, aucune mesure de rétorsion en lien avec le harcèlement 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 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.

Par ailleurs, la loi du 6 août 2012 précitée introduit la notion d' « identité sexuelle » à l'article 6 du titre I du statut général, comme motif de non discrimination.

S'agissant du harcèlement moral, il est défini de la même façon dans les dispositions statutaires de la loi du 13 juillet 1983 précitée et dans le code pénal (article 222-33-2).

L'article 6 *quinquies* de la loi du 13 juillet 1983 précise la nature et l'origine des agissements de harcèlement moral, ainsi que les sanctions applicables à leurs auteurs. Il condamne les agissements répétés de harcèlement moral qui ont pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail, susceptible de porter atteinte aux droits, à la dignité, à la santé physique ou mentale de l'agent, ou de compromettre son avenir professionnel.

Ces agissements sont interdits qu'ils soient exercés par l'employeur, un supérieur hiérarchique ou entre collègues.

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

– des agissements répétés de harcèlement moral :

Il s'agit d'abord du caractère répétitif des actes. Un acte pris isolément, même grave, ne peut être qualifié de harcèlement moral.

– 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, indépendamment de l'intention de son auteur, dès que lors que sont caractérisés des agissements répétés ayant 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, à la dignité, à la santé physique ou mentale ou à l'avenir professionnel de l'agent :

A 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 sont inhérents à la carrière 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 matériel subi par l'agent.

La loi protège l'ensemble des personnes qui ont été confrontées à une situation de harcèlement moral. Sont ainsi visés les agents :

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

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, la notation, la discipline, la promotion, l'affectation, 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, 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).

I.2.2 La protection fonctionnelle

Le harcèlement sexuel ou moral est susceptible d'ouvrir droit à la protection fonctionnelle³. En effet, le juge administratif a eu l'occasion de poser le principe selon lequel un fonctionnaire victime de harcèlement moral doit pouvoir bénéficier de la protection fonctionnelle prévue par l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 (CAA Nancy, 2 août 2007, n° 06NC01324 ; CE, 12 mars 2010, n°308974). Le ministre de la fonction publique a notamment précisé quels moyens l'administration devait alors mettre en œuvre pour faire cesser une situation de harcèlement moral (quest. écr. AN n°61894 du 27 octobre 2009).

La protection allouée aux agents victimes recouvre plusieurs aspects :

³ Cf. circulaire FP n°2158 du 5 mai 2008 relative à la protection fonctionnelle des agents publics.

- **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 le fonctionnaire est exposé. Dans la pratique, pour les cas où l'administration est en mesure d'établir la responsabilité de l'auteur du harcèlement, 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 (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 judiciaires entreprises, notamment devant les juridictions pénales.

- **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 le paiement de sommes couvrant la réparation du préjudice subi du fait des attaques, avant même que l'agent n'ait engagé une action contentieuse contre l'auteur de l'attaque (CE, 18 mars 1994, Rimasson, n°92410).

Ce principe a pour prolongement l'obligation faite à l'administration d'indemniser l'agent lorsque l'auteur des attaques ne règle pas le montant des dommages et intérêts auxquels il a été condamné, soit parce qu'il est insolvable, soit parce qu'il se soustrait à l'exécution de la décision de justice.

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 du fait des attaques. Il lui appartient alors d'évaluer le préjudice. Cette évaluation s'opère 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).

I.2.3 La suspension

La suspension de fonctions consiste à éloigner provisoirement du service le fonctionnaire, en cas de faute grave, qu'il s'agisse d'un manquement à ses obligations professionnelles ou d'une infraction de droit commun. La présomption de faute grave est établie dès lors que les faits qui la constituent présentent un caractère de vraisemblance suffisant (CE, 11 juin 1997, n°142167).

Il s'agit d'une mesure conservatoire (CE Ass., 13 juillet 1966, FEN, n° 52641), par définition temporaire, qui ne préjuge pas de ce qui sera ultérieurement décidé sur le plan pénal ou disciplinaire. D'ailleurs, il est impossible de prononcer une mesure de suspension après l'intervention de la sanction disciplinaire (CE, 23 décembre 1974, n° 93733).

La mesure de suspension est une mesure préventive, dictée par l'urgence, destinée à mettre fin au trouble que pourrait créer, au sein du service, la présence du fonctionnaire en cause. Une telle mesure, à laquelle l'agent doit se conformer, n'a d'autre objet que de préserver l'intérêt du service.

