



MINISTÈRE  
DE LA TRANSFORMATION  
ET DE LA FONCTION  
PUBLIQUES

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

Direction générale  
de l'administration et  
de la fonction publique

# Lutter contre les violences sexistes et sexuelles dans la fonction publique

## Guide des outils statutaires et disciplinaires

Novembre 2022



# Sommaire

Éditorial .....	7
<b>Partie 1</b>	
Connaître les faits de violences et d'agissements sexistes et sexuels, susceptibles de sanctions pénales et/ou disciplinaires .....	9
<b>1. Les agissements sexistes .....</b>	<b>10</b>
<b>2. Les violences sexistes et sexuelles .....</b>	<b>12</b>
2.1 L'injure ou la diffamation à caractère sexuel ou sexiste .....	12
2.2 L'outrage sexiste.....	14
2.3 La diffusion de messages contraires à la décence .....	17
2.4 La captation d'image et diffusion d'image impudique.....	18
2.5 L'exhibition sexuelle .....	19
2.6 Le harcèlement sexuel.....	20
2.6.1 Le harcèlement sexuel par répétition de propos ou de comportements à connotation sexuelle ou sexiste.....	21
2.6.2 Le harcèlement sexuel par un fait unique : une pression grave sur la victime dans le but d'obtenir un acte de nature sexuelle. ....	23
2.6.3 Éléments complémentaires de définition du harcèlement sexuel.....	24
2.7 L'agression sexuelle.....	26
2.8 Le viol.....	30
<b>3. Les discriminations et le harcèlement moral liés aux violences sexistes et sexuelles .....</b>	<b>32</b>
3.1 Les discriminations liées au sexe .....	32
3.2 Le harcèlement moral en lien avec un harcèlement sexuel.....	35
<b>Partie 2</b>	
Réagir aux faits de violences sexistes et sexuelles : de la prévention à la sanction .....	41
<b>1. Prévenir, signaler, prendre en charge .....</b>	<b>42</b>
1.1 Prévenir les situations de violences sexistes et sexuelles.....	42
1.1.1 Prévenir l'existence de troubles dans le service et les faire cesser.....	42
1.1.2 Former les agents publics au traitement des violences sexistes et sexuelles.....	45
1.1.3 Les procédures de signalement et d'orientation.....	46
1.1.4 Les autres dispositifs de signalement .....	48
1.2 Prendre en charge dès la connaissance des faits : recevoir, orienter, et accompagner .....	52
1.2.1 Recueillir le signalement et évaluer la situation.....	52
1.2.2 Accompagner la victime présumée .....	52
1.2.3 Accompagner la personne mise en cause .....	54
<b>2. Établir les faits et, le cas échéant, prendre des mesures conservatoires .....</b>	<b>55</b>
2.1 Initier l'enquête administrative .....	56
2.2 Collecter les éléments de preuve et les témoignages .....	59
2.2.1 Rechercher les preuves .....	59
2.2.2 Recueillir les témoignages.....	61

2.2.3	Vérifier l'absence d'exonération de responsabilité de la personne mise en cause.....	64
2.3	<b>Protéger les victimes présumées et les témoins, notamment par des mesures conservatoires lorsque les faits présentent un caractère suffisant de vraisemblance et de gravité .....</b>	<b>66</b>
2.3.1	Déclencher à titre conservatoire des mesures de protection fonctionnelle .....	67
2.3.2	Suspendre à titre conservatoire la personne mise en cause en vue d'une procédure disciplinaire.....	67
2.3.3	Changer d'affectation la personne mise en cause dans l'intérêt du service et non par volonté de sanctionner.....	70
2.3.4	Protéger la victime présumée contre les représailles et protéger les témoins.....	72
2.4	Procéder à une première qualification des faits .....	74
2.5	Les conclusions de l'enquête administrative : le rapport d'enquête.....	74
<b>3.</b>	<b>Mettre en œuvre la protection fonctionnelle .....</b>	<b>77</b>
<b>4.</b>	<b>Engager une procédure disciplinaire.....</b>	<b>80</b>
4.1	Apprécier le caractère fautif du comportement .....	80
4.2	Engager la procédure disciplinaire sans attendre l'issue de la procédure judiciaire .....	84
4.3	Respecter les garanties procédurales de présumé fautif.....	85
4.4	Les sanctions du premier groupe ne nécessitent pas la consultation obligatoire du conseil de discipline : avertissement, blâme et exclusion temporaire de fonctions d'un maximum de trois jours .....	90
4.5	Les sanctions des groupes deux, trois et quatre de l'échelle des sanctions des fonctionnaires nécessitent la consultation du conseil de discipline .....	91
4.5.1	Les sanctions du deuxième groupe : radiation du tableau d'avancement, abaissement d'échelon, exclusion temporaire de fonctions pour une durée de quatre à quinze jours, déplacement d'office.....	91
4.5.2	Les sanctions du troisième groupe : rétrogradation et exclusion temporaire de fonctions pour une durée de trois mois à deux ans .....	94
4.5.3	Les sanctions du quatrième groupe : mise à la retraite d'office et révocation .....	97
4.5.4	La saisine du conseil de discipline .....	99
4.5.5	La réunion du conseil de discipline : déroulement et délibération.....	100
4.6	Veiller à la régularité et à l'exécution de la décision de sanction.....	103
4.7	La publicité de la décision de sanction .....	104
<b>5.</b>	<b>Réprimander l'auteur des faits / faire un rappel à l'ordre collectif du service .....</b>	<b>105</b>
<b>6.</b>	<b>Autres mesures dans l'intérêt du service susceptibles d'être prises dans certaines situations spécifiques .....</b>	<b>106</b>
6.1	Ne pas titulariser un fonctionnaire stagiaire.....	107
6.2	Ne pas renouveler un contrat à durée déterminée .....	108
6.3	Retirer un emploi fonctionnel.....	109

## Annexe 1

Bibliographie et principales références juridiques .....	113
1. Bibliographie .....	114
2. Principales références juridiques .....	115

<b>Annexe 2</b>	
Tableaux des sanctions disciplinaires prises dans la fonction publique de l'État.....	117
<b>Annexe 3</b>	
La procédure disciplinaire à l'égard des « praticiens hospitaliers » et des « personnels enseignants et hospitaliers » .....	123
<b>1. Procédure disciplinaire à l'égard des praticiens hospitaliers .....</b>	<b>124</b>
1.1 La procédure disciplinaire en cas d'avertissement ou de blâme .....	124
1.2 La procédure disciplinaire requérant la saisine du conseil de discipline	124
<b>2. Procédure disciplinaire à l'égard des personnels enseignants et hospitaliers .....</b>	<b>127</b>
2.1 Procédure devant la juridiction disciplinaire compétente à l'égard des personnels enseignants et hospitaliers des centres hospitaliers et universitaires.....	127
2.2 Sanctions applicables aux personnels enseignants et hospitaliers.....	128
2.3 La suspension à titre provisoire et conservatoire d'un membre du personnel enseignant et hospitalier (article 26 du décret n°2021-1645 du 13 décembre 2021 relatif au personnel enseignant et hospitalier des CHU) .....	130



# Éditorial

L'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique, signé le 30 novembre 2018, a permis d'engager une dynamique forte et durable en faveur de l'égalité professionnelle dans les administrations, collectivités territoriales et établissements publics. Le cinquième axe de cet accord s'inscrit dans la volonté du Gouvernement et des signataires de mettre en œuvre une politique active de prévention et de traitement des situations de violences sexuelles, de harcèlement moral et sexuel, et d'agissements ou d'ambiances sexistes.

La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a rendu obligatoire la mise en place par les employeurs publics de dispositifs de signalement et de suivi des violences sexistes et sexuelles, de harcèlement moral et de discrimination. Ces dispositifs ont ainsi largement été déployés dans l'ensemble des collectivités publiques.

Les résultats issus du bilan réalisé pour l'année 2021 dans la fonction publique de l'État<sup>1</sup> montrent l'utilité des dispositifs mis en place. Un nombre de 755 saisines a été enregistré lors de la première année de mise en place, 26 % d'entre-elles ont été déposées pour des violences sexistes et sexuelles, la qualification de 4 % d'entre elles a été confirmée 3 % ont abouti à la sanction de l'auteur des faits.

L'efficacité des actions de prévention, de traitement et de sanction de ces agissements peut être améliorée en favorisant la diffusion d'une meilleure connaissance et appropriation des moyens, procédures et options à la disposition des acteurs publics.

Le présent guide a ainsi pour objet de présenter les bonnes attitudes à adopter mais aussi d'exposer les outils statutaires et disciplinaires susceptibles d'être mobilisés afin d'aider à la prise de décision et sécuriser juridiquement les mesures mises en œuvre.

Il rappelle la nécessité de savoir écouter et accompagner les personnes qui estiment en être victimes, celle de définir et qualifier les agissements concernés, d'informer et prévenir pour éviter leur réalisation, de prendre les mesures conservatoires nécessaires à l'intérêt des agents et du service, de mener une enquête administrative permettant d'établir la réalité des faits, sur le fondement desquels pourront notamment être prises des mesures disciplinaires ou statutaires à l'encontre de l'auteur des faits. Illustré d'exemples récents issus de

---

<sup>1</sup> Rapport annuel 2022 sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes de la fonction publique (DGAFP).

la jurisprudence administrative, ce guide expose le déroulement des procédures à suivre, en particulier la procédure disciplinaire.

Il permettra d'informer et accompagner tant les employeurs, les services de ressources humaines et les acteurs de la prévention, que les agents victimes et témoins de ces actes inacceptables qui nous concernent tous. Il est de notre responsabilité collective de rendre effectif le principe de « tolérance zéro » en matière de violences sexistes et sexuelles.



# **Partie 1**

Connaître les faits  
de violences  
et d'agissements  
sexistes et sexuels,  
susceptibles  
de sanctions pénales  
et/ou disciplinaires

Les agissements sexistes, les violences sexistes et sexuelles et les discriminations et harcèlement moral liés à ces violences : éléments de définition et sanctions pénales encourues.

## 1. Les agissements sexistes

**Définition :** l'article L. 131-3 du code général de la fonction publique (CGFP), ancien article 6 bis du statut général des fonctionnaires) précise qu' « *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.* ».

**Ce qu'incluent les agissements sexistes<sup>2</sup> :**

Ce sont des actes ou des paroles, uniques ou répétés :

- ✓ **véhiculant des stéréotypes liés au sexe**, c'est-à-dire les préjugés et représentations réductrices et généralistes qui essentialisent ce que sont ou ne sont pas les femmes et les hommes ;
- ✓ **dégradants, dirigés contre une personne à raison de son sexe** qui la rabaisent ou la dénigrent, et ce, même si l'auteur de la remarque avait pour intention d'employer le ton humoristique.



### QUELQUES EXEMPLES

- Donner des surnoms ou interpellations familières
- Faire des remarques et blagues sexistes
- Assimiler un sexe à certaines compétences
- Interrompre régulièrement les personnes d'un même sexe ou leur donner moins régulièrement la parole
- Reprocher à une femme de ne pas être assez féminine ou à un homme de ne pas être assez viril
- Adresser des remarques à un homme qui souhaite poser des congés pour s'occuper de ses enfants

---

<sup>2</sup> Pour plus d'exemples sur les agissements sexistes, consulter le [guide du Centre Hubertine Auclert](#), *Vous êtes victime ou témoin des violences sexistes et sexuelles au travail ?*, 2019 ou le [kit « Agir contre le sexisme »](#), 2016. Voir également le Rapport du Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes n°2015-01 du 6 mars 2015 intitulé : « Le sexisme dans le monde du travail » qui distingue trois catégories de sexisme : Le sexisme hostile (intentionnel et visible), le sexisme masqué et subtil (de façon volontairement camouflée ou reposant sur des stéréotypes de sexe difficilement perceptibles) et un sexisme ambivalent, à la fois bienveillant et hostile (ensemble d'attitudes, de propos ou de comportements qui semblent différencier favorablement les femmes en leur attribuant des qualités positives).

**Chiffres :** Selon une étude réalisée en 2019 par l'IFOP pour la fondation Jean Jaurès et la Fondation européenne d'études progressistes en France, 55 % des Françaises affirment avoir déjà été victimes d'une forme de sexisme ou de harcèlement sexuel au travail au cours de leur vie professionnelle. Selon une étude du mois de mars 2022 menée par le cabinet Ekilibre auprès de 1 009 salariés des secteurs privé et public, 60 % des salariés français déclarent avoir été exposés à au moins un agissement à connotation sexiste et/ou sexuelle dans le cadre de leur travail au cours des 12 derniers mois. Notamment 47 % des personnes interrogées déclarent être confrontées à des « blagues » à connotation sexuelle et 38 % des blagues à connotation sexiste ou de genre.

Les faits concernés par les agissements sexistes regroupent des réalités diverses dont le niveau de gravité peut varier en fonction du contexte.

De simples propos isolés peuvent justifier un simple rappel à l'ordre notamment pour prévenir toute réitération. Une situation qui dégénère notamment lorsque les faits s'inscrivent sur la durée et sont aggravés par d'autres agissements fautifs peut en revanche provoquer des suites disciplinaires. Le niveau de gravité peut tenir au fait que même si la notion de connotation sexuelle est absente de la définition juridique des faits d'agissements sexistes, la frontière est néanmoins mince avec les agissements de harcèlement sexuel notamment au regard de la perception que peut en avoir la victime.

Ainsi, une sanction disciplinaire de dix jours d'arrêts (du premier groupe des sanctions disciplinaires pour les militaires ; Art. L. 4137-2 du code de la défense) a ainsi été infligée à un lieutenant-colonel en raison de comportements inappropriés, sexistes et vexatoires à l'égard de stagiaires civiles (CE, 12 avril 2021 n° 435774). Une sanction disciplinaire de 20 jours d'arrêts assortie d'une dispense d'exécution, infligée à un lieutenant de gendarmerie qui avait mis à l'écart une subordonnée après que celle-ci eut protesté contre ses propos sexistes et dégradants tenus sur un réseau social, n'est pas disproportionnée compte tenu des responsabilités de l'intéressé qui assure le commandement d'une unité de gendarmerie (CE, 28 juin 2022, n° 460054). Plus grave, une sanction d'exclusion de fonctions d'une durée de six mois a été prononcée à l'encontre d'un cadre professionnel de La Poste pour des propos déplacés et sexistes envers ses collègues et une insubordination vis-à-vis de sa hiérarchie (CAA Bordeaux, 28 sept. 2020, n° 18BX01481).

## 2. Les violences sexistes et sexuelles

**Les violences sexistes et sexuelles peuvent donner lieu à des poursuites pénales** dès lors qu'elles revêtent une qualification pénale et conduire à des sanctions pénales (amendes ou peines d'emprisonnement), sans préjudice des sanctions disciplinaires infligées en parallèle (voir partie 2). Toutefois, même si les éléments constitutifs de ces infractions ne sont pas réunis pour obtenir une condamnation, les faits qui sont établis peuvent justifier des poursuites disciplinaires dès lors que le comportement de l'intéressé constitue une atteinte aux obligations professionnelles qui s'imposent aux agents publics notamment si ce comportement crée un préjudice à l'égard d'un autre agent ou s'il est à l'origine d'un trouble dans le bon fonctionnement du service.

### 2.1 L'injure ou la diffamation à caractère sexuel ou sexiste

**Définition et textes applicables :**

- ✓ **L'injure** : alinéa 2 de **l'article 29 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse** : « Toute expression outrageante, termes de mépris ou invective qui ne renferme l'imputation d'aucun fait ».
- ✓ **Diffamation** : alinéa 1 de **l'article 29 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse** « *Toute allégation ou imputation d'un fait qui porte atteinte à l'honneur ou à la considération de la personne ou du corps auquel le fait est imputé* ». Par ailleurs, « *la publication directe ou par voie de reproduction de cette allégation ou de cette imputation est punissable, même si elle est faite sous forme dubitative ou si elle vise une personne ou un corps non expressément nommés, mais dont l'identification est rendue possible par les termes des discours, cris, menaces, écrits ou imprimés, placards ou affiches incriminés* ».

**Ce qu'incluent les injures et diffamations :**

- ✓ Les injures ou diffamations non publiques, c'est-à-dire des propos adressés par l'auteur à sa victime :
  - ↳ sans qu'aucune tierce personne ne soit présente ;
  - ↳ ou prononcés devant un cercle de personnes partageant les mêmes intérêts (relation professionnelle ou familiale par exemple), en la présence ou en l'absence de la victime.



## QUELQUES EXEMPLES D'INJURES NON PUBLIQUES

- Injure envoyée à la victime par SMS
- Injure prononcée devant les collègues de travail au cours d'une réunion

Toutefois, une injure ou diffamation prononcée entre deux personnes visant une tierce personne qui n'est pas présente et dans un cadre confidentiel, par exemple dans un courrier privé ou un SMS, n'est pas punissable pénalement.

- ✓ Les injures ou diffamations publiques, c'est-à-dire pouvant être entendues ou lues par un public étranger à l'auteur des faits, sa victime et un cercle restreint d'individus liés à ces derniers.

**Peines encourues :** les peines sont **aggravées** et les **délais de prescription<sup>3</sup>** sont **plus longs** lorsque l'injure ou la diffamation est commise à raison du sexe, de l'orientation sexuelle ou identité de genre :

TYPE D'AGISSEMENTS	PEINE ENCOURUE
Injure ou diffamation non publique envers une personne, lorsqu'elle n'a pas été précédée de provocation	Amende prévue pour les contraventions de première classe (articles R.621-1 et R.621-2 du code pénal) : <b>Maximum 38 €</b>
Injure ou diffamation non publique envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur sexe, de leur orientation sexuelle ou identité de genre	Amende prévue pour les contraventions de la cinquième classe (articles R.625-8 et R.625-8-1 du code pénal) : <b>Maximum 1 500 €, ou 3 000 € en cas de récidive</b>
Injure, lorsqu'elle n'a pas été précédée de provocation, ou <b>diffamation publique envers un particulier lorsqu'elle est réalisée par l'un des moyens suivants</b> : « soit par des discours, cris ou menaces proférés dans des lieux ou réunions publics, soit par des écrits, imprimés, dessins, gravures, peintures, emblèmes, images ou tout autre support de l'écrit, de la parole ou de l'image vendus ou distribués, mis en vente ou exposés au regard du public, soit par tout moyen de communication au public par voie électronique »	Amende prévue aux articles 32 et 33 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse : <b>12 000 €</b>

<sup>3</sup> Délais de prescription pour les injures et diffamations : la loi sur la liberté de la presse définit les injures et diffamations de manière générale et prévoit des délais spécifiques les concernant : 3 mois dans le cas général, et un an pour les faits commis envers une personne à raison du sexe, de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre. Le code pénal prévoit qu'une injure et une diffamation non publiques sont des contraventions.

TYPE D'AGISSEMENTS	PEINE ENCOURUE
Injure, commise par les mêmes moyens, envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur sexe, de leur orientation sexuelle ou identité de genre ou de leur handicap	Peine prévue à l'article 33 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse : <b>1 an d'emprisonnement et 45 000 € d'amende</b>
Injure, commise par les mêmes moyens, envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur sexe, de leur orientation sexuelle ou identité de genre ou de leur handicap, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou de sa mission	Peine prévue à l'article 33 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse : <b>3 ans d'emprisonnement et 75 000 € d'amende</b>
Diffamation publique, commise par les mêmes moyens, envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur sexe, de leur orientation sexuelle ou identité de genre ou de leur handicap	Peine prévue aux 32 et 33 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse : <b>1 an d'emprisonnement et/ou 45 000 €</b>

Si ces éléments permettent de donner une idée de l'échelle de gravité que peuvent constituer des faits de cette nature, le simple fait que soit établie l'existence de propos inappropriés à connotation sexuelle ou sexiste tenus par un agent, suffit à les rendre passibles de poursuites disciplinaires sans qu'il soit indispensable que de tels propos tombent par ailleurs sous le coup d'une qualification pénale.

Ainsi, des « *propos sexistes et intimidants* » et des « *remarques vexatoires* » constitués notamment par des « *interruptions et critiques en public, surnoms ridicules* » et par des attitudes inappropriées (épier les victimes, consignes visant à retenir les intéressées au-delà des horaires prévus...) justifient une sanction disciplinaire dès lors qu'ils sont établis (CE, 12 avril 2021, n° 435774).

**Chiffres** : En 2018, 1 392 000 femmes de 18 à 75 ans déclarent avoir subi des injures commises en raison du sexe hors cadre conjugal (soit 1 femme sur 16) (chiffres issus de INSEE-ONDRP-SSMI, Enquête Cadre de vie et sécurité, 2011-2018).

## 2.2 L'outrage sexiste

**Définition et textes applicables** : la loi n° 2018-703 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes a instauré des dispositions réprimant l'outrage sexiste. Celui-ci est défini à l'article 621-1 du code pénal comme le fait « d'imposer à une personne tout propos ou comportement à connotation sexuelle ou

*sexiste qui soit porte atteinte à sa dignité en raison de son caractère dégradant ou humiliant, soit crée à son encontre une situation intimidante, hostile ou offensante* »<sup>4</sup>.

La circulaire du 3 septembre 2018 de présentation de la loi n° 2018-703 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes indique que cette contravention a pour principal objet de réprimer le phénomène de harcèlement de rue. Elle précise toutefois que « *le champ d'application de l'outrage sexiste ne se limite pas à l'espace public* » et que « *l'infraction sera constituée quel que soit son lieu de commission, qu'il s'agisse d'un lieu public tel que la rue, les transports en commun ou encore un établissement scolaire, ou d'un lieu privé, tel un espace de travail* ».



### QUELQUES EXEMPLES D'OUTRAGE SEXISTE

- Gestes imitant ou suggérant un acte sexuel
- Sifflements ou bruitages obscènes ou ayant pour finalité d'interpeller la personne de manière dégradante
- Commentaires dégradants sur la tenue vestimentaire ou l'apparence physique d'une personne

La circulaire du 3 septembre 2018 précitée précise que « cette définition est similaire à celle du harcèlement sexuel, à la différence que n'est pas reprise l'exigence de répétition des faits, et qu'un propos ou comportement unique peut donc caractériser l'infraction » mais ajoute toutefois que la qualification d'outrage sexiste ne doit être retenue que dans l'hypothèse où les faits ne pourraient faire l'objet d'aucune autre qualification pénale plus sévère et, notamment, que le caractère répété des agissements constatés doit conduire à poursuivre les faits sous la qualification de harcèlement.

Par exemple, le fait pour un chauffeur de bus de tenir des propos obscènes à une femme dans un contexte professionnel et alors qu'ils se trouvaient tous les deux seuls dans un bus constitue une faute grave (**Cour d'appel de Rouen, ch. Sociale, 21 octobre 2021, n° 19/01999**) quand bien même ces propos, tenus avant l'adoption de la loi du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes, ne pouvaient pas recevoir de qualification pénale, ce qui n'est plus le cas depuis la création de la contravention d'outrage sexiste. Par ailleurs, un tel comportement constitue un non-respect du règlement intérieur

---

<sup>4</sup> « Hors les cas prévus aux articles 222-13, 222-32, 222-33 et 222-33-2-2 », c'est-à-dire les cas de violences ayant entraîné une incapacité de travail inférieure ou égale à huit jours ou n'ayant entraîné aucune incapacité de travail lorsqu'elles sont commises (notamment à raison du sexe, de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre vraie ou supposée de la victime), d'exhibition sexuelle, harcèlement sexuel, harcèlement moral.

de l'entreprise. La gravité de la faute sur laquelle a été fondé le licenciement du chauffeur est donc établie.

**Circonstances aggravantes prévues à l'article 621-1 du code pénal pour les faits d'outrage sexiste commis :**

- ✓ 1° Par une personne qui abuse de l'autorité que lui confèrent ses fonctions ;
- ✓ 2° Sur un mineur de quinze ans ;
- ✓ 3° Sur une personne dont la particulière vulnérabilité, due à son âge, à une maladie, à une infirmité, à une déficience physique ou psychique ou à un état de grossesse, est apparente ou connue de son auteur ;
- ✓ 4° Sur une personne dont la particulière vulnérabilité ou dépendance résultant de la précarité de sa situation économique ou sociale est apparente ou connue de son auteur ;
- ✓ 5° Par plusieurs personnes agissant en qualité d'auteur ou de complice ;
- ✓ 6° Dans un véhicule affecté au transport collectif de voyageurs ou dans un lieu destiné à l'accès à un moyen de transport collectif de voyageurs ;
- ✓ 7° En raison de l'orientation sexuelle, vraie ou supposée, de la victime.

**Peines encourues :**

TYPE D'AGISSEMENTS	PEINE ENCOURUE
Outrage sexiste	Amende prévue pour les contraventions de quatrième classe : <b>Maximum 750 €</b> + possibilité d'une peine complémentaire de stage prévue aux 1°, 4°, 5° ou 7° de l'article 131-5-1 du code pénal (stage de citoyenneté tendant à l'apprentissage des valeurs de la République et des devoirs du citoyen, stage de responsabilisation pour la prévention et la lutte contre les violences au sein du couple et sexistes, stage de sensibilisation à la lutte contre l'achat d'actes sexuels ou stage de lutte contre le sexisme et de sensibilisation à l'égalité entre les femmes et les hommes)
Outrage sexiste avec circonstances aggravantes	Amende prévue pour les contraventions de cinquième classe : <b>Maximum 1 500 €</b> (maximum de 3 000 € en cas de récidive) + possibilité d'une peine complémentaire de stage + possibilité d'une peine complémentaire de travail d'intérêt général pour une durée de vingt à cent vingt heures

**Délai de prescription :** 1 an.



Des faits qui s'apparentent à une telle incrimination, qu'elle soit constituée ou non, peuvent justifier des poursuites disciplinaires. La révocation d'un agent public exerçant à l'Assistance Publique Hôpitaux de Marseille (APHM) a par exemple été confirmée devant le juge administratif en raison de faits **d'insultes, des propos sexistes et des menaces proférés à plusieurs reprises à l'encontre de six de ses collègues féminines, ainsi qu'à l'égard des cadres féminines du service**, la dégradation du climat du service, ainsi que la crainte ressentie par plusieurs membres du personnel à l'égard de l'auteur des faits (CAA de Marseille, 3 juillet 2018, n°17MA03022).

## 2.3 La diffusion de messages contraires à la décence

**Définition et textes applicables: article R. 624-2 du code pénal** : « le fait de diffuser sur la voie publique ou dans des lieux publics des messages contraires à la décence ». Par ailleurs, « est puni de la même peine le fait, sans demande préalable du destinataire, d'envoyer ou de distribuer à domicile de tels messages ».

**Exemple : le fait d'envoyer des courriels non désirés à caractère pornographique.**

**Peines encourues :**

TYPE D'AGISSEMENTS	PEINE ENCOURUE
Diffusion de messages contraires à la décence	Amende prévue pour les contraventions de quatrième classe : <b>Maximum 750 €</b> + une peine complémentaire de confiscation de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction ou de la chose qui est en le produit peut être prononcée

**Délai de prescription :** 1 an.

À titre d'illustration, même s'ils ne constituent pas des messages contraires à la décence au sens de l'article **R. 624-2 du code pénal**, des échanges électroniques inappropriés d'un professeur d'université avec des étudiantes (remarques sur leur physique, propositions insistantes de rendez-vous, etc.) ainsi que son attitude problématique envers ses étudiants en général (notation arbitraire, expulsions pendant son cours, tenue de propos grossiers à connotation sexuelle, etc.) constituent un comportement disciplinairement répréhensible et indigne des fonctions de professeur des universités (CE, 9 octobre 2020, n° 425459). Il n'est pas nécessaire que l'infraction soit constituée pour qu'elle entraîne des suites disciplinaires.

## 2.4 La captation d'image et diffusion d'image impudique

**Définition et textes applicables :** la loi n° 2018-703 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexistes et sexuelles crée un nouveau délit de captation d'images impudiques, à l'article 226-3-1 du code pénal : « le fait d'user de tout moyen afin d'apercevoir les parties intimes d'une personne que celle-ci, du fait de son habillement ou de sa présence dans un lieu clos, a caché à la vue des tiers, lorsqu'il est commis à l'insu ou sans le consentement de la personne ».

**Exemple :** le fait de regarder sous les jupes des femmes, voire de prendre des photos, y compris sur le lieu de travail ou dans les transports.

**Circonstances aggravantes prévues à l'article 226-3-1 du code pénal :**

- ✓ Lorsque les faits sont commis par une personne qui abuse de l'autorité que lui confèrent ses fonctions ;
- ✓ Lorsque les faits sont commis sur un mineur ;
- ✓ Lorsque les faits commis sur une personne dont la particulière vulnérabilité, due à son âge, à une maladie, à une infirmité, à une déficience physique ou psychique ou à un état de grossesse, est apparente ou connue de leur auteur ;
- ✓ Lorsque les faits sont commis par plusieurs personnes agissant en qualité d'auteur ou de complice ;
- ✓ Lorsque les faits sont commis dans un véhicule affecté au transport collectif de voyageurs ou dans un lieu destiné à l'accès à un moyen de transport collectif de voyageurs ;
- ✓ Lorsque des images ont été fixées, enregistrées ou transmises.

**Peines encourues :**

TYPE D'AGISSEMENTS	PEINE ENCOURUE
Délit de captation d'image et diffusion d'image impudique	1 an d'emprisonnement et 15 000 € d'amende
Délit de de captation d'image et diffusion d'image impudique commis avec circonstances aggravantes	2 ans d'emprisonnement et 30 000 € d'amende

**Délai de prescription :** 6 ans.

Est considéré comme justifié le licenciement d'un agent contractuel qui a installé et mis en marche, dans les toilettes des femmes sur son lieu de travail,

une caméra dotée d'une clef USB dissimulée dans un stylo, la lecture de cette clef ayant révélé que deux femmes ont ainsi été filmées sans leur consentement. Même si l'intéressé soutient que les faits ne justifient pas son licenciement dès lors qu'ils relèvent de la mauvaise plaisanterie et non d'un voyeurisme ou de tout autre comportement pervers, le juge a rappelé qu'il appartient à tout adulte, indépendamment des mobiles qui l'animent, de tenir compte de l'incidence que ses actes ont sur les autres personnes et du droit de chacun des agents de la commune au respect de son intimité et au droit de l'ensemble des intéressés de travailler des conditions normales (CAA Marseille, 11 mars 2014, n° 12MA02759).

## 2.5 L'exhibition sexuelle

**Définition et textes applicables :** L'article 222-32 du code pénal définit l'exhibition sexuelle comme « *imposée à la vue d'autrui dans un lieu accessible aux regards du public* ». Par ailleurs, « *même en l'absence d'exposition d'une partie dénudée du corps, l'exhibition sexuelle est constituée si est imposée à la vue d'autrui, dans un lieu accessible aux regards du public, la commission explicite d'un acte sexuel, réel ou simulé* ».

Le lieu de travail est considéré dans la jurisprudence comme un lieu accessible aux regards du public. Ainsi, se montrer entièrement nu dans des parties privées du lieu de travail constitue une exhibition sexuelle puisque tout membre du personnel peut s'y rendre pour raison professionnelle (Cass., Chambre criminelle, 23 mai 2011, n° **00-85.672**).

**Peines encourues :**

TYPE D'AGISSEMENTS	PEINE ENCOURUE
Exhibition sexuelle	1 an d'emprisonnement et 15 000 € d'amende
Exhibition sexuelle au préjudice d'un mineur de quinze ans	2 ans d'emprisonnement et 30 000 € d'amende

**Délai de prescription :** 6 ans.

Peut ainsi justifier une sanction disciplinaire, le fait pour un adjoint technique exerçant les fonctions de responsable de cuisine dans un collège d'avoir adopté des comportements exhibitionnistes et notamment avoir été « *surpris une fois, pantalon baissé, par trois élèves et [alors qu'il] aurait prétexté que son pantalon était descendu seul.* » (CAA de PARIS, 17 mars 2021, n° 18PA02982).

## 2.6 Le harcèlement sexuel

### Définition et textes applicables :

La harcèlement sexuel est défini au code pénal en tant qu'infraction. Cette définition est déclinée dans le CGFP, le code du travail et le code de la défense<sup>5</sup>.  
Dans le code pénal : le harcèlement sexuel est défini à l'**article 222-33**, modifié par la loi n° 2018-703 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes selon que les faits dont il s'agit sont répétés (I) ou uniques (II) :

- ✓ « I. – Le harcèlement sexuel est le fait d'imposer à une personne, de façon répétée, des propos ou comportements à connotation sexuelle ou sexiste 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. »
- ✓ « L'infraction est également constituée :

*1° Lorsque ces propos ou comportements sont imposés à une même victime par plusieurs personnes, de manière concertée ou à l'instigation de l'une d'elles, alors même que chacune de ces personnes n'a pas agi de façon répétée ;*

*2° Lorsque ces propos ou comportements sont imposés à une même victime, successivement, par plusieurs personnes qui, même en l'absence de concertation, savent que ces propos ou comportements caractérisent une répétition. »*

- ✓ « II. – 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. »

La rédaction du CGFP, comme celle du code du travail, met en avant la protection de la victime contrairement au code pénal qui se place du côté de l'auteur des faits. Il en résulte que si l'intention de l'auteur des faits est exigée pour caractériser pénalement l'infraction de harcèlement sexuel, la décision du juge pénal sur l'intention est alors sans incidence sur la caractérisation du harcèlement par le juge du travail<sup>6</sup>, au moins en ce qui concerne le harcèlement

---

<sup>5</sup> Les dernières évolutions apportées au code pénal par l'article 11 de la loi n° 2018-703 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes qui incriminent également les propos ou comportements subis par la victime de façon répétée lorsqu'ils émanent de plusieurs personnes dont chacune, prise isolément, n'a agi qu'une seule fois, ont été transposé dans le code du travail par la loi n° 2021-1018 du 2 août 2021 pour renforcer la prévention en santé au travail, en vigueur depuis le 31 mars 2022. Cette harmonisation devrait être menée à son terme en complétant les définitions du code général de la fonction publique et du code de la défense.

<sup>6</sup> À la suite de la relaxe d'un prévenu par le tribunal correctionnel estimant que les faits de harcèlement sexuel commis sur une salariée ne sont pas constitués en l'absence d'élément intentionnel, les juges du fond, approuvés par la chambre sociale, considèrent que le harcèlement

sexuel défini par des propos ou comportements à connotation sexuelle répétés<sup>7</sup> (Soc., 25 mars 2020, n° 18-23.682, D. 2020. 772). Cette décision semble donc transposable au harcèlement sexuel défini au CGFP.

**L'article L.133-1 du CGFP prévoit** ainsi :

« *Aucun fonctionnaire ne doit subir les faits :*

a) *Soit de harcèlement sexuel, constitué par des **propos ou comportements à connotation sexuelle répétés** 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 ;*

b) *Soit assimilés au harcèlement sexuel, consistant en **toute forme de pression grave, même non répétée**, exercée 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* ».

**La loi distingue donc deux types de harcèlement sexuel** caractérisés **soit par la répétition** de propos ou de comportements à connotation sexuelle ou sexiste, **soit par un acte unique** constitué par une pression grave sur la victime dans le but d'obtenir un acte de nature sexuelle.

