



**Les informations
administratives et juridiques**

Fonction publique territoriale

DOSSIER

La protection des agents contre le harcèlement

DÉCRETS D'APPLICATION

Loi de transformation de la fonction publique

**Le dispositif de signalement des actes de violence,
de discrimination, de harcèlement et d'agissements
sexistes dans la fonction publique**

Plans d'action « égalité professionnelle »

STATUT AU QUOTIDIEN

**Assurance chômage et crise sanitaire :
les mesures d'urgence**

**Le rapport sur le renforcement de la négociation
collective dans la fonction publique**

● **n° 7-8**
juillet-août 2020
NUMÉRO DOUBLE





**CENTRE INTERDÉPARTEMENTAL DE GESTION
DE LA PETITE COURONNE DE LA RÉGION ÎLE-DE-FRANCE**

1 rue Lucienne Gérard 93698 Pantin CEDEX
01 56 96 80 80 • info@cig929394.fr

www.cig929394.fr

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION
Jacques Alain Benisti

CONCEPTION, RÉDACTION, DOCUMENTATION
ET MISE EN PAGES

Direction de la diffusion statutaire,
de la documentation
et des affaires juridiques

STATUT COMMENTÉ

Sylvie Naçabal - Suzanne Marques
Philippe David - Chloé Ghebbi - Awena Le Crom

ACTUALITÉ DOCUMENTAIRE

Fabienne Caurant - Lisa Baudry
Véronique Leyral

MAQUETTE ET MISE EN PAGES

Michèle Frot-Coutaz

© DILA - Paris 2020

ISSN 1152-5908 - CPPAP 1120 B 07382

Commission paritaire n°2175 ADEP

« En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre ».

STATUT COMMENTÉ

DOSSIER

- 2** La protection des agents contre le harcèlement

STATUT AU QUOTIDIEN

- 40** Le dispositif de signalement des actes de violence, de discrimination, de harcèlement et d'agissements sexistes dans la fonction publique :
le décret du 13 mars 2020
- 46** Plans d'action « égalité professionnelle » :
le décret du 4 mai 2020
- 52** Assurance chômage et crise sanitaire :
les mesures d'urgence
- 58** Rapport sur le renforcement de la négociation collective dans la fonction publique :
les principales propositions

ACTUALITÉ DOCUMENTAIRE

LE POINT SUR...

- 65** Covid-19
- 76** Réforme de la fonction publique

83 ACTUALITÉ STATUTAIRE DU MOIS

101 À LIRE ÉGALEMENT

DOSSIER

La protection des agents contre le harcèlement

Introduite dans le statut il y a près de vingt ans, la protection des agents publics contre le harcèlement fait l'objet d'une construction pour partie jurisprudentielle : le juge n'a cessé d'intervenir pour préciser le contenu de la notion, les garanties de protection dues aux agents et les obligations des employeurs publics. L'obligation de réparation pesant sur l'administration, même en l'absence de faute de sa part, à raison d'agissements de harcèlement commis en son sein est l'un de ces récents apports.

L'exposition des travailleurs aux situations de harcèlement affecte l'ensemble de la sphère professionnelle. En dépit de garde-fous déontologiques prévus par le statut, la fonction publique, territoriale en particulier, n'est guère épargnée et ses agents, comme les salariés du secteur privé, sont confrontés à des situations constitutives de harcèlement ou ressenties comme telles.

Pour preuve, les résultats de la 4^e édition de l'enquête « *Surveillance médicale des expositions des salariés aux risques professionnels* » (SUMER), présentés en décembre 2019, révèlent que les agents territoriaux se sentent plus exposés que la moyenne des employés aux situations considérées comme représentatives de comportements hostiles (situations dégradantes, dénis de reconnaissance et comportements méprisants) ⁽¹⁾.

Pour lutter contre ce phénomène, le législateur a instauré un régime juridique de protection contre le harcèlement, spécifique à la fonction publique. Depuis l'introduction, il y a près de vingt ans, du droit statutaire de ne pas être soumis

¹ Synthèse Stat' n°31, DARES, décembre 2019 : « *Les expositions aux risques professionnels dans la fonction publique et le secteur privé en 2017* », B. Matinet, E. Rosankis.

à des situations de harcèlement, la jurisprudence administrative a largement contribué au renforcement de cette protection : elle a donné une consistance à cette notion, précisé la nature des garanties accordées aux agents contre le harcèlement et renforcé les obligations des employeurs publics.