I.2.4 Les sanctions disciplinaires

Outre les sanctions civiles ou pénales, des sanctions résultant de poursuites disciplinaires peuvent être prononcées contre un agent ayant commis des actes de harcèlement sexuel ou moral (cf. articles 6 *ter* et 6 *quinquies* de la loi du 13 juillet 1983 précitée)⁴. Toute personne ayant procédé ou enjoint de procéder à des faits de harcèlement sexuel ou à des agissements de harcèlement moral est passible d'une sanction disciplinaire.

Il convient de rappeler que les procédures disciplinaires, civiles et pénales sont indépendantes les unes des autres⁵.

II. PREVENIR LE HARCELEMENT DANS L'ADMINISTRATION

En matière de harcèlement, la prévention revêt une importance toute particulière. En effet, les conséquences pour la victime peuvent être graves s'il n'y est pas mis fin rapidement.

Il faut souligner que la logique préventive passe d'abord, dans la fonction publique, par un plein exercice de la responsabilité hiérarchique. En effet, l'article 2-1 du décret n° 82-453 du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique pose une obligation générale, en disposant que : « *Les chefs de service sont chargés, dans la limite de leurs attributions et dans le cadre des délégations qui*

⁴ A titre d'exemple de faits de harcèlement sexuel sanctionnés par le juge administratif, le Conseil d'Etat a considéré comme justifiée la sanction disciplinaire de 15 jours d'arrêt infligée à un militaire auquel il était reproché d'avoir « *noué des relations personnelles avec une jeune recrue placée directement sous ses ordres, dans des conditions telles qui ont conduit le sapeur dont il s'agit à porter plainte pour harcèlement sexuel et ont entraîné au sein du service des perturbations dues à la suspicion de favoritisme apparue auprès des autres recrues* » (CE, 20 mai 2009, n° 309961). La révocation est justifiée pour des faits de harcèlement à connotation sexuelle commis par un agent des hospices civils de Lyon (CAA Lyon, 25 septembre 2012, n° 12LY00326).

⁵ CAA Marseille, 18 novembre 1997, n° 96MA01295.

leur sont consenties, de veiller à la sécurité et à la protection de la santé des agents placés sous leur autorité. »

La première des préventions 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, que cela relève de principes généraux liés aux obligations déontologiques ou de domaines plus identifiés, tels que l'hygiène, la sécurité et les conditions de travail, pour lesquels un principe général de prévention pèse sur l'employeur public.

II.1 LA DEONTOLOGIE DES AGENTS PUBLICS ET LES 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 du harcèlement, 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'éducation⁶.

En outre, il convient de rappeler l'obligation de signalement fondée sur les dispositions du deuxième alinéa de l'article 40 du code de procédure pénale, qui prévoient que tout 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* ». 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 délictueux⁷.

II.2 L'OBLIGATION DE PREVENTION DANS LE DOMAINE DE L'HYGIENE, DE LA SECURITE ET DES CONDITIONS DE TRAVAIL

La prévention du harcèlement doit être articulée avec la démarche globale de prévention de l'ensemble des risques auxquels sont exposés les agents. Dans ce cadre, les différents fondements juridiques relatifs à l'hygiène, la sécurité et la prévention médicale dans la fonction publique⁸ 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. Ce dispositif vise donc 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.

⁶ CAA Lyon, 10 mai 2010, n°08LY01046.

⁷ Cass. crim., 14 décembre 2000, n° 00-86595.

⁸ Cf. références 10 à 12.

Dans cette perspective, il convient de souligner que l'amélioration de la prévention des risques professionnels liés au harcèlement passe ainsi 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 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 engagées⁹.

II.2.1 La responsabilité de l'administration employeur

Les administrations doivent prévenir les situations de harcèlement. Lorsque l'administration n'a pris aucune mesure adéquate pour faire cesser des agissements qui lui ont été signalés et dont elle a pu vérifier la véracité, sa responsabilité peut être engagée devant le juge administratif.

Les administrations sont soumises, en matière de santé et de sécurité au travail, aux mêmes exigences que les autres employeurs, en vertu des normes définies au niveau européen (notamment directive-cadre européenne 89/391/CEE) et, sauf dispositions spécifiques, à leurs mesures de transposition inscrites en droit français dans la quatrième partie du code du travail.

Qu'il s'agisse d'appliquer le droit fondé sur l'article L. 4111-1 du code du travail¹⁰, comme dans la fonction publique hospitalière, ou les dispositions spécifiques relatives à l'hygiène et la sécurité dans les deux autres versants de la fonction publique¹¹, l'administration veille au respect de la réglementation du code du travail relative à la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs. Par ailleurs, chaque versant de la fonction publique applique des dispositions spécifiques d'adaptation du code du travail concernant notamment les responsabilités en matière de santé et de sécurité, les instances de concertation ou encore la médecine du travail ou de prévention¹².