### **2.6.1 Le harcèlement sexuel par répétition de propos ou de comportements à connotation sexuelle ou sexiste**

Dans le code pénal comme dans le CGFP, la première catégorie de harcèlement sexuel se matérialise par le fait d'imposer à une personne une répétition d'actes qui soient soit dégradants ou humiliants au point de porter atteinte à sa dignité, soit créent à son encontre une situation intimidante, hostile ou offensante.

Le harcèlement sexuel est donc constitué lorsque les propos ou comportements sont imposés « de manière répétée ». La condition de répétition des actes exige que les faits aient été commis à au moins deux reprises. Elle n'impose pas qu'un délai minimum sépare les actes commis.

**Les propos** imposés aux victimes et qui peuvent constituer des faits de harcèlement sexuel peuvent être **verbaux, non verbaux ou écrits**, voir par exemple une décision déjà citée pour les propos et gestes déplacés (CE,

---

peut être matériellement établi et que la relaxe n'a aucune incidence dès lors qu'elle repose seulement sur l'absence d'élément intentionnel de l'infraction (Soc., 25 mars 2020, n° 18-23.682, D. 2020. 772)

<sup>7</sup> Harcèlement sexuel au travail et relaxe au pénal du chef d'entreprise : autonomie du harcèlement sexuel « social » et du harcèlement sexuel « pénal » – Agnès Cerf-Hollender – RSC 2020. 344

15 janvier 2014, n° **362495**), ou s'agissant d'écrits par courriel (TA Poitiers, 23 janvier 2018, n° 1501532).

**Les comportements** imposés aux victimes et qui peuvent constituer des faits de harcèlement sexuel peuvent prendre différentes formes : attouchements, proximité physique, contacts intentionnels qui passent pour accidentels, demandes de nature sexuelle explicites, remarques sur le physique ou la tenue, plaisanteries grivoises, questions sur la vie sexuelle, regards insistants, actes sexuels mimés, mise en évidence d'images ou objets à caractère sexuel ou pornographique. Constituent par exemple des faits de harcèlements sexuels des « *attaques verbales injurieuses et obscènes et de propositions à caractère sexuel* » émanant d'une personne survenus « *publiquement, au travail, à la cantine et même sur Facebook* » (CAA Marseille, 15 janvier 2019, n° 17HA00578).

Ainsi, le fait pour un chef d'équipe de se comporter de manière très familière avec plusieurs agents féminins placés sous son autorité et, en particulier, d'adresser des propos et gestes déplacés à un agent, réitérés malgré ses refus, sur une période de plus de dix ans, constitue des faits de harcèlement sexuel (CE, 15 janvier 2014 n° 362495).

De même, il a pu être établi que le fait, pour un supérieur hiérarchique, de convier une personne à une prétendue réunion professionnelle, dissimulait en réalité la volonté d'obtenir des faveurs sexuelles sans que la circonstance que certains détails ne puissent être connus avec certitude n'ait d'incidence pour la qualification de ces faits et l'appréciation de leur gravité. Le juge s'est appuyé sur les courriers électroniques adressés par l'intéressé à la plaignante juste après ladite réunion et libellés ainsi : « *Merci, c'était du bonheur pur !* », « *Tu étais un peu passive pour une cougar mais je crois que tu avais du potentiel...* ». Auparavant, l'intéressé avait également adressé à la plaignante des courriels flatteurs relatifs à sa tenue vestimentaire puis des messages qui ont pris un ton et un contenu de plus en plus grivois (CAA de Versailles, 13 mars 2014, n° 12VE03012).

**Le code pénal** établit que les faits de harcèlement sexuel peuvent encore être constitués **par des propos ou comportements « à connotation sexuelle ou sexiste »** imposés aux victimes par différents auteurs qui agissent y compris par un acte unique, soit de façon concertés, soit seuls mais en ayant connaissance de l'existence des autres agissements constituant la répétition.

Cela peut être le cas lorsque le harcèlement provient d'un environnement de travail.

**La jurisprudence a ainsi reconnu** que « *le harcèlement sexuel peut consister en un harcèlement sexuel environnemental ou d'ambiance* » à propos d'une salariée victime d'un environnement de travail ponctué de blagues salaces, de propos

insultants envers les femmes, de photographies sur les murs de « l'open space » représentant ses collègues de la rédaction dans des positions déplacées, de fonds d'écran d'ordinateurs avec des femmes nues, et alors même que la plaignante n'était pas directement la cible de ces propos ou insultes (CA Orléans, n° 15/02566, 7 février 2017).

Le harcèlement sexuel recouvre ainsi une notion très large qui ne fait pas nécessairement référence à la recherche d'une faveur sexuelle et qui n'impose pas que la victime soit directement la cible de ces propos ou insultes.



#### EXEMPLES DE FAITS DE HARCELEMENT SEXUEL CARACTERISE PAR UNE REPETITION D'ACTES

- Un agent raconte à plusieurs reprises des « blagues » sexistes ou à connotation sexuelle à un collègue, ce qui met ce dernier mal à l'aise
- Un agent pose à plusieurs reprises à un collègue des questions personnelles de nature sexuelle
- Un agent envoie à plusieurs reprises des SMS à caractère sexuel à un collègue qui ne le souhaite pas
- Un agent mime à plusieurs reprises des rapports sexuels en face d'une personne malgré sa gêne
- Un agent raconte à plusieurs reprises des détails concernant sa vie sexuelle devant une personne malgré la gêne qu'il provoque chez elle

### 2.6.2 Le harcèlement sexuel par un fait unique : une pression grave sur la victime dans le but d'obtenir un acte de nature sexuelle.

Le harcèlement sexuel peut aussi se caractériser par un fait unique, suffisant en raison de sa gravité. Le fait d'user de pression grave pour obtenir un acte de nature sexuelle constitue un harcèlement même lorsqu'il n'y a pas répétition (Cass.Soc., 17 mai 2017, 15-19.300).



#### EXEMPLE DE FAIT DE HARCELEMENT SEXUEL CARACTERISE PAR UN ACTE UNIQUE

- Un supérieur hiérarchique refuse d'accorder une promotion, une titularisation ou bien une nomination à un agent si ce dernier n'a pas de relation sexuelle avec lui

### 2.6.3 Éléments complémentaires de définition du harcèlement sexuel

- ✓ **Régime de présomption probatoire.** Comme pour le harcèlement moral et les discriminations, il appartient à tout agent public qui soutient avoir été victime de tels agissements, de soumettre au juge, les éléments de faits susceptibles de faire présumer le harcèlement, l'administration défenderesse devra produire en sens contraire « une argumentation de nature à démontrer » que les agissements en cause ne sont pas constitutifs de harcèlement moral (CAA Marseille, 15 janvier 2019, n° 17MA00578).
- ✓ **La séduction, contrairement au harcèlement sexuel, implique des comportements respectueux et une réciprocité.** Même lorsqu'elles ne sont pas répréhensibles en elles-mêmes, des attitudes assimilables à la séduction peuvent trouver leur limite dans le cadre professionnel. Il a ainsi été jugé que si l'existence d'une relation « *très privilégiée, voire ambiguë,* » et « *pouvant prêter à interprétation dans le sens de la séduction* » entre deux agents ne peut être constitutive d'un harcèlement, elle peut néanmoins avoir des conséquences dommageables pour le service dès lors que la dégradation de cette relation aboutit à ce que les protagonistes ne puissent plus continuer leur travail en commun. Ainsi une sanction disciplinaire a été prononcée à l'encontre d'un officier qui, en tant que responsable du service, aurait dû faire preuve de discernement en instaurant la distance nécessaire qui doit exister dans la relation d'un supérieur avec sa subordonnée (CE, 23 novembre 2016, n° 397733). Il en va de même pour un comportement ambigu incompatible avec des fonctions d'autorité, adopté par un commandant de groupement de gendarmerie à l'égard des élèves gendarmes de sexe féminin (CE, 9 novembre 2005, n°265685, 265687).
- ✓ **Le harcèlement sexuel peut être commis par un agent hors du temps et lieu de travail.** La responsabilité de l'auteur est tout de même engagée. En effet, la Cour de cassation a estimé que les propos à caractère sexuel prononcés par un salarié à l'égard des personnes avec qui il est en contact en raison de son travail ne relève pas de sa vie personnelle : ainsi le fait qu'un manager tienne ces propos par message hors de ses horaires de travail et lors de soirées organisées après le travail peut caractériser des faits de harcèlement sexuel (Cass. soc. 19 octobre 2011, n°09-72.672).

Des propos à connotation sexuelle répétés tenus par un chef de service envers une subordonnée, peuvent être qualifiés de harcèlement sexuel et sanctionnés disciplinairement même si ces propos sont tenus par courriel en dehors du



service et que la victime n'a pas explicitement demandé que ces agissements cessent (TA Poitiers, 23 janvier 2018, n° 1501532 déjà cité).

- ✓ Enfin, **l'article L. 133-3 du CGFP** prévoit qu'aucun agent public ne peut faire l'objet d'une mesure de représailles<sup>8</sup> : pour avoir subi ou refusé de subir les faits de harcèlement sexuel, pour avoir formé un recours auprès d'un supérieur hiérarchique ou engagé une action en justice visant à faire cesser ces faits ou agissements, ou bien parce qu'il a témoigné de tels faits ou agissements ou qu'il les a relatés.

Le régime de présomption probatoire précédemment mentionné est également applicable s'agissant des mesures de représailles précitées dans les conditions prévues à l'article 10-1 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

**Peines encourues :**

TYPE D'AGISSEMENTS	PEINE ENCOURUE
Harcèlement sexuel	2 ans d'emprisonnement et 30 000 € d'amende
Harcèlement sexuel avec les circonstances aggravantes prévues à l'article 222-33 lorsque les faits sont commis : 1° Par une personne qui abuse de l'autorité que lui confèrent ses fonctions ; 2° Sur un mineur de quinze ans ; 3° Sur une personne dont la particulière vulnérabilité, due à son âge, à une maladie, à une infirmité, à une déficience physique ou psychique ou à un état de grossesse, est apparente ou connue de leur auteur ; 4° Sur une personne dont la particulière vulnérabilité ou dépendance résultant de la précarité de sa situation économique ou sociale est apparente ou connue de leur auteur ; 5° Par plusieurs personnes agissant en qualité d'auteur ou de complice ;	3 ans d'emprisonnement et 45 000 € d'amende

<sup>8</sup> L'article L. 135-4 du CGFP énumère les domaines dans lesquels aucune mesure individuelle de représailles ne peut être prise: le recrutement, la titularisation, la radiation des cadres, la rémunération, la formation, l'appréciation de la valeur professionnelle, la discipline, le reclassement, la promotion, l'affectation, les horaires de travail ou la mutation. Il est également interdit, par renvoi à l'article 10-1 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, de porter atteinte à la réputation de la personne, en particulier sur un service de communication au public en ligne, ou de lui faire subir des pertes financières, y compris la perte d'activité et la perte de revenu. En application de ce même article, il est également interdit de faire subir la résiliation anticipée ou l'annulation d'un contrat pour des biens ou des services, l'annulation d'une licence ou d'un permis ou encore l'orientation abusive vers un traitement psychiatrique ou médical.

TYPE D'AGISSEMENTS	PEINE ENCOURUE
6° Par l'utilisation d'un service de communication au public en ligne ou par le biais d'un support numérique ou électronique ; 7° Alors qu'un mineur était présent et y a assisté ; 8° Par un ascendant ou par toute autre personne ayant sur la victime une autorité de droit ou de fait.	

**Délai de prescription :** 6 ans, avec pour point de départ du délai l'acte le plus récent de harcèlement.

**Chiffres :** Selon *l'Enquête sur le harcèlement sexuel au travail*, réalisée par l'IFOP pour le compte du Défenseur des droits, en 2014, 20 % des femmes actives disent avoir été confrontées à une situation de harcèlement sexuel au cours de leur vie professionnelle.

## 2.7 L'agression sexuelle

**Définition et textes applicables :** les **articles 222-22 et suivants du code pénal** définissent l'agression sexuelle comme « *toute atteinte sexuelle commise avec violence, contrainte, menace ou surprise ou, dans les cas prévus par la loi, commise sur un mineur par un majeur* » et imposée à la victime, quelle que soit la nature de la relation unissant la victime et son agresseur. La contrainte peut être physique ou morale.

Constitue également une agression sexuelle « *le fait d'imposer à une personne, par violence, contrainte, menace ou surprise, le fait de subir une atteinte sexuelle de la part d'un tiers ou de procéder sur elle-même à une telle atteinte* » (article 222-22-2).

Il existe plusieurs types d'agressions sexuelles :

- ✓ Le viol (articles 222-23 à 222-26-1 – voir *infra.*) ;
- ✓ L'inceste ;
- ✓ L'exhibition sexuelle (article 222-32 – voir *supra.*) ;
- ✓ Le harcèlement sexuel (article 222-33 – voir *supra.*) ;
- ✓ Les autres agressions sexuelles, sur lesquelles se concentre la présente rubrique.

### Éléments complémentaires de définition de l'agression sexuelle

La victime n'a pas donné à l'auteur son consentement clair et explicite :

- ✓ La victime a émis un refus clair et explicite ou s'est défendue ;

- ✓ La victime n'a pas émis de refus clair et explicite mais faisait l'objet d'une contrainte morale et d'une pression psychologique, par exemple si l'agresseur est son supérieur hiérarchique (Cour de cassation, criminelle, Chambre criminelle, 23 septembre 2015, 14-84.842, Publié au bulletin) ;
- ✓ La victime n'était pas en capacité de donner son consentement, par exemple si elle était sous l'emprise de stupéfiants ou d'alcool ou est vulnérable en raison de son état de santé (Cour de Cassation, Chambre criminelle, du 18 décembre 1991, 91-85.607).
- ✓ **Si les atteintes sexuelles peuvent viser les caresses non consenties sur des zones intimes, cachées ou a fortiori sur les organes sexuels de la victime (sexe, fesses, cuisses, poitrine, éventuellement accompagnées de baisers sur le corps ou la bouche de la victime – C.A. Paris, 19 juin 1985, n° 1985-025040), le caractère sexuel de tout contact physique entre l'auteur et la victime peut aussi être déduit de la manière dont celui-ci est effectué et du contexte de déroulement des faits (Crim. 3 mars 2021, n° 20-82.399<sup>9</sup>).**



### QUELQUES EXEMPLES D'AGRESSIONS SEXUELLES

- Un baiser non désiré
- Un attouchement non désiré sur des zones intimes ou sexuelles (sexe, fesses, cuisses, poitrine, bouche) ou toute autre partie du corps dès lors que le contexte présente un caractère sexuel

Est ainsi justifiée la révocation d'un fonctionnaire d'Orange ayant eu une relation sexuelle avec une collègue en situation de vulnérabilité alors qu'il s'était rendu au domicile de cette dernière dans le cadre de ses fonctions d'assistant social (CE, 27 mars 2020, n° 427868).

#### Peines encourues :

TYPE D'AGISSEMENTS	PEINE ENCOURUE
<b>Agression sexuelle</b> autre que le viol (article 222-27)	5 ans d'emprisonnement et 75 000 € d'amende
<b>Agression sexuelle</b> autre que le viol <b>avec l'une des circonstances aggravantes</b> prévues à l'article 222-28 : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lorsqu'elle a entraîné une blessure, une lésion ou une incapacité totale de travail supérieure à huit jours ;</li> </ul>	7 ans d'emprisonnement et 100 000 € d'amende

<sup>9</sup> Dans cette affaire, le prévenu avait reconnu s'être assis près d'une enfant avec une bande dessinée érotique dont la lecture l'avait excité, et lui avoir effleuré, à même la peau, et à plusieurs reprises, la main, ainsi que la jambe (du mollet jusqu'au genou), tout en se masturbant après avoir ouvert la braguette de son pantalon.

TYPE D'AGISSEMENTS	PEINE ENCOURUE
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lorsqu'elle est commise par un ascendant ou par toute autre personne ayant sur la victime une autorité de droit ou de fait ;</li> <li>• Lorsqu'elle est commise par une personne qui abuse de l'autorité que lui confèrent ses fonctions ;</li> <li>• Lorsqu'elle est commise par plusieurs personnes agissant en qualité d'auteur ou de complice ;</li> <li>• Lorsqu'elle est commise avec usage ou menace d'une arme ;</li> <li>• Lorsque la victime a été mise en contact avec l'auteur des faits grâce à l'utilisation, pour la diffusion de messages à destination d'un public non déterminé, d'un réseau de communication électronique ;</li> <li>• Lorsqu'elle est commise par le conjoint ou le concubin de la victime ou le partenaire lié à la victime par un pacte civil de solidarité ;</li> <li>• Lorsqu'elle est commise par une personne agissant en état d'ivresse manifeste ou sous l'emprise manifeste de produits stupéfiants ;</li> <li>• Lorsqu'elle est commise, dans l'exercice de cette activité, sur une personne qui se livre à la prostitution, y compris de façon occasionnelle ;</li> <li>• Lorsqu'un mineur était présent au moment des faits et y a assisté ;</li> <li>• Lorsqu'une substance a été administrée à la victime, à son insu, afin d'altérer son discernement ou contrôle de ses actes</li> </ul>	
<p><b>Agression sexuelle</b> autre que le viol imposée à une personne dont la particulière vulnérabilité due à son âge, à une maladie, à une infirmité, à une déficience physique ou psychique ou à un état de grossesse ou résultant de la précarité de sa situation économique ou sociale est apparente ou connue de son auteur (article 222-29)</p>	<p>7 ans d'emprisonnement et 100 000 € d'amende</p>
<p>Agression sexuelle au sens de l'article 222-29 :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lorsqu'elle a entraîné une blessure ou une lésion ;</li> <li>• Lorsqu'elle est commise par un ascendant ou par toute autre personne ayant sur la victime une autorité de droit ou de fait ;</li> <li>• Lorsqu'elle est commise par une personne qui abuse de l'autorité que lui confèrent ses fonctions ;</li> <li>• Lorsqu'elle est commise par plusieurs personnes agissant en qualité d'auteur ou de complice ;</li> <li>• Lorsqu'elle est commise avec usage ou menace d'une arme ;</li> <li>• Lorsqu'elle est commise par une personne agissant en état d'ivresse manifeste ou sous l'emprise manifeste de produits stupéfiants ;</li> <li>• Lorsqu'une substance a été administrée à la victime, à son insu, afin d'altérer son discernement ou le contrôle de ses actes.</li> </ul> <p>(article 222-30)</p>	<p>10 ans d'emprisonnement et 150 000 € d'amende</p>
<p><b>Agression sexuelle</b> autre que le viol <b>imposée à un mineur de 15 ans par violence, contrainte, menace ou surprise</b> (article 222-29-1)</p>	<p>10 ans d'emprisonnement et 150 000 € d'amende</p>

TYPE D'AGISSEMENTS	PEINE ENCOURUE
Hors le cas prévu à l'article 222-29-1, <b>atteinte sexuelle autre qu'un viol commise par un majeur sur la personne d'un mineur de 15 ans</b> lorsque la différence d'âge entre le majeur et le mineur est d'au moins cinq ans. Cette condition de différence d'âge n'est toutefois pas applicable si les faits ont été commis en échange d'une rémunération, d'une promesse de rémunération, de la fourniture d'un avantage en nature ou de la promesse d'un tel avantage (article 222-29-2)	10 ans d'emprisonnement et 150 000 € d'amende
Hors le cas prévu à l'article 222-29-1, agression sexuelle incestueuse, c'est-à-dire lorsqu'une atteinte sexuelle autre qu'un viol est commise par un majeur sur la personne d'un mineur, lorsque le majeur est un ascendant ou toute autre personne mentionnée à l'article 222-22-3 <sup>10</sup> ayant sur le mineur une autorité de droit ou de fait (article 222-29-3).	10 ans d'emprisonnement et 150 000 € d'amende
Le fait d'administrer à une personne, à son insu, une substance de nature à altérer son discernement ou le contrôle de ses actes afin de commettre à son égard un viol ou une agression sexuelle (article 222-30-1)	5 ans d'emprisonnement et 75 000 € d'amende
Le fait d'administrer à un mineur de quinze ans ou à une personne particulièrement vulnérable, à son insu, une substance de nature à altérer son discernement ou le contrôle de ses actes afin de commettre à son égard un viol ou une agression sexuelle (article 222-30-1)	7 ans d'emprisonnement et 100 000 € d'amende
Le fait de faire à une personne des offres ou des promesses ou de lui proposer des dons, présents ou avantages quelconques afin qu'elle commette une agression sexuelle, y compris hors du territoire national, lorsque cette agression n'a été ni commise, ni tentée (article 222-30-2)	5 ans d'emprisonnement et 75 000 € d'amende
Le fait de faire à une personne des offres ou des promesses ou de lui proposer des dons, présents ou avantages quelconques afin qu'elle commette une agression sexuelle sur un mineur, y compris hors du territoire national, lorsque cette agression n'a été ni commise, ni tentée (article 222-30-2)	7 ans d'emprisonnement et 100 000 € d'amende

<sup>10</sup> L'article 222-22-3 en question précise que les viols et agressions sexuelles sont qualifiés d'incestueux lorsqu'ils sont commis par :

1° Un ascendant ;

2° Un frère, une sœur, un oncle, une tante, un grand-oncle, une grand-tante, un neveu ou une nièce ;

3° Le conjoint, le concubin d'une des personnes mentionnées aux 1° et 2°, ou le partenaire lié par un pacte civil de solidarité à l'une des personnes mentionnées aux mêmes 1° et 2°, s'il a sur la victime une autorité de droit ou de fait.

Par ailleurs, la tentative du délit d'agression sexuelle est punie des mêmes peines (article 222-31).

**Délai de prescription applicable** : 6 ans.

## 2.8 Le viol

**Définition et textes applicables** : le viol, qui constitue un crime, est défini aux **articles 222-23 et suivants du code pénal** :

- ✓ **Article 222-23 du code pénal** : le viol est défini comme « tout acte de pénétration sexuelle, de quelque nature qu'il soit, ou tout acte bucco-génital commis sur la personne d'autrui ou sur la personne de l'auteur par violence, contrainte, menace ou surprise ».
- ✓ **Article 222-23-1 du code pénal** : hors le cas prévu à l'article 222-23, constitue également un viol « tout acte de pénétration sexuelle, de quelque nature qu'il soit, ou tout acte bucco-génital commis par un majeur sur la personne d'un mineur de quinze ans ou commis sur l'auteur par le mineur, lorsque la différence d'âge entre le majeur et le mineur est d'au moins cinq ans ». Cette condition de différence d'âge n'est toutefois pas applicable si les faits sont commis en échange d'une rémunération, d'une promesse de rémunération, de la fourniture d'un avantage en nature ou de la promesse d'un tel avantage.
- ✓ **Article 222-23-2 du code pénal** : hors le cas prévu à l'article 222-23, constitue un viol incestueux « tout acte de pénétration sexuelle, de quelque nature qu'il soit, ou tout acte bucco-génital commis par un majeur sur la personne d'un mineur ou commis sur l'auteur par le mineur, lorsque le majeur est un ascendant ou toute autre personne mentionnée à l'article 222-22-3 ayant sur le mineur une autorité de droit ou de fait ».

Est considéré comme un viol tout acte de pénétration buccale, vaginale ou anale, effectuée par le sexe, un doigt ou un objet.

**Peines encourues** :

TYPE D'AGISSEMENTS	PEINE ENCOURUE
Viol au sens de l'article 222-23 du code pénal	15 ans de réclusion criminelle (article 222-23)

TYPE D'AGISSEMENTS	PEINE ENCOURUE
<p>Viol au sens de l'article 222-23 du code pénal commis avec une des circonstances aggravantes prévues à l'article 222-24 :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lorsque le viol a entraîné une mutilation ou une infirmité permanente ;</li> <li>• Lorsqu'il est commis sur un mineur de quinze ans ;</li> <li>• Lorsqu'il est commis sur une personne dont la particulière vulnérabilité, due à son âge, à une maladie, à une infirmité, à une déficience physique ou psychique ou à un état de grossesse, est apparente ou connue de l'auteur ;</li> <li>• Lorsqu'il est commis sur une personne dont la particulière vulnérabilité ou dépendance résultant de la précarité de sa situation économique ou sociale est apparente ou connue de l'auteur ;</li> <li>• Lorsqu'il est commis par un ascendant ou par toute autre personne ayant sur la victime une autorité de droit ou de fait ;</li> <li>• Lorsqu'il est commis par une personne qui abuse de l'autorité que lui confèrent ses fonctions ;</li> <li>• Lorsqu'il est commis par plusieurs personnes agissant en qualité d'auteur ou de complice ;</li> <li>• Lorsqu'il est commis avec usage ou menace d'une arme ;</li> <li>• Lorsque la victime a été mise en contact avec l'auteur des faits grâce à l'utilisation, pour la diffusion de messages à destination d'un public non déterminé, d'un réseau de communication électronique ;</li> <li>• Lorsqu'il est commis en concours avec un ou plusieurs autres viols commis sur d'autres victimes ;</li> <li>• Lorsqu'il est commis par le conjoint ou le concubin de la victime ou le partenaire lié à la victime par un pacte civil de solidarité ;</li> <li>• Lorsqu'il est commis par une personne agissant en état d'ivresse manifeste ou sous l'emprise manifeste de produits stupéfiants ;</li> <li>• Lorsqu'il est commis, dans l'exercice de cette activité, sur une personne qui se livre à la prostitution, y compris de façon occasionnelle ;</li> <li>• Lorsqu'un mineur était présent au moment des faits et y a assisté ;</li> <li>• Lorsqu'une substance a été administrée à la victime, à son insu, afin d'altérer son discernement ou le contrôle de ses actes.</li> </ul>	<p>20 ans de réclusion criminelle (article 222-24)</p>
<p>Viol au sens de l'article 222-23-1 du code pénal</p>	<p>20 ans de réclusion criminelle (article 222-23-3)</p>
<p>Viol incestueux (article 222-23-2 du code pénal)</p>	<p>20 ans de réclusion criminelle (article 222-23-3)</p>
<p>Viol au sens des articles 222-23, 222-23-1 et 222-23-2 ayant entraîné la mort de la victime</p>	<p>30 ans de réclusion criminelle (article 222-25)</p>

TYPE D'AGISSEMENTS	PEINE ENCOURUE
Viol au sens des articles 222-23, 222-23-1 et 222-23-2 précédé, accompagné ou suivi de tortures ou d'actes de barbarie	Réclusion criminelle à perpétuité (article 222-26)
Fait de faire à une personne des offres ou des promesses ou de lui proposer des dons, présents ou avantages quelconques afin qu'elle commette un viol, y compris hors du territoire national, lorsque ce crime n'a été ni commis, ni tenté.	10 ans d'emprisonnement et 150 000 € d'amende (article 222-26-1)

**Délai de prescription applicable :**

- ✓ 20 ans ;
- ✓ 30 ans après la majorité de la victime si le viol est commis sur une personne mineure.

## 3. Les discriminations et le harcèlement moral liés aux violences sexistes et sexuelles

### 3.1 Les discriminations liées au sexe

**Définition et textes applicables :**

- ✓ **Dans le code pénal :** l'article 225-1 du code pénal définit une discrimination comme « toute distinction opérée entre les personnes physiques sur le fondement de leur origine, de leur sexe, de leur situation de famille, de leur grossesse, de leur apparence physique, de la particulière vulnérabilité résultant de leur situation économique, apparente ou connue de son auteur, de leur patronyme, de leur lieu de résidence, de leur état de santé, de leur perte d'autonomie, de leur handicap, de leurs caractéristiques génétiques, de leurs mœurs, de leur orientation sexuelle, de leur identité de genre, de leur âge, de leurs opinions politiques, de leurs activités syndicales, de leur capacité à s'exprimer dans une langue autre que le français, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une Nation, une prétendue race ou une religion déterminée ».
- ✓ **Dans le CGFP :** l'article L.131-2 dispose qu'« aucune distinction ne peut être faite entre les agents publics en raison de leur sexe. ». D'autres motifs de



discrimination en lien avec le sexe sont précisés dans [l'article L. 131-1](#) qui dispose qu'« aucune distinction, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison de leurs opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses, de leur origine, de leur orientation sexuelle ou identité de genre, de leur âge, de leur patronyme, de leur situation de famille ou de grossesse, de leur état de santé, de leur apparence physique, de leur handicap ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race [...] ». Tout agent ayant procédé ou enjoint de procéder à ces agissements est passible d'une sanction disciplinaire.

Malgré les différences de rédaction entre ces deux définitions, chacune d'elle prohibe les discriminations fondées sur le sexe ou sur des caractéristiques susceptibles d'être liées au genre : grossesse, situation de famille, identité de genre, apparence physique.

L'article L. 131-4 prévoit toutefois que « Des recrutements distincts pour les femmes ou les hommes peuvent, exceptionnellement, être prévus lorsque l'appartenance à l'un ou à l'autre sexe constitue une condition déterminante de l'exercice des fonctions. ».

- ✓ Comme pour le harcèlement moral et sexuel, un régime de présomption probatoire facilite la charge de la preuve au bénéfice de l'agent public qui peut se borner à soumettre au juge des éléments de faits susceptibles de faire présumer la discrimination (CE, ass., 30 octobre 2009, n° 298348).

L'article L. 131-12 du même code dispose également qu'« aucun agent public ne peut faire l'objet de mesures mentionnées au premier alinéa de l'article L. 135-4<sup>11</sup> » pour avoir subi ou refusé de subir des faits de discrimination, formulé un recours auprès d'un supérieur hiérarchique ou engagé une action en justice afin de faire respecter le principe de non-discrimination ou témoigné des faits de discriminations. Le régime de présomption probatoire précédemment mentionné est également applicable s'agissant des mesures de représailles précitées dans les

---

<sup>11</sup> L'article L. 135-4 du CGFP énumère les domaines dans lesquels aucune mesure individuelle discriminante ne peut être prise : le recrutement, la titularisation, la radiation des cadres, la rémunération, la formation, l'appréciation de la valeur professionnelle, la discipline, le reclassement, la promotion, l'affectation, les horaires de travail ou la mutation. Il est également interdit, par renvoi à l'article 10-1 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, de porter atteinte à la réputation de la personne, en particulier sur un service de communication au public en ligne, ou de lui faire subir des pertes financières, y compris la perte d'activité et la perte de revenu. En application de ce même article, il est également interdit de faire subir la résiliation anticipée ou l'annulation d'un contrat pour des biens ou des services, l'annulation d'une licence ou d'un permis ou encore l'orientation abusive vers un traitement psychiatrique ou médical.

conditions prévues à l'article 10-1 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

En matière de discrimination, la jurisprudence admet une méthode de preuve par comparaison de panels : une discrimination peut être établie lorsqu'un individu disposant d'une caractéristique donnée (femme ou homme) compare sa situation avec un groupe d'individus issu de la caractéristique opposée et met en évidence que le premier groupe reçoit un traitement défavorable par rapport au second.

Ainsi, dans une délibération en matière d'emploi public, le Défenseur des droits a par exemple reconnu l'insuffisance du déroulement de carrière d'une fonctionnaire territoriale au sein d'une Communauté urbaine, insuffisance attestée par une comparaison avec la carrière de ses collègues masculins et constitutive d'une discrimination en raison du sexe (Défenseur des droits, collège lutte contre les discriminations, délibération du 24 mai 2012, Mme D. c/Communauté urbaine de Lyon, n° MLD 2012-49).

A contrario, il peut suffire qu'une seule autre femme ait bénéficié du même traitement que ses collègues masculins pour convaincre la juridiction administrative que la requérante n'a pas été victime de discrimination à raison de son sexe (CE, 20 octobre 2014, n° 363237).

#### **Les faits de discriminations et de harcèlement moral discriminatoire peuvent être liés à des violences sexistes et sexuelles :**

- ✓ Le harcèlement peut être lié au critère de discrimination du sexe, par exemple si un supérieur hiérarchique ne demande qu'aux personnes d'un même sexe de réaliser les tâches les plus dévalorisantes, ou si un agent dénigre systématiquement ses collègues en raison de leur sexe.

Il en va notamment de consignes données pour l'exercice des fonctions, empreintes de connotation sexuelle et qui, par leur caractère déplacé ou blessant, relevaient de l'abus d'autorité (CE, ass., 13 nov. 2013, n° 347704, AJDA 2013. 2432, chron. Bretonneau et Lessi ; AJFP 2014. 5, concl. Keller et note Fortier).

- ✓ Une discrimination peut intervenir à la suite d'un refus ou d'une plainte pour harcèlement sexuel. Ce cas est prévu à **l'article 225-1-1 du code pénal** : « *Constitue une discrimination toute discrimination 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 ou témoigné de tels faits, y compris, dans le cas mentionné au I du même article, si les propos ou comportements n'ont pas été répétés* ».

Dans un cas extrême, un surveillant d'administration pénitentiaire a été révoqué en raison d'un refus systématique de saluer verbalement ou de serrer la main de ses collègues féminines (**CAA Marseille, 10 déc. 2020, n° 20MA03816**). De même, l'auteur d'une gestion discriminatoire du personnel de son service, de propos inappropriés et malencontreux constituant un manque de respect, de propos humiliants en présence de tiers, d'une attitude misogyne à l'égard des femmes de son service et de dénigrement de sa supérieure hiérarchique peut régulièrement être sanctionné d'une exclusion temporaire de fonctions de deux ans (**CAA de Versailles, 19 février 2015, n° 13VE03486**).

**Peines encourues :**

TYPE D'AGISSEMENTS	PEINE ENCOURUE
<p>Les faits de discrimination consistent :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A refuser la fourniture d'un bien ou d'un service ;</li> <li>• A entraver l'exercice normal d'une activité économique quelconque ;</li> <li>• A refuser d'embaucher, à sanctionner ou à licencier une personne ;</li> <li>• A subordonner la fourniture d'un bien ou d'un service à une condition fondée sur l'un des éléments visés à l'article <u>225-1</u> ou prévue aux articles <u>225-1-1</u> ou <u>225-1-2</u> ;</li> <li>• A subordonner une offre d'emploi, une demande de stage ou une période de formation en entreprise à une condition fondée sur l'un des éléments visés à l'article 225-1 ou prévue aux articles 225-1-1 ou 225-1-2 ;</li> <li>• A refuser d'accepter une personne à l'un des stages visés par le 2° de l'article <u>L. 412-8</u> du code de la sécurité sociale.</li> </ul> <p>(article 225-2 du code pénal)</p>	<p>3 ans d'emprisonnement et 45 000 € d'amende</p>
<p>La discrimination commise à l'égard d'une personne physique ou morale par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou de sa mission, lorsqu'elle consiste :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A refuser le bénéfice d'un droit accordé par la loi ;</li> <li>• A entraver l'exercice normal d'une activité économique quelconque.</li> </ul> <p>(article 432-7 du code pénal)</p>	<p>5 ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende</p>

### 3.2 Le harcèlement moral en lien avec un harcèlement sexuel

Les faits de harcèlement moral et de harcèlement sexuel sont **définis** et **prohibés** aussi bien dans le **CGFP** que dans le **code pénal**. En pratique, une situation peut relever à la fois de harcèlement moral et de harcèlement sexuel de façon concomitante ou successive.

Aux termes de l'article L. 133-2 du CGFP : « *Aucun agent public ne doit subir les agissements répétés de harcèlement moral qui ont pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité, d'altérer sa santé physique ou mentale, ou de compromettre son avenir professionnel* ».

