

Paris, le 4 juin 2009

**Note à l'attention de Mesdames et Messieurs les directeurs et délégués  
d'administration centrale**

**Mesdames et Messieurs les directeurs régionaux des affaires culturelles  
S/c de Mesdames et Messieurs les Préfets de région**

**Mesdames et Messieurs les directeurs des établissements publics  
administratifs**

**Monsieur le chef de l'inspection générale des affaires culturelles**

**Monsieur le chef de cabinet de la ministre**

Le Secrétaire général

182 rue Saint-Honoré  
75033 Paris Cedex 01

Téléphone : 01 40 15 74 40  
Télécopie : 01 40 15 75 46

N° 581/09/SG/

Affaire suivie par :

Madeleine Anglard

[madeleine.anglard@culture.gouv.fr](mailto:madeleine.anglard@culture.gouv.fr)

Téléphone : 01 40 15 32 10

**Objet** : circulaire du 13 juillet 2005 relative à la prévention des risques psycho-sociaux. Compléments relatifs aux définitions et aux procédures en cas de harcèlement moral, souffrance et violence au travail.

Les premiers bilans d'application de la circulaire du 13 juillet 2005 ont souligné la nécessité d'en préciser certains aspects. En effet, une meilleure connaissance des différentes situations de souffrance est un préalable à leur identification et à leur prise en compte au sein des administrations. Aussi, la présente circulaire vient-elle compléter celle du 13 juillet 2005 :

- en rappelant le cadre juridique ;
- en précisant les notions de harcèlement, violence et stress ;
- en indiquant la conduite à tenir et les procédures à mettre en oeuvre pour chacune d'entre elles.

**Cadre juridique :**

Tous actes ou attitudes mettant en cause l'intégrité physique ou morale d'un agent, dans un cadre hiérarchique ou non, sont contraires au devoir de respect de la personne humaine et c'est pourquoi la loi n° 2002-73 de modernisation sociale du 17 janvier 2002 a entendu prévenir et réprimer ces agissements ( articles L1152-1 à L1152-5 du code du travail)

Les dispositions statutaires de la fonction publique inscrites dans la loi de 1983 ont été complétées en 2005 pour inclure l'interdiction de toute forme de discrimination, de harcèlement moral ou sexuel. Ces règles (articles 6 à 6 quinquies de la loi) sont également applicables aux agents non titulaires de

droit public. Elles reprennent d'ailleurs les mesures du code du travail (articles L1152-1 à L1152-5) dont bénéficient les salariés de droit privé.

*L'article 6 quinquies précise qu' «aucun fonctionnaire ne doit subir les agissements répétés de harcèlement moral qui ont pour objet ou pour effet une dégradation de ses 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 formation, 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 et 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 enjoint de procéder aux agissements définis ci-dessus.*

*Les dispositions du présent article sont applicables aux agents non titulaires de droit public.»*

Il appartient au chef d'établissement de prendre toutes les mesures nécessaires à la prévention du harcèlement moral.

La loi n° 2002-73 de modernisation sociale du 17 janvier 2002 précise aussi les conditions relatives à la charge de la preuve des agissements constitutifs de harcèlement moral : il appartient à l'agent d'établir des faits permettant de présumer qu'il est victime de harcèlement, tandis que le défendeur, au vu de ces éléments, devra apporter la preuve que les agissements en cause ne constituent pas un harcèlement moral (article L1154-1).

D'autre part, les organisations syndicales représentatives peuvent exercer, en faveur de l'agent concerné, toutes les actions en justice consécutives à des faits de harcèlement moral, sous réserve de justifier, pour ce faire, de l'accord de celui-ci (article L1154-2) ; ceci n'exclut pas les actions collectives qui relèvent de leur champ de compétence, en matière de harcèlement ou de toute autre forme de violence au travail.

Les partenaires sociaux du niveau européen ont pour leur part appelé au respect mutuel de la dignité des autres sur le lieu de travail à tous les niveaux, et ont rejeté comme inacceptables le harcèlement et la violence au travail ( accord-cadre européen du 26/04/2007).