A titre d'exemple, dans la fonction publique de l'Etat, il appartient aux chefs de service, par application de l'article 2-1 du décret du 28 mai 1982 précité, de veiller à la sécurité et à la protection de la santé des agents placés sous leur autorité, dans la limite de leurs attributions et dans le cadre des délégations qui leur sont consenties. Ces chefs de service sont les autorités administratives ayant compétence pour prendre les mesures nécessaires au bon

⁹ Cf. circulaire B9 n° 10-MTSF1013277C du 18 mai 2010 relative au rappel des obligations des administrations d'Etat en matière d'évaluation des risques professionnels.

¹⁰ « Sous réserve des exceptions prévues à l'article L. 4111-4, les dispositions de la présente partie sont applicables [...] 3° Aux établissements de santé, sociaux et médico-sociaux mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière. »

¹¹ Décret n° 82-453 du 28 mai 1982 modifié relatif à l'hygiène, la sécurité et la prévention médicale dans la fonction publique de l'Etat ; décret n° 85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale.

¹² Pour la fonction publique territoriale et la fonction publique de l'Etat, se reporter aux références précédentes, pour la fonction publique hospitalière, voir notamment les articles R. 4615-1 à R. 4615-21 et D. 4626-1 à D. 4626-35 du code du travail.

fonctionnement de l'administration placée sous leur autorité¹³ (directeur d'administration centrale, directeur de service déconcentré, etc.).

Dans ce cadre, les différentes circulaires relatives au rappel des obligations des administrations en matière d'évaluation des risques professionnels¹⁴ indiquent « *qu'il y a lieu de considérer, au vu de la jurisprudence administrative, que la responsabilité de l'administration pourrait être engagée dès lors que les mesures nécessaires de prévention de la santé des agents n'auraient pas été prises et qu'un dommage en aurait résulté directement. En effet, le manquement aux règles de protection de la santé des agents pourrait être constitutif d'une faute qui permettrait à la victime de demander la réparation de son préjudice* ».

Le régime jurisprudentiel spécifique du harcèlement au travail

En contentieux administratif et concernant ce type de litige, il est possible :

- Soit d'exercer un recours pour excès de pouvoir sollicitant l'annulation d'une décision portant préjudice à la victime ;
- Soit d'exercer un recours en plein-contentieux subjectif visant à actionner la responsabilité de la personne publique et à solliciter des dommages-intérêts.

S'agissant de l'engagement de sa responsabilité, l'administration doit apporter la preuve qu'elle a mis en œuvre des moyens pour faire cesser les agissements de harcèlement, c'est-à-dire répondre aux sollicitations légitimes de l'intéressé et tenter de rétablir une situation de travail normale (CAA Nancy, 15 novembre 2007, n° 06NC00990). La carence de l'administration constitue donc une faute de service. En effet, l'administration peut être condamnée pour sa négligence et son inertie (CAA Paris, 18 octobre 2012, n° 11PA03595).

En matière de harcèlement moral, le Conseil d'État a précisé le régime de la charge de la preuve dans un considérant de principe (CE, 11 juillet 2011, n° 321225, conclusions publiées au recueil Lebon ; CE, 25 novembre 2011, n° 353839), qui appelle une démarche en trois temps.

Tout d'abord, il appartient à l'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.

Ensuite, il incombe 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.

Enfin, la conviction du juge administratif, à qui il revient d'apprécier si les agissements de harcèlement sont ou non établis, se détermine au vu des échanges contradictoires, qu'il peut

¹³ CE Sect., 7 février 1936, Jamart.

¹⁴ S'agissant de la fonction publique de l'État, cf. circulaire DGAFP B9 n°10-MTSF1013277C du 18 mai 2010 relative au rappel des obligations des administrations d'État en matière d'évaluation des risques professionnels ; pour la fonction publique territoriale, cf. circulaire DGCL FP3 n°13-00B288-D du 28 mai 2013 relative au rappel des obligations des employeurs territoriaux en matière d'évaluation des risques professionnels ; pour la fonction publique hospitalière, circulaire n° DGOS/RH3/2011/491 du 23 décembre 2011 relative au rappel des obligations en matière d'évaluation des risques professionnels dans la fonction publique hospitalière.

compléter, en cas de doute, en ordonnant toute mesure d'instruction utile. Pour apprécier si les agissements dont il est allégué qu'ils sont constitutifs d'un harcèlement moral revêtent un tel caractère, le juge doit tenir compte des comportements respectifs de l'agent mis en cause et de l'agent qui estime avoir été victime d'un harcèlement moral.