Les éléments constitutifs nécessaires pour caractériser un harcèlement moral d'un point de vue disciplinaire sont donc les suivants :

- ✓ **Les agissements doivent être répétés.** La conjonction de faits est ainsi un élément consubstantiel à la notion de harcèlement moral devant le juge administratif. A contrario, un seul acte même grave, en raison de son caractère isolé, ne sera pas constitutif de harcèlement moral. Ainsi, le fait d'être reconduit une fois vers la sortie de façon discourtoise lors d'une réunion publique par son supérieur hiérarchique ne caractérise pas un harcèlement moral (**CAA de Marseille, 18 janvier 2011, n° 08MA01385**).
- ✓ **Les agissements doivent entraîner une dégradation des conditions de travail.** Ainsi, la qualification de harcèlement moral a été retenue à l'encontre de l'intéressé qui adopte un comportement autoritaire accompagné d'une absence de dialogue, d'un comportement de pression, de rétention d'informations et d'un contrôle excessivement étroit de ses collaboratrices créant un sentiment de dévalorisation et d'anxiété (**CAA Nantes, 4 juillet 2013, n° 12NT00105**).
- ✓ Enfin, **les faits doivent porter atteinte aux droits, à la dignité, à la santé physique ou mentale, ou à l'avenir professionnel de l'agent.** La qualification de harcèlement moral s'applique par exemple à l'encontre de l'employeur qui retire sans aucune justification des responsabilités ou refuse tout avancement afin de faire « stagner cet agent » (**CE, 22 févr. 2012, n° 343410**).

Ainsi, peuvent être qualifiés de **harcèlement moral** les agissements d'un chef de centre, agent de maîtrise principal employé par un syndicat des eaux, faisant preuve d'un comportement particulièrement autoritaire et arbitraire et qui avait coutume d'user à l'égard des agents placés sous son autorité de propos grossiers et humiliants, pratiques qui se sont reproduites de novembre 2013 à 2016 et ont entraîné une dégradation des conditions de travail des agents altérant la santé de certains d'entre eux placés sous l'autorité. Ces faits se sont en outre accompagnés d'agissements déplacés qui ne peuvent être qualifiés de simple « comportement dragueur » mais de **harcèlement sexuel**, dès lors qu'ils ont consisté en des gestes répétés et augmentant en intensité consistant à « toucher les mains, prendre par la taille, toucher les fesses, et tenter d'embrasser sur la bouche » (**CAA de BORDEAUX, 3<sup>e</sup> chambre, 28 septembre 2020, n° 18BX03446**).

La qualification de harcèlement sexuel d’abord, puis d’un harcèlement moral ensuite, a été admis s’agissant d’un agent ayant fait l’objet régulièrement et durant plusieurs mois, dans l’exercice de ses fonctions, d’attaques verbales injurieuses et obscènes et de propositions à caractère sexuel d’un supérieur hiérarchique, puis, de la part d’un autre supérieur hiérarchique, de dénigrement public sur un réseau social par la mise en cause de la réalité de son accident du travail survenue antérieurement et d’intimidation par la menace d’une mutation dans un autre service. Le juge a estimé que la plaignante a apporté à l’appui de ses dires des éléments suffisants pour faire présumer de la matérialité des faits d’attaques dont elle se dit victime notamment par le témoignage en sa faveur de quatre de ses collègues ayant relaté de manière particulièrement circonstanciée certains faits commis à son encontre en tant qu’agent public et imputés à ces deux supérieurs (**CAA de MARSEILLE, 8<sup>e</sup> chambre – formation à 3, 15/01/2019, 17MA00578**).

Comme pour les discriminations, le **régime de présomption probatoire** dont bénéficie l’agent public lui impose seulement de soumettre au juge des éléments de faits susceptibles de faire présumer le harcèlement moral (**CE, sect., 11 juillet 2011, n° 321225**).

L’article 222-33-2 du code pénal dispose que « *le fait de harceler autrui par des propos ou comportements répétés ayant pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité, d’altérer sa santé physique ou mentale ou de compromettre son avenir professionnel, est puni de deux ans d’emprisonnement et de 30 000 euros d’amende* ».

**Peines encourues :**

TYPE D’AGISSEMENTS	PEINE ENCOURUE
Harcèlement moral au travail (article 222-33-2 du code pénal)	2 ans d’emprisonnement et 30 000 € d’amende

Par ailleurs, le code pénal punit également le fait de harceler son conjoint, ancien conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité, ancien partenaire lié par un pacte civil de solidarité, concubin ou ancien concubin par des propos ou comportements répétés ayant pour objet ou pour effet une dégradation de ses conditions de vie se traduisant par une altération de sa santé physique ou mentale (article 222-33-2-1) :

TYPE D'AGISSEMENTS	PEINE ENCOURUE
Lorsque ces faits ont causé une incapacité totale de travail inférieure ou égale à huit jours ou n'ont entraîné aucune incapacité de travail	3 ans d'emprisonnement et 45 000 € d'amende
Lorsque ces faits ont causé une incapacité totale de travail supérieure à huit jours ou ont été commis alors qu'un mineur était présent et y a assisté	5 ans d'emprisonnement et 75 000 € d'amende
Lorsque le harcèlement a conduit la victime à se suicider ou à tenter de se suicider	10 ans d'emprisonnement et 150 000 € d'amende
<p>Le fait de harceler une personne par des propos ou comportements répétés ayant pour objet ou pour effet une dégradation de ses conditions de vie se traduisant par une altération de sa santé physique ou mentale lorsque ces faits ont causé une incapacité totale de travail inférieure ou égale à huit jours ou n'ont entraîné aucune incapacité de travail.</p> <p>L'infraction est également constituée :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lorsque ces propos ou comportements sont imposés à une même victime par plusieurs personnes, de manière concertée ou à l'instigation de l'une d'elles, alors même que chacune de ces personnes n'a pas agi de façon répétée ;</li> <li>• Lorsque ces propos ou comportements sont imposés à une même victime, successivement, par plusieurs personnes qui, même en l'absence de concertation, savent que ces propos ou comportements caractérisent une répétition.</li> </ul> <p>(article 222-33-2-2)</p>	1 an d'emprisonnement et 15 000 € d'amende
<p>Lorsque les faits précisés à l'article 222-33-2-2 sont accompagnés de l'une des circonstances suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lorsqu'ils ont causé une incapacité totale de travail supérieure à huit jours ;</li> <li>• Lorsqu'ils ont été commis sur un mineur ;</li> <li>• Lorsqu'ils ont été commis sur une personne dont la particulière vulnérabilité, due à son âge, à une maladie, à une infirmité, à une déficience physique ou psychique ou à un état de grossesse, est apparente ou connue de leur auteur ;</li> <li>• Lorsqu'ils ont été commis par l'utilisation d'un service de communication au public en ligne ou par le biais d'un support numérique ou électronique ;</li> <li>• Lorsqu'un mineur était présent et y a assisté.</li> </ul>	2 ans d'emprisonnement et 30 000 € d'amende
Lorsque les faits précisés à l'article 222-33-2-2 sont accompagnés de deux des circonstances listées ci-dessus.	3 ans d'emprisonnement et 45 000 € d'amende

À la différence du juge pénal pour lequel l'élément intentionnel demeure essentiel, **le caractère volontaire du harcèlement moral n'est pas exigé par le juge administratif**, la volonté délibérée de nuire à un agent public dans l'exercice de

ses fonctions n'est pas nécessaire à la qualification de harcèlement moral (CAA Nancy, 17 octobre 2019, n° 17NC01134).

L'agent victime de harcèlement moral doit apporter un certain nombre d'éléments de nature à corroborer ses allégations qui peuvent être d'ordre :

- psychologiques (refus de toute communication verbale, brimades, dénigrement, vexations)
- matériels (retrait du téléphone et/ou de l'ordinateur, déplacement de bureau, isolement)
- professionnels (fixer des objectifs irréalistes priver quelqu'un de matériel ou d'informations indispensables à l'accomplissement de ses tâches, faire corriger des fautes inexistantes, de donner des consignes contradictoires réduction des attributions, rétention d'informations...)

Enfin, comme pour le harcèlement sexuel, l'article L. 133-3 du CGFP prévoit, sous peine de sanction disciplinaire, qu'« aucun agent public ne peut faire l'objet de mesures mentionnées au premier alinéa de l'article L. 135-4 » pour avoir subi ou refusé de subir ou les agissements de harcèlement moral ; ou pour avoir formulé un recours auprès d'un supérieur hiérarchique ou engagé une action en justice visant à faire cesser ces agissements ou bien avoir témoigné de tels agissements. Le régime de présomption probatoire précédemment mentionné est également applicable s'agissant des mesures de représailles précitées dans les conditions prévues à l'article 10-1 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

## Récapitulatif des infractions

INFRACTIONS	EXEMPLES	PEINE ENCOURUE (hors circonstances aggravantes)
<b>Injure ou diffamation non publique à raison du sexe, de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre</b>	Un agent prononce une injure à caractère sexuel ou sexiste à l'encontre d'un collègue au cours d'une réunion	Amende prévue pour les contraventions de 5 <sup>e</sup> classe (1 500 €)
<b>Injure ou diffamation publique à caractère à raison du sexe, de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre</b>	Une personne injure une autre à raison de son sexe sur un support écrit vendu ou distribué	1 an d'emprisonnement et 45 000 € d'amende
<b>Outrage sexiste</b>	Un agent interpelle un collègue de manière dégradante par des bruitages obscènes	Amende prévue pour les contraventions de 4 <sup>e</sup> classe (750 €)
<b>Diffusion de messages contraires à la décence</b>	Un agent utilise sa messagerie professionnelle pour envoyer à ses collègues des courriels à caractère pornographique	Amende prévue pour les contraventions de 4 <sup>e</sup> classe (750 €)
<b>Captation d'image et diffusion d'image impudique</b>	Un agent regarde sous les jupes d'une femme sur le lieu de travail	1 an d'emprisonnement et 15 000 € d'amende
<b>Exhibition sexuelle</b>	Un agent se montre entièrement nu sur son lieu de travail	1 an d'emprisonnement et 15 000 € d'amende
<b>Harcèlement sexuel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un agent envoie à plusieurs reprises des SMS à caractère sexuel à un collègue qui ne le souhaite pas ;</li> <li>• Plusieurs agents font des commentaires sur la vie intime d'un de leurs collègues sur la messagerie instantanée du service, malgré la gêne de l'agent en question, et si chacun des agents n'a agi qu'une seule fois ;</li> <li>• Un supérieur hiérarchique refuse d'accorder une promotion à un agent si ce dernier n'a pas de relation sexuelle avec lui.</li> </ul>	2 ans d'emprisonnement et 30 000 € d'amende
<b>Harcèlement moral au travail</b>	Un agent tient à plusieurs reprises des propos blessants à l'égard d'un collègue et manifeste une volonté de le dénigrer et le ridiculiser.	2 ans d'emprisonnement et 30 000 € d'amende
<b>Agression sexuelle</b>	Un agent caresse les fesses d'un collègue sans son consentement	5 ans d'emprisonnement et 75 000 € d'amende
<b>Viol</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un agent commet un acte de pénétration sexuelle sur un collègue par violence, contrainte, menace ou surprise ;</li> <li>• Un agent, majeur, commet un acte de pénétration sexuelle sur la personne d'un mineur de quinze ans, lorsque leur différence d'âge est d'au moins cinq ans ;</li> <li>• Un agent commet un acte de pénétration sexuelle sur la personne d'un mineur dont il est un ascendant et sur lequel il exerce une autorité de droit ou de fait.</li> </ul>	De 15 à 20 ans de réclusion criminelle



## **Partie 2**

Réagir aux faits  
de violences sexistes  
et sexuelles :  
de la prévention  
à la sanction

# 1. Prévenir, signaler, prendre en charge

Afin de prévenir les risques de réalisation des situations définies en partie 1, les administrations sont tenues de mettre en œuvre des mesures de prévention qui permettent, d'éliminer en amont le risque de manifestation de ces situations (1.1), de proposer aux agents les outils nécessaires pour réagir efficacement s'ils s'estiment victimes ou témoins, notamment par l'activation des dispositifs de signalement qui permettront la mise en place d'un accompagnement adapté à la situation (1.2).

## 1.1 Prévenir les situations de violences sexistes et sexuelles

L'employeur public est tenu de prendre les dispositions appropriées pour garantir que les agents publics disposent de conditions d'hygiène et de sécurité de nature à préserver leur santé et leur intégrité physique dans l'exercice de leur travail en application des dispositions de l'article L. 136-1 du CGFP.

Le Guide de prévention et de traitement des situations de violences et de harcèlement dans la fonction publique édité par la DGAFP (2017) dresse un panorama plus détaillé de toutes les actions qui peuvent être déployées en matière de prévention. Ce guide rappelle que la logique préventive dans la fonction publique, passe notamment par le plein exercice de la responsabilité hiérarchique.

### 1.1.1 Prévenir l'existence de troubles dans le service et les faire cesser

La formation des agents publics constituant un levier déterminant pour prévenir et mieux traiter ces situations de violences, l'accord signé en novembre 2018 engage les employeurs publics à former les publics prioritaires (encadrants, agents des services RH, représentants du personnel, assistant sociaux, élèves des écoles de service public) à la prévention et la lutte contre les violences sexuelles et sexistes.

Les encadrants de tout niveau hiérarchique doivent être formés et sensibilisés au titre de leurs fonctions d'organisation du service, à la lutte contre les violences

sexistes et sexuelles afin d'être en capacité de créer ou rétablir un environnement de travail respectueux et digne.

Ils doivent être en mesure de réagir et prendre toute mesure managériale utile de nature à éviter la survenance ou à faire cesser dans le service toute remarque ou blague sexiste, incivilité, marque de mépris, interpellation familière, forme de séduction non souhaitée, réflexion malveillantes liées au sexe, à l'apparence physique ou aux aptitudes, courriels, messages et affichages déplacés, comportements vulgaires et obscènes y compris lorsqu'aucune personne n'est visée en particulier.

Lorsque le comportement d'un agent le nécessite, l'encadrant peut, avant l'engagement de toute procédure disciplinaire, **prévenir l'agent que son comportement l'expose à des sanctions** s'il ne le modifie pas (mesure d'ordre intérieur non susceptible de recours voir **CE, 27 juillet 1984, n° 44576**).

La carence de l'administration qui ne prend aucune mesure adéquate pour prévenir les faits de harcèlement sexuel ou faire cesser les agissements signalés dont elle a pu vérifier la matérialité, constitue une faute de service susceptible d'engager sa responsabilité devant le juge administratif (**CAA Paris, 28 mars 2017, n° 16PA03037**).

Certaines instances de représentation du personnel occupent une place spécifique dans la prévention, le signalement et la gestion des faits de violences sexistes et sexuelles.

C'est particulièrement le cas des **comités techniques (CT) et les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT)** qui en application de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, seront fusionnés, à compter du prochain renouvellement général des instances de la fonction publique, au sein **d'une instance unique : les comités sociaux (article L.251-1 et suivants du CGFP)**.

**Les comités sociaux d'administration dans la fonction publique de l'État, les comités sociaux territoriaux dans la fonction publique territoriale et les comités sociaux d'établissement dans la fonction publique hospitalière** sont des instances de concertation chargées d'examiner les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des services. Elles sont aussi appelées à se prononcer sur les projets d'aménagements importants modifiant les conditions de santé, de sécurité et les conditions de travail lorsqu'ils s'intègrent dans le cadre d'un projet de réorganisation de service.

**Les formations spécialisées en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail, ou les comités sociaux en l'absence de formations spécialisées instituées en leur sein,** jouent un rôle dans la protection de la santé physique et mentale

des agents, notamment en participant à l'analyse des situations et des relations sociales au travail, et en veillant à la légalité et à la pertinence des décisions prises par l'administration en matière de sécurité au travail. Un membre de la formation spécialisée représentant du personnel qui constate directement ou indirectement l'existence d'une cause de danger grave et imminent pour la santé ou la sécurité des agents, en alerte l'autorité administrative ou son représentant.

Les formations spécialisées contribuent également à la prévention des risques professionnels et suscitent toute initiative qu'elles estiment utile. Elles peuvent proposer des actions de prévention du harcèlement moral, du harcèlement sexuel et des violences sexistes et sexuelles (article 74 du décret n° 2020-1427 pour la fonction publique de l'État, article 75 du décret n° 2021-571 pour la fonction publique territoriale, article 57 du décret n° 2021-1570 pour la fonction publique hospitalière).

Le président de la formation spécialisée peut, à son initiative ou suite à une délibération des membres de la formation, faire appel à un expert certifié conformément aux articles R. 2315-51 et R. 2315-52 du code du travail en cas de risque grave, révélé ou non par un accident de service ou par un accident du travail ou en cas de maladie à caractère professionnel. Les frais d'expertise sont supportés par l'administration dont relève la formation spécialisée.

L'autorité hiérarchique fournit à l'expert les informations nécessaires à sa mission. L'expert est soumis à une obligation de discrétion. La décision du président de la formation refusant de faire appel à un expert doit être substantiellement motivée, et communiquée à la formation spécialisée.

Au-delà du cadre d'intervention des instances de représentation, les représentants du personnel tiennent aussi un rôle privilégié en tant qu'interlocuteur des victimes de violences, en menant des actions d'assistance, de conseil, d'alerte et d'accompagnement dans les démarches administratives et procédurales que celles-ci pourront mettre en œuvre, mais aussi de manière générale par le rôle d'information à travers notamment les réunions d'information.

La mobilisation de tous les acteurs présente son utilité tel que le rappellent les « **Fiches réflexes** » et « **Fiches outils** » de la **DGAFP sur la conduite à tenir en cas de harcèlement sexuel** à destination des victimes, des employeurs, de la DRH, des managers, des collègues de travail témoins, des membres du CHSCT/CSA/Formation spécialisée et des représentants et représentantes du personnel<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> [DGAFP Fiches pratiques sur la conduite à tenir dans les situations de harcèlement sexuel au sein de la fonction publique, 2018.](#)

S'agissant des collectivités locales, les centres de gestion peuvent notamment accompagner les communes et les établissements publics de coopération intercommunale dans une démarche de conseil et de sécurisation des procédures.

### 1.1.2 Former les agents publics au traitement des violences sexistes et sexuelles

Afin de faire prévaloir la culture de l'égalité, c'est l'ensemble des agents qui doit être, sinon formé, du moins sensibilisé à la définition des violences sexistes et sexuelles et à l'engagement du principe de « tolérance zéro ». Chaque agent doit en outre être informé des recours possibles à l'encontre d'une situation de discrimination ou de violence, quelle qu'elle soit.

Mettre en place des actions de formations à destination des agents publics permet de donner les outils pour mieux appréhender et réagir aux situations de violence sexistes et sexuelles, notamment de harcèlement sexuel et moral, mais aussi celles liées à la sécurité au travail.

Comme le recommande le Défenseur des droits dans le **Rapport relatif à la lutte contre les discriminations et à la prise en compte de la diversité de la société française dans la fonction publique**<sup>13</sup> mais aussi dans sa Décision n°2021-065 du 12 avril 2021, des actions de formation à destination des encadrants (qu'ils soient agents publics ou titulaires d'un mandat d'élu local) sont nécessaires pour instaurer **une politique de « tolérance zéro »** vis-à-vis des faits concernés.

La décision souligne aussi l'importance, à côté de l'administration, du rôle des autres acteurs et/ou instances spécialisées susceptibles d'intervenir tels que les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), appelés à fusionner avec les comités sociaux d'administration dont certains disposeront de formations spécialisées, les médecins du travail, les assistants et assistantes et conseillers de prévention, les agents chargés de fonctions d'inspection.

Ainsi, il est recommandé de former plus spécifiquement :

- ✓ les membres du CHSCT/CAS/FS à l'identification, la qualification et le traitement des différents types de situations de violences sexistes et sexuelles ainsi qu'à l'écoute et à l'accompagnement des agents victimes ;
- ✓ les personnes en charge des enquêtes internes en particulier sur la définition du harcèlement sexuel et sur le principe de l'aménagement de la charge de la preuve et plus généralement de toute violence sexiste et sexuelle ;

---

<sup>13</sup> DGAFP Édition 2021, avec la contribution du Défenseur des droits.

- ✓ les membres des commissions administratives paritaires sur le cadre juridique en matière de violence sexiste et sexuelle et en particulier de harcèlement sexuel et plus généralement toutes les personnes membres d'une instance disciplinaire, notamment les magistrats administratifs dans la fonction publique territoriales.

### 1.1.3 Les procédures de signalement et d'orientation

Les dispositions de l'article L.135-6 du CGFP rendent **obligatoires pour l'ensemble des administrations, la mise en place de dispositifs de signalement, de traitement et de suivi des violences sexuelles et sexistes ainsi que des discriminations**, permettant le recueil des signalements effectués par les personnes qui s'estiment victimes ou les tiers.

Sont ciblés par cette mesure les signalements portant sur des atteintes volontaires à l'intégrité physique, des actes de violence, de discrimination, de harcèlement moral ou sexuel, d'agissements sexistes, de menaces ou tout autre acte d'intimidation.

Le décret n° 2020-256 du 13 mars 2020 relatif au dispositif de signalement des actes de violence, de discrimination, de harcèlement et d'agissements sexistes dans la fonction publique prévoit ainsi en son article 1<sup>er</sup> que ce dispositif doit comporter :

- ✓ 1° Une procédure de recueil des signalements effectués par les agents s'estimant victimes ou témoins de tels actes ou agissements ;
- ✓ 2° Une procédure d'orientation des agents s'estimant victimes de tels actes ou agissements **vers les services et professionnels compétents chargés de leur accompagnement et de leur soutien** ;
- ✓ 3° Une procédure d'orientation des agents s'estimant victimes ou témoins de tels actes ou agissements **vers les autorités compétentes pour prendre toute mesure de protection fonctionnelle appropriée et assurer le traitement des faits signalés**, notamment par la réalisation d'une enquête administrative.

L'article 3 du même décret prévoit que ces procédures doivent être instituées par un acte précisant :

- ✓ les modalités selon lesquelles l'auteur du signalement :
  - ↳ **adresse son signalement** ;
  - ↳ apporte les éléments de faits et/ou les informations ou documents de nature à étayer son signalement ;

- ↳ ainsi que les éléments permettant, le cas échéant, un échange avec le destinataire du signalement.
- ✓ les mesures qui incombent à l'autorité compétente :
  - ↳ pour informer sans délai l'auteur du signalement de la réception de celui-ci, ainsi que des modalités suivant lesquelles, il est informé des suites qui y sont données ;
  - ↳ et les mesures pour **garantir la stricte confidentialité de l'identité de l'auteur du signalement et des personnes visées ainsi que des faits** faisant l'objet de ce signalement, y compris en cas de communication aux personnes ayant besoin d'en connaître pour le traitement du signalement.

En pratique, un dispositif de signalement peut être externalisé, internalisé ou constitué sous format hybride.

Dans certains cas, l'agent qui s'estime victime va relater les faits à son supérieur hiérarchique direct ou de l'échelon supérieur, au service RH de proximité, à des acteurs de la santé au travail ou sociaux (service de médecine de prévention, service social du personnel...), à un représentant du personnel ou à tout autre personne de l'organisation. Que cette situation ait été ou non prévue dans l'acte instituant le dispositif de signalement, les personnes ayant recueilli le signalement doivent s'assurer qu'un traitement lui sera apporté.

Tout signalement doit faire l'objet d'un traitement. La carence de l'administration dans le traitement de faits signalés serait fautive.

Pour faciliter les alertes, la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte renforce la protection des agents qui signalent des faits de violences contre les représailles<sup>14</sup>. Les articles L.131-12 et L. 133-3 du CGFP prévoient que les agents publics qui relatent ou témoignent de bonne foi de faits de harcèlement bénéficient des protections prévues aux I et III de l'article 10-1 et aux articles 12 à 13-1 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016

---

<sup>14</sup> L'article L. 135-4 du CGFP énumère les domaines dans lesquels aucune mesure individuelle discriminante ne peut être prise : le recrutement, la titularisation, la radiation des cadres, la rémunération, la formation, l'appréciation de la valeur professionnelle, la discipline, le reclassement, la promotion, l'affectation, les horaires de travail ou la mutation. Il est également interdit, par renvoi à l'article 10-1 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, de porter atteinte à la réputation de la personne, en particulier sur un service de communication au public en ligne, ou de lui faire subir des pertes financières, y compris la perte d'activité et la perte de revenu. En application de ce même article, il est également interdit de faire subir la résiliation anticipée ou l'annulation d'un contrat pour des biens ou des services, l'annulation d'une licence ou d'un permis ou encore l'orientation abusive vers un traitement psychiatrique ou médical.

relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. Ces protections recouvrent en particulier :

- ✓ l'irresponsabilité civile, en cas de signalement ou de divulgation publique, dans l'hypothèse où l'agent public avait des motifs raisonnables de croire que le signalement ou la divulgation publique de l'intégralité de ces informations était nécessaire à la sauvegarde des intérêts en cause ;
- ✓ l'irresponsabilité pénale (article 122-9 du code pénal) ;
- ✓ un régime de présomption probatoire au bénéfice de l'agent public faisant l'objet d'une mesure de représailles mentionnée à l'article L.135-4 du CGFP : dès lors que le requérant présente devant le juge des éléments de fait qui permettent de supposer qu'il a effectué un signalement, il incombe à la partie défenderesse de prouver que sa décision est dûment justifiée. Le juge forme sa conviction après avoir ordonné, en cas de besoin, toutes les mesures d'instruction qu'il estime utiles ;
- ✓ une provision pour frais de l'instance : l'agent public peut demander au juge de lui allouer, à la charge de son employeur, une provision pour frais de l'instance en fonction de sa situation économique et du coût prévisible de la procédure ou, lorsque sa situation financière s'est gravement dégradée en raison du signalement ou de la divulgation publique, une provision visant à couvrir ses subsides. Le juge statue à bref délai.

Les agents s'estimant victimes ou témoins de ces faits ou agissements doivent prioritairement mobiliser les régimes de prévention et d'alerte. Une dénonciation publique des faits, qui ne serait pas mesurée tant sur le fond que sur la forme, est susceptible d'engager la responsabilité disciplinaire de son auteur. L'agent public demeure en effet soumis aux obligations déontologiques au premier rang desquelles le devoir de réserve. Mais en cas de faute, l'employeur doit pondérer l'appréciation du caractère fautif et de l'intensité de la sanction en tenant compte de la bonne foi de l'intéressé, des conditions dans lesquelles ce dernier a dénoncé les faits, au regard notamment de la teneur des propos tenus, de leurs destinataires et des démarches qu'il aurait préalablement accomplies pour alerter sur sa situation, y compris lorsque finalement, les faits ne sont pas avérés. C'est en ce sens que le Conseil d'État a jugé s'agissant d'un agent témoignant d'agissements de harcèlement moral (**CE, 29 décembre 2021, n° 433838**). Cette décision est toutefois antérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 21 mars 2022 précitée.

#### 1.1.4 Les autres dispositifs de signalement

D'autres dispositifs de signalement dans la fonction publique peuvent également être activés, en complément de celui prévu par l'article L. 135-6 du CGFP.



## ➤ Le registre de santé et sécurité au travail/le registre de danger grave et imminent<sup>15</sup>

Le signalement d'une situation de harcèlement ou de violence au sein de l'administration peut également s'effectuer, en dehors des dispositions de l'article L.135-6 du CGFP, lorsque la personne qui s'estime victime ou le témoin saisit le CSA via le registre de santé et sécurité au travail/le registre de danger grave et imminent.

L'article 3-1 du décret du 28 mai 1982 modifié relatif à l'hygiène, la sécurité et la prévention médicale prévoit qu'un registre de santé et sécurité, facilement accessible au personnel durant leurs horaires de travail et dont la localisation doit être portée à la connaissance des agents par tous moyens (notamment par voie d'affichage), doit être ouvert dans chaque service et tenu par les assistants ou conseillers de prévention. Chaque agent a la possibilité d'inscrire sur ce registre toutes les observations et toutes les suggestions qu'il juge opportun de formuler dans le domaine de la prévention des risques professionnels et l'amélioration des conditions de travail.

S'il estime que les remarques figurant sur le registre d'hygiène et de sécurité sont pertinentes, le chef de service prend les mesures nécessaires, quand le problème relève de sa compétence, ou saisit son supérieur hiérarchique, dans le cas contraire. Le registre d'hygiène et de sécurité doit pouvoir être consulté à tout moment par l'inspecteur santé et sécurité au travail.

Le signalement d'un danger grave et imminent, soit par l'agent directement concerné, soit par un membre du CHSCT/CSA/FS, doit être recueilli de façon formalisée par le biais du registre spécial mentionné à l'article 5.8 du décret précité et tenu sous la responsabilité du chef de service.

Le registre spécial est tenu à la disposition du CHSCT/CSA/FS et des agents de contrôle susceptibles d'intervenir (inspecteurs santé et sécurité au travail et, le cas échéant, inspecteurs du travail).

## ➤ L'obligation de signaler les crimes ou délits au Procureur de la République

Face à des violences sexuelles et sexistes constitutives de crime ou délit, un signalement auprès du procureur de la République est requis. En effet, **l'article 40 du code de procédure pénale** institue une obligation légale de signalement de tout crime ou délit au procureur de la République qui s'impose

---

<sup>15</sup> Pour en savoir plus, consulter le guide pratique DGAFP « Les règles applicables en matière de santé et de sécurité ».

à tout agent public : « toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs ». Le circuit de cette obligation peut être organisé en interne par circulaire<sup>16</sup>.

Cette obligation n'est pas assortie de sanctions pénales. En revanche, quiconque ayant connaissance soit d'un crime (article 434-1 du code pénal), soit de privations, de mauvais traitements ou d'agressions ou atteintes sexuelles infligés à un mineur ou à une personne qui n'est pas en mesure de se protéger (article 434-3 du code pénal), n'en informe pas les autorités judiciaires ou administratives ou ne continue à ne pas informer ces autorités tant que ces infractions n'ont pas cessé encourt une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.

### ➤ Le régime général des lanceurs d'alerte

Le nouvel article 6 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, qui dispose que « III.- Lorsque sont réunies les conditions d'application d'un dispositif spécifique de signalement de violations et de protection de l'auteur du signalement prévu par la loi ou le règlement (...), le présent chapitre<sup>17</sup> ne s'applique pas » trouve ici à s'appliquer.

Le même article 6 modifié de la loi Sapin II prévoit également que « Sous réserve de l'article L. 861-3 du code de la sécurité intérieure, lorsqu'une ou plusieurs des mesures prévues aux articles 10-1,12 et 12-1 de la présente loi sont plus favorables à l'auteur du signalement que celles prévues par un dispositif spécifique mentionné au premier alinéa du présent III, ces mesures s'appliquent. Sous la même réserve, à défaut de mesure équivalente prévue par un tel dispositif spécifique, les articles 13 et 13-1 sont applicables ».

La protection contre les discriminations des auteurs de signalements concernant des actes sexistes ou de harcèlement sexuel étant complètement alignée, au sein du CGFP, sur celle offerte aux lanceurs d'alerte du régime général de l'alerte, ce

---

<sup>16</sup> Par exemple, la circulaire du 3 août 2018 relative aux modalités de transmission d'informations et de renseignements pénitentiaires entre l'administration pénitentiaire, le service du renseignement pénitentiaire et l'autorité judiciaire indique que lorsqu'une infraction pénale commise en milieu carcéral est constatée par un agent pénitentiaire, il revient au chef d'établissement de saisir le procureur de la République.

<sup>17</sup> Par « présent chapitre », il faut entendre l'ensemble des dispositions de la loi Sapin II relative aux signalements.

dernier n'est donc pas ouvert pour la dénonciation de tels agissements. C'est la procédure prévue à l'article L. 135-6 qui est seule applicable.

### ▸ Tableau synthétique des dispositifs pouvant concerner les violences sexistes et sexuelles

		ARTICLES L. 131-3, L. 131-12, L. 133-1, L. 133-3 ET L. 135-6 DU CGFP	ARTICLE 40 DU CPP
<b>SIGNALEMENT</b>	Obligatoire		<input checked="" type="checkbox"/>
	Volontaire	<input checked="" type="checkbox"/>	
<b>PROTECTION DE LA PERSONNE EFFECTUANT LE SIGNALEMENT</b>	Confidentialité de l'identité de la personne signalant les faits	<input checked="" type="checkbox"/>	Application de la procédure pénale
	Protection contre les mesures de représailles	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	Renversement de la charge de la preuve	<input checked="" type="checkbox"/> (discrimination)	<input checked="" type="checkbox"/> (discrimination)
	Irresponsabilité pénale en cas d'atteinte à un secret protégé	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	Mesures d'orientation	<input checked="" type="checkbox"/>	
<b>CONDITIONS POUR BÉNÉFICIER DE LA PROTECTION</b>		Bonne foi	<input checked="" type="checkbox"/> Avoir eu connaissance des faits dans l'exercice des fonctions

Légende :

: Applicable

## 1.2 Prendre en charge dès la connaissance des faits : recevoir, orienter, et accompagner

La personne qui s'estime victime d'un acte décrit en partie 1 doit être **assurée de trouver l'attention, le soutien et l'accompagnement sur le plan professionnel, juridique et médical dès que les faits ont été recueillis, notamment par l'intermédiaire des dispositifs de signalements précédemment exposés.**

### 1.2.1 Recueillir le signalement et évaluer la situation

Lorsque des faits potentiellement constitutifs d'une violence sexiste ou sexuelle sont signalés, il convient **d'évaluer la situation** au cours d'un **entretien** conduit dans un lieu approprié, dans un climat de sécurité, de confiance et de confidentialité.

Ce premier entretien a vocation à évaluer la gravité des faits et leur caractère de sérieux afin d'envisager les mesures à prendre. Il permettra de :

1. **Recueillir la parole** de la victime présumée, des témoins ou des personnes qui ont recueilli sa parole.
2. **Enregistrer les faits** le plus exactement possible pour apprécier leur caractère de sérieux et le niveau de gravité.
3. **Organiser la prise en charge de la victime présumée**, l'informer des possibilités de recours internes et externes et prendre, si nécessaire, les mesures de protection d'urgence, y compris médicales.
4. **Évaluer si et comment la procédure d'enquête administrative doit être enclenchée.**

Un procès-verbal de l'entretien est réalisé.

### 1.2.2 Accompagner la victime présumée

En cas de violences ou de harcèlement, le **Guide de prévention et de traitement des situations de violences et de harcèlement dans la fonction publique** édité par la **DGAFF** (page 33) préconise une **prise en charge juridique et médicale immédiate de l'agent** permettant de lui apporter une écoute, de lui permettre de verbaliser les faits et de l'inviter à les faire constater médicalement par la médecine de prévention ou le médecin traitant.