Par ailleurs, la loi du 17 janvier 2002 précitée a introduit la répression du harcèlement moral dans le code pénal (article 222-33-2). Défini dans les mêmes termes que les agissements visés à l'article L1152-1 du code du travail, le harcèlement est passible d'une peine d'un an d'emprisonnement et d'une amende de 15 000 euros.

Une fois ce cadre rappelé, il convient de distinguer les différents risques psycho-sociaux.

## **Définitions de souffrances au travail:**

**Stress au travail** (d'après l'agence européenne pour la sécurité et la santé au travail) :

*Le stress «survient lorsqu'il y a déséquilibre entre la perception qu'une personne a des contraintes que lui impose son environnement et la perception qu'elle a de ses propres ressources pour y faire face. Bien que le processus d'évaluation des contraintes et des ressources soit d'ordre psychologique, les effets du stress ne sont pas uniquement de nature psychologique. Il affecte également la santé physique, le bien-être et la productivité».* Il convient cependant de distinguer :

- L'état de stress aigu qui correspond aux réactions de notre organisme quand nous faisons face à une menace ou un enjeu ponctuel (prise de parole en public, remise urgente d'un rapport, changement de poste de travail choisi...). Quand cette situation de stress prend fin, les symptômes de stress s'arrêtent généralement peu de temps après ;
- L'état de stress chronique qui constitue une réponse de notre corps à une situation de stress qui s'inscrit dans la durée : c'est le cas lorsque, tous les jours au travail, ce qui est demandé dans le cadre professionnel, est vécu comme excédant nos capacités. Les principaux symptômes dus à un état de stress chronique sont d'ordre physique, émotionnel, intellectuel et comportemental. Le stress chronique est toujours délétère pour la santé. Son caractère chronique rend une récupération difficile.

## **Harcèlement et violence**

Quand on parle de violence sur le lieu de travail, il faut distinguer le harcèlement proprement dit (moral ou sexuel) de la violence venant de collègues, de subordonnés, de supérieurs hiérarchiques, d'usagers...

**Le harcèlement moral au travail** a été défini comme un ensemble d'agissements répétés *«qui ont pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte aux droits du salarié et à sa dignité, d'altérer sa santé physique ou mentale ou de compromettre son avenir professionnel»* (loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002).

Pris isolément, ces agissements hostiles peuvent sembler anodins. Mais leur répétition au quotidien peut affecter gravement la personne et avoir des répercussions importantes sur sa santé, physique et psychologique. Toutefois, il est important de préciser que tous les comportements agressifs, tous les conflits, toutes les pressions ne relèvent pas du harcèlement.

Le harcèlement peut provoquer dans un premier temps des symptômes de stress : nervosité, irritabilité, anxiété, troubles du sommeil, brûlures d'estomac,

hypertension artérielle, douleurs musculaires, etc. Au bout de quelques temps, ces symptômes peuvent se transformer en troubles psychiques manifestes. Certains réagissent avec une hyper-combativité qui n'est pas toujours comprise comme un signe de souffrance. D'autres sont envahis par un sentiment d'épuisement et de fatigue chronique, une baisse de l'estime de soi, pouvant évoluer vers la dépression avec des troubles de l'attention et de la mémoire, un sentiment de découragement, de pessimisme, de culpabilité, d'isolement, une perte de confiance en soi.

Dans la plupart des cas, le harcèlement moral ou psychologique conduit à une situation de solitude, d'isolement, qui renforce la souffrance.

### **La violence au travail ou les agressions :**

On peut distinguer trois niveaux d'agression :

- l'incivilité, qui relève de l'absence de respect d'autrui ;
- l'agression verbale ou physique ;
- l'acte violent.

Ces violences peuvent avoir des répercussions sur la santé physique ou psychique de la victime, ceci quelle que soit la gravité de l'atteinte physique.