Dans leurs réponses apportées à ces situations, les employeurs territoriaux doivent faire écho à cette évolution du cadre juridique. Bien que le harcèlement relève aussi du droit pénal, c'est principalement sous l'angle statutaire qu'il leur revient d'appréhender cette thématique pour répondre à leurs obligations légales.

I. La prohibition des agissements constitutifs de harcèlement

Le statut de la fonction publique protège les agents contre le harcèlement, qu'il soit moral ou sexuel. Ses manifestations revêtent des réalités multiples mais sa qualification répond à des critères précis, fixés par la loi et précisés par la jurisprudence.

LES CONTOURS JURIDIQUES DU HARCÈLEMENT MORAL

Les éléments constitutifs du harcèlement moral

La notion de harcèlement moral a été introduite en droit interne par la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale (2), visant à transposer la directive communautaire 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000. Des dispositions prohibant le harcèlement moral ont ainsi été introduites tant dans le code du travail (3) que dans le statut général des fonctionnaires, et cette notion constitue également un délit sanctionné par le code pénal (4).

La définition de l'article 6 *quinquies* de la loi du 13 juillet 1983 (5), commune avec le secteur privé, précise la nature des agissements susceptibles d'être qualifiés de harcèlement moral. Cet article condamne, lorsqu'ils s'exercent à l'encontre du fonctionnaire, « *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* ».

Il prévoit aussi la protection des agents publics, qu'ils soient victimes ou témoins de tels agissements, contre toute mesure de rétorsion consécutive à ceux-ci ou à leur révélation, « *concernant notamment le recrutement, la titularisation, la rémunération, la formation, l'évaluation,*

la notation, la discipline, la promotion, l'affectation et la mutation ». Cette liste, non limitative, vise à couvrir toute mesure défavorable qui s'inscrirait dans le cadre d'une situation de harcèlement.

Enfin, le même article autorise l'application de sanctions disciplinaires à l'encontre des auteurs de tels faits. (5)

La prohibition des agissements de harcèlement moral



Art. 6 *quinquies*, loi n°83-634 du 13 juillet 1983

« Aucun fonctionnaire ne doit subir les agissements répétés de harcèlement moral qui ont pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité, d'altérer sa santé physique ou mentale ou de compromettre son avenir professionnel.

Aucune mesure concernant notamment le recrutement, la titularisation, la rémunération, la formation, l'évaluation, la notation, la discipline, la promotion, l'affectation et la mutation ne peut être prise à l'égard d'un fonctionnaire en prenant en considération :

- 1° Le fait qu'il ait subi ou refusé de subir les agissements de harcèlement moral visés au premier alinéa ;
- 2° Le fait qu'il ait exercé un recours auprès d'un supérieur hiérarchique ou engagé une action en justice visant à faire cesser ces agissements ;
- 3° Ou bien le fait qu'il ait témoigné de tels agissements ou qu'il les ait relatés.

Est passible d'une sanction disciplinaire tout agent ayant procédé ou ayant enjoint de procéder aux agissements définis ci-dessus ».

2 Loi n°2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale.

3 Art. L. 1152-1 du code du travail.

4 Art. 222-33-2 du code pénal.

5 Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Par renvoi de l'article 32 de cette même loi, les agents contractuels bénéficient également de cette protection contre le harcèlement. Un décret en Conseil d'État énumère les actes de gestion qui ne peuvent être pris à leur encontre dans ce cadre (voir encadré ci-contre).

De même, le juge administratif confirme que les fonctionnaires stagiaires sont protégés par l'article 6 *quinquies*, au regard duquel il apprécie notamment la légalité des refus de titularisation (6).

Se dégagent de cette définition législative, dont l'application a été précisée par la jurisprudence administrative, plusieurs éléments cumulatifs permettant de caractériser les actes constitutifs de harcèlement moral.

En premier lieu, le harcèlement moral présente un caractère répétitif :

il doit s'agir d'une accumulation de faits dont les manifestations peuvent être diverses, les actes isolés étant insusceptibles de relever de cette notion (7). Toutefois, la répétition ne suppose pas que les agissements aient été commis sur une longue période, le Conseil d'État ayant considéré que la circonstance qu'ils se soient « *produits sur une période de temps relativement brève, (...) ne fait pas obstacle à ce qu'ils soient qualifiés d'agissements constitutifs de harcèlement moral* » (8).