Les fiches pratiques sur la conduite à tenir dans les situations de harcèlement sexuel au sein de la fonction publique éditées en 2018 par la DGAFF, en lien avec

le défenseur des droits, préconisent que, la prise en charge des agents s'estimant victimes dans l'exercice professionnel se fasse à plusieurs niveaux (page 40) :

- ✓ **Au niveau clinique** : La prise en charge doit être rapide et s'effectue sur le plan physique, mental et social, médical si besoin, en vue de l'orientation de la personne victime selon son état de santé et son choix d'établissement. Un examen médico-légal est alors demandé, les renseignements utiles recueillis, les éléments de preuve conservés, les traces et les indices préservés.
- ✓ **Au niveau psychologique** : Une prise en charge psychologique va permettre à la personne s'estimant victime d'être soutenue, accompagnée et accueillie dans une neutralité bienveillante et dans l'empathie afin de libérer la parole. Le cas échéant, la victime supposée est orientée vers les associations compétentes en la matière.
- ✓ **Au niveau social** : La prise en charge est immédiate et systématique, selon la procédure formalisée par l'administration ou l'établissement, en lien avec la médecine de prévention.
- ✓ **Au niveau administratif** : La prise en charge s'effectue en plusieurs étapes formalisées :
  - ↳ rédiger un procès-verbal relatant au moins succinctement les éléments portés à sa connaissance et lancement d'une enquête administrative ;
  - ↳ constituer, le cas échéant, un dossier d'accident de service / du travail ou de maladie professionnelle en lien avec les fonctions ;
  - ↳ informer la personne victime sur ses droits (notamment protection fonctionnelle, droit de retrait, possibilité de prendre contact avec le Défenseur des droits, de déposer une plainte auprès des services compétents).
- ✓ **Au niveau juridique** : La prise en charge porte sur l'assistance de l'administration pour le dépôt de plainte, voire sur l'assistance et la protection juridiques avec mise à disposition d'un avocat ou une avocate et sa prise en charge financière par l'administration ou l'établissement. La protection fonctionnelle peut être demandée auprès de son employeur public.

Au-delà des violences subies sur le lieu de travail, des faits extérieurs à l'environnement professionnel, comme **les violences conjugales ou intra-familiales**, doivent aussi appeler l'attention de l'employeur. Ces faits privés sont susceptibles d'affecter la vie professionnelle de l'agent par les troubles dont ils

peuvent être à l'origine de tels que des retards, absences, fatigue ou manque de productivité. Soutenir les agents qui subissent ces violences prend donc en compte l'intérêt des victimes comme celui des employeurs.

Selon le **Guide juridique portant sur l'application du décret n° 82-453 du 28 mai 1982 modifié relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail**, ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique édité par la DGAFP, bien que les services de médecine de prévention ne soient pas des services d'urgence, le médecin, lorsqu'il est présent, se doit d'intervenir pour apporter assistance à toute personne en danger (les psychologues du travail sont également concernés).

En application de l'article 24-3 du décret du 28 mai 1982 précité, **l'administration qui s'interroge sur l'état de santé d'un agent, lorsqu'il existe un lien avec le travail, peut demander au médecin du travail de le recevoir**. Elle informe l'agent de cette démarche de manière motivée et informe aussi le médecin des motifs de la demande, de préférence par écrit et de la manière la plus factuelle possible.

Aux termes de l'article 24-2 du décret du 28 mai 1982 précité, « [...] *l'agent peut demander à bénéficier d'une visite avec le médecin du travail ou un membre de l'équipe pluridisciplinaire sans que l'administration ait à en connaître le motif* ». Des autorisations d'absence sont accordées pour permettre aux agents de bénéficier des examens médicaux et des visites avec le médecin (article 25 du même décret)<sup>18</sup>.

L'administration qui acquiert la connaissance de faits passibles de sanction commis par un agent placé sous son autorité, établit sans délai un procès-verbal relatant au moins succinctement les éléments portés à sa connaissance. Le procès-verbal vise à matérialiser le degré de connaissance des faits par l'administration à la date de son élaboration, facilitant ainsi, le moment venu, les modalités d'appréciation de la prescription.

### 1.2.3 Accompagner la personne mise en cause

La personne mise en cause, que les faits soient avérés ou pas, peut se trouver elle-même en souffrance. L'employeur public reste tenu de protéger sa santé et sa sécurité au travail. Une orientation vers la médecine de prévention, le service psychologique et le service social peut alors être proposée. Un suivi efficace permettra en outre de prévenir toute récurrence.

---

<sup>18</sup> Guide médecine de prévention.

## 2. Établir les faits et, le cas échéant, prendre des mesures conservatoires

Lorsque l'autorité disciplinaire a connaissance d'un manquement à une obligation statutaire ou plus largement d'un agissement susceptible d'être qualifié de violence sexuelle ou sexiste, **une enquête administrative interne devra être diligentée dans les plus brefs délais** afin de recueillir les éléments établissant la matérialité des faits imputés à l'auteur présumé.

L'autorité disciplinaire qui ouvre une enquête administrative en informe sans délai tant la victime présumée que l'auteur présumé des faits incriminés.

L'autorité administrative s'attachera à réunir les éléments concrets de nature à **apporter la preuve des faits** sur lesquels la procédure reposera. L'administration est en droit de rechercher, en recueillant tous les témoignages qu'elle juge nécessaires, les éléments de nature à établir les agissements fautifs de ses agents (**CAA de Douai, 5 juillet 2005, n° 04DA00555**).

Contrairement à la victime de harcèlement qui bénéficie d'un aménagement de la preuve en matière de harcèlement<sup>19</sup>, l'employeur qui entend établir la faute d'un agent harceleur en vue de le sanctionner disciplinairement doit prouver les faits de harcèlement et ne peut se fonder sur une simple présomption de harcèlement. Les règles d'administration de la preuve applicables dans les litiges portant sur l'existence d'une situation de harcèlement ne doivent pas être mises en œuvre dans le cadre de poursuites disciplinaires contre un fonctionnaire auquel des faits de harcèlement sont imputés (CE, 2 mars 2022, n° 444556).

Ainsi, la sanction d'exclusion temporaire de fonctions de six mois à l'encontre d'un adjoint technique pour avoir abordé régulièrement une adjointe technique, lui avoir tenu des propos déplacés, parlé de sa vie sexuelle et fait des avances, a été annulée « *en l'absence d'autres éléments que la plainte de l'agente, classée sans suite, et notamment de témoignages circonstanciés permettant de corroborer la réalité de ce harcèlement* » (**CAA de Douai, 22 août 2019, n° 18DA01559**).

Les mesures conservatoires d'urgence (voir supra), qu'il est recommandé d'adopter et qui n'ont pas de caractère disciplinaire lorsque les faits présentent

---

<sup>19</sup> L'intéressé peut se borner à soumettre des éléments de fait susceptibles de faire présumer l'existence d'un harcèlement. À l'inverse, le défendeur devra démontrer en sens contraire que les agissements en cause étaient justifiés par des considérations étrangères à tout harcèlement.

un caractère suffisant de vraisemblance et de gravité, seront prises sans attendre l'aboutissement de l'enquête, si les premiers éléments recueillis démontrent par exemple l'impossibilité de maintenir l'agent présumé fautif au sein du service au regard de la nécessité de protection des agents du service.

## 2.1 Initier l'enquête administrative

De manière générale, les dispositions réglementaires relatives à la procédure disciplinaire dans chacun des trois versants de la fonction publique n'imposent pas le recours à l'enquête administrative interne comme un préalable à toute procédure disciplinaire.

Cette absence d'encadrement juridique s'explique par le fait que la jurisprudence administrative considère, sous réserve d'une obligation de loyauté, que la preuve peut être apportée par tout moyen (**CE, 16 juillet 2014, n° 355201**). De plus, l'enquête étant généralement préalable à l'enclenchement formel de la procédure disciplinaire, elle ne s'inscrit pas parmi les actes de la procédure (**CAA Lyon, 6 janv. 2015, n° 13LY02137**).

Toutefois, en ce qui concerne spécifiquement **les actes de violence, de discrimination, de harcèlement et d'agissements sexistes dans la fonction publique**, l'article 1<sup>er</sup> du décret du 13 mars 2020 précité relatif au dispositif de signalement crée, à l'égard de la collectivité qui recueille le signalement des faits, une **obligation de traitement qui comporte la réalisation d'une enquête administrative**.

L'enquête permet en effet d'**établir la matérialité des faits**, de **mettre en lumière les manquements** reprochés et d'**alimenter utilement la rédaction du rapport** que l'autorité ayant pouvoir disciplinaire doit rédiger aux fins de saisine de l'organisme siégeant en conseil de discipline. L'exactitude des précisions mentionnées permettront de renforcer la sécurité juridique de la procédure en la préservant notamment d'une éventuelle erreur de fait.

La réalité des éléments établis par l'enquête sera déterminante pour l'autorité qui décidera ou non d'engager les poursuites disciplinaires et déterminera une sanction proportionnée à la gravité de la faute. Les poursuites disciplinaires ne peuvent viser que des faits établis et non de simples présomptions ou rumeurs. Les décisions prises par l'administration doivent reposer sur une appréciation individuelle tenant **compte des circonstances et du contexte donné, au vu de ces éléments factuels établis et matériellement exacts**.

Si l'autorité disciplinaire est compétente pour diligenter l'enquête, en pratique, l'enquête est souvent menée par le **service gestionnaire des ressources humaines** responsable de l'agent ou celui chargé du **suivi des procédures disciplinaires**.



Mais elle peut parfois être confiée à des **services spécialisés** tels que les inspections, tiers extérieurs au service mais interne à l'administration. Il est conseillé de confier l'enquête à une équipe de deux personnes.

Aucune disposition juridique n'interdit de confier l'enquête au supérieur hiérarchique de l'agent, mais il est préférable qu'elle soit conduite par une personne extérieure au service afin de que son impartialité ne soit pas contestable (**CE, 10 juillet 1963, Hôpital-hospice Georges-Renon**, p. 422). En effet, **l'enquêteur ne doit pas avoir eu un différend ou des difficultés relationnelles avec l'agent.**

La **nécessité d'impartialité et de compétence pour mener l'enquête** a été rappelée par le Défenseur des droits qui a recommandé à une administration dans une **décision du 20 avril 2020**, de « *mieux encadrer les conditions de déroulement d'une enquête interne en matière de harcèlement sexuel et sexiste et de discrimination, en s'assurant que les enquêteurs présentent les garanties de compétence et d'impartialité requises* ».

#### Les enquêteurs doivent présenter des garanties de compétence et d'impartialité

Le Défenseur des droits avait en outre relevé, dans cette affaire relative à des propos et des comportements à connotation sexuelle imposés de façon répétée par un encadrant à une agente placée sous son autorité, « [...] *que l'enquête interne soulève des difficultés liées à l'insuffisance de formation de l'enquêtrice et à ses liens avec le service où se trouvaient affectés [la victime et l'auteur des faits]. En effet, dans son rapport du 3 janvier 2018, l'IGPN a constaté que [l'enquêtrice] n'avait pas été suffisamment formée à cet exercice et qu'elle n'avait pas analysé les faits reprochés à [l'auteur des faits] au regard des obligations professionnelles et déontologiques. [L'enquêtrice] a confirmé aux agents du Défenseur des droits qu'elle n'avait suivi qu'une journée de sensibilisation, réalisée par l'IGPN, sur la manière de mener une enquête interne et aucune sur la définition du harcèlement sexuel et le principe de l'aménagement de la charge de la preuve* ».

**Il est également impératif que les personnes chargées de l'enquête soient formées à la prévention et à la lutte contre les violences sexistes et sexuelles ainsi qu'à la méthode de l'enquête administrative.**

**L'enquête administrative n'est pas soumise aux exigences du principe du contradictoire (CAA Lyon, 6 janvier 2015, n° 13LY02137).** Le respect des droits de la défense n'exige donc pas que l'enquêteur procède à l'audition de personnes en présence de l'agent présumé fautif et de son défenseur. Toutefois, l'enquêteur a l'obligation d'entendre tous les témoins demandés par l'agent, sous peine

d'entacher l'enquête d'impartialité (CAA Douai, 29 novembre 2012, n° 11DA01841). De même, l'agent présumé fautif doit recevoir en temps utile communication du rapport relatant les auditions qui ont eu lieu, notamment dans le cadre de la procédure contradictoire prévue en cas de poursuites disciplinaires<sup>20</sup>.

Toutefois, le juge ne peut écarter un rapport d'enquête interne qu'il estime incomplet ou à charge s'il résulte d'investigations licites et s'il fait état de faits de nature à caractériser un harcèlement sexuel ou un harcèlement moral de la part du salarié qui conteste son licenciement (Cass. soc., 29 juin 2022, n° 21-11.437). L'enquête interne ne peut ainsi être écartée par le juge au motif, par exemple, que toutes les personnes concernées n'auraient pas été entendues (Cass. soc., 8 janvier 2020, n° 18-20.151).



### EXEMPLE : LA CELLULE THEMIS DU MINISTÈRE DES ARMÉES

#### Déroulé d'une enquête administrative

La Cellule Thémis est un dispositif de signalement interne, créé en 2014, qui recueille les signalements et assure le suivi et l'accompagnement des agents qui s'estiment victime d'une infraction sexuelle ou d'une discrimination de toute nature. En 2021, elle a traité 67 saisines, s'est autosaisie de 27 signalements adressés à la hiérarchie et a apporté des conseils dans 136 situations.

#### Procédure d'une saisine :

- La victime ou le témoin se signale à la cellule par mail ou téléphone. Des échanges approfondis ont lieu entre un rapporteur et chaque personne qui contacte la cellule
- À la suite de ces échanges, la victime ou le témoin rédige un compte rendu relatant de manière circonstanciée les faits et mentionnant les personnes impliquées
- Le rapporteur évalue si les faits signalés entrent dans le champ de compétences de la cellule. Dans les cas complexes, cette évaluation est réalisée au terme d'une discussion collégiale entre rapporteurs de la cellule et le chef de cellule
- La cellule demande son accord à la victime pour lever son anonymat en vue de la réalisation d'une enquête interne
- La cellule Thémis demande à l'autorité hiérarchique – directement rattachée au ministre – de la personne mise en cause de réaliser une enquête administrative,

<sup>20</sup> Avant que l'autorité ait décidé d'engager des poursuites disciplinaires, la commission d'accès aux documents administratifs considère que seul le rapport de synthèse est communicable et exclut les témoignages ou les procès-verbaux d'audition (CADA, avis [20080774](#), 21 février 2008, directeur général de La Poste).

en joignant à sa demande le compte rendu circonstancié établi par la victime

- L'enquête administrative est réalisée par des enquêteurs désignés par l'autorité hiérarchique
- Le rapport d'enquête est transmis dans un délai de 2 mois à la cellule Thémis qui l'évalue et analyse en particulier la pertinence et la cohérence des conclusions et des suites opérationnelles à donner au regard des faits constatés

Dès qu'elle s'est signalée, la victime est orientée et accompagnée par la cellule Thémis, pendant plusieurs années, sur le plan tant médical et psychologique que juridique, social, statutaire et en gestion.

## 2.2 Collecter les éléments de preuve et les témoignages

Le fonctionnaire enquêteur prend la responsabilité des opérations de vérification des faits et recueille les témoignages qu'il estime utiles de façon discrétionnaire (CE, 10 juillet 1963, Hôpital-hospice Georges-Renon, p. 422).

### 2.2.1 Rechercher les preuves

Le **rapport d'enquête**, qui comportera le rapport des faits reprochés à l'agent pourra se fonder sur toutes les pièces probantes qui doivent lui être jointes : attestation, témoignages, décision de justice, dépôt d'une main courante, rapport de la hiérarchie, certificats médicaux attestant d'un état d'angoisse ou de dépression, etc.

Les personnes chargées de l'enquête s'attachent à recueillir des preuves matérielles directes ou indirectes :

- ✓ Les **preuves directes** : messages, SMS, mails de l'auteur présumé, photos, constatations matérielles, etc.
- ✓ Les **preuves indirectes** : messages, mails, SMS de la victime présumée relatant les faits, exprimant son mal-être, etc.
- ✓ Récit de collègues, témoins, etc., relatant les faits commis, les changements repérés dans les comportements, manières de s'habiller, de s'exprimer de la victime présumée...

Afin d'établir la réalité d'un harcèlement sexuel, les éléments permettant d'établir la matérialité de ce refus peuvent être recherchés dans les **démarches effectuées par la personne s'estimant victime**, comme des déclarations, des protestations claires, la dénonciation de ces faits de harcèlement à un supérieur hiérarchique ou encore une déclaration de main courante ou le dépôt d'une

plainte pénale (rapp., CAA Nantes 11 mars 1999, n° 97NT00831 ; CAA, 16 mars 2010, n° 09VE00930).

Les preuves peuvent également être recherchées dans des **éléments plus subjectifs** attestant des effets de ce refus, comme le constat d'un changement soudain de la situation professionnelle de l'agent qui donnait satisfaction à son poste et à qui aucune faute n'avait jamais été reprochée (Patrice Adam, Harcèlement sexuel, Rép. trav., avr. 2007, p. 13).

Ainsi, peuvent permettre de constituer un faisceau d'indices de l'existence d'une violence sexiste ou sexuelle, des témoignages sur un changement de comportement, de manière inhabituellement brutale pouvant laisser apparaître une souffrance au travail et par exemple :

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

Les comportements peuvent se caractériser par :

- ✓ un surinvestissement dans le travail ;
- ✓ des réactions émotionnelles (colère), de l'agressivité à l'encontre des autres collègues ;
- ✓ des conduites addictives (consommation d'alcool, de médicaments ou de produits psychotropes).

Ces comportements pris isolément ne sont pas nécessairement le signe d'une situation de harcèlement ou de violence, mais plus le faisceau d'indices devient conséquent, plus la vigilance portée doit être importante.

Le **principe de loyauté de la preuve** interdit à l'autorité disciplinaire de se prévaloir d'éléments de preuve recueillis par la mise en œuvre d'un procédé illégal ou déloyal. Les investigations menées doivent en outre être justifiées et proportionnées par rapport aux faits à l'origine de l'enquête et ne sauraient porter une atteinte excessive au droit au respect de la vie privée de l'intéressé (CE, 2 mars 2020, n° 418640).

Si le **recueil d'échanges de courriers, de mails ou même de SMS** présentant par exemple un caractère indécent voire pornographique sont recevables (CAA Versailles, 22 juin 2010, n° 09VE02662), l'obligation de loyauté impose, par

exemple, de ne pas accéder à un fichier ou un e-mail personnel ou identifié comme tel, à l'insu de l'agent concerné.

L'obligation de loyauté à laquelle tout employeur public est tenu, vis-à-vis de ses agents, peut néanmoins trouver une exception si un intérêt public majeur le justifie. Il appartient au juge administratif, saisi d'une sanction disciplinaire prononcée à l'encontre d'un agent public, d'en apprécier la légalité au regard des seuls pièces ou documents que l'autorité investie du pouvoir disciplinaire pouvait ainsi retenir (**CAA de Versailles, 4 avril 2019, 16VE02302**).

Il conviendra néanmoins d'être particulièrement vigilant lorsque l'employeur entend retenir comme mode de preuve un enregistrement obtenu à partir d'un système de vidéosurveillance dont l'existence n'aurait pas été préalablement connue par l'agent à l'encontre duquel l'enregistrement serait utilisé.

## 2.2.2 Recueillir les témoignages

Il importe de prendre en compte le **témoignage de toute personne dont l'audition pourrait s'avérer utile pour éclairer les faits, s'assurer qu'il n'y a pas d'autres personnes ayant subi les agissements incriminés ou encore pour établir des dysfonctionnements**.

Outre le témoignage de la victime présumée, l'enquête doit ainsi permettre de recueillir les **déclarations de l'agent mis en cause (CAA Bordeaux, 13 décembre 2001, n° 98BX00089)** ainsi que celles des **collègues de travail (CAA Bordeaux, 5 février 2004, n° 00BX00744)**.

Des constatations matérielles du comportement de l'intéressé à l'occasion de son activité et dans des lieux ouverts au public ne constituent pas un manquement à l'obligation de loyauté (**CE, 16 juillet 2014, n° 355201**)<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Plus précisément, s'agissant du droit du travail, les décisions suivantes donnent certaines indications sur la licéité ou non de différents procédés : constitue **un mode de preuve licite, même en l'absence d'information préalable du salarié, la simple surveillance de ce dernier sur les lieux du travail par son supérieur hiérarchique** (Soc. 26 avr. 2006, n° 04-43.582, D. 2006. 1330) ; **ou par un service interne de l'entreprise chargé de cette mission** (Soc. 5 nov. 2014, n° 13-18.427, Dalloz actualité, 20 nov. 2014). **Dans le second cas, l'information préalable du salarié est requise** (Soc. 15 mai 2001, n° 99-42.219, D. 2001. 3015) **ou a minima le salarié ne doit pas avoir été tenu à l'écart de l'enquête** (Soc. 26 janv. 2016, n° 14-19.002 P, Dalloz actualité, 8 févr. 2016 ; D. 2016. 807), **ou le rapport définitif doit répondre à toutes les contestations émises par celui-ci** (Soc. 28 févr. 2018, n° 16-19.934 NP). **S'agissant de l'utilisation d'un enregistrement issu d'un système de vidéo-surveillance, la Cour de cassation rappelle qu'aucune information concernant personnellement un salarié ne peut être collectée par un dispositif qui n'a pas été porté préalablement à sa connaissance ainsi que celle du conseil économique et social de l'entreprise** : « les salariés concernés doivent être informés, préalablement à la mise en œuvre d'un traitement de données à caractère personnel, de l'identité du responsable du traitement des données ou de son représentant, de la (ou les) finalité(s) poursuivie(s) par le traitement, des destinataires ou catégories de destinataires de données, de l'existence d'un droit

Les témoignages doivent avoir été consignés dans des **procès-verbaux d'audition dûment signés**, afin le cas échéant de leur donner le caractère de preuve dans la perspective de la procédure disciplinaire (**CE, 14 mai 1986 n° 71856**). Si les témoins ne peuvent être entendus durant l'enquête, leurs témoignages authentifiés peuvent être établis par écrit et transmis aux enquêteurs. De telles auditions doivent être conformes aux prescriptions du code civil relatives aux attestations<sup>22</sup>. En particulier, **tout témoignage doit être rédigé de la main du signataire et être accompagné de la photocopie de tout document officiel justifiant de son identité.**

Dans une **décision du 5 septembre 2019** concernant des agissements et propos à connotation sexuelle subis par une engagée dans un centre de formation initiale des militaires du rang, le Défenseur des droits a regretté que les encadrants de proximité n'avaient « *pas été auditionnés alors que Mme X avait indiqué, lors de son entretien avec les membres de la cellule mixité, que certains d'entre eux avaient été témoins des faits de harcèlement sexuel et que l'un d'entre eux avait encouragé [l'auteur des faits] dans ces comportements. Dès lors que les faits se sont produits sur le lieu de travail, il est de la responsabilité de l'employeur de mener une enquête approfondie pour établir la véracité des faits et déterminer la responsabilité de chacun.* ». Le Défenseur des droits a conclu que « *la manière dont l'enquête a été menée n'a pas permis de prendre en compte la réalité des faits subis par Mme X et, partant, de prendre toutes les mesures appropriées pour la protéger* » (décision 2019-212 du 5 septembre 2019 relative au harcèlement sexuel subi par une militaire, de la part d'un collègue, dans le cadre de sa formation, et au défaut de protection de son employeur).

La jurisprudence exige en principe la réunion de plusieurs témoignages concordants (**CE 15 janv. 2014, n° 362495 ; CE 13 nov. 2013, n° 347704**), précis et circonstanciés (**CAA Paris 16 juin 2016, n° 15PA00931**), de la part de témoins (**CAA Versailles 12 nov. 2015, n° 14VE03618**), non contradictoires et dont le caractère objectif ne fait pas de doute (**CAA Paris 25 mars 1999, n° 97PA02387, AJFP nov. 1999, p. 48**). De simples oui-dire ou des témoignages relayés ne sauraient être pris en considération (**CAA Versailles 20 oct. 2015, n° 14VE00480**).

Le guide pratique et juridique sur le harcèlement sexuel et les agissements sexistes au travail de la direction générale du travail intitulé : Harcèlement sexuel et agissements sexistes au travail : Prévenir, agir, sanctionner (mars 2019), propose certaines modalités à suivre pour le recueil des témoignages.

---

*d'accès aux données les concernant, d'un droit de rectification et d'un droit d'opposition pour motif légitime, ainsi que des modalités d'exercice de ces droits.* ».

<sup>22</sup> Articles 200 à 203 du code de procédure civile.

Outre la personne qui s'estime victime, il est préconisé d'auditionner :

- ✓ la personne mise en cause ;
- ✓ la personne à l'origine du signalement (lorsqu'elle est différente de celle qui s'estime victime) ;
- ✓ les personnes qui s'estiment ou que l'on peut supposer témoins des faits ;
- ✓ les responsables hiérarchiques directs de la victime présumée et de la personne mise en cause ;
- ✓ toute personne demandant à être auditionnée ou dont l'audition est souhaitée par la victime présumée ou souhaitée par la personne mise en cause (représentants du personnel, médecin du travail...).



### LA CONDUITE DES ENTRETIENS PEUT ÊTRE ORGANISÉE SELON LES MODALITÉS SUIVANTES

- Informer les personnes auditionnées en leur précisant l'objet de l'entretien dans un délai raisonnable de trois jours au minimum
- Agir avec discrétion pour protéger la dignité et la vie privée de l'ensemble des personnes impliquées en garantissant la confidentialité des échanges
- Auditionner les personnes de manière individuelle en évitant les confrontations entre victimes et auteurs présumés mais aussi les ambiances intimidantes, notamment en confiant la conduite de l'entretien à deux personnes au maximum
- Adopter une posture de bienveillance en tenant compte de la souffrance psychique des victimes présumés pour qui l'entretien peut rapidement constituer une véritable épreuve ainsi que par une mise en confiance des personnes auditionnées qui doivent se sentir écoutées et en capacité de s'exprimer librement
- Procéder à une écoute impartiale et à un traitement équitable des personnes auditionnées, à la fois avec empathie et neutralité : une distance doit être conservée, la parole de l'interlocuteur ne doit être ni confortée, ni mise en doute. Entendre les personnes sur la base d'un questionnaire commun afin que les mêmes questions leur soient posées, dans des termes identiques, peut ainsi être de nature à garantir une certaine objectivité de l'enquêteur
- S'assurer que les faits rapportés sont les plus précis possibles : en faisant préciser les déclarations ou appréciations trop vagues, notamment en caractérisant la signification exacte de termes employés et leur ton, le moment et le lieu précis, les circonstances et la déclinaison des personnes présentes. De même, lors de l'audition de l'auteur présumé, il convient de s'efforcer le plus possible

de citer précisément les propos tenus par la victime présumée ou l'un des témoins

- Rédiger le compte rendu de chaque entretien, daté et signé par chaque participant, dans un style direct se limitant strictement à rapporter les propos tenus, ce que le témoin a personnellement vu ou entendu, en s'abstenant de porter toute opinion ou appréciation personnelle. La victime présumée comme les témoins doivent être invités à fournir toutes les pièces qui pourraient appuyer leurs témoignages

Les **témoignages** recueillis au cours d'une enquête administrative doivent être **versés au dossier de l'agent présumé fautif** car ils peuvent être utiles à sa défense (CE, 23 novembre 2016, n° 397733), au risque d'entacher la procédure d'irrégularité. Après engagement de la procédure disciplinaire, l'agent doit avoir ainsi la faculté de prendre connaissance des témoignages comme du rapport d'enquête sauf si les procès-verbaux d'auditions **sont de nature à porter gravement préjudice aux personnes qui ont témoigné** (CE, 5 février 2020, n° 433130).

Les témoins et les victimes présumés devront être expressément informés que leurs témoignages et les pièces produites seront consultables par la partie adverse. Il est cependant possible, au cours de la procédure disciplinaire, de procéder à **l'anonymisation de certains des témoignages produits afin de protéger leurs auteurs de risques de représailles** (à supposer ce risque établi), dès lors que **l'ensemble des pièces et témoignages ainsi anonymisés ont été soumis au débat contradictoire et que leur teneur était confortée par des éléments non anonymisés versés au dossier** (CE, 9 octobre 2020, n° 425459). L'existence d'éléments de nature à démontrer un risque réel et important de représailles devra toutefois être établi.

### 2.2.3 Vérifier l'absence d'exonération de responsabilité de la personne mise en cause

L'enquête administrative peut permettre le cas échéant de **vérifier l'absence d'exonération de responsabilité de l'agent présumé fautif, conduisant à l'absence d'engagement de la procédure disciplinaire.**

L'**état de santé** du fonctionnaire, même en cas de congé de longue durée (CE, 11 mai 1979, n° 02499), ne fait pas obstacle au prononcé d'une sanction disciplinaire même s'il s'agit de troubles mentaux, à condition toutefois qu'il soit responsable de ses actes (CE, 30 mars 1977, n° 01124 ; CE, 21 janvier 1994, n° 104718).

Dans le cas où l'intéressé peut être considéré comme irresponsable de ses actes au sens de l'article 122-1 du code pénal, les poursuites disciplinaires doivent être abandonnées (CE, 2 juillet 1980, n° 14018 ; CE, 8 novembre 1995, n° 89492).



L'état de santé du fonctionnaire, même en cas de congé de longue durée, ne fait pas obstacle aux poursuites disciplinaires à moins qu'il ne soit déclaré irresponsable de ses actes

Cependant, le **trouble affectant sa santé mentale**, pour être pris en compte, doit avoir existé au moment des faits constitutifs d'une sanction disciplinaire (CE, 8 juin 1966, n° 65697 ; CE, 21 janvier 1994, n° 104718 ; CE, 29 décembre 1995, n° 135187). Ce trouble doit, en outre, avoir aboli totalement le discernement du fonctionnaire ou le contrôle de ses actes. L'état pathologique qui serait imputable à l'agent, par exemple en cas d'éthylisme, n'interdit pas la poursuite disciplinaire (CE, 22 décembre 1965, n° 65397 ; CE, 13 mai 1992, n° 106098).

L'absence de troubles ayant aboli totalement le discernement ne conduira pas nécessairement à écarter toutes circonstances liées à l'état médical de l'auteur des faits, notamment pour déterminer le niveau de la sanction. Ainsi, une exclusion temporaire de fonctions de deux ans infligée à un professeur d'éducation physique et sportive à l'égard duquel il était notamment reproché des postures inadaptées dans la relation pédagogique et de propos outrageux à caractère sexuel à l'égard d'élèves et enseignantes, a été annulée au motif de l'absence de prise en compte par le pouvoir disciplinaire de l'état de santé pathologique et de la circonstance d'une situation familiale difficile à la date des faits (CAA de Marseille, 4 juin 2013, 11MA02746).

À l'inverse, **la situation de handicap ne constitue pas une cause d'exonération**, et n'est pas en lui-même une circonstance atténuante. Le handicap d'un agent technique d'un musée ayant sexuellement harcelé deux collègues de sexe féminin pendant plus d'un an, ne constitue, dans les circonstances de l'espèce, aucune circonstance atténuante (CAA Paris, 31 janv. 2006, n° 02PA03349).

En pratique, le médecin du travail peut être amené à diagnostiquer une maladie mentale dans le cadre de sa mission de surveillance médicale des agents<sup>23</sup>. Les certificats médicaux établis par le médecin de l'agent doivent appeler l'attention de l'administration en ce qu'ils peuvent constituer pour le juge un indice susceptible de le conduire à ordonner une expertise auprès d'un médecin psychiatre (CAA Bordeaux, 11 juin 2002, no 99BX00063).

---

<sup>23</sup>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 ; 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 et article R4626-26 du Code du travail pour les établissements de santé, sociaux et médico-sociaux.

## 2.3 Protéger les victimes présumées et les témoins, notamment par des mesures conservatoires lorsque les faits présentent un caractère suffisant de vraisemblance et de gravité

Dans les trois versants de la fonction publique, l'employeur est tenu de prendre les dispositions appropriées pour garantir que les agents publics disposent de conditions d'hygiène et de sécurité de nature à préserver leur santé et leur intégrité physique dans l'exercice de leur travail en application des dispositions de **l'article L. 136-1 du CGFP**.

À ce titre, les employeurs publics doivent se conformer aux obligations définies par les articles L.4121-1 et suivants du code du travail : « *L'employeur prend les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs. Ces mesures comprennent : 1° Des actions de prévention des risques professionnels, y compris ceux mentionnés à l'article L. 4161-1 ; 2° Des actions d'information et de formation ; 3° La mise en place d'une organisation et de moyens adaptés [...]* »<sup>24</sup>.

Lorsque les faits ne reposent sur aucun fondement, seule l'enquête administrative permettra d'en établir la matérialité. Pareillement, des faits vraisemblables mais d'une faible gravité pourront faire l'objet d'un complément d'informations.

Lorsque les faits reprochés présentent un caractère suffisant de vraisemblance et de gravité, des mesures dans l'intérêt du service peuvent être engagées, telles que l'octroi de la protection fonctionnelle à titre conservatoire ou la mise à l'écart temporaire de l'auteur des faits au moyen de la suspension en cas de faute grave présentant un caractère vraisemblable. Le changement d'affectation de la personne mise en cause peut aussi être mis en œuvre à condition d'être en mesure de le justifier par l'intérêt du service et non par une volonté de sanctionner.

La carence de l'administration qui ne prend aucune mesure adéquate pour prévenir les faits de harcèlement ou faire cesser les agissements signalés dont elle a pu vérifier la matérialité, constitue une faute de service susceptible

---

<sup>24</sup> Ces dispositions sont directement applicables à la fonction publique de l'État et à ses établissements publics dans les conditions prévues à l'article 3 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 ; dans les services des collectivités et établissements de la fonction publique territoriale dans les conditions prévues aux [articles L811-1 à L811-2 du CGFP](#) et aux établissements de santé, sociaux et médico-sociaux de la fonction publique hospitalière dans les conditions prévues au 3° de [l'article L. 4111-1 du code du travail](#).

d'engager sa responsabilité devant le juge administratif (CAA Paris, 28 mars 2017, n° 16PA03037 ; CE, 28 juin 2019, n° 415863, Publié au recueil Lebon).

### 2.3.1 Déclencher à titre conservatoire des mesures de protection fonctionnelle

En application de l'article L. 134-5 du CGFP, l'employeur est tenu de protéger l'agent public contre les atteintes volontaires à l'intégrité de la personne, les violences, les agissements constitutifs de harcèlement, les menaces, les injures, les diffamations ou les outrages dont il pourrait être victime à l'occasion ou dans l'exercice de ses fonctions en lui octroyant la protection fonctionnelle lorsque les conditions sont réunies et en principe, à la suite de la demande motivée de l'agent.

L'article L. 134-6 du CGFP prévoit que lorsque l'administration est informée, par quel que moyen que ce soit, de l'existence d'un risque manifeste d'atteinte grave à son intégrité physique, des mesures d'urgence à titre conservatoire doivent être prises sans délai pour faire cesser ce risque et prévenir la réalisation ou l'aggravation des dommages directement causés par ces faits. Ces mesures sont mises en œuvre pendant la durée strictement nécessaire à la cessation du risque.

La protection fonctionnelle doit être appropriée au regard des circonstances de lieu et de temps et peut **prendre des formes diverses à la main de l'employeur** : assistance juridique avec possibilité d'une prise en charge de certains frais d'avocats dans le cadre de poursuites judiciaires, soutien de l'administration, prise en charge médicale, information du procureur dans le cadre de l'article 40 du code de procédure pénale, accompagnement psychologique et administratif, etc...

Si, à l'issue de l'enquête, il apparaissait que les faits ne sont pas suffisamment établis, il pourra être mis fin aux mesures de protection.

