

Circulaire n° 2005/013 du 13 juillet 2005 relative à la prévention du harcèlement moral, de la souffrance et de la violence au travail.

Le ministre de la culture et de la communication

à

Mesdames et messieurs les directeurs et délégués d'administration centrale,

Mesdames et messieurs les directeurs régionaux des affaires culturelles (s/c de madame et messieurs les préfets de région),

Mesdames et messieurs les chefs de service départementaux de l'architecture et du patrimoine (s/c de mesdames et messieurs les préfets de département),

Mesdames et messieurs les directeurs d'établissements publics.

La loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, applicable à la Fonction Publique a introduit les notions de protection de la santé mentale et de harcèlement moral. Elle a modifié la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires par un article 6 quinquies ainsi rédigé :

«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 formation, 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 ;

1bis° 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 ;

2° 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 aux agissements définis ci-dessus. Les dispositions du présent article sont applicables aux agents non titulaires de droit public.».

Elle a également modifié le code pénal qui précise en son article 222-33-2 : *«Le fait de harceler autrui par des agissements 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 d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende».*

Dans la perspective de la mise en œuvre de ces dispositions, la direction de l'administration générale a mis en place au sein du Ministère, au cours de l'année 2002, un groupe de travail chargé d'une mission de réflexion et de proposition sur ce thème. Cette instance pluridisciplinaire a fonctionné en prenant appui sur l'étude de situations concrètes relevées au sein du ministère.

Les conclusions et préconisations émises par le groupe de travail à l'issue de ses travaux ont été communiquées au directeur de l'administration générale en septembre 2003 et soumises à l'examen du comité hygiène et sécurité ministériel du 16 décembre 2003.

Vous pouvez consulter le rapport final du groupe de travail et ses préconisations sur Semaphore.

Ces préconisations se déclinent en quatre points que vous trouverez ci-après exposés :

I – Clarification des responsabilités en matière administrative et juridique

II – Information et suivi médico-social de prévention des agents

III – Mesures de prévention à mettre en œuvre dans le domaine de la gestion des ressources humaines

IV – Identification des différents acteurs.

I – Clarification des responsabilités en matière administrative et juridique

En premier lieu, le rappel des textes réglementaires se révèle indispensable notamment en ce qui concerne la responsabilité des personnels d'encadrement.

Ce point fait l'objet de l'article 2-1 du décret n° 82-453 du 28 mai 1982 modifié relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail et à la médecine de prévention dans la fonction publique. Cet article dispose que *«les chefs de service sont chargés, dans la limite de leurs attributions et dans le cadre des délégations qui leur sont consenties, de veiller à la sécurité et à la protection de la santé des agents placés sous leur autorité»*.

De plus, le Titre III du Livre II du code du travail s'applique dans les administrations et leurs établissements publics et notamment l'article L230-2 : *«Le chef d'établissement prend les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs de l'établissement, y compris les travailleurs temporaires. Ces mesures comprennent des actions de prévention des risques professionnels, d'information et de formation ainsi que la mise en place d'une organisation et de moyens adaptés. Il veille à l'adaptation de ces mesures pour tenir compte du changement des circonstances et tendre à l'amélioration des situations existantes»*.

La responsabilité pénale de l'employeur est susceptible d'être mise en cause au titre de ses obligations en matière d'hygiène et de sécurité.

Afin de permettre l'application de ces dispositions et de les porter à la connaissance des agents, tous les responsables des services et des établissements doivent élaborer un règlement intérieur rappelant les droits et obligations des agents et intégrant notamment les mesures prises en matière d'hygiène et de sécurité et de prévention des cas de souffrance au travail.

II – Information et suivi médico-social de prévention des agents

Les responsables hiérarchiques sont dans l'obligation d'assurer l'information des agents placés sous leur autorité sur les textes réglementaires régissant l'hygiène et la sécurité et la santé au travail et sur les mesures qu'ils ont mises en œuvre dans leur structure dans ce domaine.