Caractérisé par des agissements hostiles répétés, le harcèlement moral n'est pas précisément défini par l'article 6 *quinquies* de la loi du 13 juillet 1983. En effet, le législateur a entendu confier aux juridictions la faculté d'apprécier librement les agissements, le plus souvent insidieux et qu'il serait difficile de lister, susceptibles d'en relever.

En deuxième lieu, les actes subis ont « *pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail* ».

À ce titre, la jurisprudence interprète comme autant d'indices de l'instauration d'une situation de harcèlement moral un ensemble d'événements susceptibles de dégrader les conditions de travail de l'agent. Il peut notamment s'agir de décisions injustifiées affectant sa carrière (évaluations défavorables imméritées, changements de poste successifs

Application aux agents contractuels



Art. 1^{er}, décret n°2016-1156
du 24 août 2016

« Aucune mesure discriminatoire, directe ou indirecte, concernant le recrutement, l'affectation, la détermination ou la réévaluation de la rémunération, la promotion, la formation, l'évaluation, la discipline, la mobilité, la portabilité du contrat, le reclassement, le licenciement et le non-renouvellement du contrat ne peut être prise à l'égard d'un agent contractuel de droit public, qui bénéficie des garanties mentionnées aux articles 6 à 6 *ter* et 6 *quinquies* de la loi du 13 juillet 1983 susvisée. »

présentant un caractère excessif (9), refus d'avancement arbitraires, perte ou stagnation injustifiée de la rémunération (10) ; d'actes destinés à dégrader son environnement matériel (privation des outils de travail, conditions de travail indignes) (11) ; de mesures d'organisation du service défavorables non justifiées par l'intérêt de celui-ci ; de mesures abusives de contrôle et de sanction (12) ; de mesures destinées à isoler (refus de communication d'informations utiles à la réalisation de sa mission, « *mise au placard* », missions dépourvues de contenu, marques d'indifférence) (13) ; d'un comportement de dénigrement ou d'agissements visant à le déconsidérer et à le discréditer auprès d'autrui (14) ; de violences écrites ou verbales (réflexions vexantes, humiliations, menaces, insultes), etc.

Cette altération des conditions de travail, si elle peut résulter d'une intention malveillante, peut également constituer un effet non recherché par l'auteur des actes. Le harcèlement est en effet constitué indépendamment de l'intention de l'auteur (15), dès lors que sont caractérisés les agissements répétés ayant les effets mentionnés par cette disposition. Ainsi, le Conseil d'État a annulé un arrêt de cour administrative d'appel ayant écarté l'existence d'un harcèlement moral « *en se bornant à relever [...] que [la requérante] n'établissait pas l'existence d'une "volonté*

6 Récemment, CAA Versailles, 21 novembre 2019, n°17VE01476.

7 À titre d'exemple, le juge considère que deux messages publiés par une collègue sur les réseaux sociaux « *ne sauraient caractériser, eu égard à leur teneur et à leur caractère isolé, des agissements répétés de harcèlement moral* » (CAA Douai, 21 mai 2015, n°14DA00414), de même que des propos ou actes isolés inopportuns ne sauraient s'analyser comme un comportement systématiquement hostile et de dénigrement (CAA Versailles, 30 novembre 2017, n°16VE02722).

8 Conseil d'État, 12 octobre 2016, n°384687, s'agissant d'une période d'environ deux ans.

9 CAA Douai, 6 février 2020, n°18DA01782.

10 Conseil d'État, 22 février 2012, n°343410.

11 CAA Versailles, 29 mars 2018, n°15VE01731.

12 CAA Versailles, 29 mai 2019, n°17VE00707.

13 Conseil d'État, 2 octobre 2015, n°393766 ; CAA Marseille, 5 mars 2020, n°18MA02841.

14 CAA Nantes, 17 septembre 2018, n°16NT02232.

15 CAA Marseille, 14 avril 2015, n°13MA03642.

délibérée” de sa hiérarchie de lui nuire dans l’exercice de ses fonctions »⁽¹⁶⁾.

Par ailleurs, la relation hiérarchique entre l’auteur et sa victime est également sans incidence sur la qualification des faits, le législateur n’ayant posé aucune restriction de cette nature. Le harcèlement moral peut donc indifféremment être le fait d’agents en position d’encadrement, de subordination, de collègues ou d’élus même en l’absence

Le harcèlement peut être constitué indépendamment de l’intention de son auteur

de lien hiérarchique, mais aussi de tiers, comme les usagers du service. Ainsi, le Conseil d’État a récemment rappelé que « la circonstance que les agissements visés par les dispositions [de l’article 6 quinquies de la loi du 13 juillet 1983] émanent d’un agent placé sous l’autorité du fonctionnaire en cause est sans incidence sur les garanties qu’elles assurent à celui-ci »⁽¹⁷⁾. Jugeant cette affaire au fond, la cour administrative d’appel de Versailles a reconnu les agissements de harcèlement moral commis par une partie des enseignants et des agents administratifs d’un lycée à l’encontre de son proviseur ⁽¹⁸⁾.