Pour plus détails sur les modalités de la protection fonctionnelle, voir le point 3 : « Mettre en œuvre la protection fonctionnelle ».

### 2.3.2 Suspendre à titre conservatoire la personne mise en cause en vue d'une procédure disciplinaire

La suspension de l'agent présumé fautif, n'est pas une sanction disciplinaire mais une **mesure temporaire et conservatoire** prise sur le fondement de l'article L. 531-1 du CGFP<sup>25</sup>. Elle ne peut être envisagée qu'en cas de **faute présentant un**

---

<sup>25</sup> La suspension de fonctions des agents contractuels est prévue à l'article 43 du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 pour la fonction publique de l'État et à l'article 39-1 du décret n° 91-155 du 6 février 1991 pour la fonction publique hospitalière. S'agissant des fonctionnaires stagiaires, elle est prévue

**caractère suffisant de vraisemblance et de gravité**, tirés soit des constatations faites par le juge judiciaire, soit des propres informations parvenues à l'autorité disciplinaire (CE, 5 mars 2018, n° 312719).

Le juge s'appuie également sur la notion **d'intérêt du service** pour justifier la suspension de fonctions. Il peut annuler la mesure de suspension, notamment si la faute commise n'était pas suffisamment grave pour la justifier. C'est par exemple le cas pour une accusation d'agression sexuelle fondée sur des témoignages imprécis et contradictoires dont l'un portait sur des faits qui se seraient déroulés plus d'un an avant, le juge a estimé que les soupçons n'étaient pas suffisamment vraisemblables pour justifier la suspension (TA de Nouvelle-Calédonie, 30 octobre 2013, M. X c. Gouvernement de Nouvelle-Calédonie, n° 1300041).

Le fonctionnaire suspendu conserve son traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement (**article L. 531-1 du CGFP**). La suspension peut conduire à la perte du bénéfice des primes et indemnités liées à l'exercice effectif des fonctions (CE, sect., n° 93480, 24 juin 1977, *Dame Deleuse*) telles que la nouvelle bonification indiciaire. De la même façon, n'exerçant plus ses fonctions, l'agent perd les avantages liés à celles-ci, tel que l'occupation du logement attribué pour nécessité absolue de service (CAA Paris, 20 févr. 2001, *M. N.*, Req., n° 00PA02638). Si dans les faits, l'agent ne sera pas privé de son logement, il pourrait néanmoins lui être demandé de s'acquitter d'une indemnité d'occupation durant la période de suspension.

Une mesure de suspension sera d'autant plus justifiée si le maintien de l'agent sur le lieu de travail fait courir un risque sur la santé physique et mentale de la personne qui s'estime victime de ses agissements.

Ainsi, des faits de **harcèlement moral et sexuel commis dans une université** ont été considérés comme revêtant un **caractère suffisant de vraisemblance et de gravité pour justifier la suspension** d'un maître de conférence, compte tenu du retentissement de ces faits que la victime avait dénoncés dans un courrier adressé à la présidente de l'université, après avoir déjà fait part des agissements en cause lors d'un entretien antérieur à cette présidente mais aussi à ses collègues enseignants-chercheurs, aux responsables du dispositif de prévention et de lutte contre les violences sexistes et sexuelles de l'université et au médecin du travail, qui en avaient alerté l'administration (CE, 18 juillet 2018, n° 418844 publié au recueil Lebon).

---

aux articles 8 du décret n°94-874 du 7 octobre 1994 pour la fonction publique de l'État et 10 du décret n° 97-487 du 12 mai 1997 pour la fonction publique hospitalière. Pas de disposition pour la fonction publique territoriale, la suspension demeure cependant applicable sans texte.

La suspension a pour objet de restaurer et préserver la sérénité nécessaire au bon déroulement du service et elle ne revêt ni le caractère d'une sanction disciplinaire déguisée, ni celui d'une mesure prise en considération de la personne.

De même, la suspension d'un magistrat « pour des faits d'exhibition sexuelle qu'il aurait commis dans son bureau [...] en présence d'une ancienne collègue », est justifiée « compte tenu du retentissement de ces accusations » et des fonctions de l'auteur des faits, dès lors que les faits sont attestés à la fois par le récit des faits par la collègue mentionnée, récit maintenu lors d'un entretien avec le secrétaire général, mais aussi par des éléments considérés comme étant suffisamment graves et vraisemblables, notamment les messages échangés entre les intéressés quelques heures après l'incident (CE, 21 mars 2022, n° 452722, mentionné aux tables du recueil Lebon).

La suspension ne peut être prononcée que pour une durée de quatre mois maximum. **À l'issue des quatre mois, si aucune sanction disciplinaire n'a été prise, l'administration doit réintégrer l'agent (article L. 531-2 du CGFP).** Cette dernière conserve la possibilité de poursuivre la procédure disciplinaire après rétablissement de l'agent dans son poste. Le fonctionnaire qui fait l'objet de poursuites pénales doit être réintégré même si sa situation n'est pas réglée à condition que l'intérêt du service, éventuellement affecté par son retour, n'y fasse pas obstacle et que les mesures décidées par l'autorité judiciaire ne l'interdisent pas. Sur décision motivée de l'autorité investie du pouvoir de nomination<sup>26</sup>, il peut être affecté provisoirement dans un emploi compatible avec les obligations du contrôle judiciaire auquel il est, le cas échéant, soumis. À défaut, il peut être détaché d'office, à titre provisoire, dans un autre corps ou cadre d'emplois pour occuper un emploi compatible avec de telles obligations. (article L. 531-3 du CGFP).

Exceptionnellement, **si le fonctionnaire fait l'objet de poursuites pénales** et qu'il est impossible de le réaffecter dans ses fonctions ou de changer son affectation, la suspension peut être maintenue avec une retenue sur rémunération qui ne peut être supérieure à la moitié de la rémunération maintenue durant sa suspension (article L. 531-4 du CGFP). Seule la mise en mouvement de l'action publique<sup>27</sup> vaut poursuites pénales. En sont donc exclues notamment, les

---

<sup>26</sup> La motivation impose que l'autorité compétente précise les motifs de droit et de fait sur lesquels se fonde la décision de prolongation de suspension de fonctions. La motivation ne peut se borner à énoncer un motif général tel que « la gravité des faits » sans apporter de précision sur la nécessité de maintenir la suspension de fonctions de l'intéressé ou sur l'impossibilité de le réaffecter.

<sup>27</sup> La notion de « *poursuites pénales* » est entendue par la jurisprudence comme celles exercées devant les juridictions pénales. Elle peut résulter « *principalement soit d'une citation directe, soit d'un réquisitoire à fin d'informer et, lorsqu'elle est le fait de la victime, du dépôt d'une plainte avec*

enquêtes préliminaires, le dépôt d'une plainte, sauf s'il s'agit d'une plainte avec constitution de partie civile dans les mains du juge d'instruction (**CE, 3 mai 2002, Mme Fabre, n° 239436**). La suspension de l'agent qui fait l'objet de poursuites pénales peut également être prolongée lorsque l'agent fait appel du jugement pénal prononcé à son encontre, tel que le Conseil d'État l'a précisé dans une affaire concernant un conseiller principal d'éducation stagiaire poursuivi pour des faits d'agressions sexuelles sur mineur (**CE, 12 octobre 2021, n° 443903, aux tables recueil Lebon**).

S'il s'avère que les faits qui étaient vraisemblables et d'une gravité certaine, se révèlent finalement inexistant, la mesure de suspension irrégulière engage la responsabilité de l'employeur. Le cas échéant, l'agent ni condamné pénalement, ni sanctionné disciplinairement, a droit au remboursement des sommes qui ont été retenues sur son traitement (**CE ass., 29 avril 1994, n° 105401**).

Lorsque le fonctionnaire suspendu pour faute est réintégré dans ses fonctions à la suite d'une décision judiciaire de non-lieu, de relaxe, d'acquittement ou de mise hors de cause, le décret n° 2016-1155 du 24 août 2016 relatif à la publicité du procès-verbal de rétablissement dans les fonctions prévoit que l'autorité hiérarchique établit un procès-verbal indiquant la date de rétablissement de l'intéressé dans ses fonctions. Après accord de l'agent, le procès-verbal est porté par l'administration, dans un délai d'un mois, par tout moyen approprié, notamment par voie d'affichage ou de façon dématérialisée, à la connaissance des agents en fonction dans les administrations, services ou établissements intéressés et des usagers, lorsque l'agent concerné occupe un emploi en contact avec le public.

### **2.3.3 Changer d'affectation la personne mise en cause dans l'intérêt du service et non par volonté de sanctionner**

Bien que prise au regard de causes tenant à la manière de servir ou au comportement de l'agent mais rejaillissant sur le fonctionnement du service, une mesure de mutation d'office doit être envisagée uniquement **en considération de l'intérêt du service. Cette mesure doit donc pouvoir être fondée sur des critères objectifs** et elle ne présage en rien des suites disciplinaires qui pourraient résulter.

La mutation d'office peut ainsi légitimement intervenir pour préserver le bon fonctionnement du service et restaurer un climat de travail dégradé ou mettre

---

*constitution de partie civile* ». Le Conseil d'État a précisé qu'un fonctionnaire doit être regardé comme faisant l'objet de poursuites pénales « *lorsque l'action publique pour l'application des peines a été mise en mouvement à son encontre* » (**CE, 3 mai 2002, n° 239436**).

un terme à une situation conflictuelle entre plusieurs agents (**CE, 17 décembre 2007, n° 301317** ; CE, 27 mars 2009 n° 301468).

Dès lors que le changement d'affectation comporte une modification importante dans la nature des fonctions exercées par un fonctionnaire ou dans ses conditions de travail, la mutation ne devra pas constituer une forme détournée de prononcer une sanction disciplinaire de déplacement d'office c'est-à-dire une sanction déguisée révélant une volonté de sanctionner l'intéressé (**CE, 28 novembre 2014, n° 363365**).

La mutation d'office doit être motivée par l'intérêt du service et ne doit pas reposer sur la volonté de prononcer une **sanction disciplinaire déguisée**.

Constitue une mutation légitimement prononcée dans l'intérêt du service :

- ✓ la mutation à la direction départementale des affaires sanitaires et sociales de Meurthe-et-Moselle d'un éducateur spécialisé des instituts nationaux de jeunes sourds exerçant à Metz, « pour assurer la sécurité des enfants accueillis par l'Institut national de jeunes sourds de Metz et garantir la bonne marche de cet établissement, compte tenu des faits d'attouchements sexuels sur plusieurs enfants dont l'intéressé était fortement suspecté » (**CAA de Nancy, 8 avril 2010, n°09NC00772**). Les faits d'agression sexuelle établis postérieurement à la mutation de l'éducateur ont abouti à sa révocation.
- ✓ le changement d'affectation positionnant un adjoint technique territorial sur un poste qui ne le mettrait plus en contact d'une part, avec le public féminin fréquentant le gymnase et, d'autre part, avec ses collègues féminines, en raison de son comportement inconvenant avec les adhérentes d'une association sportive alors que celui-ci avait déjà été sanctionné deux fois d'une part pour des gestes déplacés envers ses collègues féminines (**CAA de Bordeaux, 2 novembre 2021, n° 19BX02766**).

De même, commet une erreur de droit, le recteur d'académie qui refuse de prendre en compte la demande d'une enseignante visant à obtenir une mesure d'éloignement, notamment par mutation dans l'intérêt du service, à l'encontre d'une autre collègue enseignante lui ayant fait subir des humiliations répétées après même que cette dernière eut fait l'objet d'une condamnation pour harcèlement moral. L'administration était tenue d'agir pour mettre fin au harcèlement et rétablir sa professeure dans son « droit à exercer ses fonctions dans un climat qui ne porte pas atteinte à l'intérêt du service » (**TA Nice, 15 juin 2010, n° 0706362**).

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, la **mutation ne constitue plus une mesure soumise à l'avis de la commission administrative paritaire** ou commission consultative

paritaire en application de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

En revanche, lorsque cette décision prise dans l'intérêt du service, repose sur des motifs pris en considération de la personne, **l'intéressé sera préalablement informé de l'intention de l'administration de le muter et invité à consulter son dossier (CE, sect., 30 décembre 2003, n° 234270, Lebon ; AJDA 2004. p. 668), à présenter des observations (CE, 28 novembre 2008, n° 322612), mais l'administration n'a pas l'obligation de faire figurer au dossier le poste sur lequel elle envisage de le muter (CE, 8 novembre 2017, n° 402103 AJDA 2018 p. 175).**

**La décision doit tenir compte de la situation familiale de l'agent.** L'autorité qui prononce une mutation doit veiller à ce que celle-ci ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit de l'intéressé au respect de sa vie privée et familiale au sens de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales **(CE, 7<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> sous-sections réunies, 10 décembre 2003, n° 235640, publié au recueil Lebon)**. Les dispositions des articles L. 512-18 et L. 512-19 du code général de la fonction publique, selon lesquelles les « *affectations prononcées tiennent compte des demandes formulées par les intéressés et de leur situation de famille* », s'appliquent également lorsque l'autorité compétente décide de la mutation d'un fonctionnaire dans l'intérêt du service **(CE, 7 juillet 2022, n° 459456)**.

Enfin, la modification des attributions d'un agent dans un service sans porter atteinte aux droits qu'il tient de son statut (sans entraîner ni diminution de ses responsabilités, ni perte de rémunération ou avantages, ni changement de résidence<sup>28</sup>) constitue en général une mesure insusceptible de recours pour excès de pouvoir **(CE, 1<sup>re</sup> et 6<sup>e</sup> sous-sections réunies, 17 décembre 2008, n° 294362)** même si elle a été prise en vue de mettre fin à des difficultés relationnelles entre l'agent et plusieurs de ses collègues, à moins qu'elle ne traduise une discrimination **(CE 25 septembre 2015, n° 372624)**.

### **2.3.4 Protéger la victime présumée contre les représailles et protéger les témoins**

En application de **l'article L. 133-3 du CGFP** précitée, aucune des mesures listées à l'article L. 135-4 du CGFP ne peut être prise à l'égard d'un agent victime de faits de harcèlement sexuel (et ou moral), ou qui aurait formulé un recours auprès

---

<sup>28</sup> « Si une nouvelle affectation s'accompagne d'un changement de résidence ou entraîne une modification de la situation de l'intéressé, elle prend le caractère d'une mutation ». B. Stirn, Y. Aguila, Droit public français et européen, Dalloz 2014, p. 330.



d'un supérieur hiérarchique ou engagé une action en justice visant à faire cesser ces faits. Ces dispositions protègent aussi les témoins de tels agissements.

La victime de harcèlement sexuel ne peut se voir imposer un changement d'affectation, une mutation ou un détachement, que si aucune autre mesure, prise notamment à l'égard des auteurs des agissements, n'est de nature à préserver la santé de l'agent ou satisfaire l'intérêt du service<sup>29</sup> (**CE, 19 décembre 2019, n° 419062** à propos du harcèlement fondé sur les dispositions de **l'article L133-3 du CGFP**).

De surcroît, une rupture conventionnelle ne constitue pas une solution qui peut être proposée à la victime d'un harcèlement sexuel. La décision serait, le cas échéant, irrégulière au motif d'un consentement nécessairement vicié par « la situation de violence morale » qui résulte du harcèlement (**Cass. Soc, 4 novembre 2021, n° 20-16.550 F-D**).

Par ailleurs, en application de **l'article L. 133-3** du CGFP précité, les témoins d'agissements qualifiés de harcèlement, ne peuvent subir aucune des mesures de représailles listées à l'article L. 135-4 du CGFP.

### **Les témoins d'agissements de harcèlement ne peuvent subir aucune mesure de représailles pour avoir dénoncé de tels faits**

Afin de protéger les auteurs de témoignages de risques de représailles (à supposer ce risque établi), il est autorisé durant la procédure disciplinaire, à procéder à **l'anonymisation de certains des témoignages produits, dès lors que l'ensemble des pièces et témoignages ainsi anonymisés ont été soumis au débat contradictoire et que leur teneur était confortée par des éléments non anonymisés versés au dossier** (**CE, 9 octobre 2020, n° 425459**).

Enfin, **les témoins cités devant une instance disciplinaire peuvent demander à bénéficier de l'assistance d'une tierce personne**, s'ils s'estiment eux-mêmes victimes de harcèlement ou de discrimination de la part de l'agent convoqué devant cette instance. L'assurance d'être assisté du conseil de son choix, lors de la procédure disciplinaire mettant la victime en qualité de témoin face à son offensif, a pour finalité d'éviter toute forme d'intimidation en vue de favoriser la libération de la parole permettant une répression plus efficace de ce type d'agissements.

---

<sup>29</sup> « [...] nous croyons qu'il existe néanmoins des situations où indépendamment de ces mesures nécessaires, la mutation de la victime s'impose pour préserver l'intérêt du service. C'est notamment le cas lorsque la victime est un agent en situation de responsabilité et que le harcèlement a cristallisé trop de conflits, ou qu'il a fragilisé la victime qui ne parvient plus à exercer ses fonctions avec la sérénité nécessaire. » Conclusions du rapporteur public sous l'arrêt du CE, 19 décembre 2019, 419062).

## 2.4 Procéder à une première qualification des faits

Les conclusions de l'enquête ne lient pas l'autorité disciplinaire (ni le conseil de discipline). Ces conclusions serviront toutefois à effectuer une première analyse des faits afin de déterminer s'ils sont constitutifs ou non d'une faute disciplinaire de nature à justifier une sanction.

La nature de la sanction envisagée exerce une influence sur la suite de la procédure dans la mesure où les sanctions du premier groupe échappent à l'examen obligatoire devant le conseil de discipline.

L'établissement d'une liaison faute-sanction revient à opérer une qualification juridique des faits à laquelle seront associés les services juridiques de l'administration concernée.

Le travail de qualification juridique pourra utilement faire référence aux obligations spécifiques liées aux agissements sexistes et sexuels définis dans le code général de la fonction publique précédemment cités, mais les comportements reprochés pourront aussi être constitutifs d'autres manquements figurant dans les textes normatifs, code ou charte de déontologie ou la jurisprudence.

Ainsi, par exemple, la Cour administrative d'appel de Marseille a considéré que des actes déplacés et insistants et des propos inappropriés et dépourvus de toute ambiguïté commis par un sapeur-pompier volontaire, ne peuvent être regardés comme une simple maladresse ou comme des plaisanteries déplacées, sur son lieu de travail. Ils portent atteinte à l'image des sapeurs-pompiers volontaires et au bon fonctionnement du centre et constituent un manquement au devoir de dignité, de discrétion et de réserve qui incombe à tout sapeur-pompier volontaire dans l'exercice de ses fonctions. Étaient incriminés le fait d'avoir parlé à une sapeur-pompier mineure de 17 ans « *de sa forte poitrine... lui avoir proposé de lui "opérer ses seins"... avoir déboutonné le premier bouton du polo de tenue réglementaire de cette jeune fille en raison selon lui de la forte chaleur qui régnait... avoir pris une photo des fesses d'une collègue qui se penchait pour accéder à du matériel* » et « *proposé pendant une patrouille à une collègue féminine de s'arrêter dans un champ pour procéder à une relation sexuelle* ». (CAA de Marseille, 15 mars 2022, n° 20MA04260).

## 2.5 Les conclusions de l'enquête administrative : le rapport d'enquête

Rédigé à l'issue de la phase d'investigation dès lors qu'il n'apparaît plus nécessaire d'effectuer des actes ou des recherches, le rapport d'enquête

comporte les comptes rendus des investigations réalisées (compte rendu d'entretiens, listes et description des pièces probantes recueillies).

Le rapport doit permettre, à partir des éléments recueillis, de :

- ✓ **présenter l'agent mis en cause** (grade, âge, fonctions, ancienneté dans la collectivité, sa manière de servir et notamment les notations et évaluations professionnelles...), l'historique disciplinaire ou des rappels à l'ordre le cas échéant. Il peut faire mention des précédentes fautes à la condition d'avoir moins de trois ans, ou, à défaut, d'avoir fait l'objet d'une procédure disciplinaire (**article L. 532-2 du CGFP**) et, le cas échéant, des sanctions antérieures si elles n'ont été ni amnistiées, ni effacées (**CAA Marseille, 22 mars 2005, n° 01MA01294**) ;
- ✓ **établir la chronologie et la matérialité des faits litigieux ainsi que des préjudices subis par la victime présumée** (énumération de toutes les données précises de temps et de lieux, noms et qualités des personnes présentes...);
- ✓ apporter les éléments d'information concernant **l'historique, le contexte des relations individuelles et collectives dans le service** ;
- ✓ apporter des éléments sur les **éventuels motifs d'exonération de responsabilité** de la personne incriminée ;
- ✓ **de proposer des éléments de qualification des faits** (ex : comportement inapproprié, faute disciplinaire, délit susceptible de fonder des poursuites pénales...).

À partir des éléments précités, le rapport aura pour finalité de **proposer des mesures de traitement de la situation** afin de permettre à l'autorité de prendre les décisions appropriées et fondées en droit. Les conclusions dépendront donc du niveau d'établissement des faits. Ainsi, il pourra être envisagé :

- ✓ **l'opportunité d'engager des poursuites disciplinaires ainsi que le niveau de sanction recommandé** (sans que cela ne constitue une obligation **CAA Lyon, 10 juillet 1996, n° 94LY01879**), lorsque l'enquête a permis de prouver l'existence d'un manquement professionnel ou d'une faute déontologique ;
- ✓ **prendre d'éventuelles mesures non disciplinaires** : procéder à un rappel à la loi/réprimande, recommander une formation à la prévention et à la lutte contre les violences sexistes et sexuelles de la ou des personne(s) incriminée(s) ou du service, un accompagnement médico-social de l'auteur des faits, un déplacement dans l'intérêt du service notamment lorsqu'en raison de relations conflictuelles, le bon fonctionnement du service ne peut plus être assuré ;

- ✓ **Octroyer le bénéfice de la protection fonctionnelle à la victime ;**
- ✓ **Reconnaitre l'imputabilité au service de l'accident.**

Lorsque l'enquête conclut à l'engagement d'une procédure disciplinaire, le rapport accompagné de toutes les pièces de nature à établir la preuve de la ou des fautes reprochées à l'agent, doit être transmis à l'organisme siégeant en conseil de discipline lorsque sa consultation est nécessaire. En effet, le conseil de discipline doit être saisi par un rapport émanant de l'autorité ayant pouvoir disciplinaire ou d'un chef de service déconcentré ayant reçu délégation de compétence à cet effet.

Dans ce cas, la nécessité de décrire clairement les faits reprochés au fonctionnaire et préciser les circonstances dans lesquelles ils se sont produits devra faire l'objet d'une attention toute particulière. La gravité du manquement s'apprécie notamment au regard des circonstances de sa commission, il importe donc que ces circonstances soient fidèlement rapportées dans le rapport de transmission du dossier à l'instance disciplinaire lorsqu'elle est saisie, au risque de l'annulation contentieuse de la procédure lorsque les pièces du dossier ne permettent pas de déterminer clairement l'origine des faits. Le conseil peut être valablement saisi par un rapport qui ne retient que certains griefs formulés contre le fonctionnaire.

Lorsque l'enquête n'a pas permis de prouver l'existence d'un manquement professionnel ou d'une faute déontologique, il pourra être envisagé :

- ✓ de réhabiliter l'agent mis en cause notamment dans le cadre d'un courrier rendu public<sup>30</sup> ;
- ✓ en cas de dénonciation calomnieuse, de procéder à un rappel à la loi.

Les faits non rapportés ou les faits nouveaux intervenus entre la transmission du rapport au président du conseil de discipline et la séance ne pourront pas être pris en compte. Le rapport peut être modifié à la condition que l'agent mis en cause soit informé de ces modifications et qu'il dispose d'un délai suffisant pour préparer sa défense sur ces nouveaux griefs.

Le rapport peut ne pas être individuel et concerner les agissements de plusieurs agents dès lors qu'il indique clairement les faits reprochés et les circonstances

---

<sup>30</sup> Le décret n° 2016-1155 du 24 août 2016 précise de plus que lorsque le fonctionnaire suspendu est finalement « réintégré dans ses fonctions à la suite d'une décision judiciaire de non-lieu, de relaxe, d'acquiescement ou de mise hors de cause, l'autorité hiérarchique établit un procès-verbal [...] indiquant la date de rétablissement de l'intéressé dans ses fonctions » (art. 1<sup>er</sup>). Ce « procès-verbal est porté par l'administration, dans un délai d'un mois, par tout moyen approprié, notamment par voie d'affichage ou de façon dématérialisée, à la connaissance des agents en fonction dans les administrations, services ou établissements intéressés et des usagers, lorsque l'agent concerné occupe un emploi en contact avec le public ». Il appartient toutefois à l'administration de requérir préalablement l'accord de l'agent concerné (art. 2).

dans lesquelles ces agissements se sont produits et que le conseil de discipline procède à un examen individuel de chacun des cas qui lui sont ainsi soumis (CE, 25 octobre 1993, n° 114954).

### 3. Mettre en œuvre la protection fonctionnelle

Les agents s'estimant victimes d'une violence sexuelle ou sexiste dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions **seront informés de la possibilité de demander à bénéficier de la mise en œuvre de la protection fonctionnelle**. Mais la collectivité peut décider d'accorder sa protection de sa propre initiative (CE, 10 juillet 2020, n° 427002).

*L'article L. 134-1 du CGFP prévoit ainsi que « L'agent public ou, le cas échéant, l'ancien agent public bénéficie, à raison de ses fonctions et indépendamment des règles fixées par le code pénal et par les lois spéciales, d'une protection organisée par la collectivité publique qui l'emploie à la date des faits en cause ou des faits ayant été imputés de façon diffamatoire, dans les conditions prévues au présent chapitre. ».*

*L'article L. 134-5 du même code précise que : « La collectivité publique est tenue de protéger l'agent public contre les atteintes volontaires à l'intégrité de sa personne, les violences, les agissements constitutifs de harcèlement, les menaces, les injures, les diffamations ou les outrages dont il pourrait être victime sans qu'une faute personnelle puisse lui être imputée.*

*Elle est tenue de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté. »*

Cette obligation a pour objet de faire cesser les attaques ou toute menace mais aussi d'assurer à la personne bénéficiaire une assistance juridique et la réparation des préjudices subis.

L'article L. 134-6 prévoit par ailleurs l'attribution à titre conservatoire de la protection fonctionnelle lorsque l'administration est informée de l'existence d'un risque manifeste d'atteinte grave à l'intégrité physique des agents. Voir le point 2.3.1 « Déclencher à titre conservatoire des mesures de protection fonctionnelle ».

La protection fonctionnelle recouvre les obligations :

- ✓ **de prévention** : une fois informée des agissements répréhensibles, l'administration doit mettre en œuvre toute action appropriée pour

éviter ou faire cesser les violences auxquelles l'agent est exposé, même lorsqu'aucune procédure judiciaire n'est enclenchée (mesure interne de changement d'affectation, suspension pour faute de la personne présumée agresseur dans l'attente du conseil de discipline ; le changement d'affectation de la personne protégée à son initiative) ;

- ✓ **d'assistance juridique** : il s'agit principalement d'apporter à la personne une aide dans les procédures juridictionnelles engagées ; l'administration peut rembourser les frais de l'avocat<sup>31</sup> désigné par l'agent dès lors qu'elle a signé une convention avec ledit avocat et à certaines conditions ;
- ✓ **de réparation** : la mise en œuvre de la protection accordée par l'administration ouvre à la victime le droit d'obtenir directement auprès d'elle la réparation du préjudice subi du fait des attaques.

L'agent public qui demande le bénéfice de la protection fonctionnelle, s'agissant de faits constitutifs de harcèlement sexuel, doit **soumettre des éléments de fait susceptibles d'en faire présumer l'existence** (CAA Marseille, 15 janvier 2019, n° 17MA00578).

En matière de harcèlement sexuel, l'agent public qui demande le bénéfice de la protection fonctionnelle en soutenant avoir été victime de tels faits, doit « [...] **soumettre des éléments de fait susceptibles d'en faire présumer l'existence.** »

Ainsi, il a été considéré que **c'est à tort qu'une commune a refusé l'octroi de la protection fonctionnelle** à une employée communale, adjointe technique de 2<sup>e</sup> classe, victime de harcèlement sexuel « *au sens de l'article 6 ter de la loi du 13 juillet 1983* », commis par un adjoint au maire chargé de travaux exerçant un pouvoir hiérarchique sur la victime au moment des faits. L'auteur des faits lui avait notamment, adressé trente-neuf courriels sur sa messagerie personnelle. La Cour avait estimé que, sans être la seule destinataire de ses blagues grivoises, certains messages, qui lui étaient personnellement adressés, « **ne pouvaient être regardés, compte tenu de la position d'autorité de l'adjoint au maire, comme présentant un caractère strictement privé** » (CAA Nantes, 10 janvier 2020, n° 19NT01470).

---

<sup>31</sup> Le montant de prise en charge des honoraires par la collectivité publique peut être limité par la convention d'honoraire. En l'absence de convention, la collectivité publique peut ne prendre en charge qu'une partie des honoraires lorsque le nombre d'heures facturées ou déjà réglées apparaît manifestement excessif (Art. 7 décret n° 2017-97 du 26 janvier 2017 relatif aux conditions et aux limites de la prise en charge des frais exposés dans le cadre d'instances civiles ou pénales par l'agent public ou ses ayants droit).

Enfin, si la protection fonctionnelle n'est pas applicable aux différends entre un agent public et un supérieur hiérarchique, elle est due lorsque **les actes de ce dernier, par leur nature ou leur gravité, ne peuvent se rattacher à l'exercice normal du pouvoir hiérarchique.**

Dans ces circonstances, **le principe d'impartialité interdit au supérieur hiérarchique de statuer sur la demande de protection fonctionnelle**, quand bien même il serait en principe l'autorité compétente pour prendre une telle décision (**CE, 29 juin 2020, n° 423996, Lebon** s'agissant d'un praticien hospitalier à qui la protection fonctionnelle avait été refusée par le directeur d'un centre hospitalier, alors que le praticien soutenait avoir fait l'objet dans le cadre de son service d'une agression verbale et physique de la part du directeur).

Il en résulte que le principe d'impartialité n'impose pas nécessairement à l'autorité compétente de se déporter lorsqu'elle doit se prononcer sur une demande de protection fonctionnelle dans le cadre de laquelle elle est mise en cause par un agent. C'est à l'autorité d'apprécier, à l'aune du sérieux des accusations qui la visent, s'il y a lieu pour elle de renoncer, au nom de l'exigence d'impartialité, à se prononcer sur la demande de protection fonctionnelle (CAA Bordeaux, 29 décembre 2020, nos 18BX02998, 18BX03001 et 18BX03000).

Dans l'affirmative, un traitement de la demande par le « n + 1 » de la personne en cause pourra être envisagé lorsque ce dernier dispose juridiquement de cette compétence<sup>32</sup>. En l'absence de « n + 1 », par exemple lorsque l'autorité mise en cause est un directeur d'établissement, la compétence pourra revenir à l'autorité tutélaire de l'établissement sous réserve de l'existence d'une disposition normative lui attribuant le traitement des demandes de protection impliquant les dirigeants (l'Agence régionale de santé pour les dirigeants d'établissements hospitaliers ou d'établissements médico-sociaux, le recteur d'académie pour les universités). À défaut de dispositions spécifiques, ce rôle pourrait revenir à l'organe délibérant de l'établissement<sup>33</sup> notamment en vertu de l'existence d'une clause générale de compétence et à la condition du déport du dirigeant mis en cause.

---

<sup>32</sup> AJFP 2021 p. 156 Hiérarchie, harcèlement, impartialité : flottements autour de la protection fonctionnelle dans le cadre du service, Sylvain Niquège, Professeur à l'université de Bordeaux.

<sup>33</sup>Ibid.

## 4. Engager une procédure disciplinaire<sup>34</sup>

### 4.1 Apprécier le caractère fautif du comportement

L'autorité investie du pouvoir disciplinaire (**article L. 532-1 du CGFP**) apprécie, sous le contrôle du juge administratif, si l'acte ou le comportement d'un agent constitue un manquement fautif au regard des obligations auxquelles il est soumis et elle apprécie, en principe, librement s'il y a lieu d'engager ou non des poursuites disciplinaires. Elle tient compte de l'activité exercée, de la profession à laquelle il appartient ou de l'institution dont il relève (**CE, 7 juillet 2004, n° 255136**).

L'**article L. 530-1 du CGFP** dispose que « *toute faute commise par un fonctionnaire [ou un agent contractuel] dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale* ».

Toute faute peut donner lieu à une sanction, qu'elle soit commise dans le cadre de l'exercice des fonctions ou même, dans certaines situations, en dehors du service. En effet, un comportement incompatible avec l'exercice des fonctions ou portant atteinte à la dignité de la fonction, même commis en dehors du service, peut donner lieu à une sanction. Il n'existe pas de définition légale de la faute et par voie de conséquence, de barème de correspondance entre fautes et sanctions. Aussi, l'attention devra être portée sur le **choix de la sanction** qui doit être **proportionnée** aux manquements commis compte tenu de leur gravité.

La faute pouvant entraîner une sanction disciplinaire peut donc être :

- ✓ **Le manquement à l'une des obligations professionnelles** rappelées par le CGFP **et/ou reconnues par la jurisprudence**.

À titre d'exemple, une procédure disciplinaire peut être engagée en cas d'atteinte à la dignité des fonctions et autres agissements fautifs (**article L. 121-1 du CGFP**). Ainsi, les agents publics doivent s'abstenir de comportements qui portent atteinte à la dignité des fonctions occupées, à la considération de leur corps et à la réputation de leur administration. La portée de ce principe de dignité est appréciée au regard de la nature des fonctions exercées par l'agent (**CE, 31 mars 2017, n° 393627**) et de son niveau de responsabilité (**CE, Ass, 13 novembre 2013 n° 347704 ; CE**

---

<sup>34</sup> L'annexe 3 développe plus spécifiquement la procédure disciplinaire applicable aux praticiens hospitaliers et aux personnels enseignants et hospitaliers.



**15 octobre 2020 n° 438488**). Ce principe s'apprécie aussi bien au cours de l'exercice des fonctions qu'en dehors (**CE, 1<sup>er</sup> février 2006, n° 271676**). Sont également compris dans ces agissements fautifs pouvant justifier l'engagement d'une procédure disciplinaire, **l'agissement sexiste** et le **harcèlement sexuel** précédemment définis en partie 1 et contre lesquels les agents publics disposent d'une protection particulière.

- ✓ **La commission d'infractions pénales** : À ce titre, les délits ou crimes prévus dans le code pénal peuvent faire l'objet d'une sanction disciplinaire.

De plus, aux termes de **l'article L. 321-1 du CGFP**, « *nul ne peut avoir la qualité de fonctionnaire si les mentions portées au bulletin n° 2 de son casier judiciaire sont incompatibles avec l'exercice des fonctions.* ». Néanmoins, le fait que le bulletin n° 2 du casier judiciaire de l'agent fasse mention d'une condamnation n'emporte aucune automaticité de révocation de l'agent. L'administration doit apprécier si la nature des faits ayant donné lieu à la condamnation prononcée est incompatible avec les fonctions, au vu de la gravité des faits reprochés et de la nature des missions exercées par l'agent au sein de l'administration.