Cette information peut se concevoir par voie d’affichage, voire par la remise à chaque nouvel agent d’un livret d’accueil.

Les dispositions du décret n°82-453 du 28 mai 1982 modifié relatives à la médecine de prévention doivent faire l’objet d’une large diffusion, par exemple par voie d’affichage. Il importe d’insister sur le caractère obligatoire des visites médicales et leur fréquence minimum prévue par le décret précité. De plus, les agents doivent être informés de la possibilité de consulter le médecin de prévention hors visites réglementaires.

En effet, ce dernier se révèle être bien souvent un interlocuteur privilégié dans le cadre de la prévention et de la détection d’éventuels cas de harcèlement.

Les coordonnées du médecin de prévention chargé du suivi du service ainsi que celles des services sociaux doivent faire l’objet d’une large diffusion auprès du personnel et d’un affichage dans les locaux.

III – Mesures de prévention à mettre en œuvre dans le domaine de la gestion des ressources humaines

Il apparaît que la prévention des risques de cas de harcèlement moral et de souffrance et de violence au travail est subordonnée au bon fonctionnement du suivi administratif, médical et social de l’ensemble des agents. Cette responsabilité incombe aux responsables d’encadrement, à tous les niveaux, qui doivent bénéficier de formations spécifiques leur permettant d’intégrer cette notion afin d’être en mesure de prévoir et régler les situations difficiles auxquelles ils pourraient être confrontés.

1) Formation destinée aux personnels d’encadrement – chefs de services inclus

Le bureau de la formation de la direction de l’administration générale a d’ailleurs, d’ores et déjà, intégré dans les stages de formation au management un module sur ce thème traitant plus particulièrement de la responsabilité des personnels d’encadrement et de la prévention des fautes professionnelles.

Pour votre part, il vous appartient d’inciter les agents chargés de fonctions d’encadrement placés sous votre autorité à suivre les sessions de formation que vous organiserez et complèterez régulièrement en ce domaine.

2) Formation des personnels chargés de l’hygiène et de la sécurité ACHO et membres des CHS

Il importe que ces personnels disposent des connaissances nécessaires pour assurer pleinement leur rôle dans le domaine de la souffrance au travail. Je vous recommande donc de vérifier que les formations qui leur sont destinées intègrent un module spécifiquement consacré à ces questions.

3) Intégrer la prévention dans les actes de gestion courante des personnels

a) L'entretien d'évaluation

L'entretien d'évaluation et de notation des agents doit être un moment privilégié d'échange et de dépistage de difficultés éventuelles pouvant survenir notamment lors de situations particulières (absentéisme ou congés de maladie répétés, réorganisation de service...). L'attitude des responsables d'encadrement au regard de la prévention de la souffrance sera prise en compte dans leur évaluation.

b) Le bilan social annuel

Lors de l'établissement du bilan social annuel, une rubrique sur ce point sera introduite. Cette partie comportera :

- un point d'ensemble des situations éventuelles auxquelles vous aurez pu être confronté en respectant bien entendu toutes précautions de confidentialité,
- un exposé des mesures mises en œuvre, le cas échéant, pour remédier à ces situations.

c) Le dialogue social

Les éléments contenus dans ce bilan seront présentés aux CTP et aux CHS concernés.

De plus, le rapport annuel du médecin de prévention présenté en CHS fera le point sur la situation du service en la matière.

IV – Identification des différents acteurs

Le ministère de la culture a décidé de s'impliquer pleinement dans cette démarche de prévention pour l'ensemble de ses agents. Il est impératif que ce thème, et plus particulièrement la notion de harcèlement moral, comme celui de l'hygiène et de la sécurité, soit totalement intégré à la gestion des ressources humaines des services.

Pour répondre à cette volonté, les inspecteurs chargés de l'hygiène et de la sécurité récemment désignés pourront assurer auprès de vous une mission d'information et de conseil.

De plus, les réflexions du groupe de travail sur la souffrance et la violence au travail ont abouti à l'identification des différents acteurs pouvant intervenir dans les cas de harcèlement.