En troisième lieu, cette dégradation des conditions de travail de l’agent est « susceptible :

- de porter atteinte à ses droits et à sa dignité,
- d’altérer sa santé physique ou mentale,
- ou de compromettre son avenir professionnel ».

La réalisation des conséquences dommageables consécutives aux faits de harcèlement n’est donc pas indispensable à leur établissement ; la simple potentialité de leur réalisation suffit.

Harcèlement moral et notions distinctes

Le harcèlement moral est une notion d’appréhension délicate, en particulier lorsque les agissements litigieux s’inscrivent dans le cadre de l’exercice du pouvoir hiérarchique. Les illustrations jurisprudentielles permettent d’en dégager les éléments caractéristiques et de le distinguer de notions voisines.

Pour déterminer si les actes en cause revêtent cette qualification, le juge examine s’ils excèdent l’exercice normal du pouvoir hiérarchique ou le cadre normal du pouvoir d’organisation du service. Lorsque les faits contestés sont justifiés par l’intérêt du service ou par le comportement de l’agent, le harcèlement n’est pas caractérisé, quand bien même s’ensuivraient une réduction des attributions et une dégradation des conditions de travail (voir encadré ci-contre).

Les limites de l’exercice normal du pouvoir hiérarchique



Conseil d’État, 30 décembre 2011
Commune de Saint-Peray, req. n°332366 (extrait)

« Considérant qu’aux termes du premier alinéa de l’article 6 quinquies de la loi du 13 juillet 1983 : “Aucun fonctionnaire ne doit subir les agissements répétés de harcèlement moral qui ont pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité, d’altérer sa santé physique ou mentale ou de compromettre son avenir professionnel” ; que pour être qualifiés de harcèlement moral, de tels faits répétés doivent excéder les limites de l’exercice normal du pouvoir hiérarchique ; que dès lors qu’elle n’excède pas ces limites, une simple diminution des attributions justifiée par l’intérêt du service, en raison d’une manière de servir inadéquate ou de difficultés relationnelles, n’est pas constitutive de harcèlement moral ;

Considérant qu’il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que si M. A a vu ses attributions se réduire et ses conditions de travail se dégrader, dans un contexte de conflit ouvert avec sa hiérarchie, avec le recrutement de M. B, agent de catégorie B chargé de l’encadrer et de reprendre une partie de ses attributions à l’occasion de la mise en place des 35 heures par la Commune de Saint-Peray, cette mesure n’a pas excédé, pour une commune de plusieurs milliers d’habitants, le cadre normal du pouvoir d’organisation du service ; que n’ont pas davantage excédé ce cadre, en raison des absences fréquentes de l’intéressé, le retrait du téléphone portable et du véhicule de service qui lui avaient été confiés ; que de même, la dégradation, au demeurant modérée, de la notation de M. A, les contrôles dont il a fait l’objet pendant ses congés de maladie, et le retrait de la plaque indiquant ses fonctions dans leur définition antérieure, à l’entrée de son bureau ne revêtaient pas de caractère vexatoire ou abusif mais étaient motivés par les difficultés de M. A de travailler en équipe et par les mesures de réorganisation du service précitées ».

¹⁶ Conseil d’État, 2 juillet 2015, n°378804.

¹⁷ Conseil d’État, 28 juin 2019, n°415863 ; voir hors-série des IAJ, *L’essentiel de la jurisprudence applicable aux agents territoriaux* (décisions du Conseil d’État de 2019).

¹⁸ CAA Versailles, 15 juin 2020, n°19VE02385.

Suivant ce principe, la cour administrative d'appel de Douai a par exemple admis une importante limitation des attributions d'un responsable de centre technique municipal, consistant à le départir de sa qualité d'adjoint au directeur des services techniques et de l'encadrement d'une vingtaine d'agents (19). Dans la mesure où l'allègement de ses attributions était notamment justifié par un transfert de personnels consécutif à une restitution de compétences à la communauté de communes, le juge a estimé qu'il ne résultait pas de l'instruction que ce remaniement avait excédé le cadre normal du pouvoir d'organisation du service. De plus, en dépit de relations difficiles avec l'intéressé, il n'a pas été établi que son supérieur hiérarchique avait excédé les limites de l'exercice normal de son pouvoir hiérarchique.