Le Fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJAIS), ou fichier des délinquants sexuels comportent l'inscription des auteurs d'infractions à caractère sexuel<sup>35</sup>.

Les informations contenues dans ce fichier sont accessibles aux préfets ainsi que certaines administrations de l'État, les maires, les présidents d'établissements publics de coopération intercommunale, les présidents de conseil départemental et les présidents de conseil régional pour les décisions administratives de recrutement, d'affectation, d'autorisation, d'agrément ou d'habilitation concernant des activités ou professions impliquant un contact avec des mineurs ainsi que pour le contrôle de l'exercice de ces activités ou professions<sup>36</sup>.

Ainsi, les faits d'agression sexuelle sur mineur sont évidemment incompatibles avec l'exercice d'une activité dans le secteur de l'animation en qualité d'éducateur. Une sanction de mise à la retraite d'office a ainsi été prononcée à l'encontre d'un enseignant condamné pour avoir, en dehors de son activité, **agressé sexuellement deux mineurs âgés de quatorze ans, lors d'un stage de plongée sous-marine auquel il participait en qualité d'instructeur**, malgré la manière de servir de

---

<sup>35</sup> Articles 706-53-1 à 706-53-12 et R53-8-1 à R53-8-39 du code de procédure pénale.

<sup>36</sup> Article 706-53-7 du code de procédure pénale.

l'intéressé, le fait qu'il ait entamé un suivi psychologique et présenté des excuses auprès des victimes, l'absence de pulsion pédophile et de personnalité perverse établi par l'expertise psychiatrique ainsi que l'absence de facteur de dangerosité ou de risque de récidive (**CE, 18 juillet 2018, n° 401527**).

Aucune disposition juridique n'oblige l'employeur à constater l'existence d'une infraction pénale pour sanctionner disciplinairement un agent auteur d'un comportement fautif. Ainsi, le classement sans suite d'une plainte contre un agent ne fait pas obstacle au prononcé d'une sanction lorsque la matérialité du fait reproché est établie et constitutive d'une faute (**CAA de Bordeaux, 1<sup>er</sup> mars 2021, n° 19BX02653**).

### ➤ Certains faits commis en dehors du cadre professionnel

**Le comportement d'un fonctionnaire en dehors du service** relève de la vie privée. Il **peut constituer une faute disciplinaire si la gravité des faits commis par l'intéressé porte atteinte à l'obligation de dignité**, notamment si les faits ont donné lieu à une condamnation pénale, ou porte atteinte de manière suffisamment grave à la réputation du service auquel celui-ci appartient ou encore révèle un comportement personnel incompatible avec les fonctions exercées (**CE, 15 juin 2005, n° 261691, Rec.**).

**L'article L. 321-1 du CGFP** exige ainsi notamment d'un fonctionnaire qu'il jouisse de ses droits civiques ou encore que les mentions portées au bulletin n° 2 de son casier judiciaire ne soient pas incompatibles avec l'exercice de ses fonctions.

Ainsi, **la condamnation pénale d'un agent public, même pour des faits relatifs à sa vie privée**, peut justifier une sanction disciplinaire allant jusqu'à la révocation dès lors que leur « *gravité est à elle seule incompatible avec l'exercice des fonctions publiques exercées par l'agent*. **Dans cette hypothèse, l'absence de publicité des faits commis par l'agent est indifférente**. *Ce sont les excès commis par l'agent qui se révèlent inconciliables avec le service* »<sup>37</sup>.

S'agissant d'un professeur certifié condamné définitivement en 2009 à dix mois d'emprisonnement avec sursis pour un délit d'agression sexuelle commis sur une mineure âgée de moins de 15 ans en 1996, la sanction de la révocation n'apparaît pas disproportionnée eu égard à l'exigence d'exemplarité qui incombe aux enseignants dans leurs relations avec des mineurs, y compris en dehors du service, nonobstant l'ancienneté des faits et la circonstance que l'intéressé a continué d'exercer ses fonctions longtemps après le prononcé de sa

---

<sup>37</sup> Didier Jean-Pierre : « Errances de la vie privée et poursuites disciplinaires ». JCP A, 2006, n° 50, 1302.

condamnation sans commettre d'autres manquements à ses obligations déontologiques (**CAA Bordeaux, 30 juin 2021, n° 21BX02104**).

S'agissant d'un magistrat sanctionné pour avoir conservé et parfois envoyé des photographies à caractère pornographique représentant des mineurs, obtenues par la voie de messages électroniques ou de forums, le Conseil d'État a considéré qu'« [...] *un magistrat se doit de respecter ses obligations professionnelles, mais aussi de s'abstenir de comportements qui, incompatibles avec l'exercice de ses fonctions, peuvent jeter sur elles le discrédit ; [...] alors même qu'ils ont été commis en dehors du service et sans utiliser les moyens fournis par celui-ci, le garde des sceaux, ministre de la justice, a pu, à bon droit, estimer qu'ils justifiaient une sanction disciplinaire* » (**CE, 26 octobre 2005, n° 278224, rec.**).

**Des faits potentiellement « indignes »,** mais non pénalement répréhensibles et qui n'ont pas fait l'objet de publicité de nature à porter atteinte à l'image de l'administration, **ne sont pas en principe passibles de sanction disciplinaire sauf si, en raison de leur gravité, ces faits sont de nature à porter la déconsidération sur le corps auquel l'agent appartient.**



#### EXEMPLES DE SANCTIONS DISCIPLINAIRES POUR DES FAITS COMMIS EN DEHORS DU CADRE PROFESSIONNEL

- La révocation d'un sous-brigadier de police en raison de mauvaises fréquentations et pour avoir hébergé chez lui un adolescent de moins de 16 ans en fugue, au lieu de le conduire auprès d'un service de police compétent (**CE, 13 juin 1990, n° 112997**)
- La révocation d'un fonctionnaire d'Orange ayant eu une relation sexuelle avec une collègue en situation de vulnérabilité, alors qu'il s'était rendu au domicile de cette dernière dans le cadre de ses fonctions d'assistant social (**CE, 27 mars 2020, n° 427868**)

#### ↳ Prescription des faits

L'article L. 532-2 du CGFP dispose qu'aucune procédure disciplinaire ne peut être engagée **au-delà d'un délai de trois ans** à compter du jour où l'administration a eu une connaissance effective de la réalité, de la nature et de l'ampleur des faits passibles de sanction. **Ce délai est interrompu en cas de poursuites pénales exercées à l'encontre du fonctionnaire jusqu'à la décision définitive de classement sans suite, de non-lieu, d'acquiescement, de relaxe ou de condamnation.** Passé ce délai et hormis le cas où une autre procédure disciplinaire a été engagée à l'encontre de l'agent avant l'expiration de ce délai (hypothèse de l'agent relevant de plusieurs régimes statutaires et donc de procédures disciplinaires distinctes et indépendantes), les faits en cause ne peuvent plus être invoqués dans le cadre d'une procédure disciplinaire.

## 4.2 Engager la procédure disciplinaire sans attendre l'issue de la procédure judiciaire

L'engagement d'une procédure pénale pour les faits reprochés ne fait pas obstacle à l'engagement concomitant d'une procédure disciplinaire. Aucune disposition juridique n'oblige l'employeur à constater l'existence d'une infraction pénale pour sanctionner disciplinairement un agent.

Dès lors que des faits d'une certaine gravité sont établis, **il est recommandé de ne pas attendre l'issue de la procédure pénale pour engager les poursuites disciplinaires afin de tirer dans des délais raisonnables les conséquences des actes commis.**

Comme le rappelle le Défenseur des droits dans le **Rapport relatif à la lutte contre les discriminations et à la prise en compte de la diversité de la société française dans la fonction publique**<sup>38</sup>, « *la procédure de sanction a d'autant plus de sens et d'efficacité qu'elle intervient rapidement. À cet égard, l'existence d'une procédure pénale ne saurait être un prétexte pour retarder la sanction disciplinaire. Certes, il est incontestable qu'une condamnation pénale entraîne souvent une sanction administrative plus lourde. Cependant l'administration ne saurait transférer à la justice la responsabilité de sanctionner, qui lui incombe. De plus, les délais de jugement, a fortiori en cas d'appel, sont tels qu'ils peuvent permettre à un agent d'achever sa carrière sans être sanctionné, par exemple.* »

Les procédures disciplinaires, civiles et pénales sont indépendantes les unes des autres. Cependant **la qualification des faits par le juge pénal s'impose à l'administration comme au juge administratif.**

Le principe juridique de la **présomption d'innocence** notamment garanti par l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui dispose qu'un individu, même suspecté de la commission d'une infraction, « *est présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable* » par la justice, n'est pas méconnu par l'autorité administrative lorsqu'elle se prononce sur l'action disciplinaire sans attendre l'issue d'une procédure pénale ouverte à propos des mêmes faits (**CE, 27 mai 2009, n° 310493**).

*L'autorité investie du pouvoir disciplinaire ne méconnaît pas la présomption d'innocence en se prononçant sur l'action disciplinaire sans attendre l'issue d'une procédure pénale ouverte à propos des mêmes faits : CE, 27 mai 2009, n° 310493.*

---

<sup>38</sup> DGAFF Édition 2021, avec la contribution du Défenseur des droits.

L'administration peut ainsi prendre une sanction avant que l'affaire ne soit jugée au pénal dès lors que « *l'autorité administrative s'est livrée à un examen réel et complet du dossier et a porté une appréciation sur la nature et la gravité des faits reprochés à l'agent avant de prendre à son encontre une sanction administrative* » (CAA Bordeaux, 11 avril 2011, n° 10BX022077).

**L'absence de poursuites pénales n'est pas davantage un obstacle à l'action disciplinaire.** Si l'administration est tenue d'établir la réalité des manquements constatés afin de prononcer une sanction disciplinaire, cette réalité peut être établie à l'aide d'une enquête administrative. Néanmoins, aucune sanction disciplinaire ne peut intervenir sans que l'intéressé ait pu présenter ses observations sur les faits reprochés. L'administration peut obtenir communication des informations recueillies lors de l'enquête judiciaire afin de reprendre la procédure disciplinaire, dans le cas où l'analyse du juge pénal révélerait un fait nouveau.

Lorsque la décision en matière disciplinaire intervient après que le juge pénal se soit prononcé, il incombe à l'autorité disciplinaire, dans le choix de la sanction qu'elle retient, de tenir compte non seulement de la nature et de la gravité des faits répréhensibles, mais aussi de la situation d'ensemble de l'agent en cause, à la date à laquelle la sanction est prononcée, compte tenu, le cas échéant, des éléments recueillis, des expertises ordonnées et des constatations faites par le juge pénal (CE, 27 juillet 2009, n° 313588).

À l'issue de la procédure pénale, le conseil de discipline devra éventuellement être saisi de nouveau pour avis sur une sanction en tenant compte de la situation d'ensemble de l'agent, la décision pénale intervenant plusieurs années après les faits.

### 4.3 Respecter les garanties procédurales de présumé fautif

Quel que soit le groupe de sanction à laquelle appartient la sanction envisagée, aux termes de l'article L. 532-4 du CGFP et de la jurisprudence, **l'agent doit bénéficier des garanties suivantes** : il doit être informé :

- ✓ de l'engagement de la procédure disciplinaire ;
- ✓ de la sanction envisagée de rendre à son encontre (lorsqu'elle est connue) ;
- ✓ de son droit à consulter l'intégralité de son dossier et ses annexes ;
- ✓ à bénéficier de l'assistance du ou des défenseurs de son choix ;

- ✓ à formuler des observations et à connaître les motivations de la sanction prononcée, laquelle doit nécessairement être choisie parmi l'échelle des sanctions disciplinaires concernées.

Au demeurant, la circonstance que le fonctionnaire soit en congé maladie lors de l'engagement de la procédure disciplinaire ne fait pas obstacle à la poursuite de cette procédure et au prononcé de la sanction, y compris si son état mental eût pu justifier un congé de longue de maladie dès lors que, au moment des faits qui lui sont reprochés, il pouvait être considéré comme responsable de ses actes (CAA Nancy 24 juin 2002, n° 98NC02599).

Les trois décrets relatifs à la procédure disciplinaire dans chaque versant de la fonction publique<sup>39</sup> reprennent en grande partie la prescription de ces obligations.

- ✓ **Une mesure d'information non équivoque doit être adressée à l'agent** et indiquer qu'une procédure disciplinaire est susceptible d'être engagée à son encontre ainsi que la nature et la formulation des griefs retenus contre lui (**CE, 10 mars 1989, n° 66319**). L'inexactitude d'une qualification juridique figurant sur la convocation n'est pas de nature à vicier la procédure si les mentions portées sur ladite convocation sont suffisamment claires pour informer l'intéressé de la nature des faits qui lui sont reprochés (**CAA Lyon, 10 octobre 1995, n° 94LY01380**).

Elle peut être distincte de la convocation devant le conseil de discipline ou se confondre avec elle (**CAA Lyon, 3 février 2015, n° 14LY00014**). Dans ce cas, elle doit être effectuée quinze jours au moins avant la date de la réunion, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. Le délai de quinze jours est une formalité substantielle (**CAA Nantes, 10 novembre 1994, n° 94NT00034**). La computation de ce délai s'effectue à compter de la date de retrait du pli recommandé par son destinataire ou à défaut à compter de la date d'avis de passage du facteur (**CAA Marseille, n° 96MA01295**).

- ✓ **L'autorité a l'obligation d'informer l'agent de son droit à obtenir communication de son dossier** ainsi que tous les documents annexes dans un délai suffisant lui permettant de préparer sa défense (**CE, 5 février 2020 n° 433130** précité).

L'information de ce droit à communication porte sur le **dossier individuel de l'agent** qui comporte toutes les pièces intéressant sa situation administrative, enregistrées, numérotées et classées sans

---

<sup>39</sup> Cf. Article 1<sup>er</sup> du décret n° 84-961 du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'État ; Article 4 du décret n° 89-677 du 18 septembre 1989 relatif aux fonctionnaires territoriaux ; Article 1<sup>er</sup> du décret n° 89-822 du 7 novembre 1989 relatif à la procédure disciplinaire applicable aux fonctionnaires relevant de la fonction publique hospitalière.

discontinuité (CE, 9 novembre 1990, n° 57520) mais aussi son **dossier disciplinaire** incluant le rapport des griefs reprochés et l'ensemble des pièces qui fondent la sanction (témoignages, rapport des supérieurs hiérarchiques, coupures de presse, décision de justice, etc.) afin que l'agent puisse formuler toutes les observations qu'il jugera utiles. L'absence au dossier d'une pièce ayant contribué à fonder la sanction entache d'irrégularité la procédure disciplinaire (CE, 8 décembre 1999, n° 204270).

Que la sanction envisagée nécessite ou non la consultation du conseil de discipline, **l'agent doit obligatoirement être informé de son droit à obtenir communication de son dossier et de toutes les pièces qui vont motiver la sanction.**

La communication du dossier à l'agent doit lui permettre de **préparer et d'organiser utilement sa défense**. Il doit donc disposer d'un délai suffisant. Le caractère suffisant du délai dépend des circonstances de l'affaire et est apprécié eu égard au nombre, à la nature et à la complexité des faits et, le cas échéant, à la nécessité de se déplacer pour consulter les documents (CE, 20 janvier 1975, n° 92836 ; CE, 3 juillet 1981, n° 16496).

Ainsi une sanction peut être annulée si la communication du dossier a été incomplète et n'a pas permis à l'intéressé de prendre connaissance avec une précision suffisante des griefs qui lui étaient reprochés, notamment si « *le dossier disciplinaire ne contenait pas l'intégralité du rapport d'enquête originel de vingt pages, mais un simple extrait de dix-huit lignes qui se limitait à un résumé général du comportement reproché* » (CE, 19 juillet 2017, n° 405876). Le fonctionnaire qui fait l'objet d'une procédure disciplinaire doit obtenir communication des procès-verbaux des témoignages recueillis dans le cadre de l'enquête administrative, y compris lorsque celle-ci a été confiée à des corps d'inspection, sauf si leur communication serait de nature à porter gravement préjudice aux personnes qui ont témoigné (CE, 28 janvier 2021, n° 435946, mentionné aux tables).

- ✓ **L'autorité doit informer l'agent de la possibilité de formuler des observations écrites ou orales et de se faire assister par un ou plusieurs défenseurs de son choix (CE, 17 juin 1988, n° 81815).**

**Le défenseur** peut donc être un membre de sa famille, un collègue de travail, un avocat ou encore un représentant syndical. Dans ce dernier cas, il conviendra d'être vigilant au respect du principe d'impartialité dans l'hypothèse où celui-ci aurait vocation à siéger au conseil de

discipline. L'intéressé sera invité à ne pas siéger et à se faire remplacer par son suppléant.

- ✓ La sanction doit être suffisamment **motivée en fait et en droit**.
- ✓ **Ne peuvent être prononcées que les sanctions prévues par la loi.** L'échelle des sanctions est fixée, pour chacun des versants de la fonction publique, par **l'article L533-1 du CGFP**. Les sanctions pécuniaires comme, par exemple, l'amende sont exclus.
- ✓ **Proportionnalité** : Le choix de la sanction tient compte de la **gravité de la faute** en elle-même, du **contexte** de sa commission et plus généralement de **toutes les circonstances qui l'entourent**.

Outre le comportement général de l'intéressé, l'appréciation de la gravité de la faute et le choix de la sanction seront tributaires du niveau hiérarchique des fonctions exercées par l'agent (**CE, 8 juillet 1991, n° 97560**) ; de la nature particulière des fonctions (**CAA Nancy, 14 juin 2007, n° 06NC01090**) ; de l'éventuelle mansuétude du juge pénal sur les faits (**CE, 29 mai 1987, n° 82357**) ; du passif disciplinaire de l'auteur (**CAA Paris, 31 janv. 2006, n° 02PA03349**), du caractère répétitif ou non du comportement répréhensible et du climat dans les relations de travail (**CE, 15 mai 2009, n° 311151**) ou encore des troubles causés dans le fonctionnement du service (**CE, 26 mars 1996, n° 119908**).



### ÉCHELLE DES SANCTIONS DANS LES TROIS VERSANTS DE LA FONCTION PUBLIQUE – ARTICLE L. 533-1 DU CGFP

#### Premier groupe :

- l'avertissement
- le blâme
- l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de trois jours

#### Deuxième groupe :

- la radiation du tableau d'avancement
- l'abaissement d'échelon à l'échelon immédiatement inférieur à celui détenu par l'agent
- l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de quatre à de quinze jours
- le déplacement d'office seulement dans la fonction publique de l'État

#### Troisième groupe :

- la rétrogradation au grade immédiatement inférieur et à l'échelon correspondant à un indice égal ou, à défaut, immédiatement inférieur à celui afférent à l'échelon détenu par l'agent
- l'exclusion temporaire de fonctions de seize jours à deux ans



#### Quatrième groupe :

- la mise à la retraite d'office
- la révocation

**Sanctions susceptibles d'être infligées aux agents contractuels Publics (FPE : article 43-2 du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986<sup>40</sup> ; FPT : article 36-1 du décret n° 88-145 du 15 février 1988 ; FPH : article 39 du décret n° 91-155 du 6 février 1991)**

- l'avertissement
- le blâme
- l'exclusion temporaire pour une durée maximale de trois jours
- L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de quatre jours à six mois pour les agents recrutés pour une durée déterminée et de quatre jours à un an pour les agents sous contrat à durée indéterminée
- le licenciement, sans préavis, ni indemnité de licenciement

**Sanctions susceptibles d'être infligées aux stagiaires de la fonction publique (FPE : article 10 du décret n° 94-874 du 7 octobre 1994 ; FPT : article 6 du décret n° 92-1194 du 4 novembre 1992 ; FPH : article 16 décret n° 97-487 du 12 mai 1997<sup>41</sup>)**

- l'avertissement
- le blâme
- l'exclusion temporaire, avec retenue de la rémunération à l'exclusion du supplément familial de traitement, pour une durée maximale de deux mois
- l'exclusion définitive du service

Les sanctions applicables aux fonctionnaires des deuxièmes, troisièmes et quatrièmes groupes sont obligatoirement soumises à l'avis du conseil de discipline<sup>42</sup>. Pour les agents contractuels et stagiaires, les exclusions de fonctions d'une durée supérieure à trois jours ou définitives et le licenciement nécessitent de consulter obligatoirement le conseil de discipline.

---

<sup>40</sup> Pour la procédure applicable, voir articles 43 à 44 du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986, les articles 36 à 37 du décret n° 88-145 du 15 février 1988 et les articles 39 à 40 du décret n° 91-155 du 6 février 1991.

<sup>41</sup> Pour la procédure applicable, voir les articles 10 à 13 du décret n°94-874 du 7 octobre 1994, l'article 6 du décret n°92-1194 du 4 novembre 1992 et les articles 16 à 20 du décret n°97-487 du 12 mai 1997.

<sup>42</sup> Article 19 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983.

#### 4.4 Les sanctions du premier groupe ne nécessitent pas la consultation obligatoire du conseil de discipline : avertissement, blâme et exclusion temporaire de fonctions d'un maximum de trois jours

L'avertissement et le blâme ont le caractère d'une réprimande et ne sont privatifs d'aucun avantage. Ce sont des sanctions morales atteignant le fonctionnaire dans son honneur.

L'exclusion temporaire de fonctions d'un maximum de trois jours entraîne une retenue de traitement correspondant à la durée de l'exclusion. Elle peut être assortie d'un sursis total ou partiel. Les jours d'exclusion peuvent ne pas être consécutifs, mais doivent porter sur des jours ouvrables et non des jours non ouvrés (CAA Versailles 12 juin 2008, n° 06VE02674).

L'exclusion de fonctions est privative des droits à rémunération, à avancement et à retraite. L'avancement étant accordé en fonction de l'ancienneté du fonctionnaire, c'est-à-dire de la durée des services qu'il a accomplis, la période durant laquelle il a été exclu ne peut naturellement être prise en considération. Il en est de même pour le calcul des droits à pension.

Ces sanctions peuvent être prononcées sans consultation préalable de la commission administrative paritaire siégeant en conseil de discipline. Le fonctionnaire peut consulter son dossier et produire des observations. Même s'il n'est pas obligatoire, un entretien avec l'agent avant la prise de décision de la sanction est possible dans le cadre du principe du contradictoire.

L'avertissement ne doit pas figurer au dossier de l'agent. Sa trace sera conservée dans un registre séparé et, par assimilation avec le blâme, supprimé automatiquement au bout de trois ans. Le blâme et l'exclusion temporaire de fonctions d'un maximum de trois jours figurent au dossier de l'agent jusqu'à leur effacement au bout de trois années (article L533-5 du CGFP).

Ainsi, le ministre de la défense a estimé qu'un blâme était une sanction appropriée à l'égard d'un médecin en chef qui, à l'occasion de l'exercice de ses fonctions de chef d'une antenne de la caisse nationale militaire de sécurité sociale, s'est vu reproché « une attitude et des propos sexistes à l'encontre des personnels féminins » et « une carence patente dans le commandement de son équipe » (CE, 19 juillet 2017, n° 405876 déjà cité).

**Exemple : blâme justifié à l'égard d'un médecin en chef pour attitude et propos sexistes à l'encontre de personnels féminins.**

De même, une exclusion de fonctions de trois jours a été prononcée contre un adjoint technique territorial exerçant les fonctions de gardien de gymnase municipal en raison de son comportement inconvenant avec les adhérentes d'une association sportive qualifié de « *manquements à ses obligations de service et de moralité* », qui nuit « *au bon fonctionnement du service* ». À l'occasion d'une séance photo organisée dans le gymnase mis à la disposition de ses jeunes adhérentes par la mairie, le gardien était alors rentré à plusieurs reprises dans la salle, demandant à regarder les photos, allait et venait dans la salle mais aussi à côté des vestiaires pendant que les adhérentes se changeaient. D'autres faits précédemment sanctionnés pouvaient entrer en ligne de compte par le maire pour fixer le degré de sanction relatif aux faits reprochés (CAA de Bordeaux, 2 novembre 2021, n°19BX02766).

**Les premiers écarts de conduite doivent faire l'objet d'une réponse disciplinaire.** Le fait d'attendre que les fautes s'accumulent pour sanctionner lourdement l'agent comporte le risque d'une annulation par le juge qui peut considérer la sanction est excessive si le passif accumulé par l'agent ne peut être prouvé alors qu'il n'aurait fait l'objet ni d'une sanction du premier groupe, ni même de remontrance.

## 4.5 Les sanctions des groupes deux, trois et quatre de l'échelle des sanctions des fonctionnaires nécessitent la consultation du conseil de discipline

L'avis de l'instance paritaire siégeant en conseil de discipline doit être obligatoirement recueilli lorsqu'est envisagée une sanction des deuxième, troisième ou quatrième groupes des échelles de sanctions des trois versants de la fonction publique. Toute mention d'une sanction disciplinaire du deuxième ou du troisième groupe est supprimée du dossier du fonctionnaire, sur sa demande auprès de l'autorité investie du pouvoir disciplinaire, après dix années de services effectifs à compter de la date de la sanction disciplinaire et à condition qu'une autre sanction ne soit pas intervenue pendant cette période (article L. 533-6 du CGFP).

### 4.5.1 Les sanctions du deuxième groupe : radiation du tableau d'avancement, abaissement d'échelon, exclusion temporaire de fonctions pour une durée de quatre à quinze jours, déplacement d'office

#### ↳ La radiation du tableau d'avancement

Sa durée est limitée à l'année pour laquelle est en vigueur le tableau en question et peut aussi être prononcée comme sanction complémentaire de l'une des

sanctions des deuxième et troisième groupes (**article L. 533-2 du CGFP**). La non-réinscription à un tableau d'avancement ne saurait être regardée comme constituant une radiation du tableau d'avancement ni, d'une manière générale, comme une mesure présentant un caractère disciplinaire.

### ➤ L'abaissement d'échelon à l'échelon immédiatement inférieur

Le fonctionnaire perd le **bénéfice de l'avancement acquis dans son échelon ce qui entraîne essentiellement une diminution de sa rémunération** jusqu'à ce qu'il retrouve son ancien échelon par le jeu de l'ancienneté. Il n'est possible qu'à raison d'un échelon au sein d'une classe et d'un grade déterminé et ne peut faire perdre à un agent le bénéfice d'une promotion au choix. Le fonctionnaire bénéficie, dans son nouvel échelon, de la conservation de l'ancienneté acquise dans l'échelon supérieur avant l'application de la mesure d'abaissement d'échelon.

Ainsi, a été jugé **proportionnée aux faits commis, une sanction d'abaissement d'échelon** prononcée par le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche à l'encontre d'un maître de conférences en archéologie qui a omis, de « *conserver la distance requise et de s'imposer des règles de conduite très strictes* », au cours d'une relation avec une étudiante placée sous son autorité (**CE, 18 décembre 2017, n° 396256**).

**Exemple : Abaissement d'échelon pour un maître de conférences ayant omis, de « conserver la distance requise et de s'imposer des règles de conduite très strictes », au cours d'une relation avec une étudiante.**

Plus précisément, il était reproché à l'agent sanctionné d'avoir été à l'initiative de la relation entretenue avec l'étudiante au cours d'une mission de fouilles archéologiques qu'il dirigeait à l'étranger, et de l'avoir invitée à de nombreuses reprises « ... *dans sa chambre la nuit pour de longues conversations personnelles et que, au cours de ces rencontres, s'il n'y a pas eu de relations sexuelles, certains [de ses] gestes ont dépassé le cadre d'une relation amicale* ».

### ➤ L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de quatre à quinze jours

L'exclusion de fonctions est privative des droits à rémunération, à avancement et à retraite. L'avancement étant accordé en fonction de l'ancienneté du fonctionnaire, c'est-à-dire de la durée des services qu'il a accomplis, la période durant laquelle il a été exclu ne peut naturellement être prise en considération. Il en est de même pour le calcul des droits à pension.

L'exclusion temporaire peut être assortie d'un sursis total ou partiel (article L533-3 du CGFP). Si, dans le délai de cinq ans après le prononcé de la sanction intervient une sanction des deuxième ou troisième groupes, le sursis est révoqué (article 66 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984).

Si aucune sanction disciplinaire autre que le blâme ou l'avertissement n'a été prononcée durant ces cinq années, le fonctionnaire est dispensé définitivement de l'accomplissement de la partie de sanction pour laquelle il a bénéficié du sursis.

L'agent exclu de ses fonctions pour motif disciplinaire ne peut être suspendu de ses mandats représentatifs et syndicaux (CE, 5 février 2016, n° 396431).

Une exclusion temporaire de fonctions d'une durée de six jours a été jugée insuffisante pour sanctionner un agent de maîtrise qui a tenu envers certains agents de son service des propos constituant un manque de respect, a fait une gestion discriminatoire du personnel de service, a tenu des propos humiliants à certains agents en présence de tiers et fait preuve d'attitude misogyne à l'égard des femmes de son service et de contestation de la hiérarchie féminine. La cour administrative d'appel a estimé que la sanction d'exclusion temporaire de fonctions d'une durée de deux ans, initialement envisagée par l'autorité disciplinaire constituait une sanction proportionnée compte tenu de la gravité des faits et malgré les difficultés auxquelles l'intéressé était confronté dans la gestion de son service (CAA Versailles, 19 février 2015, n° 13VE03502).

**Exemple : insuffisance d'une sanction d'exclusion temporaire de fonctions de six jours pour des propos humiliants en présence de tiers, une attitude misogyne à l'égard des femmes de son service et la contestation de la hiérarchie féminine.**

#### ➤ Le déplacement d'office (applicable seulement dans la fonction publique de l'État)

La notification d'une sanction de déplacement d'office doit être suivie le plus rapidement possible d'une décision portant affectation de l'intéressé. Il convient de distinguer le déplacement d'office du changement d'affectation et de la mutation d'office dans l'intérêt du service lesquelles ne sont pas des mesures disciplinaires.

Constituent des déplacements d'office à caractère disciplinaire : une affectation à un emploi correspondant à une situation administrative et à une rémunération différente de celle du fonctionnaire ou encore le retrait d'une part importante des attributions du fonctionnaire sans perte de salaire (CE, 16 février 1996,

n° 138771). Dans cette hypothèse, la mesure doit être soumise au respect de la procédure disciplinaire.

Un inspecteur des douanes exerçant les fonctions de chef de la surveillance douanière au sein de la brigade de surveillance extérieure d'un grand aéroport parisien a été **sanctionné par un déplacement d'office** pour avoir adopté une **attitude familière avec certains agents de son service à qui il donnait des surnoms et pour avoir tenu des propos grossiers et s'être livré une fois à des gestes et tenu des propos inappropriés à connotation sexuelle à l'égard d'une agente.**

**Exemple : déplacement d'office d'un inspecteur des douanes justifié pour attitude familière avec certains agents de son service, propos grossiers, gestes et propos à connotation sexuelle à l'égard d'une agente.**

La Cour administrative d'appel a estimé que cette sanction était **proportionnée tant au regard des faits émanant d'un agent en situation d'autorité et dépositaire de la force publique que pour un comportement inapproprié à l'égard d'une collègue (CAA Versailles, 20 octobre 2015, n° 14VE00480).**

#### **4.5.2 Les sanctions du troisième groupe : rétrogradation et exclusion temporaire de fonctions pour une durée de trois mois à deux ans**

- **La rétrogradation au grade immédiatement inférieur et à l'échelon correspondant à un indice égal ou, à défaut, immédiatement inférieur**

La rétrogradation a pour effet de **placer le fonctionnaire dans le grade immédiatement inférieur à celui dont il était titulaire**, au même échelon ou à défaut à l'échelon inférieur le plus proche de celui qu'il détenait au jour de la notification de la sanction.

La rétrogradation ne peut avoir lieu **qu'au sein d'un même corps**. Il en résulte que la rétrogradation ne peut être prononcée que lorsque le corps d'appartenance du fonctionnaire comporte plusieurs grades et si le fonctionnaire occupe un grade d'avancement (**CE, 18 octobre 1995, n° 120349**). La jurisprudence admet que la rétrogradation puisse porter sur la classe détenue par l'agent (**CE, 15 décembre 1995, n° 125003**), s'agissant des grades subdivisés en classes.

Le fonctionnaire rétrogradé est considéré comme n'ayant jamais été promu au grade dont il est déchu. Sa carrière est reconstituée fictivement dans le nouveau grade, compte tenu de l'ancienneté acquise dans le grade supérieur.

Ainsi, une **sanction de rétrogradation** a été confirmée à l'encontre d'un **agent ayant fait subir à des agents placés sous son autorité des « faits répétés de harcèlement sexuel »**. De plus, les mesures de changement d'attributions et de lieu de travail prise antérieurement à son égard *« ont été décidées dans l'intérêt du service et n'ont pas constitué une sanction disciplinaire déguisée »* (TA Nancy, 25 juin 2002, n° 012155, AJDA 2002. 930).

Sanction de **rétrogradation et changement d'attributions et de lieu de travail** d'un agent ayant fait subir à des agents placés sous son autorité des **« faits répétés de harcèlement sexuel »**.

#### ➤ L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de trois mois à deux ans

L'exclusion temporaire de fonctions peut être **assortie d'un sursis (article L. 533-3 du CGFP)**. Celui-ci ne peut avoir pour effet, dans le cas de l'exclusion temporaire de fonctions du troisième groupe de ramener la durée de cette exclusion à moins d'un mois.

L'intervention d'une sanction disciplinaire du deuxième ou du troisième groupe pendant une période de cinq ans après le prononcé de la sanction entraîne la révocation automatique du sursis. En revanche, si aucune sanction disciplinaire autre que l'avertissement ou le blâme n'a été prononcée durant cette même période à l'encontre de l'intéressé, celui-ci est dispensé définitivement de l'accomplissement de la partie de la sanction pour laquelle il a bénéficié du sursis.

L'objet du sursis est de prévenir toute récidive. L'automatisme de la révocation du sursis permet d'affermir la certitude, dans l'esprit de l'agent public, qu'il lui sera infligé une sanction sévère en cas de récidive. Elle est donc un outil de prévention sans être un obstacle à la personnalisation des peines (**CE, 5 juillet 2013, n° 368085**).

Ainsi qu'il a été précisé plus haut, l'exclusion temporaire de fonctions est privative des droits à rémunération, avancement et retraite. Elle ne constitue pas une privation d'emploi au sens du code du travail, ouvrant droit à des allocations chômage. En effet, au terme de la période d'exclusion, l'agent a droit à réintégrer son emploi (**CE, 29 janvier 2003, n° 227770**).

L'agent exclu de ses fonctions pour motif disciplinaire ne peut, pour autant, être suspendu de ses mandats représentatifs et syndicaux (CE, 5 février 2016, n° 396431).

L'exclusion temporaire de fonctions ne fait pas obstacle à l'exercice par l'agent d'une autre activité durant sa période d'exclusion, même si ce dernier ne perd pas sa qualité de fonctionnaire (CAA Paris, 23 septembre 1999, n° 98PA00969 : ne perd pas sa qualité de fonctionnaire l'agent exclu temporairement de ses fonctions qui durant cette période a exercé une activité professionnelle, en qualité d'intérimaire ou de contractuelle employée par la société Manpower). Cependant, le fonctionnaire exclu doit veiller à ce que sa nouvelle activité privée soit compatible avec sa qualité de fonctionnaire et respecter les règles déontologiques relatives aux prises illégales d'intérêts.