En conclusion, il convient de rappeler que les situations de harcèlement moral et de violence sur le lieu de travail peuvent apparaître chaque fois qu'il n'a pas été tenu suffisamment compte des droits et obligations des agents publics. La bonne exécution de la mission de service public dont nous avons la charge repose aussi sur la qualité des rapports humains à l'intérieur des services.

Tout acte et toute attitude 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 a entendu prévenir et réprimer ces agissements.

Ce sujet est sensible. Il doit donc être traité avec beaucoup d'attention et de discrétion dès lors qu'un cas serait avéré.

Toutes les mesures visant à la protection des agents en la matière devront être portées à leur connaissance et vous voudrez bien fournir aux agents qui en feront la demande toutes les explications nécessaires à l'application de la présente circulaire.

Je vous remercie de procéder à la mise en œuvre de ces préconisations et d'être particulièrement attentifs à toute situation relevant de cette problématique qui pourrait survenir au sein de vos services.

Le ministre de la culture et de la communication,
Renaud Donnedieu de Vabres

Annexe 1

ELEMENTS RELATIFS A L'HYGIENE ET A LA SECURITE A INTEGRER DANS LE REGLEMENT INTERIEUR

I – REGLES DE SECURITE

Les consignes de sécurité ainsi que le plan d'évacuation des locaux sont portés à la connaissance des agents par voie d'affichage de même que les coordonnées des principaux acteurs chargés de l'hygiène et de la sécurité (ACMO, Inspecteur, etc).

Les agents sont dans l'obligation de prendre connaissance de ces consignes et de les appliquer en cas de besoin.

Un registre d'hygiène et de sécurité destiné à recueillir leurs observations en la matière est mis à leur disposition à l'accueil.

Des exercices de prévention et de lutte contre l'incendie sont organisés auxquels doit participer l'ensemble du personnel.

II - REGLES D'HYGIENE

Les dispositions de la loi dite «Evin» sont applicables : il est interdit de fumer dans les locaux.

La charte alcool doit faire l'objet d'une large diffusion dans les services. Il est rappelé qu'il est interdit d'introduire ou de consommer des boissons alcoolisées sur le lieu de travail, sauf dans des circonstances exceptionnelles.

III – MEDECINE DE PREVENTION

En application des dispositions du décret n° 82-453 du 28 mai 1982, les agents sont dans l'obligation de se présenter aux visites médicales. Cette obligation est annuelle ou quinquennale.

Le rôle du médecin de prévention est de prévenir toute altération de la santé des agents du fait de leur travail. Il est le conseiller de l'administration, des agents et de leurs représentants en ce qui concerne l'amélioration des conditions de vie et de travail dans les services, l'hygiène générale des locaux, l'adaptation des postes, des techniques et des rythmes de travail à la physiologie humaine, la protection des agents contre l'ensemble des nuisances et les risques d'accidents de service ou de maladie professionnelle ou à caractère professionnel, l'hygiène dans les restaurants administratifs, l'information sanitaire.

Les agents ont la possibilité de consulter le médecin de prévention, sur leur demande, à tout moment, en dehors des visites obligatoires.

Les coordonnées de ce dernier sont portées à la connaissance des agents par voie d'affichage dans les locaux.

En vue d'assurer le bon fonctionnement des services et le bien-être au travail de chacun, il est conseillé aux agents de signaler, dans les meilleurs délais, toute situation de travail délicate susceptible d'entraîner des cas éventuels de souffrance au travail, dont ils auraient connaissance.

Annexe 2

RAPPEL DES DROITS ET OBLIGATIONS DES FONCTIONNAIRES ET DES AGENTS PUBLICS A INTEGRER DANS LE REGLEMENT INTERIEUR

La loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée précise les droits et obligations des fonctionnaires et agents publics de l'Etat.

I – LES DROITS

Liberté d'opinion (Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 art.6)

La liberté d'opinion est garantie aux fonctionnaires.

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, de leur âge, de leur patronyme, 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.