De même, dans une affaire récente, le Conseil d'État a considéré que l'éviction progressive d'un agent contractuel de ses fonctions, directement liée à la réorganisation des structures et du fonctionnement de l'établissement public, ne pouvait être qualifiée de harcèlement moral excédant les limites de l'exercice normal du pouvoir hiérarchique dans la mesure où elle était justifiée par l'intérêt du service (20).

Ainsi, si des tensions ou des relations dégradées détériorent parfois le climat professionnel au détriment du bien-être ou de la santé de l'agent, ces dissensions ne sauraient suffire à caractériser une situation de harcèlement moral. Tenant compte des comportements respectifs de l'agent et de l'administration, le juge peut être conduit à écarter cette qualification lorsque les difficultés professionnelles rencontrées par l'agent trouvent leur origine dans son propre comportement et que les agissements de l'administration sont justifiés par l'intérêt du service.

Statuant sur la réaffectation d'un animateur territorial en vue de la mise en place d'un point information jeunesse, qui s'était traduite par son isolement géographique et relationnel ponctuel, le Conseil d'État a ainsi relevé que cette décision était intervenue alors que le comportement agressif et les difficultés relationnelles de l'intéressé avec ses collègues et interlocuteurs extérieurs avaient été jugés incompatibles avec le bon fonctionnement du service. Il a considéré que, compte tenu de ce comportement et de l'intérêt du service, ces faits ne pouvaient être regardés comme caractérisant un harcèlement moral et que « *la circonstance qu'il ait été placé en congé de maladie en raison d'un état anxio-dépressif réactionnel et d'un stress au travail n'est pas de nature à infirmer cette analyse* » (21).

Plus récemment, le Conseil d'État est allé plus loin, excluant la qualification de harcèlement moral pour caractériser un contexte de tension auquel les responsables d'une collectivité avaient contribué, notamment par « *une attitude déplacée, excédant à certaines reprises l'exercice normal du pouvoir hiérarchique* » : la collectivité avait tenu un rôle actif dans la publicité d'un conflit individuel l'opposant à une fonctionnaire, largement médiatisé par celle-ci, faisant l'usage de procédés « *souvent inappropriés* », selon les termes du rapporteur public. La conduite de l'administration a été examinée au regard de la responsabilité de l'agent dans ce conflit et les faits reprochés à l'intéressée, constitutifs de manquements au devoir de réserve, placés sur le terrain disciplinaire. Le Conseil d'État a considéré que le juge d'appel n'avait pas commis d'erreur de qualification juridique « *en jugeant qu'au regard du comportement de M^{me} A., l'attitude de son employeur à son égard, même lorsqu'il a excédé l'exercice normal du pouvoir hiérarchique, ne pouvait être regardée comme constitutive d'un harcèlement moral [...]* » (22). On notera que la requérante souffrait d'un syndrome dépressif sévère, dont l'imputabilité au service a fait l'objet d'un second arrêt de cette juridiction (23).

Les situations de harcèlement moral se distinguent des autres situations de souffrance au travail ayant également pour effet une dégradation des conditions de travail, à l'instar des conflits interpersonnels, du stress ou du surmenage professionnels par exemple.

Certaines situations sont difficiles à caractériser, en particulier en présence d'un management inapproprié qui, selon le cas d'espèce, pourra relever tantôt de l'insuffisance managériale, susceptible d'entraîner le licenciement pour insuffisance professionnelle (24), tantôt du harcèlement moral, passible d'une sanction disciplinaire (25). En tout état de cause, « *un management cassant et un style sévère ou autoritaire [...]* n'est pas à lui seul constitutif d'un harcèlement moral au sens des dispositions

21 Conseil d'État, 16 février 2018, n°405306.

22 Conseil d'État, 13 mars 2019, n°407199 et conclusions de M. Laurent Cytermann, rapporteur public ; voir hors-série des IAJ, *L'essentiel de la jurisprudence applicable aux agents territoriaux* (décisions du Conseil d'État de 2019).

23 Conseil d'État, 13 mars 2019, n°407795 ; voir hors-série des IAJ, *L'essentiel de la jurisprudence applicable aux agents territoriaux* (décisions du Conseil d'État de 2019).