Le fonctionnaire, qui peut être remplacé compte tenu des perturbations dans le service occasionnée par la durée de l'exclusion, conserve le droit d'être réintégré dès l'expiration de la période d'exclusion temporaire. Toutefois la réintégration de l'intéressé peut être opérée dans une autre résidence administrative si son ancien poste n'est plus disponible et s'il n'existe pas, dans son ancienne résidence, d'emploi de son grade dans lequel il puisse être réintégré.

Une **exclusion temporaire de fonctions d'un an assortie d'un sursis de six mois a été jugée insuffisante pour sanctionner** un agent des services hospitaliers employé en qualité de brancardier dans un centre hospitalier auteur d'**une atteinte sexuelle avec violence, contrainte et menace ayant entraîné une incapacité de travail de plus de huit jours, sur la personne d'une de ses collègues**, avec laquelle il avait entretenu une relation privée, même si les faits ont été commis hors service (CE, 7 mai 1997, n° 178496). Le Conseil d'État a confirmé la sanction de révocation initialement envisagée à rebours de l'avis de l'instance disciplinaire de recours.

**Exemple : Insuffisance d'une exclusion temporaire de fonctions d'un an dont six mois avec sursis d'un agent des services hospitaliers pour des faits d'atteinte sexuelle avec violence, contrainte et menace ayant entraîné une incapacité de travail de plus de huit jours, sur la personne d'une de ses collègues.**



### 4.5.3 Les sanctions du quatrième groupe : mise à la retraite d'office et révocation

Ces sanctions entraînent l'exclusion définitive du service.

#### ↳ La mise à la retraite d'office

La sanction disciplinaire de la mise à la retraite d'office ne constitue **pas une décision de mise en retraite proprement dite mais une décision de radiation des cadres**.

En effet, compte tenu de la règle selon laquelle la liquidation d'une pension empêche d'acquérir des droits à pension dans un autre régime (**article L. 161-22-1 A du code de la sécurité sociale**), l'administration ne saurait obliger un assuré à prendre sa retraite s'il ne le souhaite pas, sans quoi il perdrait une chance de parfaire sa durée d'assurance « tous régimes » en reprenant une activité dans un autre régime.

Tout agent souhaitant bénéficier d'une pension de retraite doit donc en faire la demande conformément à **l'article D. 20 du code des pensions civiles et militaires de retraite** (CPCMR). Au demeurant, la pension n'est octroyée que si l'agent remplit les conditions d'attribution de la pension, en termes de constitution du droit à pension (**article L. 4 et s. du CPCMR**) et d'ouverture du droit à pension (**article L. 24 et s. du CPCMR**) et non du fait de la mise à la retraite d'office elle-même.

De ce fait, la décision de sanction ne saurait préjuger ni de la reconnaissance effective du droit à pension, ni des modalités de liquidation de la pension, ces dernières n'étant déterminées que par l'arrêté de concession de la pension du service des retraites de l'État (**article R. 4 du CPCMR**). En conséquence, la sanction de mise à la retraite d'office n'a de sens, au regard de son appellation, que lorsque l'agent ainsi sanctionné est à même de pouvoir demander la liquidation de sa pension avec jouissance immédiate, y compris de manière anticipée.

Le juge administratif a précisé toutefois que la sanction de mise à la retraite d'office ne peut être prononcée que si le fonctionnaire justifie de la condition d'ancienneté de services effectifs valables pour l'ouverture des droits à pension, même s'il n'a pas atteint l'âge requis pour l'entrée en jouissance de la pension, qui est alors différée (**CE, 9 février 1979, n° 04476**).

Une **sanction de mise à la retraite d'office a été considérée proportionnée** à la gravité des fautes commises par un enseignant qui, en dehors de son activité, a **agressé sexuellement deux mineurs âgés de quatorze ans, lors d'un stage de plongée sous-marine auquel il participait en qualité d'instructeur**, malgré la

manière de servir de l'intéressé, le fait qu'il ait entamé un suivi psychologique et présenté des excuses auprès des victimes, l'absence de pulsion pédophile et de personnalité perverse établi par l'expertise psychiatrique ainsi que l'absence de facteur de dangerosité ou de risque de récidive (**CE, 18 juillet 2018, n° 401527**).

**Exemple : mise à la retraite d'office justifiée pour un enseignant ayant lors d'un stage de plongée sous-marine en dehors de son activité auquel il participait en qualité d'instructeur, agressé sexuellement deux mineurs de quatorze ans.**

Le juge a considéré **l'exigence d'exemplarité et d'irréprochabilité qui incombe aux enseignants dans leurs relations avec des mineurs, y compris en dehors du service et le lien de confiance qui doit unir les enfants et leurs parents aux enseignants du service.**

### ➤ La révocation

**La révocation entraîne l'exclusion définitive du service.** Les **articles L. 58 et L. 59 du code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR)** relatifs à la suspension des droits à pension ont été abrogés par **l'article 65 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.**

Trois types de situations peuvent se présenter :

- ✓ la révocation intervient alors que le fonctionnaire remplit les conditions d'âge et d'ancienneté requises par **l'article L. 25 du CPCMR** pour bénéficier d'une pension : celle-ci lui est immédiatement versée ;
- ✓ l'intéressé dispose de l'ancienneté nécessaire pour bénéficier d'une pension en qualité de fonctionnaire : le versement de sa pension est différé jusqu'au jour où il atteindra l'âge prévu pour la retraite des fonctionnaires du corps auquel il appartient ;
- ✓ le fonctionnaire ne remplit pas les conditions requises pour bénéficier d'une pension de retraite : il ne peut prétendre ni à une pension, ni à une rente viagère. Il est, en vertu de **l'article L. 65 du CPCMR**, affilié rétroactivement au régime général d'assurance vieillesse et à l'IRCANTEC. S'il ne peut prétendre à une telle affiliation pour tout ou partie de ses services, il a droit, alors, au remboursement direct et immédiat de retenues subies sur son traitement pendant la période correspondante.

Ainsi, a été confirmée la révocation d'un fonctionnaire d'Orange ayant eu une relation sexuelle avec une salariée de la même entreprise en situation de vulnérabilité au domicile de cette dernière. Celle-ci était en attente de reprise

d'activité dans le cadre d'un mi-temps thérapeutique après un congé de longue maladie pour état dépressif. L'auteur des faits était notamment chargé, dans le cadre de ses fonctions d'assistant social d'entreprise, de l'accompagner en vue de sa reprise d'activité. Malgré la manière de servir de l'intéressé, la sanction de révocation n'était pas disproportionnée par rapport à la gravité de la faute commise (CE, 27 mars 2020, n° 427868).

**Exemple : révocation justifiée d'un fonctionnaire d'Orange qui, dans le cadre de ses fonctions d'assistant social, a eu une relation sexuelle avec une collègue en situation de vulnérabilité (à son domicile).**

#### 4.5.4 La saisine du conseil de discipline

La procédure de consultation de cette instance paritaire est fixée, pour chacun des versants de la fonction publique, par le **décret n° 84-961 du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'État**, le **décret n° 89-677 du 18 septembre 1989 relatif aux fonctionnaires territoriaux** et le **décret n° 89-822 du 7 novembre 1989 relatif à la procédure disciplinaire applicable aux fonctionnaires relevant de la fonction publique hospitalière**.

L'instance paritaire siégeant en conseil de discipline est saisie par un **rapport émanant de l'autorité ayant pouvoir disciplinaire**<sup>43</sup>. Cette autorité peut selon les cas être le ministre, l'autorité territoriale ou le directeur d'établissement hospitalier. Au niveau de la fonction publique de l'État, le pouvoir de prononcer les sanctions du premier groupe est généralement délégué aux autorités déconcentrées.

Ce rapport doit indiquer clairement **les faits reprochés** au fonctionnaire et préciser les **circonstances** dans lesquelles ils se sont produits. Le conseil peut être valablement saisi par un rapport qui ne retient que certains griefs formulés contre le fonctionnaire.

Le rapport disciplinaire signé par l'autorité hiérarchique **présente généralement l'agent** (grade, âge, fonctions, ancienneté dans la collectivité...), **l'historique disciplinaire** ou des **rappels à l'ordre** le cas échéant, les **faits reprochés** décrits avec précision, la **qualification de la faute** (par exemple : ces faits constituent un manquement au devoir de probité de l'agent / créent une rupture de confiance / sont inacceptables compte tenu du contexte, des fonctions exercées...) et la **sanction envisagée** par l'autorité.

---

<sup>43</sup> Article 2 du décret n° ~~84-961~~ du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'État, [Article L532-9](#) du CGFP relatif aux fonctionnaires territoriaux et Article L532-13 relatif aux fonctionnaires relevant de la fonction publique hospitalière.

L'absence de communication du rapport avant la séance n'est pas de nature à entacher d'irrégularité la procédure si ce rapport se borne à résumer le contenu des pièces du dossier, dont l'agent a pu prendre connaissance, les faits qui lui sont reprochés et les arguments qu'il a développés pour sa défense (**CE, 15 novembre 1991, n° 117639**).

Le fonctionnaire est convoqué devant le conseil de discipline **quinze jours au moins avant la date de la réunion, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception**. L'administration doit faire parvenir la convocation au domicile légal du fonctionnaire, à défaut d'indication de changement d'adresse (**CE, 13 mars 1963, commune de Tournay, p. 163 ; CE, 13 mars 1996, n° 94427**).

La convocation doit indiquer les griefs retenus à l'encontre du fonctionnaire. L'omission d'un des griefs n'entache pas d'irrégularité la procédure s'il est établi que l'intéressé a eu connaissance avant la réunion du conseil de discipline de l'ensemble des faits qui lui étaient reprochés, qu'il a pu consulter l'intégralité de son dossier et a pu bénéficier d'un délai suffisant pour préparer sa défense (**CE, 27 janvier 1997, n° 144994**).

L'administration peut de sa seule initiative modifier la date de la réunion du conseil de discipline (**CE, 29 mars 1993, n° 94126**).

Le fonctionnaire **peut demander le report à une seule reprise** de la date du conseil de discipline. Le conseil doit se réunir à la date initialement fixée afin de se prononcer sur cette demande. La décision est prise à la majorité des membres présents (**CE, 31 mai 1972, n° 80540**). La décision refusant le report n'a pas à être motivée (**CAA Lyon, 10 juillet 1996, n° 95LY01879**).

Si la demande est tardive du fait de la négligence du fonctionnaire, le conseil peut, sans méconnaître les droits de la défense, statuer au fond à la date de la convocation (**CE, 21 décembre 1994, n° 119180**). Un délai raisonnable doit séparer la date de communication du dossier de celle de la réunion du conseil de discipline.

#### **4.5.5 La réunion du conseil de discipline : déroulement et délibération**

##### **↳ Le déroulement de la séance du conseil de discipline**

En début de séance, le président porte à la connaissance des membres du conseil les **conditions dans lesquelles le fonctionnaire poursuivi** et, le cas échéant, son ou ses défenseurs ont exercé leur **droit à communication** intégrale du dossier individuel et des documents annexes.

La **lecture en séance du rapport de saisine** du conseil de discipline<sup>44</sup> est prévue par l'**article 5 du décret n° 84-961 du 25 octobre 1984**. La lecture de ce rapport ne peut être regardée, en elle-même, comme une garantie dont la seule méconnaissance suffirait à entacher d'illégalité la décision prise à l'issue de la procédure disciplinaire, c'est le cas lorsque le rapport est communiqué antérieurement à la séance à l'intéressé, lequel a été ainsi mis en mesure de se défendre sur l'ensemble des griefs formulés à son encontre (**CE, 12 février 2014, n° 352878**).

Les **observations écrites** éventuellement présentées par le fonctionnaire sont lues en séance. L'administration n'est pas tenue de faire assurer elle-même la lecture de ces observations dès lors que l'agent et son conseil n'ont pas été privés de la faculté de lire, résumer ou commenter eux-mêmes les documents écrits déposés (**CAA Lyon, 10 octobre 1995, n° 94LY01380**). Le fonctionnaire et son défenseur peuvent à tout moment de la procédure, demander au président **l'autorisation d'intervenir pour présenter leurs observations**. Ils peuvent demander au conseil de renvoyer l'affaire à une nouvelle réunion.

**Le conseil entend séparément chaque témoin cité.** Le fonctionnaire mis en cause peut demander à citer des témoins qui seront entendus en séance mais peut aussi produire des témoignages écrits. Aucune disposition n'impose que les témoins prêtent préalablement serment et que leur déposition figure au procès-verbal de séance (**CE, 18 mars 1988, n° 70221**). À la demande d'un membre du conseil, du fonctionnaire poursuivi ou de son ou de ses défenseurs, le président peut décider une nouvelle audition d'un témoin déjà entendu. Le fait d'appeler simultanément les témoins cités par l'administration et de les faire témoigner en présence l'un de l'autre au cours de la séance constitue une irrégularité. Toutefois, la décision n'est entachée d'irrégularité que si cette méconnaissance de la règle prive effectivement l'agent de la garantie qui s'attache à la sincérité des témoignages, eu égard aux fonctions exercées par les témoins à l'origine de la citation et à la teneur de leurs propos (**CE, 20 juillet 2021, n° 445843**).

**Le fonctionnaire poursuivi doit avoir été mis à même d'assister à l'audition des témoins** entendus par le conseil de discipline (**CE, 7 mars 2005 n° 251137**).

Au cours de débats, **il ne peut être fait état d'éléments qui ne figurent pas au dossier de l'intéressé** (**CE, 28 avril 1961, Fraunié**, p. 1077). Cependant la procédure n'est pas irrégulière si l'intéressé a été mis en demeure de s'expliquer sur les griefs nouveaux formulés à son encontre lors de la séance (**CE, 30 septembre 1983, n° 29318 ; CE, 8 octobre 1990, n° 107762**).

---

<sup>44</sup> [Article 5](#) du décret n° 84-961 du 25 octobre 1984 précité ; [Article 6](#) du décret n° 89-822 du 7 novembre 1989 précité et [Article 9](#) du décret n° 89-677 du 18 septembre 1989 précité.

Il ne peut être fait état lors de la séance d'éléments qui ne figurent pas au dossier de l'intéressé sauf si celui-ci a été mis en demeure de s'expliquer sur les griefs nouveaux formulés à son encontre.

S'il ne se juge pas suffisamment éclairé sur les faits, **le conseil de discipline peut ordonner une enquête à la majorité des membres présents**. Il convient que l'impartialité de la personne désignée pour cette enquête ne soit pas susceptible d'être mise en doute.

Le fonctionnaire et son ou ses défenseurs doivent être invités à **présenter d'ultimes observations** avant que le conseil ne commence à délibérer.

### ➤ Le conseil de discipline délibère et vote à huis clos

Ne peuvent prendre part au **vote que les membres du conseil qui ont assisté à l'ensemble de la discussion** (à l'exclusion du ou des membres du conseil arrivés en retard au cours de la discussion).

Le président du conseil met aux voix la proposition de sanction la plus sévère parmi celles qui ont été exprimées lors du délibéré. Si cette proposition ne recueille pas l'accord de la majorité des membres présents, il met aux voix les autres sanctions figurant sur l'échelle des sanctions en commençant par la plus sévère après la sanction proposée jusqu'à ce que l'une d'elles recueille un tel accord.

Le président n'est pas tenu de mettre aux voix une sanction moins sévère dès lors qu'une proposition de sanction a recueilli la majorité des voix (**CE, 10 juin 1992, n° 97304**).

**La proposition ayant recueilli l'accord de la majorité des membres présents doit être motivée et transmise par le président du conseil à l'autorité ayant le pouvoir disciplinaire.**

Le conseil de discipline doit se prononcer **dans le délai d'un mois à compter du jour où il a été saisi** par le rapport de l'autorité ayant pouvoir disciplinaire. Ce délai est porté à deux mois lorsqu'il est procédé à une enquête en tenant également compte de la durée correspondant au renvoi de l'affaire à une nouvelle réunion si ce renvoi a été demandé. Ce délai n'est pas prescrit à peine de nullité (**CE, 20 janvier 1989, n° 88635**).

Dans l'hypothèse où aucune proposition soumise au conseil, y compris celle consistant à ne pas proposer de sanction, n'obtient l'accord de la majorité des membres présents, le conseil est considéré comme ayant été consulté (**CE, 23 décembre 1988, n° 79627**).

**L'avis doit être motivé (article L. 532-5 du CGFP) et transmis** par le président à l'autorité disposant du pouvoir disciplinaire. La motivation doit contenir les motifs de droit et de fait relatifs au cas du fonctionnaire (**CE, 27 avril 1994, n° 106760**).

**L'administration n'est pas liée par l'avis du conseil de discipline.** L'administration peut consulter à nouveau un conseil de discipline dont l'avis a été ambigu (**CE, 29 mars 1985, n° 51089**), par exemple lorsqu'il a proposé une sanction inapplicable : rétrogradation d'un agent du grade de début du corps.

**Le procès-verbal de séance** doit être adressé dans le mois qui suit le conseil de discipline aux membres qui étaient présents. Le conseil de discipline doit être informé des motifs qui ont conduit l'autorité ayant le pouvoir disciplinaire à prendre une sanction dans deux cas : lorsqu'une sanction autre que celle proposée par le conseil a été prononcée et lorsqu'une sanction a été infligée alors qu'aucune proposition de sanction (y compris celle consistant à ne pas prononcer de sanction) n'avait obtenu l'accord de la majorité des membres présents.

La communication à l'intéressé de l'avis du conseil de discipline n'est pas obligatoire (**CE, 21 juin 1996, n° 153920**) mais elle peut être faite sur demande du fonctionnaire.

## **4.6 Veiller à la régularité et à l'exécution de la décision de sanction**

Préalablement à l'édition de la sanction, l'autorité disciplinaire doit procéder à l'analyse globale de tous les éléments du dossier afin d'apprécier de la façon la plus objective possible la gravité de la faute et le niveau de sanction adéquat.

Cela implique de prendre en considération l'ensemble des éléments de contexte d'un dossier disciplinaire, depuis l'examen de la manière de servir de l'agent durant sa carrière, de son grade et de son niveau dans la hiérarchie, jusqu'à l'avis du Conseil de discipline et une éventuelle cessation par l'intéressé d'un comportement fautif une fois celui-ci découvert. Cette démarche permet de sécuriser la sanction sous le contrôle du juge administratif qui peut censurer toute sanction disproportionnée (**CE, Assemblée, 13 novembre 2013, Dahan, n° 347704**).

**La sanction doit être suffisamment motivée en fait et en droit** : elle doit contenir l'expression des raisons de fait et de droit pour lesquelles elle est infligée (**article L. 532-5 du CGFP** ; voir aussi **CE, 16 décembre 1996, n° 153100**).

La **sanction** prononcée par l'autorité ayant pouvoir disciplinaire est **immédiatement exécutoire** à compter de sa notification. Elle ne peut être rétroactive.

Le placement d'un agent en congé pour maladie ne fait obstacle ni à l'exercice de l'action disciplinaire à son encontre ni à l'entrée en vigueur d'une sanction de révocation pendant ce congé pour maladie (**CE, 6 juillet 2016, n° 392728**). En revanche, en raison de divergences jurisprudentielles entre cours administratives d'appel, il semble prudent de différer l'entrée en vigueur des sanctions d'exclusions temporaires de fonctions au terme du congé de maladie de l'agent sanctionné.

Enfin, depuis la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique (articles 32 et 94 – XI), l'agent sanctionné ne peut plus saisir la commission de recours qui existait au sein de chaque Conseil supérieur des trois versants de la fonction publique. **L'agent qui conteste la sanction pourra, outre l'exercice d'un recours gracieux ou hiérarchique, porter directement son recours devant la juridiction administrative.**

## 4.7 La publicité de la décision de sanction

**La sanction est notifiée au fonctionnaire par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.** La lettre recommandée ou l'arrêté de sanction précise au fonctionnaire les différentes voies de recours dont il dispose et les délais pour les mettre en œuvre.

La sanction est une mesure prise en considération de la personne qui porte un jugement sur son comportement. La protection de la vie privée de l'agent sanctionné fait obstacle à sa publicité.

La victime présumée n'étant pas partie à l'instance disciplinaire, aucune disposition ne prévoit son information à l'égard de la décision de sanction qui constitue une décision individuelle notifiée seulement à la personne sanctionnée.

Toutefois, pour les besoins de la prévention en matière disciplinaire, la loi autorise l'autorité investie du pouvoir disciplinaire dans la fonction publique de l'État comme dans la fonction publique territoriale de rendre publics, après avis du conseil de discipline, la décision portant sanction et ses motifs (**article L533-4 du CGFP**).

Afin de manifester l'effectivité de la réponse disciplinaire en matière de violences sexistes et sexuelles, la mise en œuvre de cette disposition peut s'avérer opportune **en vue de porter l'existence de la sanction à la connaissance**



de l'agent public dont la qualité de victime a été établie. De nombreuses réclamations de victimes portées à la connaissance du Défenseur des droits montrent en effet qu'elles ignorent généralement les suites disciplinaires accordées au signalement<sup>45</sup>.

## 5. Réprimander l'auteur des faits / faire un rappel à l'ordre collectif du service

Une **réprimande ou une mise en garde** qui se limite à prévenir le fonctionnaire que son comportement l'expose à des sanctions s'il ne le modifie pas, constitue **une déclaration d'intentions qui n'est pas de nature à faire grief et qui a le caractère d'une mesure d'ordre intérieur**, non susceptible de recours (CE, 27 juillet 1984, n° 44576).

Ce traitement peut constituer une réponse si le niveau de gravité de certains comportements ne semble pas suffisant pour diligenter une action disciplinaire ou si la matérialité des faits ne permet pas de déclencher une procédure disciplinaire.

Il peut en aller ainsi pour toutes remarques et blagues sexistes, incivilités, marques de mépris, interpellations familières, formes de séduction non souhaitées, réflexions malveillantes liées au sexe, à l'apparence physique ou aux aptitudes, courriels, messages et affichages déplacés, etc.

La réitération de comportements inappropriés, alors même que l'agent a été « prévenu », constitue du reste une circonstance susceptible de renforcer la sévérité de la sanction envisagée.

La réprimande ne doit pas prendre le caractère d'un avertissement, sanction du premier groupe de l'échelle des sanctions, ni de tout autre sanction qui serait qualifiée de sanction déguisée.

Si l'administration peut assurer une traçabilité écrite de ces faits (lettre à l'agent, message électronique), la réprimande ne doit en aucun cas être versée ni même rappelé dans le dossier individuel de l'agent au risque d'être considérée comme une sanction déguisée (CE, 22 septembre 1997 n° 167474).

---

<sup>45</sup> Décision du Défenseur des droits n°2021-065 du 12 avril 2021.

La confusion qui peut exister entre la réprimande et la sanction d'avertissement, lesquelles produisent des effets identiques par leur caractère symbolique et sans conséquence directe sur la situation de l'intéressé, doit conduire à privilégier l'avertissement qui dispose d'une certaine solennité et présente une plus grande sécurité juridique par le bénéfice des droits de la défense qu'il procure à l'agent.

Le cas échéant, un **rappel au règlement plus général visant l'ensemble du service** peut être utile pour prévenir le développement de comportements susceptibles de créer un climat de travail que la cour d'appel d'Orléans a qualifié de « *harcèlement environnemental ou d'ambiance* » assimilable au harcèlement sexuel dans la mesure où, sans être directement visée, la victime subit les provocations et blagues obscènes et vulgaires qui lui deviennent insupportables (CA Orléans, n° 15/02566, 7 février 2017).

**Le « harcèlement environnemental ou d'ambiance » assimilable au harcèlement sexuel peut engager la responsabilité de l'administration dans la mesure où « sans être directement visée, la victime subit les provocations et blagues obscènes et vulgaires qui lui deviennent insupportables »**

Plus généralement, les encadrants de tout niveau hiérarchique doivent être formés à la prévention et à la lutte contre les violences sexistes et sexuelles ainsi que l'impose l'accord relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes dans la fonction publique signé le 30 novembre 2018. Il s'agit également de les sensibiliser au rôle préventif qu'ils doivent exercer au titre de leurs fonctions d'organisation du service au travers d'actions de communication et de dialogue afin de créer ou rétablir un environnement de travail respectueux de chacun.

## 6. Autres mesures dans l'intérêt du service susceptibles d'être prises dans certaines situations spécifiques

À l'exemple de la mutation dans l'intérêt du service, les mesures prises dans l'intérêt du service telles que le refus de titularisation, le non renouvellement d'un contrat à durée déterminée ou le retrait d'un emploi fonctionnel ne doivent pas constituer une modalité de réponse à la commission d'une faute se substituant à la procédure disciplinaire.

Lorsque de telles mesures sont envisagées, elles doivent en effet être motivées par le seul souci de préserver le bon fonctionnement du service, au risque d'être qualifiées de sanctions déguisées. Toutefois, des considérations relatives à la personne peuvent être à l'origine de la perturbation occasionnée au service<sup>46</sup>. Dans cette hypothèse, l'agent qui en est l'objet doit bénéficier des garanties du principe du contradictoire (proches de celles applicables en matière disciplinaire).

## 6.1 Ne pas titulariser un fonctionnaire stagiaire

L'autorité de nomination peut refuser la titularisation **d'un fonctionnaire stagiaire ou élève**. À la suite de son recrutement ou dans le cadre de la formation qui lui est dispensée, un agent public qui n'est pas encore titulaire se trouve dans une situation probatoire et provisoire. Si les dispositions sur la suspension à titre conservatoire et l'engagement d'une procédure disciplinaire constitue toutefois la procédure de droit commun en cas de faute du fonctionnaire stagiaire ou élève, il importe de rappeler que la titularisation n'est pas un droit mais seulement une faculté et une décision expresse de titularisation est nécessaire (CE, 10 décembre 2018, n° 416596).

La décision de ne pas titulariser l'agent en fin de stage se fonde sur l'appréciation portée par l'autorité compétente sur l'aptitude de celui-ci à exercer les fonctions auxquelles il peut être appelé et, de manière générale, **sur sa manière de servir**. Elle se trouve ainsi prise en considération de sa personne. Pour apprécier la légalité de cette décision, le juge vérifie qu'« [...] elle ne repose pas sur des faits matériellement inexacts, qu'elle n'est entachée ni d'erreur de droit, ni d'erreur manifeste dans l'appréciation de l'insuffisance professionnelle de l'intéressé, **qu'elle ne revêt pas le caractère d'une sanction disciplinaire et n'est entachée d'aucun détournement de pouvoir** » (CE, 24 février 2020, Commune de Marmande, n° 421291, AJDA 2020).

Ainsi, peut-être pris en compte dans la décision de refus de titularisation, le fait pour un ouvrier professionnel qualifié stagiaire « *d'avoir montré un comportement inadapté envers le personnel féminin* », comportement qui démontre « *son incapacité à travailler en équipe et de manière respectueuse envers ses collègues* » (CAA de NANCY, 2<sup>e</sup> chambre, 15/10/2020, 18NC02245).

---

<sup>46</sup> Dans les conclusions sous l'arrêt du Conseil d'État du 19 décembre 2019, n° 423685, relatif à un non renouvellement de contrat à durée déterminée à propos duquel est rappelée l'existence de fortes similitudes avec la non-titularisation des fonctionnaires stagiaires, le rapporteur public estime que « *le souci de ne pas employer des agents ayant commis des fautes disciplinaires n'est pas étranger à l'intérêt du service* ».

L'autorité compétente ne peut donc prendre légalement une décision de refus de titularisation, qui n'est soumise qu'aux formes et procédures expressément prévues par les lois et règlements, que si les faits qu'elle retient caractérisent des insuffisances dans l'exercice des fonctions et la manière de servir de l'intéressé.

Toutefois, lorsque la décision de refus de titularisation repose en tout ou en partie **sur des faits également susceptibles de caractériser des fautes disciplinaires, l'intéressé doit être mis à même de faire valoir ses observations (CE, 24 février 2020, Commune de Marmande, n° 421291, AJDA 2020).**

La décision d'un refus de titularisation suivie d'un licenciement de l'élève ou du stagiaire doit être précédée de la consultation de la commission administrative paritaire compétente<sup>47</sup>.

## 6.2 Ne pas renouveler un contrat à durée déterminée

**L'agent contractuel dont le contrat est à durée déterminée** ne détient pas un droit au renouvellement de son contrat lorsque celui-ci est parvenu à son terme (CE, 23 février 2009, n° 304995).

La décision de non-renouvellement ne peut être arbitraire et doit être justifiée par des motifs qui ne sont pas étrangers à l'intérêt du service (CE, 5 novembre 1986, *Commune de Blanquefort*, n° 58870, Tab.).

L'administration peut, pour des motifs tirés de l'intérêt du service ou pris en considération de la personne, qu'ils aient ou non un caractère disciplinaire, ne pas renouveler le contrat d'un agent public recruté pour une durée déterminée, et, par là même, mettre fin aux fonctions de cet agent (**CE, 4 juillet 1994, 118298**).

Dès lors qu'elles sont de nature à caractériser un intérêt du service justifiant le non-renouvellement du contrat, **la circonstance que des considérations relatives à la personne de l'agent soient par ailleurs susceptibles de justifier une sanction disciplinaire impose que l'intéressé ait été mis à même de faire valoir ses observations** avant que la décision de non renouvellement du contrat soit légalement prise (**CE, 19 décembre 2019, n° 423685 – AJDA 2020. 13 précités**).

---

<sup>47</sup> Article 25 du décret n° 82-451 du 28 mai 1982 relatif aux commissions administratives paritaires ; article 37-1 du décret n° 89-229 du 17 avril 1989 relatif aux commissions administratives paritaires des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, article 68-1 du décret n° 2003-655 du 18 juillet 2003 relatif aux commissions administratives paritaires locales et départementales de la fonction publique hospitalière.

### 6.3 Retirer un emploi fonctionnel

Dans la fonction publique de l'État ou la fonction publique hospitalière, les textes régissant les emplois fonctionnels comportent en général une disposition prévoyant **le retrait d'emploi dans l'intérêt du service**.

Dans la fonction publique hospitalière, les décrets statutaires relatifs aux emplois fonctionnels de directeur prévoient qu'il peut être mis fin à tout moment dans l'intérêt du service à ces emplois fonctionnels dans les conditions définies pour les directeurs par le code de la santé publique (art. L. 6143-7-2 du code de la santé publique).

Dans la fonction publique territoriale, **l'article L. 544-1 du CGFP** prévoit la procédure selon laquelle il peut être mis fin aux fonctions des agents occupant un emploi fonctionnel de direction. Si de façon générale, la décharge de fonctions ne peut intervenir que dans l'intérêt du service, la jurisprudence admet qu'elle puisse être décidée pour un motif tiré de la « perte de confiance » de l'autorité territoriale envers ses principaux collaborateurs.

La décision de retrait d'un emploi, prise en considération du comportement de l'agent doit s'accompagner du droit pour l'agent de **prendre connaissance de son dossier**, bien que **la décision ne constitue pas une sanction**.

**Le retrait d'un emploi fonctionnel n'est pas un acte disciplinaire et ne nécessite pas la consultation de l'instance paritaire.** Toutefois, s'agissant d'une mesure prise en considération de la personne, **l'intéressé sera invité à consulter son dossier.**

Le Conseil d'État a précisé notamment que lorsqu'une enquête administrative a été diligentée sur le comportement d'un agent public, y compris lorsqu'elle a été confiée à des corps d'inspection, le rapport établi à l'issue de cette enquête, ainsi que, lorsqu'ils existent, les procès-verbaux des personnes entendues sur le comportement de l'agent faisant l'objet de l'enquête, font partie des pièces dont ce dernier doit recevoir communication (**CE, 5 février 2020 n° 433130** précité).

En effet, dès lors que la décision qui met fin à l'emploi est prise en considération de la personne, une procédure contradictoire doit être mise en œuvre en application de l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration et de l'article L. 121-2 du même code s'agissant des relations entre l'administration et ses agents. À cette exigence de contradictoire, qui implique d'informer l'agent de la décision envisagée, de ses motifs et de lui

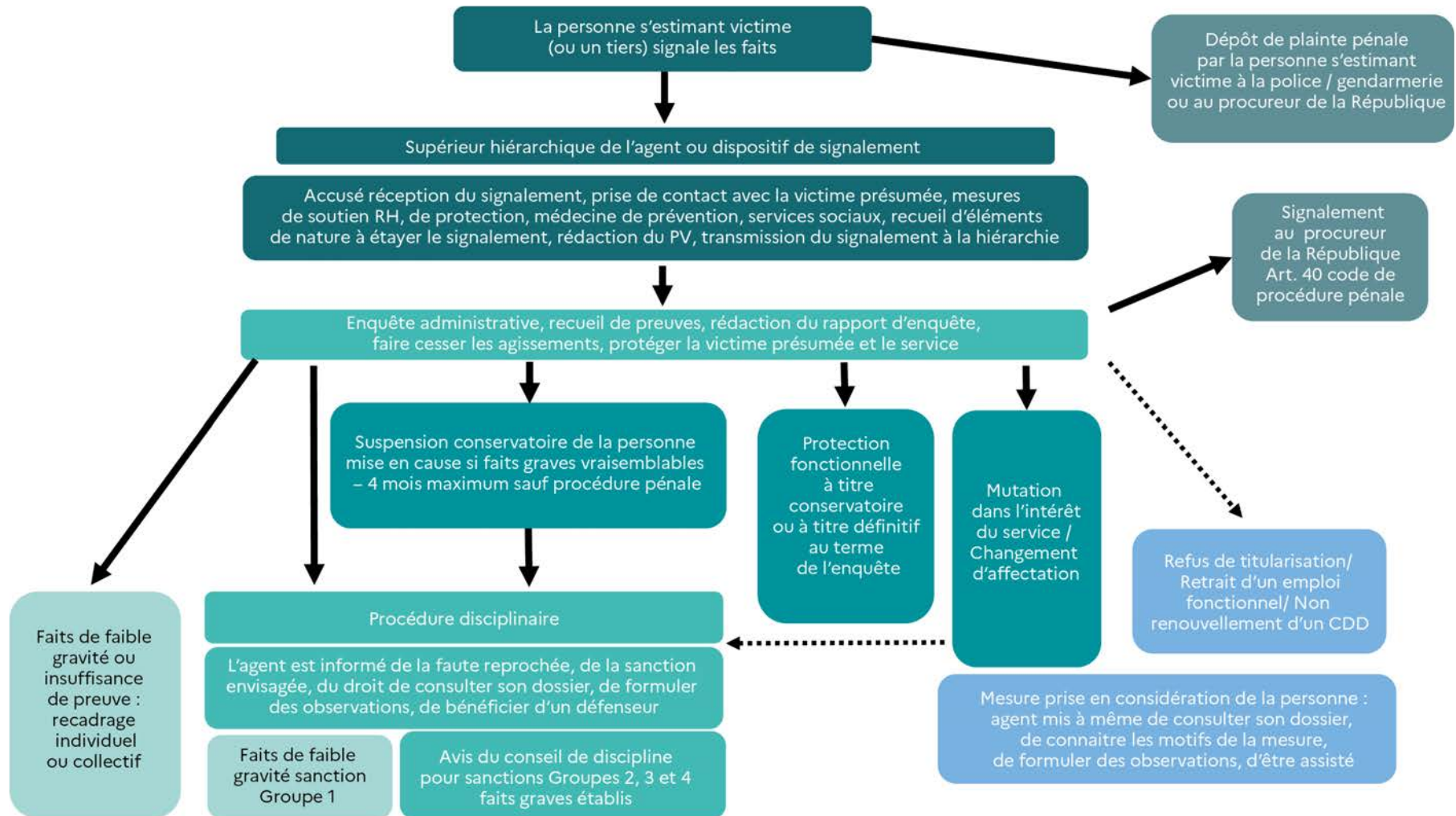
permettre de formuler ses observations, s'ajoute l'obligation de communication préalable du dossier.