Suivant les conclusions du rapporteur public dans l'affaire n° 321225 précitée, la qualification de harcèlement moral par le juge, qui intervient au terme de ces trois étapes, ne doit être effectuée qu'avec prudence, après avoir pesé l'ensemble des éléments et des comportements en cause. Au vu de cette appréciation globale, si le juge considère qu'un agent public a été victime de harcèlement, cette caractérisation, qui n'a pas vocation à devenir ordinaire, emporte alors de graves conséquences, tant pour le responsable direct qui doit en répondre personnellement sur le plan disciplinaire que pour la collectivité employeur qui doit voir sa responsabilité engagée sur le terrain de la faute de service. A cela s'ajoutent les suites pénales qui peuvent être données à pareille qualification.

II.2.2 Portée de l'obligation d'affichage des dispositions des articles 222-33 et 222-33-2 du code pénal concernant les harcèlements sexuel et moral.

La loi du 6 août 2012 a renforcé l'obligation de prévention mise à la charge de l'employeur en matière de harcèlement sexuel.

L'article L.1153-5 du code du travail indique en effet désormais que "*l'employeur prend toutes dispositions nécessaires en vue de prévenir les faits de harcèlement sexuel. Le texte de l'article 222-33 du code pénal est affiché dans les lieux de travail ainsi que dans les locaux ou à la porte des locaux où se fait l'embauche.*" L'affichage sur les lieux de travail, des dispositions de l'article 222-33-2 du code pénal, concernant le harcèlement moral, est aussi indispensable, conformément à l'article L. 1152-4 du code du travail.

Conformément à l'article L. 1151-1 du code du travail, cette nouvelle mesure concerne uniquement les employeurs privés et les personnels des personnes publiques employés dans les conditions du droit privé. Les dispositions relatives au harcèlement sexuel et moral prévues par le titre V du livre 1^{er} (1^{ère} partie du code) ne sont pas applicables aux administrations.

Cependant, si la nouvelle mesure relative à l'affichage dans les lieux de travail de l'article 222-33-2 du code pénal, consacrée à la répression du harcèlement ne constitue pas une obligation pour l'employeur public, celui-ci peut tout à fait la mettre en œuvre dans le cadre de sa démarche de prévention. En effet, les employeurs publics sont incités à prendre toutes mesures appropriées visant à faciliter la prévention et le repérage des faits de harcèlement.

II.2.3 Les acteurs mobilisables

Si la responsabilité de la protection de la santé des agents incombe juridiquement aux personnes désignées ci-dessus, les démarches de prévention doivent également associer d'autres acteurs et/ou instances spécialisées sur ces sujets.

La fonction publique dispose en particulier d'instances de concertation, les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) et d'acteurs opérationnels en matière

d'hygiène et de sécurité (médecins de prévention, assistants et conseillers de prévention, agents chargés de fonctions d'inspection) qui doivent être mobilisés, chacun dans son champ de compétence, dans les démarches de prévention.

Les CHSCT sont des instances auxquels les chefs de service sont tenus de présenter un certain nombre de projets touchant aux conditions d'hygiène, de sécurité et aux conditions de travail des agents. Ces instances doivent être au cœur des démarches d'identification, d'évaluation et de prévention des risques. En particulier, l'article 51 du décret n°82-453 du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique indique que « *le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail contribue en outre à la promotion de la prévention des risques professionnels et suscite toute initiative qu'il estime utile dans cette perspective conformément à l'article L. 4612-3 du même code. Il peut proposer notamment des actions de prévention du harcèlement moral et du harcèlement sexuel* ».

Par ailleurs, les médecins de prévention doivent nécessairement être associés aux démarches de prévention, au titre de leur fonction de conseil auprès des agents, de leurs représentants et des responsables en matière, notamment, d'amélioration des conditions de travail.

Enfin, s'agissant de la fonction publique d'Etat et de la fonction publique territoriale, les assistants de prévention ou les conseillers de prévention, chargés de conseiller et d'assister les responsables dans la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité, peuvent apporter leur expertise en matière de risques professionnels.

En outre, les agents d'inspection (inspection du travail ou inspection santé et sécurité) peuvent être sollicités dans la mise en place d'actions de prévention.