24 Par exemple : Conseil d'État, 20 mai 2016, n°387105, validant le licenciement pour insuffisance professionnelle fondé sur l'insuffisante compétence managériale d'un encadrant auquel il était notamment reproché des « *propos grossiers, déplacés et dévalorisants de nature à heurter gravement certains de ses collaborateurs ou collaboratrices* ».

25 CAA Nantes, 4 juillet 2013, n°12NT00105.

19 CAA Douai, 31 juillet 2019, n°18DA01216.

20 Conseil d'État, 9 juin 2020, n°428259.

[de l'article 6 *quinquies* de la loi du 13 juillet 1983], dès lors qu'il ne résulte pas de l'instruction qu'il aurait excédé les limites de la discussion vive [...] » (26).

Concrètement, le harcèlement sera caractérisé lorsqu'un faisceau d'indices permet de déterminer que les agissements en cause ont été animés par des considérations étrangères à l'intérêt du service. En revanche, s'ils

Des agissements animés par des considérations étrangères à l'intérêt du service peuvent caractériser un harcèlement

sont justifiés par celui-ci, notamment en raison d'une situation qui trouve son origine dans le comportement

de l'agent, et n'excèdent pas les limites de l'exercice normal du pouvoir hiérarchique, cette qualification juridique ne sera pas retenue.

LA PROHIBITION DU HARCÈLEMENT SEXUEL

La notion de harcèlement sexuel

La notion de harcèlement sexuel est définie à l'article 6 *ter* du titre I^{er} du statut général. Introduite dans sa formulation actuelle par la loi du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel (27), elle repose sur les éléments de définition également retenus par le code pénal (28) et présente une rédaction similaire à celle adoptée par le code du travail (29).

En vertu de cette disposition, « *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* ».

26 CAA Versailles, 17 février 2011, n°09VE02269.

27 Loi n°2012-954 du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel, commentée dans les *IAJ* de septembre 2012.

28 Art. 222-33 du code pénal.

29 Art. L. 1153-1 du code du travail.

30 Dans sa rédaction antérieure, l'art. 6 *ter* de la loi du 13 juillet 1983 se limitait à évoquer des agissements « *dont le but est d'obtenir des faveurs de nature sexuelle à son profit ou au profit de tiers* ».

La prohibition du harcèlement sexuel



Art. 6 *ter*, loi n°83-634 du 13 juillet 1983

« 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.

Aucune mesure concernant notamment le recrutement, la titularisation, la rémunération, la formation, l'évaluation, la notation, la discipline, la promotion, l'affectation et la mutation ne peut être prise à l'égard d'un fonctionnaire :

1° Parce qu'il a subi ou refusé de subir les faits de harcèlement sexuel mentionnés aux trois premiers alinéas, y compris, dans le cas mentionné au a, si les propos ou comportements n'ont pas été répétés ;

2° Parce qu'il a formulé un recours auprès d'un supérieur hiérarchique ou engagé une action en justice visant à faire cesser ces faits ;

3° Ou bien parce qu'il a témoigné de tels faits ou qu'il les a relatés.

Est passible d'une sanction disciplinaire tout agent ayant procédé ou enjoint de procéder aux faits de harcèlement sexuel mentionnés aux trois premiers alinéas ».

En d'autres termes le harcèlement sexuel pourra prendre la forme de deux types d'actes :

- d'une part, d'actes à connotation sexuelle répétés, en considération de leurs effets : une atteinte à la dignité de la victime ou l'instauration à son encontre d'une situation intimidante, hostile ou offensante ;
- d'autre part, de toute forme de pression grave, même non répétée, en considération du but, réel ou apparent, poursuivi par leur auteur : obtenir une faveur de nature sexuelle.

Selon la forme qu'il revêt, le harcèlement sexuel n'est donc pas forcément caractérisé par le dessein du harceleur : une composante similaire aux critères permettant d'identifier le harcèlement moral, tenant aux conséquences de son comportement pour la victime, peut également concourir à la qualification juridique du harcèlement sexuel (30).

L'agent victime de harcèlement sexuel bénéficie d'une protection similaire à celle prévue par l'article 6 *quinquies* relatif au harcèlement moral, le préservant des

éventuelles répercussions à caractère discriminatoire liées à ce harcèlement dont il pourrait pâtir dans sa carrière, *« concernant notamment le recrutement, la titularisation, la rémunération, la formation, l'appréciation de la valeur professionnelle, la discipline, la promotion, l'affectation et la mutation »*.