Droit de grève (Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, art. 10)

Les fonctionnaires exercent le droit de grève dans le cadre des lois qui le réglementent.

Droit syndical (Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, art.8)

Le droit syndical est garanti aux fonctionnaires. Les intéressés peuvent librement créer des organisations syndicales, y adhérer et y exercer des mandats.

Droit aux congés (Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, art. 21)

Les fonctionnaires ont droit à :

des congés annuels,
des congés de maladie,
des congés de maternité et des congés liés aux charges parentales,
des congés de formation professionnelle,
des congés de formation syndicale.

Droit à la formation (Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, art. 22)

Le droit à la formation permanente est reconnu aux fonctionnaires.

Ceux-ci peuvent être tenus de suivre des actions de formation professionnelle dans les conditions fixées par les statuts particuliers.

Droit à la consultation de son dossier (Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, art 18 et 19)

Tout fonctionnaire a accès à son dossier individuel dans les conditions définies par la loi.

Le fonctionnaire à l'égard duquel une procédure disciplinaire est engagée a droit à la communication de l'intégralité de son dossier individuel et de tous les documents annexes et à l'assistance de défenseurs de son choix. L'administration doit informer le fonctionnaire de son droit à communication du dossier. Aucune sanction disciplinaire autre que celles classées dans le premier groupe par les dispositions statutaires relatives aux fonctions publiques de l'Etat, territoriale et hospitalière ne peut être prononcée sans consultation préalable d'un organisme siégeant en conseil de discipline dans lequel le personnel est représenté.

L'avis de cet organisme de même que la décision prononçant une sanction disciplinaire doivent être motivés.

Droit à une rémunération, après service fait (Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, art. 20)

Les fonctionnaires ont droit, après service fait, à une rémunération comprenant le traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement ainsi que les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire. Le montant du traitement est fixé en fonction du grade de l'agent et de l'échelon auquel il est parvenu, ou de l'emploi auquel il a été nommé.

Les fonctionnaires sont affiliés à des régimes spéciaux de retraite et de sécurité sociale.

Garantie de l'emploi et garantie de carrière (Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, art. 14).

«L'accès des fonctionnaires de l'Etat, des fonctionnaires territoriaux et des fonctionnaires hospitaliers aux deux autres fonctions publiques, ainsi que leur mobilité au sein de chacune de ces trois fonctions publiques constituent des garanties fondamentales de leur carrière».

II – LES OBLIGATIONS

Obligation de réserve

Le principe de neutralité du service public interdit au fonctionnaire de faire de sa fonction l'instrument d'une propagande quelconque. La portée de cette obligation est appréciée au cas par cas par l'autorité hiérarchique sous contrôle du juge administratif.

La réserve n'a pas trait uniquement à l'expression des opinions. Elle impose au fonctionnaire d'éviter en toutes circonstances les comportements portant atteinte à la considération du service public par les usagers.

Obligation au secret professionnel (Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, art. 26)

Les fonctionnaires sont tenus au secret professionnel dans le cadre des règles instituées dans le code pénal. Les fonctionnaires doivent faire preuve de discrétion professionnelle pour tous les faits, informations ou documents dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. En dehors des cas expressément prévus par la réglementation en vigueur, notamment en matière de liberté d'accès aux documents administratifs, les fonctionnaires ne peuvent être déliés de cette obligation professionnelle que par décision expresse de l'autorité dont ils dépendent.

Obligation de service fait (La loi n°83-634 du 13 juillet 1983, art.20)

Cette obligation de service fait est opposable aux fonctionnaires en application de l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 relatif au droit à la rémunération et cité dans ce cadre.

Obligation du respect des instructions de la hiérarchie (Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, art. 28)

Tout fonctionnaire, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées. Il doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public.

Il n'est dégagé d'aucune des responsabilités qui lui incombent par la responsabilité propre à ses subordonnés.