II.2.4 La procédure d'alerte et le droit de retrait en cas de harcèlement sexuel ou moral

La procédure d'alerte et le droit de retrait ont fait l'objet d'une explicitation dans la circulaire du 9 août 2011 d'application des dispositions du décret n° 82-453 du 28 mai 1982 modifié relatif à l'hygiène, la sécurité et la prévention médicale dans la fonction publique (B9 n°11-MFPF1130836C).

- **La procédure d'alerte**

Le fonctionnaire ou l'agent signale immédiatement à l'autorité administrative (chef de service), ou à son représentant, toute 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 dans les systèmes de protection. A cet égard, il apparaît tout à fait opportun que le CHSCT compétent soit informé de la situation en cause.

De même, un membre du CHSCT qui constate un danger grave et imminent, notamment par l'intermédiaire d'un fonctionnaire ou d'un agent qui a fait usage du droit de retrait, en avise immédiatement l'autorité administrative (chef de service), ou son représentant.

Dans les deux hypothèses, le signalement doit être recueilli de façon formalisée par le biais du registre spécial tenu sous la responsabilité du chef de service.

- **L'exercice du droit de retrait**

Les agents publics bénéficient d'un droit de retrait en cas de danger grave et imminent pour leur vie ou leur santé, qui s'accompagne d'une procédure d'alerte de l'employeur.

Ce droit de retrait peut être utilisé dans ces conditions pour une situation de harcèlement sexuel, sous le contrôle du juge administratif¹⁵. Ce dernier interprète toutefois strictement la notion de danger grave et imminent et apprécie si ce motif paraît raisonnable dans les circonstances de l'espèce.

Par ailleurs, d'un point de vue juridique, le droit de retrait pourrait être utilisé pour le harcèlement moral dès lors que le danger est considéré comme grave et imminent, conformément à l'article 5-6 du décret n°82-453 du 28 mai 1982 précité. La difficulté porte donc sur les conditions restrictives de mise en œuvre du droit de retrait, notamment sur le caractère imminent alors que la définition même du harcèlement moral implique des agissements répétés et une certaine continuité (CE, 16 décembre 2009, n°320840).

II.3 LA FORMATION

La formation initiale comme la formation continue des agents publics revêtent une importance stratégique en matière de prévention du harcèlement sexuel ou moral. La formation complète les mesures mises en œuvre par les acteurs de la prévention susmentionnés.

A cet effet, il y a lieu de mettre en place des formations spécifiques pour mieux connaître, prévenir et traiter le harcèlement. En prenant exemple sur les formations relatives à la promotion de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes et sur celles relatives à la promotion de la diversité dans la fonction publique, qui comportent un volet concernant la lutte contre les stéréotypes et les discriminations qui y sont liées, il conviendra d'enrichir ce volet de manière à renforcer la prise de conscience des situations de harcèlement sexuel ou moral et la maîtrise du cadre juridique afin de permettre aux agents rencontrant ces situations, en tant que témoins ou victimes, de saisir les interlocuteurs idoines dans les meilleures conditions.

II.3.1 Les publics prioritairement concernés

En matière de formation initiale, tout nouvel entrant dans la fonction publique pourra recevoir une formation dédiée à ces problématiques, qui s'inscrira au sein de la thématique plus générale de la santé et de la sécurité au travail.

En matière de formation continue, il convient de proposer des formations sur ce thème aux agents des services de ressources humaines, et à l'encadrement supérieur et de proximité. En effet, les obligations légales qui résultent de la loi du 6 août 2012 précitée doivent être intégrées dans tous les actes de gestion des ressources humaines et de management. Ces formations doivent notamment traiter de la protection de l'agent public, de l'obligation de signalement, de la prise en charge de la victime et des sanctions encourues.

¹⁵ CAA Nancy, 27 janvier 2007, n° 05NC00043.

II.3.2 Les objectifs de formation

Ils sont de trois ordres :

- Maîtriser le cadre juridique du harcèlement sexuel ou moral (définition juridique, sanctions disciplinaires et pénales, charge de la preuve, protection fonctionnelle)
- Prévenir les situations de harcèlement sexuel ou moral (outils de prévention à développer, etc.).
- Réagir à une situation de harcèlement sexuel ou moral (en tant que témoin – collègue, responsable syndical, responsable hiérarchique – ou en tant que victime).

*

* *

La DGAFP (bureau du statut général et du dialogue social – SE1 et bureau des politiques sociales, de la santé et de la sécurité au travail – PS2) reste à votre disposition pour toute question particulière relative à la mise en œuvre des dispositions relatives au harcèlement sexuel et moral dans la fonction publique.