Si le choc psychologique est important, l'état de stress peut persister plusieurs semaines, plusieurs mois, voire davantage après l'agression. On parle alors de stress post-traumatique chronique : la durée du retour à la normale dépend notamment de la qualité de la prise en charge dont bénéficie la victime. Le soutien psychologique permet souvent d'éviter l'apparition ou de réduire l'intensité de complications ou la persistance de manifestations consécutives à l'agression. A cet effet, le médecin de prévention peut être saisi.

### **Conduite à tenir**

La procédure à tenir implique après signalement, la saisine de l'autorité compétente qui procédera à une enquête et mettra en oeuvre les mesures adaptées.

#### **Signalement:**

Lorsqu'un agent (quel que soit son grade ou sa fonction) subit ou est saisi d'une situation de souffrance au travail, par quelque moyen que ce soit (directement, par messagerie électronique, par téléphone ou par courrier), il est nécessaire de procéder à un signalement de la situation :

la personne doit prévenir rapidement, sa hiérarchie, un représentant de son autorité de tutelle, le chef du bureau des affaires sociales du secrétariat général, un acteur chargé des fonctions de prévention (ACMO, inspecteur d'hygiène et de sécurité, membre du comité d'hygiène et de sécurité), de

l'action médicale (médecin de prévention, infirmière, psychologue) ou de l'action sociale (assistante sociale) et/ou un représentant du personnel.

### **La saisine de l'autorité compétente :**

Lorsqu'un agent est victime de souffrances au travail, un signalement par les membres de l'encadrement ou par les représentants du personnel qui les constatent ou en sont saisis doit être fait :

- en administration centrale et services à compétence nationale, auprès du directeur de l'administration concernée ;
- en services déconcentrés, auprès du directeur régional des affaires culturelles ;
- en établissements publics administratifs, auprès du responsable des ressources humaines ou de la personne identifiée par les soins de l'établissement concerné.

### **Enquête :**

Il est nécessaire de procéder à une enquête.

Dans tous les cas, il faut garantir une procédure contradictoire et entendre ou faire entendre la ou les personnes mises en cause. Une saisine de l'inspection générale par le secrétariat général du ministère peut s'avérer nécessaire.

Lors de l'entretien avec chacune des parties, il est impératif de recueillir des faits précis.

Lorsque les faits constatés ou les informations recueillies correspondent à des faits avérés de violence, ou à des présomptions concordantes et graves de souffrances au travail de nature à justifier des mesures urgentes ou à engager des responsabilités disciplinaires et/ou pénales, des dispositions adaptées s'imposent.

### **Les mesures de sauvegarde à prendre en cas de :**

#### **Stress**

L'encadrement hiérarchique comme les acteurs de la prévention sont appelés à porter une attention particulière aux situations comportant pour les agents des risques de stress significatifs. En effet, la prévention du stress peut permettre d'éviter des situations plus graves telles que le harcèlement ou la violence.

Les risques de stress peuvent apparaître dans les périodes où la charge de travail est temporairement accrue de manière importante. Des changements organisationnels à l'intérieur d'une équipe de travail sont également porteurs de risques.

Si les besoins propres aux missions du service public, et la nécessité d'en assurer la continuité, peuvent comporter certaines conséquences difficilement évitables en termes de pénibilité, voire de stress temporaire au travail, de tels effets ne constituent jamais des modalités pleinement satisfaisantes. La durée d'exposition à de telles situations doit toutefois rester modérée, et les agents doivent pouvoir trouver dans la ligne hiérarchique et dans les fonctions d'appui le soutien nécessaire au règlement des difficultés auxquels ils sont confrontés, qu'il s'agisse du contact avec les usagers, du traitement de situations délicates, de l'acquisition des compétences nécessaires à certaines tâches. Il revient à l'encadrement en concertation avec les représentants du personnel, de proposer des arbitrages de priorité et des ajustements du niveau de service, pour tenir compte des charges des agents et du stress engendré lorsqu'ils constatent une dégradation significative des situations de travail.