Obligation de n'exercer aucune autre activité (Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, art. 25)

Les fonctionnaires consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées. Ils ne peuvent exercer à titre professionnel une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit. Les conditions dans lesquelles il peut être exceptionnellement dérogé à cette interdiction sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

Annexe 3

IDENTIFICATION DES CAUSES POUVANT CONDUIRE A DES SITUATIONS DE SOUFFRANCE AU TRAVAIL ET MOYENS DE PREVENTION A METTRE EN PLACE

Il importe, en premier lieu, de préciser que les situations de souffrance au travail ou de harcèlement moral ne se produisent pas exclusivement dans le cadre des relations hiérarchie-agent mais peuvent aussi survenir dans celui des relations entre collègues, voire d'un subordonné à un chef ou d'un groupe sur un «bouc émissaire».

Les causes :

Les causes possibles d'une situation de souffrance au travail peuvent être multiples et ne sont pas exclusives les unes des autres. Le rapport final du groupe de réflexion en fait état en son chapitre III. Il est donc difficile d'établir une typologie figée qui permettrait l'établissement d'un lien causal systématique entre des situations de travail et des souffrances individuelles.

Les moyens de prevention :

Moyens organisationnels :

- analyse des réalités du travail de chacun ;
- adaptation du travail aux capacités de chacun ;
- prévision et planning des travaux ;
- organisation régulière de réunions de service ;
- alerte précoce de la médecine de prévention ;
- alerte précoce du service social ;
- dialogue social (intégration dans les bilans annuels d'activité des éléments relatifs aux cas de souffrance au travail, mesures préventives prises en la matière et sanctions encourues.) ;
- tableaux de bord des indicateurs en relation avec un malaise professionnel (absentéisme, congés maladie, départs en chaîne...) ;
- diffusion d'organigrammes détaillés ;
- formalisation des fiches de postes (nature des tâches, contraintes, niveaux hiérarchiques supérieurs et inférieurs, compétences attendues au management) ;
- actualisation des connaissances juridiques des responsables d'encadrement ;
- information la plus large possible sur les règles d'hygiène et de sécurité, les droits et obligations de chacun, les règles de la vie collective, les relais sociaux et médicaux.

Moyens techniques :

- meilleure adéquation et/ou enrichissement des tâches selon le souhait des agents ;
- diminuer la dangerosité des travaux ;
- garantir des conditions de vie agréables dans le service : lieu de réunion, cafétéria, local pour fumeurs ;
- enrichir et généraliser les livrets d'accueil en y incluant les notions d'éthique du service public, de vie collective, de respect, de harcèlement moral et sexuel ;
- prévention des risques physiques et psychologiques dans les situations de travail .

Moyens humains :

- formation continue des personnels ;
- formation de la hiérarchie au management ;
- formation des ACO et membres du CHS aux problématiques de la souffrance au travail ;
- accompagnement du changement ;
- respect du principe de transparence en termes d'avancement, de carrières et d'indemnités ;
- entretiens individuels ;
- toutes dispositions visant à améliorer le suivi administratif, médical et social des agents en congé de maladie (ordinaire ou pas), accompagner le passage à demi-traitement, maintenir un contact (avec l'accord de l'agent) pendant l'absence de longue durée, préparer la réintégration.

Annexe 4
ACTEURS OU RELAIS POUVANT ETRE SOLLICITES DANS LE CAS D'UN
AGENT EN SITUATION DE SOUFFRANCE MORALE

Les acteurs de proximité :

Internes :

- Agents
- Collègues
- Hiérarchie

Externes :

- Famille
- Entourage

Les acteurs institutionnels :

- Ministère (Cabinet)
- IGAAC
- DAG
- Direction de tutelle

Les experts - Les relais :

- Médecin de prévention
- Infirmière
- Assistance sociale
- Responsable des ressources humaines et gestionnaire du personnel
- Hiérarchie
- Inspecteur d'hygiène et sécurité
- A.C.M.O
- Comité d'hygiène et de sécurité
- Commission administrative paritaire
- Syndicats
- Médecin traitant
- Médecins spécialistes
- Secteur psychologique
- Secteur social
- Secteur juridique