De la même manière, cette disposition protège tant les victimes que les témoins de ces agissements, et prévoit l'application de sanctions disciplinaires à l'encontre de leurs auteurs. Elle s'applique aux fonctionnaires, qu'ils soient titulaires ou stagiaires, ainsi qu'aux agents contractuels.

Sur la base des dispositions antérieures à la loi de 2012, le Conseil d'État, par un arrêt du 15 janvier 2014 (31), avait élargi le champ des actes à connotation sexuelle susceptibles de revêtir la qualification de harcèlement sexuel en raison de leurs effets (premier cas prévu par le législateur). Il avait précisé *« que des propos, ou des comportements à connotation sexuelle, répétés ou même, lorsqu'ils atteignent un certain degré de gravité, non répétés, tenus dans le cadre ou à l'occasion du service, non désirés par celui ou celle qui en est le destinataire et ayant pour objet ou pour effet soit de porter atteinte à sa dignité, soit, notamment lorsqu'ils sont le fait d'un supérieur hiérarchique ou d'une personne qu'elle pense susceptible d'avoir une influence sur ses conditions de travail ou le déroulement de sa carrière, de créer à l'encontre de la victime, une situation intimidante, hostile ou offensante sont constitutifs de harcèlement sexuel »*.

Cette jurisprudence du Conseil d'État a également précisé que les agissements à connotation sexuelle constitutifs de harcèlement sexuel sont commis dans le cadre ou à l'occasion du service. Toutefois, l'auteur de propos à connotation sexuelle ne peut se prévaloir de leur caractère privé sous prétexte qu'il les aurait adressés en dehors du cadre du service, sur la messagerie électronique ou sur le téléphone personnels de la victime. Dès lors que les protagonistes sont en contact à raison de leur travail, de tels échanges sont réputés intervenus à l'occasion du service (32).

L'absence de consentement semble également au cœur de la qualification des faits. Il ressort en effet de la jurisprudence que lorsqu'il est indésiré par son destinataire, un comportement à connotation sexuelle est susceptible de caractériser un harcèlement sexuel. On relèvera que la définition législative ne suppose pas que la victime

exprime expressément son opposition. Ainsi, le juge retient le harcèlement sexuel lorsque *« le caractère obscène ou indécent »* de messages adressés à la victime contrastent avec *« la sobriété et le caractère professionnel »* de ses réponses, qui établissent *« sinon un refus net à ces avances, du moins son défaut de participation ou de complicité à ce qui aurait été, selon le requérant, un "jeu de séduction librement pratiqué entre adultes consentants" »*. (33) En d'autres termes, en l'absence d'assentiment explicite du destinataire d'actes à connotation sexuelle, son silence ou son défaut de réaction pourront être regardés comme autant d'indices de son refus de subir ce comportement. En revanche, le fait de tenir des propos et d'adopter des comportements destinés à séduire n'est pas, à lui seul, constitutif de harcèlement sexuel, pourvu que les agissements en cause ne puissent être regardés comme ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à la dignité de la personne à laquelle ils s'adressent, ni de

créer à son encontre une situation intimidante, hostile ou offensante. (34)

Non désiré par son destinataire, un comportement à connotation sexuelle peut être qualifié de harcèlement sexuel

L'interdiction d'exercer toute forme de pression grave dans

le but réel ou apparent d'obtenir un acte de nature sexuelle protège quant à elle les agents contre toute forme de chantage visant à leur imposer une faveur sexuelle en contrepartie d'un avantage ou de l'assurance de ne pas subir de préjudice. Elle permet aussi de sanctionner les pressions, qui sans avoir pour finalité réelle l'obtention d'une telle faveur, laissent penser qu'elle est recherchée, qu'elles soient exercées par jeu, par manipulation ou dans le but d'humilier la victime par exemple.

Quel que soit le type d'actes perpétrés, le harcèlement sexuel, comme le harcèlement moral, n'est pas nécessairement le fait d'un supérieur hiérarchique et peut survenir en dehors de toute relation d'autorité. En effet, l'article 6 ter de la loi du 13 juillet 1983 n'impose aucune exigence quant à l'identité de l'auteur.

On notera la similitude de l'interdiction prévue par le statut avec l'infraction pénale, qui depuis la loi du 17 janvier 2002 précitée, ne limite plus le délit de harcèlement sexuel aux actes commis *« par une personne abusant de l'autorité que lui confèrent ses fonctions »*.