Ainsi, la décision de mettre fin aux fonctions du directeur d'un établissement administratif, à l'encontre duquel l'imputation de faits de harcèlement sexuel a certes été écarté, a ainsi été motivée par un comportement et un mode de direction ayant causé des difficultés parfois graves à plusieurs agents de l'établissement, le départ de l'intéressé a été regardé comme nécessaire pour engager au plus tôt les mesures permettant de rétablir le bon fonctionnement de l'établissement (**CE, 5 février 2020 n° 433130** précité).

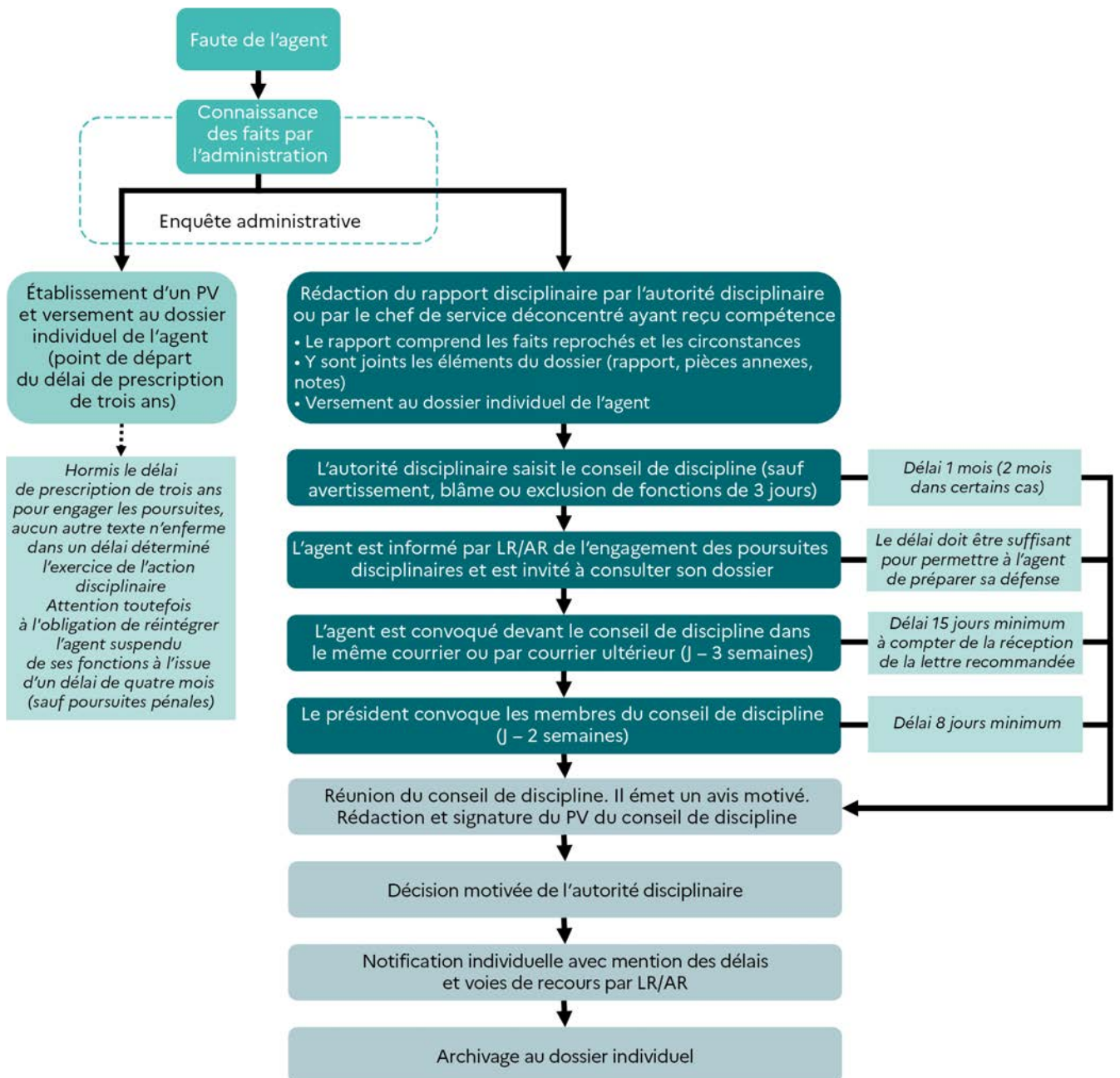
La décision ne nécessite pas la consultation de la commission administrative paritaire (ou de la commission consultative paritaire s'il s'agit d'un agent contractuel).

Ce n'est enfin que dans des cas très particuliers, dans lesquels le comportement de l'intéressé n'entre en rien dans la décision prise, que l'on peut mettre fin à un emploi sans assurer un minimum de procédure contradictoire (CE, 13 mai 1983, n° 13163).

➤ Schéma de synthèse de l'ensemble des mesures susceptibles d'être actionnées



➤ Schéma de la procédure disciplinaire avec consultation du conseil de discipline





# **Annexe 1**

Bibliographie  
et principales  
références juridiques

# 1. Bibliographie

Centre Hubertine Auclert, *Vous êtes victime ou témoin des violences sexistes et sexuelles au travail ?*, 2019.

Conseil supérieur à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, *Le sexisme dans le monde du travail. Entre déni et réalité*, 2015.

Conseil supérieur à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, *Kit pour agir contre le sexisme. Trois outils pour le monde du travail*, 2016.

Défenseur des droits, *Agir contre les discriminations et le harcèlement dans la fonction publique territoriale*, 2017.

Direction générale de l'administration et de la fonction publique, *Guide de prévention et de traitement des situations de violences et de harcèlement dans la fonction publique*, 2017.

Direction générale de l'administration et de la fonction publique, *Rapport relatif à la lutte contre les discriminations et à la prise en compte de la diversité de la société française dans la fonction publique*, 2021.

Direction générale de l'administration et de la fonction publique, *Fiches pratiques sur la conduite à tenir dans les situations de harcèlement sexuel au sein de la fonction publique*, 2018.

Direction générale de l'administration et de la fonction publique, *Charte de fonctionnement des dispositifs de signalement et de traitement des situations de violences sexuelles, de discrimination, de harcèlement sexuel ou moral et d'agissements sexistes*, 2019.

Hélène PAULIAT, « Harcèlement moral : l'administration doit réparer les préjudices même en l'absence de faute de sa part (CE, 28 juin 2019) », *La Semaine juridique, Administrations et collectivités territoriales*, Lexis Nexis, 2019.

Institut français d'opinion publique, *Enquête sur le harcèlement sexuel au travail pour le Défenseur des droits*, 2014.

Institut français d'opinion publique, *Observatoire européen du sexisme et du harcèlement sexuel au travail (rapport pour la Fondation Jean-Jaurès et la Fondation européenne d'études progressistes)*, 2019.

Ministère du Travail, *Harcèlement sexuel et agissements sexistes au travail : prévenir, agir, sanctionner*, 2019.

## 2. Principales références juridiques

Code général de la fonction publique.

Code pénal.

Code des pensions civiles et militaires de retraite.

Code de la procédure pénale.

Code de la sécurité sociale.

Code du travail.

Loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique.

Loi n° 2018-703 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes.

Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

Loi n° 2021-478 visant à protéger les mineurs des crimes et délits sexuels et de l'inceste.

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.

Décret n° 84-961 du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'État.

Décret n° 89-677 du 18 septembre 1989 relatif à la procédure disciplinaire applicable aux fonctionnaires territoriaux.

Décret n° 89-822 du 7 novembre 1989 relatif à la procédure disciplinaire applicable aux fonctionnaires relevant de la fonction publique hospitalière.

Décret n° 2020-256 du 13 mars 2020 relatif au dispositif de signalement des actes de violence, de discrimination, de harcèlement et d'agissements sexistes dans la fonction publique.



## **Annexe 2**

Tableaux des sanctions  
disciplinaires prises  
dans la fonction  
publique de l'État

➤ Total des sanctions disciplinaires prises dans la fonction publique de l'État à l'encontre des agents publics pour violences sexuelles et sexistes en 2021

Faits	Viols		Agressions sexuelles hors viol		Harcèlements sexuels		Atteintes sexuelles sur mineurs		Fait de pédopornographie <sup>(1)</sup>		Corruption des mineurs		Captation d'images impudiques <sup>(2)</sup>		Exhibition		Gestes déplacés		Violences sexistes, notamment sur conjoint		Agissements sexistes <sup>(3)</sup>		Autres		Totaux		Total général	
	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F		
Révocation	7		14		<3		15	<3	3		6		<3		6		<3						3		57	<3	58	
Mise à la retraite d'office					<3																				<3	0	<3	
Exclusion temporaire de fonctions pour une durée de 16 jours à 2 ans			3		3		<3		<3				<3				4		<3		<3		9		25	0	25	
Rétrogradation													<3								<3				<3	0	<5	
Déplacement d'office	a																				<3				<5	0	<5	
	b				<3																	<3			<3	0	<5	
Exclusion temporaire de fonctions pour une durée de 4 à 15 jours					<3												3				<3				7	0	7	
Abaissement d'échelon																									0	0	0	
Radiation du tableau d'avancement	c																								0	0	0	
	d																								0	0	0	
Exclusion temporaire de fonctions pour une durée de 3 jours maximum	e						<3																		<3	0	<6	
	f				<3								<3		<3		<3				<3		<3		8	0	8	
Blâme	e																					4		<3		0	0	0
	f				5												5						<3		15	0	<20	
Avertissement	e																								0	0	0	
	f																<3							<3	4	0	<6	
<b>Contractuels</b>											<3		<3										<3		<3	0	<7	
<b>Total général</b>		7		17		14		18		<3		6		6		7		16		<3		12		18		<133	<3	131

Source : DGAFP, bureau du statut général et du dialogue social.

Le champ exclut les fonctionnaires de La Poste et Orange.

(1) Art. 227-23 du code pénal : Le fait, en vue de sa diffusion, de fixer, d'enregistrer ou de transmettre l'image ou la représentation d'un mineur lorsque cette image ou cette représentation présente un caractère pornographique est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende...

(2) Art. 226-3-1 du code pénal : Le fait d'user de tout moyen afin d'apercevoir les parties intimes d'une personne que celle-ci, du fait de son habillement ou de sa présence dans un lieu clos, a caché à la vue des tiers, lorsqu'il est commis à l'insu ou sans le consentement de la personne, est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende...

(3) Art. 131-3 du code général de la fonction publique : Aucun agent public 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.

H = homme ; F = femme

a : déplacement d'office hors de la résidence ; b : déplacement d'office dans la résidence ; c : sanction infligée à titre principal ; d : sanction infligée à titre complémentaire d'une des sanctions des 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> groupes ; e : sanction prise après consultation de l'organisme paritaire ; f : sanction prise sans consultation de l'organisme paritaire.

## ➤ Total des sanctions disciplinaires prises dans la fonction publique de l'État à l'encontre des agents publics pour violences sexuelles et sexistes en 2020

Faits	Viols		Agressions sexuelles hors viol		Harcèlements sexuels		Atteintes sexuelles sur mineurs		Fait de pédopornographie <sup>(1)</sup>		Corruption des mineurs		Captation d'images impudiques <sup>(2)</sup>		Exhibition		Gestes déplacés		Violences sexistes, notamment sur conjoint		Agissements sexistes <sup>(3)</sup>		Autres		Total général
	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	
Révocation	2		4		3		7		3		5		< 3				< 3						< 3		28
Mise à la retraite d'office			< 3						< 3					< 3									< 3		6
Exclusion temporaire de fonctions pour une durée de 16 jours à 2 ans			2		5		3						< 3				< 3		< 3				3		17
Rétrogradation																			< 3						< 3
Déplacement d'office <sup>(a)</sup>					< 3								< 3						< 3						4
Déplacement d'office <sup>(b)</sup>																									
Exclusion temporaire de fonctions pour une durée de 4 à 15 jours					< 3												< 3		< 3		< 3		< 3		6
Abaissement d'échelon																									
Radiation du tableau d'avancement <sup>(c)</sup>					< 3																				< 3
Radiation du tableau d'avancement <sup>(d)</sup>																									
Exclusion temporaire de fonctions pour une durée de 3 jours maximum <sup>(e)</sup>																					< 3				< 3
Exclusion temporaire de fonctions pour une durée de 3 jours maximum <sup>(f)</sup>					< 3																< 3				< 5
Blâme <sup>(g)</sup>																									< 3
Blâme <sup>(h)</sup>					< 3	2									< 3		< 3						< 3	< 3	7
Avertissement <sup>(e)</sup>					< 3												< 3				< 3		< 3		< 6
Avertissement <sup>(f)</sup>																	< 3				< 5	< 3			4
Interdiction temporaire d'exercice									< 3																< 3
<b>Contractuels</b>					< 3		< 3				< 3						< 3						< 3		nd
<b>Total général</b>																									89

Source : DGAFP, bureau du statut général de la diffusion du droit et du dialogue social et SDessi.

Les données 2020 ne sont pas disponibles pour tous les ministères, c'est la raison pour laquelle le total général est inférieur à celui constaté les autres années. Le champ exclut La Poste et Orange.

(1) À titre indicatif : Fait, en vue de sa diffusion, de fixer, d'enregistrer ou de transmettre l'image ou la représentation d'un mineur lorsque cette image ou cette représentation présente un caractère pornographique (voir Art.227-23 du code pénal).

(2) Art. 226-3-1 du code pénal : Le fait d'utiliser de tout moyen afin d'apercevoir les parties intimes d'une personne que celle-ci, du fait de son habillement ou de sa présence dans un lieu clos, a caché à la vue des tiers, lorsqu'il est commis à l'insu ou sans le consentement de la personne, est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.

(3) Article 6bis et 32 de la loi 83-634 du 13 juillet 1983 : aucun agent 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.

H = homme ; F = femme

a : déplacement d'office hors de la résidence ; b : déplacement d'office dans la résidence ; c : sanction infligée à titre principal ; d : sanction infligée à titre complémentaire d'une des sanctions des 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> groupes ; e : sanction prise après consultation de l'organisme paritaire ; f : sanction prise sans consultation de l'organisme paritaire.

➤ Total des sanctions disciplinaires prises dans la fonction publique de l'État à l'encontre des agents publics pour violences sexuelles et sexistes en 2019

Faits	Viols		Agressions sexuelles		Harcèlements sexuels		Atteintes sexuelles sur mineurs		Pédopornographie		Corruption des mineurs		Exhibition, captation d'images impudiques <sup>(1)</sup>		Gestes déplacés		Violences sexistes, notamment sur conjoint		Agissements sexistes <sup>(3)</sup>		Autres		Totaux		Total général
	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	
Révocation	2	0	17	0	5	0	6	1	15	0	2	0	0	0	2	0	1	0	1	0	1	0	52	1	53
Mise à la retraite d'office	0	0	1	0	0	0	3	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0	5
Exclusion temporaire de fonctions pour une durée de 3 mois à 2 ans	0	0	5	0	5	0	1	0	0	0	0	0	1	0	7	0	14	0	1	0	3	0	37	0	37
Rétrogradation	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Déplacement d'office <sup>(a)</sup>	0	0	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	2	0	0	0	9	0	9
Déplacement d'office <sup>(b)</sup>	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	3	0	3
Exclusion temporaire de fonctions pour une durée de 15 jours maximum	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2	0	2	0	6	0	1	0	0	0	12	0	12
Abaissement d'échelon	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	2	0	2
Radiation du tableau d'avancement <sup>(c)</sup>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Radiation du tableau d'avancement <sup>(d)</sup>	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Blâme <sup>(e)</sup>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2	0	2
Blâme <sup>(f)</sup>	0	0	2	0	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2	0	3	0	8	0	3	1	21	1	22
Avertissement <sup>(e)</sup>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Avertissement <sup>(f)</sup>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	1	0	1	0	4	0	4
<b>Total Fonctionnaires</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>26</b>	<b>0</b>	<b>19</b>	<b>0</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>15</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>19</b>	<b>0</b>	<b>24</b>	<b>0</b>	<b>16</b>	<b>0</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	<b>148</b>	<b>2</b>	<b>150</b>
<b>Contractuels</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>				<b>2</b>								<b>1</b>		<b>2</b>	<b>0</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>14</b>	
<b>Total général</b>																							<b>156</b>	<b>8</b>	<b>164</b>

Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2020

H = homme ; F = femme

a : déplacement d'office hors de la résidence ; b : déplacement d'office dans la résidence ; c : sanction infligée à titre principal ; d : sanction infligée à titre complémentaire d'une des sanctions des 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> groupes ; e : sanction prise après consultation de l'organisme paritaire ; f : sanction prise sans consultation de l'organisme paritaire.



➤ Total des sanctions disciplinaires prises dans la fonction publique de l'État à l'encontre des agents publics pour violences sexuelles et sexistes en 2018

Faits Sanctions prononcées	Viols		Agressions sexuelles (hors viol)		Harcèlements sexuels		Agissements sexistes <sup>(1)</sup>		Atteintes sexuelles sur mineurs		Pédopornographie		Corruption des mineurs		Autres (exhibition, violences conjugales...)		Totaux		Total général
	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	
Révocation	4		8						6	< 3	5		5		5		33	< 3	34
Mise à la retraite d'office			3		< 3		< 3				< 3		< 3				8		8
Exclusion temporaire de fonctions pour une durée de 3 mois à 2 ans			7		9		5		5				< 3		< 3		29		29
Rétrogradation																			
Déplacement d'office <sup>(a)</sup>			< 3		< 3		< 3										5		5
Déplacement d'office <sup>(b)</sup>			< 3		< 3		< 3							< 3			5		5
Exclusion temporaire de fonctions pour une durée de 15 jours maximum			< 3		< 3		< 3							4			7		7
Abaissement d'échelon					< 3										< 3		< 3	< 3	< 3
Radiation du tableau d'avancement <sup>(c)</sup>					< 3												< 3		< 3
Radiation du tableau d'avancement <sup>(d)</sup>					< 3												< 3		< 3
Blâme <sup>(e)</sup>																			
Blâme <sup>(f)</sup>					< 3		< 3								< 3		6		6
Avertissement <sup>(e)(f)</sup>					< 3										< 3		3		3
<b>Total Fonctionnaires</b>	<b>4</b>		<b>21</b>		<b>22</b>		<b>12</b>		<b>11</b>	<b>&lt; 3</b>	<b>6</b>		<b>7</b>		<b>16</b>	<b>&lt; 3</b>	<b>99</b>	<b>&lt; 3</b>	<b>101</b>
<b>Contractuels</b>			<b>3</b>		<b>&lt; 3</b>												<b>5</b>		<b>5</b>
<b>Total général</b>	<b>4</b>		<b>24</b>		<b>24</b>		<b>12</b>		<b>11</b>	<b>&lt; 3</b>	<b>6</b>		<b>7</b>		<b>16</b>	<b>&lt; 3</b>	<b>104</b>	<b>&lt; 3</b>	<b>106</b>

Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2019

H = homme ; F = femme

a : déplacement d'office hors de la résidence ; b : déplacement d'office dans la résidence ; c : sanction infligée à titre principal ; d : sanction infligée à titre complémentaire d'une des sanctions des 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> groupes ; e : sanction prise après consultation de l'organisme paritaire ; f : sanction prise sans consultation de l'organisme paritaire.



## **Annexe 3**

La procédure  
disciplinaire à l'égard des  
« praticiens hospitaliers »  
et des « personnels  
enseignants  
et hospitaliers »

# 1. Procédure disciplinaire à l'égard des praticiens hospitaliers

Si le praticien hospitalier commet une faute dans l'exercice de ses fonctions, il est susceptible d'encourir une sanction disciplinaire. La décision de sanction appartient au Directeur général ou à la Directrice générale du Centre national de gestion (Article R6152-74 du Code de la santé publique), le cas échéant après avis du conseil de discipline.

La procédure disciplinaire et les sanctions applicables aux praticiens hospitaliers figurent aux articles R.6152-74 à R.6152-78 du code de la santé publique.

## 1.1 La procédure disciplinaire en cas d'avertissement ou de blâme

L'avertissement et le blâme ne nécessitent pas de saisir le conseil de discipline.

Sur la base des éléments qui lui sont communiqués, le directeur général du CNG peut décider, après avis du directeur général de l'agence régionale de santé (DGARS), du directeur de l'établissement et de la commission médicale d'établissement (CME) siégeant en formation restreinte aux praticiens titulaires, de prononcer un **avertissement** ou un **blâme**. La CME dispose alors de deux mois à compter de la date de sa convocation pour rendre son avis. A défaut, seul l'avis motivé du président de la CME est alors requis.

Le praticien peut former un recours auprès du tribunal administratif dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision de sanction prononcée par le directeur général du CNG.

## 1.2 La procédure disciplinaire requérant la saisine du conseil de discipline

Sur la base des éléments qui lui sont communiqués, notamment lorsqu'il estime que la situation du PH peut justifier de prononcer une sanction autre que l'avertissement ou le blâme, le directeur du CNG peut décider de saisir le conseil de discipline.

Le directeur du CNG peut alors décider, après avis du conseil de discipline, de prononcer à l'encontre du praticien hospitalier **une réduction d'ancienneté de services entraînant une réduction des émoluments**, une **suspension** pour une durée

ne pouvant excéder six mois avec suppression totale ou partielle des émoluments, une **mutation d'office** ou une **révocation**. (Article R6152-74 du Code de la santé publique). Cette décision doit être motivée.

Exemple d'une situation pouvant justifier le prononcé d'une révocation d'un praticien hospitalier :

- ✓ Le fait de refuser de communiquer avec ses collègues et la direction tout en entretenant des relations conflictuelles.
- ✓ Le fait d'avoir un comportement peu respectueux et agressif vis-à-vis de ses confrères et des personnels hospitaliers engendrant dans tous les établissements d'affectation des tensions récurrentes préjudiciables à la qualité et à la sécurité des prises en charge.

Les membres du conseil de discipline sont nommés par voie d'arrêté pris par le directeur général du Centre national de gestion pour une durée de cinq ans, sauf exception (article R6152-319 du Code de la santé). La liste des membres du conseil de discipline figure sur le site du CNG. La représentativité des praticiens hospitaliers au sein de ce conseil est assurée par des élus représentants de la discipline ou du groupe de disciplines dont relève le praticien concerné. La saisine de ce conseil appartient au directeur général du Centre national de gestion. Le praticien est de son côté convoqué au moins deux mois à l'avance de sa comparution et a communication intégrale de son dossier.

Pour chaque situation, le président du conseil de discipline désigne un rapporteur. Les modalités de désignation du rapporteur sont précisées à l'article R.6152-313 du CSP. Le rapporteur a pour mission d'instruire l'affaire par tous les moyens permettant au conseil de discipline de prendre la décision la plus proportionnée aux faits et aux moyens des parties. A cette fin, il établit un rapport écrit, qu'il doit transmettre au président du conseil de discipline. (Article R6152-314 CSP)

Lors de la séance du conseil de discipline, le rapporteur, qui assiste avec voix consultative, donne lecture de son rapport en présence du praticien intéressé ou du défenseur qui l'assiste (Article R6152-314 CSP). Le conseil de discipline doit ensuite délibérer, à huit clos, pour déterminer le choix de la sanction.

La délibération du conseil de discipline n'est valable qu'à la condition qu'au moins les deux tiers des membres du conseil de discipline soient présents, dont le président ou son suppléant. Si ce quorum n'est pas atteint, une nouvelle convocation est envoyée dans un délai de huit jours aux membres du conseil de discipline. Il faut alors que la moitié des membres du conseil de discipline soit présente, dont le président du conseil ou son suppléant.

Les membres présents doivent voter, à bulletin secret, pour choisir la sanction adéquate par rapport aux faits commis par le praticien hospitalier. (Article R6152-315 du Code de la santé publique). En cas de partage égal des voix, il est procédé à une nouvelle délibération et à un deuxième tour du scrutin. Si l'issue reste la même, la sanction n'est pas retenue et le président met aux voix une sanction moins sévère.

Le conseil de discipline dispose d'un délai de quatre à mois à compter du jour où il a été saisi pour se prononcer. Ce délai peut être prolongé à six mois lorsqu'une enquête complémentaire est effectuée.

En vertu de l'article R.6152-77, le praticien peut être immédiatement suspendu par le directeur du CNG dans l'intérêt du service. Cela n'empêche pas le praticien hospitalier de continuer à percevoir ses émoluments au cours de sa période de suspension. En revanche, lorsqu'une décision de justice lui interdit d'exercer, ses émoluments subissent une retenue, qui ne peut être supérieure à la moitié de leur montant.

En plus de donner son avis sur le choix de la sanction, le conseil de discipline peut émettre des recommandations pour la mettre en œuvre, notamment des conseils sur le suivi et l'accompagnement des mesures prises à l'encontre du praticien hospitalier.

**NB** : Les sanctions disciplinaires applicables aux praticiens contractuels, définies à l'article R.6152-370 du CSP, sont :

- ✓ L'avertissement et le blâme, prononcés par le directeur de l'établissement après avis du président de la CME,
- ✓ L'exclusion temporaire de fonctions (pour une durée ne pouvant excéder six mois et privative de toute rémunération) et le licenciement, prononcés par le directeur de l'établissement après avis de la CME.

Le directeur de l'établissement se prononce dans un délai de trois mois après la notification de l'ouverture d'une procédure disciplinaire.

Dans l'intérêt du service, le praticien contractuel qui fait l'objet d'une procédure disciplinaire peut être suspendu, après avis du président de la CME. La suspension prend fin à l'issue de la procédure disciplinaire ou lorsqu'aucune décision n'est intervenue dans le délai de cinq mois (R. 6152-371).

## 2. Procédure disciplinaire à l'égard des personnels enseignants et hospitaliers

### 2.1 Procédure devant la juridiction disciplinaire compétente à l'égard des personnels enseignants et hospitaliers des centres hospitaliers et universitaires

Les membres du personnel enseignant et hospitalier sont soumis, pour leur activité hospitalière comme pour leur activité universitaire, à une juridiction disciplinaire unique et spécifique, instituée sur le plan national, composée de membres pour moitié élus par les personnels intéressés, et pour moitié nommés par les ministres respectivement chargés de la santé et de l'enseignement supérieur (article L. 952-22 du code de l'éducation).

Cette juridiction disciplinaire est compétente à l'égard des personnels enseignants et hospitaliers des trois disciplines (médicales, pharmaceutiques et odontologiques) :

- ✓ Professeurs des universités-praticiens hospitaliers (PU-PH), maîtres de conférence des universités-praticiens hospitaliers (MCU-PH), praticiens hospitaliers universitaires (PHU), chefs de clinique des universités-assistants des hôpitaux (CCA), et assistants hospitaliers universitaires (AHU) ; en vertu des articles 18 et suivants du décret n° 2021-1645 du 13 décembre 2021 relatif au personnel enseignant et hospitalier des centres hospitaliers et universitaires ;
- ✓ Des professeurs des universités de médecine générale (PU-MG), maîtres de conférences des universités de médecine générale (MCU-MG) et chefs de clinique de médecine générale (CCMG) ; en vertu de l'article 38 du décret n° 2008-744 du 28 juillet 2008 portant dispositions relatives aux personnels enseignants des universités, titulaires et non titulaires de médecine générale.

Elle est saisie conjointement par le ministre chargé de l'enseignement supérieur et le ministre chargé de la santé en cas de manquement présumé aux obligations qui incombent aux personnels enseignants et hospitaliers en vertu des dispositions du code général de la fonction publique et du décret n° 2021-1645 du 13 décembre 2021 relatif au personnel enseignant et hospitalier des centres hospitaliers et universitaires.

En vertu de l'article L. 532-2 du CGFP, auquel les personnels enseignants et hospitaliers sont soumis en leur qualité de fonctionnaires, aucune procédure

disciplinaire ne peut être engagée au-delà d'un délai de trois ans à compter du jour où l'administration a eu une connaissance effective de la réalité, de la nature et de l'ampleur des faits passibles de sanction.

En pratique, une enquête administrative préalable est conduite au sein des établissements par le président de l'université et/ou par le directeur général du CHU dans lequel exerce l'agent.

Le décret n°86-1053 du 18 septembre 1986 modifié fixe les règles de procédure applicables devant cette juridiction à compter de sa saisine.

Le secrétariat de la juridiction disciplinaire est assuré par la direction générale des ressources humaines (DGRH) du ministère chargé de l'enseignement supérieur, ou par le CNG.

La personne mise en cause est informée par le président de la juridiction de l'engagement d'une procédure disciplinaire à son encontre par tout moyen conférant date certaine. L'ensemble des parties (intéressé, ministres) a accès au dossier et peut déposer des écritures, dans le respect du contradictoire.

Le président de la juridiction disciplinaire désigne un rapporteur chargé d'instruire l'affaire par tous moyens propres à éclairer la juridiction.

La juridiction se prononce à bulletin secret et une sanction ne peut être prononcée qu'à la majorité absolue des membres présents.

La décision est ensuite notifiée aux parties (intéressé, ministres), et adressée par ces derniers au président de l'université et au directeur général du CHU.

Cette décision est rendue en premier et dernier ressort, ce qui signifie que les parties ne peuvent faire appel devant les juridictions administratives. Un pourvoi en cassation peut toutefois être formé devant le Conseil d'Etat, dans un délai de deux mois à compter de sa notification. Dans ce cas, le Conseil d'Etat ne revient pas sur les faits, il contrôle uniquement la régularité de la décision prise par la juridiction disciplinaire (procédure, forme et compétence) et le bien-fondé de celle-ci (application correcte du droit, proportionnalité de la sanction à la faute).

## 2.2 Sanctions applicables aux personnels enseignants et hospitaliers

- ✓ Sanctions applicables aux **personnels titulaires** enseignants et hospitaliers des CHU et de médecine générale prévues (articles 38 du décret du 13 décembre 2021, et 36 du décret du 28 juillet 2008).



- ↳ **L'avertissement** : il constitue une mise en garde, sous forme d'observations orales ou écrites relatives à un comportement fautif de peu de gravité. Il ne figure pas au dossier de l'agent.
  - ↳ **Le blâme** : il constitue une mise en garde, sous forme d'observations orales ou écrites, présentant un caractère plus grave que l'avertissement et sans incidence sur le déroulement de carrière.
  - ↳ **La réduction d'ancienneté d'échelon** : cette sanction fait perdre à l'agent l'ancienneté acquise dans son échelon.
  - ↳ **L'abaissement d'échelon** : le fonctionnaire est placé à un échelon inférieur à celui qu'il détenait avec une diminution corrélative de la rémunération.
  - ↳ **L'exclusion temporaire** des fonctions universitaires et hospitalières avec privation totale ou partielle de la rémunération, d'une durée maximale de trois ans, ou pour la médecine générale, la suspension, avec privation totale ou partielle de la rémunération : l'agent est exclu de ses fonctions pendant la durée choisie par l'autorité disciplinaire avec une incidence sur sa rémunération.
  - ↳ **La mise à la retraite d'office** : cette sanction entraîne la radiation ainsi que la perte de la qualité de fonctionnaire. Elle ne peut être prononcée que lorsque le fonctionnaire justifie d'une ouverture des droits à pension.
  - ↳ **La révocation** : cette sanction entraîne la seule radiation du corps. Toutefois, le praticien continue d'exercer en qualité de médecin. La radiation du tableau de l'ordre relève de la compétence des seules chambres disciplinaires des ordres (article L. 4124-6 5° du code de la santé publique).
- ✓ Sanctions applicables aux personnels enseignants et hospitaliers des centres hospitaliers et de médecine générale **temporaires et non titulaires** (articles 86 et 96 du décret du 13 décembre 2021, et 37 du décret du 28 juillet 2008)

Pour les praticiens hospitaliers-universitaires :

- ✓ **L'avertissement** ;
- ✓ **Le blâme** ;

- ✓ **La réduction d'ancienneté d'échelon ;**
- ✓ **L'abaissement d'échelon ;**
- ✓ **L'exclusion temporaire** des fonctions universitaires et hospitalières avec privation totale ou partielle de la rémunération, d'une durée maximale de trois ans ;
- ✓ **L'exclusion définitive** des fonctions de praticien hospitalier-universitaire. Lorsque la fin des fonctions universitaires est prononcée à l'encontre d'un PHU, il doit être mis fin en premier lieu à son détachement, et le cas échéant, suspendu de ses fonctions, puis l'autorité disciplinaire compétente en ce qui concerne son corps d'origine (corps des praticiens hospitaliers, « PH ») est saisie du dossier.

Pour les chefs de clinique des universités-assistants des hôpitaux, les assistants hospitaliers universitaires, les assistants hospitaliers universitaires et les chefs de clinique des universités de médecine générale :

- ✓ **L'avertissement ;**
- ✓ **Le blâme ;**
- ✓ **L'exclusion temporaire** des fonctions universitaires et hospitalières avec privation totale ou partielle de la rémunération, d'une durée maximale de trois ans ou, pour la médecine générale, la suspension, avec privation totale ou partielle de la rémunération ;
- ✓ **Le licenciement.**

### **2.3 La suspension à titre provisoire et conservatoire d'un membre du personnel enseignant et hospitalier (article 26 du décret n°2021-1645 du 13 décembre 2021 relatif au personnel enseignant et hospitalier des CHU)**

Lorsque l'intérêt du service l'exige, le praticien qui fait l'objet d'une procédure disciplinaire peut être suspendu à titre conservatoire de ses fonctions universitaires et hospitalières par arrêté conjoint des ministres chargés de l'enseignement supérieur et de la santé. Dans ce cas, l'arrêté précise s'il conserve, le temps de la suspension, le bénéfice de son traitement universitaire et de ses émoluments hospitaliers, ou détermine la quotité de la retenue qu'il subit, qui ne peut être supérieure à la moitié du montant total de son traitement et de ses émoluments.

La suspension prend fin à l'issue de la procédure disciplinaire, sauf lorsque l'intéressé fait l'objet de poursuites pénales. Dans ce cas, elle ne prend fin qu'après que la décision rendue par la juridiction judiciaire saisie ne soit devenue définitive.

Par ailleurs, le directeur général du CHU et le président de l'université concernée peuvent décider de suspendre conjointement les activités de l'agent dans des circonstances où sont mises en péril la continuité du service et la sécurité des patients ou celle des étudiants. Le cas échéant, ils en réfèrent sans délai aux ministres chargés de l'enseignement supérieur et de la santé, qui décident de confirmer cette suspension et de saisir la juridiction disciplinaire compétente, ou d'y mettre fin.

Plus d'informations sur  
[www.fonction-publique.gouv.fr](http://www.fonction-publique.gouv.fr)



**MINISTÈRE  
DE LA TRANSFORMATION  
ET DE LA FONCTION  
PUBLIQUES**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**Direction générale  
de l'administration et  
de la fonction publique**