### **Violence au travail**

Le responsable prévenu d'une situation de violence au travail prend, le plus rapidement possible, toutes dispositions utiles pour que soit apporté à la victime l'assistance qui lui est nécessaire.

Si les faits présentent un caractère de gravité établi (notamment les faits sanctionnés par loi), le chef de service dont relève l'agent qui en a été victime doit après le signalement immédiat à sa direction :

- faire porter par écrit et signer tout témoignage utile d'agents relevant de sa propre autorité ;
- s'assurer que, le cas échéant, une déclaration d'accident de travail est bien effectuée.

Lorsqu'un agent est victime d'une agression physique, de menaces, ou d'une agression verbale revêtant un caractère injurieux ou discriminatoire, l'auteur de ces agissements inacceptables engage sa responsabilité au plan professionnel et personnel (et donc disciplinaire) et judiciaire (au pénal, et au civil pour la réparation des dommages causés).

Si l'auteur de l'agression violente est un agent du ministère de la culture et de la communication, la direction compétente décide de l'ouverture d'une procédure disciplinaire, au vu du rapport qui lui est transmis par le responsable hiérarchique concerné.

### **Harcèlement moral**

Préalablement à l'éventuelle saisine de l'autorité judiciaire, l'autorité saisie doit engager avec les personnes concernées un temps de dialogue et d'échange en tenant compte des éléments objectifs recueillis dans le cadre de l'enquête. Compte tenu des difficultés particulières présentées par les situations de harcèlement, il convient d'associer à cette procédure les services médicaux, et tout expert compétent.

A l'issue de cette phase elle fait part de ses propres conclusions ou propositions au chef de service compétent du secrétariat général, de la direction de tutelle, ou à la direction générale de l'établissement public pour qu'il soit mis fin à la situation de harcèlement dans le plein respect des droits des personnes qui ont pu en être victimes.

Le harcèlement moral étant un délit pénal, c'est à l'autorité judiciaire qu'il revient, lorsqu'elle est saisie, de donner ou non cette qualification aux faits qui lui sont soumis. Auparavant, on se limitera à indiquer qu'ils paraissent susceptibles de recevoir une telle qualification. Il vous revient de déterminer si l'affaire justifie l'information du procureur de la république au titre de l'article 40 du code de procédures pénales.

Si des procédures judiciaires sont engagées ou envisagées dans des cas de violences ou de harcèlement, la mise en œuvre éventuelle de la protection fonctionnelle, prévue par le statut de la fonction publique (et dont le droit est ouvert aux agents titulaires ou non titulaires), peut être accordée si les conditions d'application en sont réunies. Dans la mesure où elle est accordée à l'agent par sa hiérarchie, la demande de protection fonctionnelle est prise en charge par la sous direction des affaires juridiques du ministère ou par le service compétent au sein d'un établissement public. Cette protection fonctionnelle permet à l'agent de bénéficier de l'assistance d'un avocat pour l'exercice de ses droits dans le cadre de toute action judiciaire liée aux dommages et préjudices qu'il a subis.

Par ailleurs, il est rappelé qu'un changement de service ou d'affectation, s'il doit être envisagé, ne constitue qu'une solution d'ultime recours qui suppose la demande ou l'accord de la victime. Ce changement ne fait pas obstacle à la mise en cause de la responsabilité de la personne à l'origine des faits ; celle-ci peut elle-même faire l'objet d'un changement de service ou d'affectation. Dans ce cas, la procédure doit être anticipée et accompagnée, pour éviter la reproduction des agissements sur le nouveau lieu de travail.

Lorsque l'autorité compétente considère justifiée une poursuite disciplinaire, un rapport détaillé est rédigé par le responsable hiérarchique, étayé par les témoignages et pièces recueillies, en vue d'engager la procédure disciplinaire. L'agent, victime en est informé.

Guillaume Boudy