31 Conseil d'État, 15 janvier 2014, n°362495, La Poste, commenté dans les IAJ de février 2014.

32 Conclusions du rapporteur public François-Joseph Revel relatives au jugement du tribunal administratif de Poitiers du 23 janvier 2018, n°1501532, publiées dans l'AJDA du 21 mai 2018 (pages 990 à 994).

33 CAA Versailles, 13 mars 2014, n°12VE03012.

34 CAA Versailles, 24 juillet 2018, n°16VE01326.

Cependant, comme souligné par le Conseil d'État dans son arrêt du 15 janvier 2014 susvisé, ces actes sont évidemment plus susceptibles d'instaurer une situation intimidante, hostile ou offensante lorsqu'ils sont le fait d'un supérieur hiérarchique ou d'une personne à laquelle la victime prête une certaine influence. Cela a récemment été rappelé au sujet d'agissements de harcèlement sexuel commis par un adjoint au maire chargé, en l'absence de responsable, des services techniques et tuteur des agents recrutés par contrats d'accompagnement à l'emploi, sur un agent employé dans ce cadre ayant notamment rapporté les réflexions de l'élu sur son statut précaire (35).

La notion voisine d'agissements sexistes

Définis par l'article 6 bis de la loi du 13 juillet 1983 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 », les agissements sexistes sont également prohibés par le statut depuis 2016 (36).

Un large éventail d'actes est susceptible de revêtir la qualification d'agissements sexistes, en raison de leurs effets, réels ou recherchés, c'est-à-dire l'atteinte à la dignité de la personne ou l'instauration à son encontre d'un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant. En ce sens, ils s'apparentent à certaines formes de harcèlement, mais leur spécificité tient en leur mobile : le sexe de la personne visée.

Par définition, les agissements sexistes constituent donc une forme de discrimination. On notera d'ailleurs que leur interdiction a été introduite à l'article 6 bis de la loi du 13 juillet 1983, qui prohibait déjà les discriminations commises à l'encontre des agents publics en raison de leur sexe.

Cette disposition prévoit une protection commune des agents, victimes ou témoins, contre toute forme de discrimination fondée sur le sexe, en particulier contre les agissements sexistes : aucune mesure de représailles ne peut être prise à leur encontre en considération de la commission de ces faits ou de leur révélation, et des poursuites disciplinaires peuvent être engagées pour sanctionner leurs auteurs.

35 CAA Nantes, 10 janvier 2020, n°19NT01470.

36 Loi n°2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

37 Directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000 précitée ; également directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, faisant mention de ces deux autres critères.

HARCÈLEMENT ET DISCRIMINATIONS

Tout comme les agissements sexistes, le harcèlement, qu'il soit moral ou sexuel, est parfois constitutif d'une discrimination, lorsqu'il se fonde sur le sexe de la personne visée ou sur tout autre motif prohibé par la loi. Étroitement liées en droit de l'Union européenne, ces deux notions sont distinctes en droit interne, bien qu'elles fassent l'objet d'une protection statutaire similaire.

Du point de vue du droit de l'Union européenne, la protection contre le harcèlement au travail s'inscrit dans le cadre de la lutte contre les discriminations. Le harcèlement y est ainsi défini comme « une forme de discrimination (...) lorsqu'un comportement indésirable lié à l'un des motifs visés à l'article 1^{er} [fondé sur la religion ou les convictions, le handicap, l'âge, ou l'orientation sexuelle] se manifeste, qui a pour objet ou pour effet de porter atteinte à la dignité d'une personne et de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant » (37). De même, le harcèlement sexuel est considéré par le droit de l'Union européenne comme une discrimination fondée sur le sexe (38).

La transposition des directives en droit interne a élargi la protection des agents publics contre les discriminations (39). Ainsi, indépendamment de l'interdiction spécifique de les traiter différemment en fonction de leur sexe, la loi du 13 juillet 1983 prohibe d'une manière générale, en son article 6, toute distinction opérée entre eux « 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 ».

Les agents publics font l'objet d'une protection statutaire contre les mesures de rétorsions susceptibles d'affecter leur carrière pour avoir subi, refusé de subir, révélé ou témoigné d'agissements contraires au principe de non-discrimination, similaire à celle prévue contre le harcèlement, les agissements sexistes et les discriminations spécifiquement fondées sur leur sexe.

38 Directive 2006/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail.

39 Notamment, loi n°2001-1066 du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations.