

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

Guide des outils statutaires et disciplinaires

Projet

## TABLE DES MATIERES

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>4</b>
<b>PARTIE I : CONNAITRE LES FAITS DE VIOLENCES ET D’AGISSEMENTS SEXISTES ET SEXUELLES, SUSCEPTIBLES DE SANCTIONS PENALES ET/OU DISCIPLINAIRES .....</b>	<b>5</b>
<b>1. LES AGISSEMENTS SEXISTES, LES VIOLENCES SEXISTES ET SEXUELLES ET LES DISCRIMINATIONS : ELEMENTS DE DEFINITION ET SANCTIONS PENALES ENCOURUES.....</b>	<b>5</b>
1.1. LES AGISSEMENTS SEXISTES.....	5
1.2. LES VIOLENCES SEXISTES ET SEXUELLES .....	6
1.2.1. <i>L’injure ou la diffamation à caractère sexuel ou sexiste</i> .....	6
1.2.2. <i>L’outrage sexiste</i> .....	8
1.2.3. <i>La diffusion de messages contraires à la décence</i> .....	10
1.2.4. <i>La captation d’image et diffusion d’image impudique</i> .....	10
1.2.5. <i>L’exhibition sexuelle</i> .....	11
1.2.6. <i>Le harcèlement sexuel</i> .....	12
1.2.7. <i>L’agression sexuelle</i> .....	16
1.2.8. <i>Le viol</i> .....	18
1.2.9. <i>Récapitulatif des infractions</i> .....	21
<b>2. LES DISCRIMINATIONS LIEES AU SEXE .....</b>	<b>22</b>
<b>PARTIE II : REAGIR A DES FAITS DE VIOLENCES ET D’AGISSEMENTS SEXISTES ET SEXUELLES : LES OUTILS STATUTAIRES ET DISCIPLINAIRES DEPUIS LE SIGNALEMENT JUSQU’A LA SANCTION .....</b>	<b>23</b>
<b>1. SIGNALER LES FAITS .....</b>	<b>23</b>
1.1. LE RECUEIL DES FAITS ET LEUR PREMIER TRAITEMENT.....	23
1.2. LES AUTRES DISPOSITIFS DE SIGNALEMENT .....	25
<b>SCHEMA SYNTHETIQUE DES DISPOSITIFS POUVANT CONCERNER LES VIOLENCES SEXISTES ET SEXUELLES .....</b>	<b>28</b>
<b>2. PROTEGER L’AGENT ET LES TEMOINS, TRAITER L’AUTEUR DES FAITS. ....</b>	<b>29</b>
2.1. PROTEGER LA VICTIME .....	30
2.1.1. <i>Mettre en œuvre la protection fonctionnelle de la victime</i> .....	30
2.1.2. <i>Protéger la victime contre les représailles</i> .....	31
2.2. ELOIGNER L’AUTEUR PRESUME DES FAITS.....	32
2.2.1. <i>Suspendre à titre conservatoire l’auteur présumé en vue d’une procédure disciplinaire</i>	32
2.2.2. <i>Changer d’affectation ou d’attribution l’auteur présumé des faits ou le muter dans l’intérêt du service</i> .....	33
2.2.3. <i>Ne pas titulariser le fonctionnaire stagiaire</i> .....	35
2.2.4. <i>Retirer un emploi fonctionnel</i> .....	36
2.2.5. <i>Ne pas renouveler un contrat à durée déterminée</i> .....	37
2.3. PROTEGER LES TEMOINS .....	37
<b>3. NE PAS NEGLIGER DE TRAITER LES FAITS DE FAIBLE GRAVITE AU NIVEAU MANAGERIAL .....</b>	<b>38</b>
<b>4. L’ABSENCE DE RESPECT DES OBLIGATIONS DEONTOLOGIQUES ET PROFESSIONNELLES, CONDITION NECESSAIRE A L’ENGAGEMENT DE POURSUITES DISCIPLINAIRES ET/OU PENALES. ....</b>	<b>39</b>

<b>5. ETABLIR LES FAITS AU MOYEN DE L'ENQUETE ADMINISTRATIVE INTERNE PREALABLEMENT A LA PROCEDURE DISCIPLINAIRE .....</b>	<b>40</b>
5.1. INITIER UNE ENQUETE ADMINISTRATIVE POUR SECURISER LA PROCEDURE DISCIPLINAIRE A VENIR .....	40
5.2. ALIMENTER LE RAPPORT D'ENQUETE AVEC LES ELEMENTS DE PREUVE, NOTAMMENT LES AUDITIONS DE LA VICTIME, DES TEMOINS, COLLEGUES ET SUPERIEURS HIERARCHIQUES DE L'AGENT .....	42
5.3. LA CHARGE DE LA PREUVE EST PLUS SOUPLE EN MATIERE DE HARCELEMENT SEXUEL .....	45
5.4. NE PAS NEGLIGER LA PRISE EN COMPTE DE CERTAINS FAITS COMMIS EN DEHORS DU CADRE PROFESSIONNEL.....	45
5.5. VERIFIER L'ABSENCE D'EXONERATION DE RESPONSABILITE DE L'AGENT PRESUME FAUTIF.....	47
<b>6. ENGAGER LA PROCEDURE DISCIPLINAIRE.....</b>	<b>49</b>
6.1. INDEPENDANCE DES PROCEDURES JUDICIAIRES ET ADMINISTRATIVES .....	49
6.2. L'AGENT PRESUME FAUTIF DOIT BENEFICIER DE GARANTIES PROCEDURALES AU RISQUE D'INVALIDER LA PROCEDURE.....	50
6.3. LES SANCTIONS DU PREMIER GROUPE NE NECESSITENT PAS LA CONSULTATION OBLIGATOIRE DU CONSEIL DE DISCIPLINE : AVERTISSEMENT, BLAME ET EXCLUSION TEMPORAIRE DE FONCTIONS D'UN MAXIMUM DE TROIS JOURS .....	53
6.4. LES SANCTIONS DES TROIS AUTRES GROUPES NECESSITENT LA CONSULTATION DU CONSEIL DE DISCIPLINE.....	54
6.4.1. <i>Les sanctions du deuxième groupe : radiation du tableau d'avancement, abaissement d'échelon, exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de quinze jours, déplacement d'office .....</i>	<i>54</i>
6.4.2. <i>Les sanctions du troisième groupe : rétrogradation et exclusion temporaire de fonctions pour une durée de trois mois à deux ans.....</i>	<i>56</i>
6.4.3. <i>Les sanctions du quatrième groupe : mise à la retraite d'office et révocation.....</i>	<i>57</i>
6.4.4. <i>La saisine du conseil de discipline.....</i>	<i>59</i>
6.4.5. <i>La réunion du conseil de discipline : déroulement et délibération.....</i>	<i>60</i>
6.5. VEILLER A LA REGULARITE DE LA DECISION DE SANCTION .....	62
<b>SCHEMA DE LA PROCEDURE DISCIPLINAIRE AVEC CONSULTATION DU CONSEIL DE DISCIPLINE .....</b>	<b>63</b>
<b>ANNEXE 1 : BIBLIOGRAPHIE ET PRINCIPALES REFERENCES JURIDIQUES.....</b>	<b>64</b>
1. BIBLIOGRAPHIE .....	64
2. PRINCIPALES REFERENCES JURIDIQUES .....	64
<b>ANNEXE 2 : TOTAL DES SANCTIONS DISCIPLINAIRES PRISES DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ETAT A L'ENCONTRE DES AGENTS PUBLICS POUR VIOLENCES SEXUELLES ET SEXISTES EN 2019.....</b>	<b>66</b>
<b>TOTAL DES SANCTIONS DISCIPLINAIRES PRISES DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ETAT A L'ENCONTRE DES AGENTS PUBLICS POUR VIOLENCES SEXUELLES ET SEXISTES EN 2018 .....</b>	<b>67</b>

## Introduction

---

Projet

# Partie I : Connaître les faits de violences et d'agissements sexistes et sexuelles, susceptibles de sanctions pénales et/ou disciplinaires

## 1. Les agissements sexistes, les violences sexistes et sexuelles et les discriminations : éléments de définition et sanctions pénales encourues

### 1.1. Les agissements sexistes

**Définition** dans la **loi n° 83-634 du 13 juillet 1983** portant droits et obligations des fonctionnaires : **l'article 6 bis** 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>1</sup> :**

- ❖ **Les 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 ;
- ❖ **Les remarques sexistes**, c'est-à-dire les propos 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 porter des tenues qui ne sont pas jugées suffisamment féminines*
- ❖ *Adresser des remarques à un homme qui souhaite poser des congés pour s'occuper de ses enfants*

**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.

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 et sans gravité peuvent justifier un simple rappel à l'ordre notamment pour prévenir toute réitération, une situation qui dégénère peut en revanche provoquer des suites disciplinaires. A l'inverse, le niveau de gravité peut tenir au fait que même si la notion de connotation

<sup>1</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

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 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](#)). 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](#)). Enfin, un surveillant d'administration pénitentiaire a été révoqué en raison d'un refus systématique de saluer verbalement ou de serrer la main à ses collègues féminines ([CAA Marseille, 10 déc. 2020, n° 20MA03816](#)).

## 1.2. Les violences sexistes et sexuelles

Les violences sexistes et sexuelles **constituent des agissements fautifs en violation d'une règle pénale**. Elles peuvent donner lieu à des poursuites et sanctions pénales dès lors qu'elles revêtent une qualification pénale (amendes ou peines d'emprisonnement), sans préjudice des sanctions disciplinaires engagées en parallèle (voir partie II). 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'agent est fautif notamment au regard du trouble causé dans le bon fonctionnement du service.

### 1.2.1. 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>2</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 diffamation publique envers un particulier lorsqu'elle est réalisée par l'un des moyens suivants : « <i>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</i> »	Amende prévue aux articles 32 et 33 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse : <b>12 000 €</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	Peine prévue à l'article 33 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse : 1 an d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende
Injure, commise par les mêmes moyens, envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur sexe, de leur	Peine prévue à l'article 33 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse :

<sup>2</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. Il nous semble donc que la notion d'injure ou de diffamation « publiques » n'est pas dans les textes, mais définie par les sites officiels par opposition à celle d'injure ou de diffamation non publiques. Nous ne savons pas quels sont les délais applicables pour les injures et diffamations non publiques : est-ce que ce sont les mêmes délais que pour le reste des injures et diffamations (3 mois / 1 an) ou est-ce qu'il faut appliquer les délais de droit commun pour les contraventions (1 an) ?

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	3 ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende
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).

### 1.2.2. 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 créé à son encontre une situation intimidante, hostile ou offensante* »<sup>3</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 victime de manière dégradante
- ❖ Commentaires dégradants sur l'attitude vestimentaire ou l'apparence physique de la victime

<sup>3</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.

Cette circulaire du 3 septembre 2018 indique 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* ». Elle précise 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 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.

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 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, 17MA03022](#)).

### 1.2.3. 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'utiliser la messagerie professionnelle pour envoyer des courriels à caractère pornographique.*

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

A 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.

### 1.2.4. 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.

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](#)).

### 1.2.5. 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](#)).

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](#)).

### 1.2.6. Le harcèlement sexuel

#### **Définition et textes applicables :**

- ❖ Dans le code pénal : le harcèlement sexuel est défini à l'[article 222-33 du code pénal](#), modifié par la loi n° 2018-703 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes :
  - « 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. »

**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.

Par exemple, 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](#)).

*Quelques exemples de faits de harcèlement sexuel au sens du I de l'article 222-33 du code pénal :*

- ❖ *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.*

- « 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. »

*Exemple de faits de harcèlement sexuel au I de l'article 222-33 du code pénal commis par plusieurs personnes :*

- ❖ *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 même si chacun des agents n'a agi qu'une seule fois.*

- « 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. »

Un fait unique peut suffire à caractériser le harcèlement sexuel (Cass.Soc., 17 mai 2017, [15-19.300](#)) en raison de sa gravité. **Le fait d'user de pression grave pour obtenir un acte de nature sexuelle constitue ainsi un harcèlement même lorsqu'il n'y a pas répétition.**

Ainsi, 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'aie 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 sur une cougar mais je crois que tu avais du potentiel...* ". Certes, 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](#)).

*Exemple de fait de harcèlement sexuel constituant, même de manière non répétée, une pression grave dans le but d'obtenir un acte de nature sexuelle, dans le sens défini au II de l'article 222-33 du code pénal :*

- ❖ *Un supérieur hiérarchique refuse d'accorder une promotion à un agent si ce dernier n'a pas de relation sexuelle avec lui.*

- ❖ Dans la **loi n° 83-634 du 13 juillet 1983** portant droits et obligations : l'**article 6 ter** définit également les faits de harcèlement sexuel et les faits assimilés au harcèlement sexuel :

*« 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 ».*

### **Éléments complémentaires de définition du harcèlement sexuel :**

- ❖ La séduction, contrairement au harcèlement sexuel, implique des comportements respectueux et une réciprocité. La séduction suppose d'être attentif aux réactions que son comportement suscite chez l'autre.

Toutefois, il a été jugé que même 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, il n'en reste pas moins que de tels agissements puissent 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 adopté par un commandant de groupement de gendarmerie à l'égard des élèves gendarmes de sexe féminin (CE, 9 novembre 2005, n° [265685](#), [265687](#)).

- ❖ **Les propos** imposés aux victimes et qui peuvent constituer des faits de harcèlement sexuel peuvent être **verbaux, non verbaux ou écrits**, voir par exemple la décision déjà citée pour les propos et gestes déplacés (CE, 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. Ainsi, des « *attaques verbales injurieuses et obscènes et de propositions à caractère sexuel* » et qui l'aurait « *harcelée publiquement, au travail, à la cantine et même sur Facebook* ». Le refus d'accorder la protection a été annulé par la cour administrative d'appel au vu des éléments de preuve fournis, notamment des « *captures de compte [Facebook] ainsi que de témoignages convergents de nombreux collègues de sa brigade, parfaitement accablants pour les chefs de service en cause* » (CAA Marseille, 15 janvier 2019, n° 17HA00578).
- ❖ Le code pénal et la loi du 13 juillet 1983 établissent que des propos ou comportements imposés aux victimes et « à **connotation sexuelle ou sexiste** » constituent des faits de harcèlement sexuels. Ainsi des propos ou comportements qui sont **porteurs de sous-entendus et allusions**, même s'ils ne sont pas expressément sexuels, peuvent constituer des faits de harcèlement.

**Le harcèlement sexuel est ainsi une notion très large et ne fait pas nécessairement référence à la recherche d'une faveur sexuelle.** La qualification d'harcèlement sexuel a ainsi été reconnue s'agissant 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. Le juge estime ainsi que « *le harcèlement sexuel peut consister en un harcèlement sexuel environnemental ou d'ambiance* » (CA Orléans, n° [15/02566](#), 7 février 2017).

- ❖ 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).

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 : faits commis <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ 1° Par une personne qui abuse de l'autorité que lui confèrent ses fonctions ;</li> <li>❖ 2° Sur un mineur de quinze ans ;</li> <li>❖ 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 ;</li> <li>❖ 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 ;</li> <li>❖ 5° Par plusieurs personnes agissant en qualité d'auteur ou de complice ;</li> <li>❖ 6° Par l'utilisation d'un service de communication au public en ligne ou par le biais d'un support numérique ou électronique ;</li> <li>❖ 7° Alors qu'un mineur était présent et y a assisté ;</li> <li>❖ 8° Par un ascendant ou par toute autre personne ayant sur la victime une autorité de droit ou de fait.</li> </ul>	3 ans d’emprisonnement et 45 000 € d’amende

**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.

### 1.2.7. 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](#)).

Quelques exemples d'agressions sexuelles :

- ❖ Un baiser non désiré
- ❖ Une caresse sur les fesses ou les cuisses

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](#)).

Type d'agissements	Peine encourue
Agression sexuelle autre que le viol (article 222-27)	5 ans d'emprisonnement et 75 000 € d'amende
Agression sexuelle autre que le viol avec l'une des circonstances aggravantes 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> <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> </ul>	7 ans d'emprisonnement et 100 000 € d'amende

<ul style="list-style-type: none"> <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 le contrôle de ses actes</li> </ul>	
<p>Agression sexuelle 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>Agression sexuelle autre que le viol imposée à un mineur de 15 ans par violence, contrainte, menace ou surprise (article 222-29-1)</p>	<p>10 ans d'emprisonnement et 150 000 € d'amende</p>
<p>Hors le cas prévu à l'article 222-29-1, atteinte sexuelle autre qu'un viol commise par un majeur sur la personne d'un mineur de 15 ans 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)</p>	<p>10 ans d'emprisonnement et 150 000 € d'amende</p>

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 ayant sur le mineur une autorité de droit ou de fait. (article 222-29-3) <sup>4</sup>	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

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

**Délai de prescription applicable** : 6 ans

### 1.2.8. 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 ;

<sup>4</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.

- **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* »<sup>5</sup>.

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

Type d'agissements	Peine encourue
Viol au sens de l'article 222-23 du code pénal	15 ans de réclusion criminelle (article 222-23)
Viol au sens de l'article 222-23 du code pénal commis avec une des circonstances aggravantes prévues à l'article 222-24 : <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> </ul>	20 ans de réclusion criminelle (article 222-24)

<sup>5</sup> L'article 222-22-3 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.

<ul style="list-style-type: none"> <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>	
Viol au sens de l'article 222-23-1 du code pénal	20 ans de réclusion criminelle (article 222-23-3)
Viol incestueux (article 222-23-2 du code pénal)	20 ans de réclusion criminelle (article 222-23-3)
Viol au sens des articles 222-23, 222-23-1 et 222-23-2 ayant entraîné la mort de la victime	30 ans de réclusion criminelle (article 222-25)
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.

1.2.9. Récapitulatif des infractions

Infraction	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, y compris dans les parties privées de 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 même 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>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

## 2. 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 la loi n° 83-634u 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires : l'**article 6** 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.
- ❖ Ce même article dispose également qu'« *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 qui aurait 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.

### Les faits de discriminations et de harcèlement peuvent être liés :

- ❖ 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. Dans un arrêt rendu par l'assemblée du contentieux, le Conseil d'État a ainsi condamné les agissements d'un ambassadeur à l'égard du personnel féminin de l'ambassade, notamment les consignes données pour l'exercice des fonctions, empreintes de connotation sexuelle qui, par leur caractère déplacé ou blessant, relevaient de l'abus d'autorité (CE, ass., 13 nov. 2013, no 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* ».

Type d'agissements	Peine encourue
<p>Les faits de discrimination lorsqu'ils 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 <a href="#">225-1</a> ou prévue aux articles <a href="#">225-1-1</a> ou <a href="#">225-1-2</a> ;</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 <a href="#">L. 412-8</a> 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>

## Partie II : Réagir à des faits de violences et d'agissements sexistes et sexuelles : les outils statutaires et disciplinaires depuis le signalement jusqu'à la sanction

### 1. Signaler les faits

#### 1.1. Le recueil des faits et leur premier traitement

Les dispositions de [l'article 6 quater A de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983](#) portant droits et obligations des fonctionnaires ont **rendu obligatoire 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 victimes ou les tiers.

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 2 du même décret prévoit que l'acte instituant ces procédures précise 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.**

S'agissant de la procédure de recueil des signalements effectués par les agents s'estimant victimes ou témoins de tels actes ou agissements, ce même acte précise également 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.

Tout signalement doit faire l'objet d'un traitement par une transmission au responsable RH ou à l'agent référent ou au responsable de la cellule d'écoute ou du dispositif de prévention et de lutte contre les violences sexistes et sexuelles.

**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 DGAFP](#) (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/du travail ou le médecin traitant.

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.

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>6</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. 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 6 *quater* A.

### ❖ 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 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>7</sup>.

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

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** dite « loi Sapin II » a créé un dispositif général de signalement des alertes et de protection des lanceurs d'alerte. Ce dispositif est en cours de modification dans le cadre de la transposition de la directive UE 2019/1937 du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union établissant un cadre européen sur la protection des lanceurs d'alerte. Par conséquent, les éléments présentés ici sont amenés à évoluer de façon significative.

Est un lanceur d'alerte « *une personne physique qui révèle ou signale, de manière désintéressée et de bonne foi un crime ou un délit une violation grave et manifeste d'un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, d'un acte unilatéral, d'une organisation internationale pris sur le fondement d'un tel engagement, de la loi ou d'un règlement ou une menace ou un préjudice graves pour l'intérêt général, dont elle a eu personnellement connaissance* ».

La reconnaissance de cette qualité, également subordonnée au respect de la procédure prévue par la loi Sapin II et le **décret n° 2017-564 du 19 avril 2017 relatif aux procédures de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte au sein des personnes morales de droit public ou de droit privé ou des**

<sup>6</sup> Guide médecine de prévention

<sup>7</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.

**administrations de l'Etat**, permet au lanceur d'alerte de bénéficier de certaines mesures de protection notamment afin d'éviter les représailles (cf. annexe 5).

**Les violences sexistes et sexuelles peuvent être constitutives de crimes ou délits voire être considérées comme des agissements de nature à causer un préjudice grave pour l'intérêt général** (cf. partie I), elles sont, par conséquent, dans le champ du dispositif général d'alerte.

Toutefois, le dispositif Sapin II n'est pas le plus adapté à la dénonciation des faits par la victime. En effet, la condition de désintéressement exigée ne permet pas, à ce stade, la reconnaissance de la qualité de lanceur d'alerte à la victime. Pour y prétendre, cette dernière doit dénoncer des faits distincts de ceux qui la concernent directement (**CA Lyon, 24 octobre 2019, n° 19/00554**) ou témoignant d'un dysfonctionnement grave du service. En outre, ce dispositif ne prévoit pas l'orientation du lanceur d'alerte afin qu'il bénéficie d'un accompagnement, d'un soutien ou d'une protection, à l'inverse de ce que prévoit le dispositif sectoriel prévu par l'article 6 *quater* A, plus adapté.

Projet

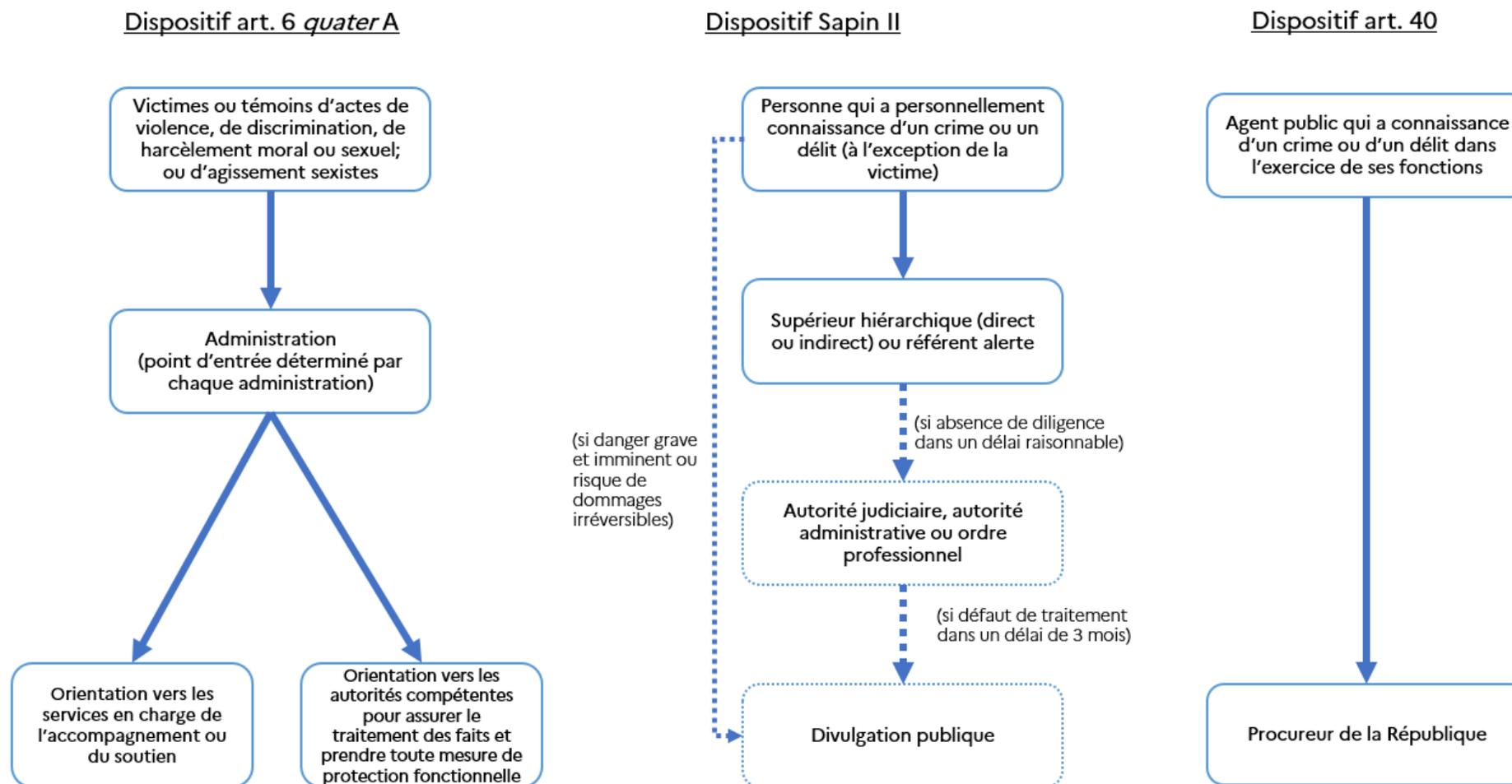
## Tableau synthétique des dispositifs pouvant concerner les violences sexistes et sexuelles

		6 quater A	Sapin II	Article 40
<b>Signalement</b>	Obligatoire			<input checked="" type="checkbox"/>
	Volontaire	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
<b>Champ organique de la procédure de signalement</b>	Toute administration	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>
	Selon un seuil défini par la loi		<input checked="" type="checkbox"/> - communes ou EPCI de plus de 10 000 habitants - personne morale de droit publique de plus de 50 agents	
<b>Protection de la personne effectuant le signalement</b>	Confidentialité de l'identité de la personne signalant les faits	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
	Protection contre les mesures de représailles	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	Renversement de la charge de la preuve	<input checked="" type="checkbox"/> (discrimination)	<input checked="" type="checkbox"/>	
	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>			<input checked="" type="checkbox"/> - Bonne foi - Désintéressement - Connaissance personnelle des faits - Respect de la procédure	<input checked="" type="checkbox"/> - Bonne foi - Avoir eu connaissance des faits dans l'exercice des fonctions
<b>Existence d'un référent dédié</b>			<input checked="" type="checkbox"/>	

Légende :

: Applicable

## Schéma synthétique des dispositifs pouvant concerner les violences sexistes et sexuelles



## 2. Protéger l'agent et les témoins, traiter l'auteur des faits

Si les faits reprochés présentent un caractère suffisant de vraisemblance et de gravité, des **mesures de protection doivent être prises rapidement** par l'autorité hiérarchique **sans attendre le résultat de l'enquête interne engagée**.

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 23 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983](#).

A 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>8</sup>.

L'employeur est également tenu de protéger le fonctionnaire 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 en application de [l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983](#). La protection doit en outre être accordée aux agents publics sur lesquels pèse un risque d'atteinte grave à leur intégrité physique par la mise en œuvre de mesures d'urgence à titre conservatoire avant même la décision formelle de protection fonctionnelle<sup>9</sup>.

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](#)).

Des faits qualifiés de harcèlement moral peuvent constituer de la part des agents qui en sont les auteurs une faute personnelle non dépourvue de tout lien avec le service, permettant ainsi à l'agent victime de rechercher l'indemnisation de ses préjudices devant le juge administratif, en s'adressant à l'administration, alors même qu'aucune faute ne peut lui être reprochée ([CE, 28 juin 2019, n° 415863, Publié au recueil Lebon](#)).

Même lorsqu'aucune carence n'est imputable à l'administration, celle-ci peut être condamnée à indemniser le préjudice résultant de faits de harcèlement (CE, 26 juill. 1918, Époux Lemonnier c/ Cne

<sup>8</sup> Ces dispositions sont directement applicables à la fonction publique de l'Etat 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 à [l'article 108-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984](#) portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale 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](#).

<sup>9</sup> Depuis l'entrée en vigueur de [l'article 11](#) de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République modifiant l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983

de Roquecourbe: Rec. CE, p. 761, concl. Léon Blum ; commentaires sous l'arrêt CE, 28 juin 2019 précité, JCP Administrations et collectivités territoriales, n° 48, 02/12/2019, p.37<sup>10</sup>).

Ces mesures, prises au bénéfice de la victime (2.1) et dans l'intérêt du service, peuvent également avoir des conséquences pour l'auteur présumé des faits (2.2). Les témoins (2.3) bénéficient aussi de mesures de protection.

## 2.1. Protéger la victime

La victime d'un agissement décrit en partie I doit être assurée de trouver l'attention, le soutien et l'accompagnement sur le plan professionnel, juridique et médical. Cette protection est assurée par l'employeur qui est tenu de prendre en charge la victime dont la sécurité doit être assurée. Il est également tenu d'accorder, lorsque les conditions sont réunies, la protection fonctionnelle à l'agent victime. Il devra enfin veiller à ce que la victime soit tenue à l'abri de toute volonté ou forme de représailles par l'auteur ou sa hiérarchie.

La gravité des faits commis peut également nécessiter que l'agresseur présumé soit mis hors relation avec la victime ou les témoins pour empêcher toute pression, notamment pendant la phase d'enquête. Le changement d'affectation ne peut concerner la victime que s'il est impossible à mettre en œuvre à l'égard de l'agresseur présumé.

### 2.1.1. Mettre en œuvre la protection fonctionnelle de la victime

Les agents victimes d'une violence sexuelle ou sexiste dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions peuvent 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 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983](#) prévoit ainsi que « *La collectivité publique est tenue de protéger le fonctionnaire 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 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 victime une assistance juridique et la réparation des préjudices subis.

La protection fonctionnelle dont bénéficient les agents victimes 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 victime est exposé, même lorsqu'aucune procédure judiciaire n'est enclenchée (mesure interne de changement d'affectation voire suspension de la personne présumée agresseur dans l'attente du conseil de discipline ; la victime peut aussi demander son changement d'affectation) ;
- **d'assistance juridique** : il s'agit principalement d'apporter à l'agent victime une aide dans les procédures juridictionnelles engagées ; l'administration peut rembourser les frais de l'avocat <sup>11</sup>

<sup>10</sup> 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

<sup>11</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

désigné par l'agent victime 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 au juge 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 au juge 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>ème</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](#)).

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).

### 2.1.2. Protéger la victime contre les représailles

En application de **l'article 6 ter de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983** précitée, 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 victime de faits de harcèlement sexuel au sens du même article, ou qui aurait formulé un recours auprès 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.

Ainsi, 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 (CE, 19

---

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)

**décembre 2019, n° 419062** à propos du harcèlement fondé sur les dispositions de l'article 6 *quinquies* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983).

De surcroît, on ne peut demander à un agent victime d'un harcèlement sexuel, d'accepter une rupture conventionnelle. Cette dernière serait nulle au motif que le consentement de l'agent serait nécessairement vicié par la situation de violence morale dans laquelle il se trouve en raison du harcèlement (**Cass. Soc, 4 novembre 2021, n° 20-16.550 F-D**).

Enfin, **l'article 29 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983** précitée, nouveauté introduite par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, permet aux **témoins cités devant une instance disciplinaire de bénéficier de l'assistance d'une tierce personne**, s'ils s'estiment eux-mêmes victimes de tels agissements de la part du fonctionnaire 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 offenseur, 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.

## 2.2. Eloigner l'auteur présumé des faits

Différentes mesures non disciplinaires, prises dans l'intérêt du service et à titre conservatoire, peuvent assurer la protection de la victime par la mise à l'écart de l'auteur des faits, laquelle peut revêtir plusieurs formes.

### 2.2.1. Suspendre à titre conservatoire l'auteur présumé en vue d'une procédure disciplinaire

La suspension n'est pas une sanction disciplinaire mais une **mesure temporaire et conservatoire** prise sur le fondement de **l'article 30 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983**.

La suspension de fonctions de l'agent présumé fautif ne peut être envisagée qu'en cas de **faute présentant un caractère suffisant de vraisemblance et de gravité** commise par le fonctionnaire.

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. Ainsi, il a pu être jugé, à propos d'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 que les soupçons à la date de la décision de suspension, 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 cas échéant, le juge accordera une indemnité à l'agent irrégulièrement suspendu. La suspension ayant un impact sur sa rémunération, peut en effet conduire à perdre le 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 plus, n'exerçant plus ses fonctions, l'agent perd les avantages liés à celle-ci, tel que l'occupation du logement attribué pour nécessité absolue de service (CAA Paris, 20 févr. 2001, *M. N.*, Req., no **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 pourra d'autant plus être justifiée si le maintien de l'agent sur le lieu de travail fait courir un risque sur la santé physique et mentale de la victime.

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).

*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.*

La suspension peut être prononcée pour une durée de quatre mois maximum. **A l'issue des quatre mois, si aucune sanction disciplinaire n'a été prise, l'administration doit réintégrer l'agent.** Cette dernière conserve la possibilité de poursuivre la procédure disciplinaire après rétablissement de l'agent dans son poste.

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 pourra être maintenue. Seule la mise en mouvement de l'action publique<sup>12</sup> vaut poursuites pénales. En sont donc exclues notamment, les 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).

### 2.2.2. Changer d'affectation ou d'attribution l'auteur présumé des faits ou le muter dans l'intérêt du service

Si la suspension, mesure d'urgence prise à titre conservatoire, n'a pas été prononcée ou prend fin avant que l'agent fautif n'ait fait l'objet d'une sanction disciplinaire, il est possible, en présence de faits présentant un caractère suffisant de vraisemblance et de gravité, de **recourir à d'autres mesures statutaires non disciplinaires** ayant pour effet d'éloigner l'agent fautif et de préserver la victime supposée ainsi que le service, sans préjudice de l'engagement d'une procédure disciplinaire à son encontre.

<sup>12</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 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](#)).

Ainsi, la **modification des attributions d'un agent dans un service sans porter atteinte aux droits qu'il tient de son statut** (sans entraîner pour l'intéressé ni diminution de ses responsabilités, ni perte de rémunération, ni changement de résidence) constitue en général une **mesure d'ordre intérieur, insusceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir** (CE, 1<sup>ère</sup> et 6<sup>ème</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). Elle n'a pas à être motivée, ni précédée de la consultation du dossier.

A l'inverse, le changement d'affectation qui comporte une modification importante de la situation de l'auteur présumé des faits prend le caractère d'une décision de **mutation d'office prononcée dans l'intérêt du service** faisant grief dès lors qu'elle constitue une décision individuelle défavorable à l'agent.

Constituent par exemple des décisions qui font grief : un changement d'affectation qui entraîne une diminution des attributions (CE, 2<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> sous-sections réunies, 04 décembre 2013, n° 359753) ou bien un changement d'affectation qui a pour effet de priver un fonctionnaire d'un avantage pécuniaire par la perte de NBI (CE, 1<sup>ère</sup> et 6<sup>ème</sup> sous-sections réunies, 04 février 2011, n° 335098).

La mutation d'office peut légitimement intervenir pour restaurer un climat de travail dégradé, préserver le bon fonctionnement ou la crédibilité du service, pour des causes tenant à la manière de servir de l'agent rejaillissant sur le fonctionnement du service, pour perte de crédit moral nécessaire à l'exercice du magistère de l'agent.

Ainsi, une mutation peut avoir « [...] pour objet de mettre un terme à la situation conflictuelle qui s'était développée depuis 1995 à la suite d'un différend opposant plusieurs agents du service dont M. A était responsable, et qui compromettait le bon fonctionnement de ce dernier [...] » (CE, 1<sup>ère</sup> et 6<sup>ème</sup> sous-sections réunies, 17 décembre 2007, n° 301317). 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. Le tribunal a considéré que dans les circonstances de l'espèce, 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 d'office ne constitue plus une mesure soumise à l'avis la commission administrative paritaire** compétente en application de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

En revanche, s'agissant d'une décision prise dans l'intérêt du service mais reposant 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) mais l'administration n'a pas l'obligation de faire figurer au dossier **le poste sur lequel elle envisage de le muter** (CE, 2<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> chambres réunies, 8 novembre 2017, n° 402103 AJDA 2018 p.175).

De plus, la motivation de la décision est souhaitable en ce qu'il s'agit d'une mesure prise en considération de la personne, laquelle requiert la mise en œuvre d'une procédure contradictoire tel que le prévoit l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration. L'agent doit être mis à même de faire valoir ses observations.

**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>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> sous-sections réunies, 10 décembre 2003, n° 235640**, publié au recueil Lebon).

La mutation ne doit pas revêtir le caractère d'une **sanction disciplinaire déguisée** constituée s'il y a **dégradation de la situation professionnelle de l'agent** (réduction substantielle de ses attributions, perte de responsabilité, de position hiérarchique, changement de résidence) révélant **une intention de sanctionner** l'agent (**CE, 28 novembre 2014, n° 363365**).

*La mutation d'office ne doit pas être une sanction disciplinaire déguisée*

L'intention poursuivie par l'administration pourrait révéler la volonté de sanctionner l'agent lorsque ce dernier est en mesure d'établir des circonstances précises de nature à démontrer que la mutation litigieuse a été décidée pour des raisons étrangères au service sans que ces allégations soient sérieusement contestées par l'administration.

Cette intention peut par exemple se révéler par une décision qui entraîne une diminution significative des attributions de l'agent ou de ses responsabilités, qui ont un impact négatif sur sa carrière et sa rémunération, voire qui constituent un déclassement (**Conseil d'État, 14 mai 2008, n° 290046**).

A l'inverse, ne constitue pas un déclassement, une mutation qui correspond aux fonctions que l'agent est susceptible d'exercer compte tenu de son grade et qui ne modifie pas ses droits à rémunération, quand bien même cette mesure entraînerait une diminution relative des responsabilités de l'intéressé (**CAA de Bordeaux, 13 décembre 2005, n° 02BX01491**).

De même, 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, n'est pas une sanction disciplinaire mais une mesure prononcée *dans l'intérêt du service 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, 08 avril 2010, n°09NC00772). Dans cette affaire, les faits d'agression sexuelle établis postérieurement à la mutation de l'éducateur, ont abouti à sa révocation.

Il est enfin rappelé que cette mesure ne peut en revanche s'appliquer à l'agent victime de harcèlement qui ne pourrait 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 (article 6 *ter* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précité pour le harcèlement sexuel et 6 *quinquies* pour le harcèlement moral, voir aussi par exemple **CE, 19 décembre 2019, n° 419062** précité).

### 2.2.3. Ne pas titulariser le fonctionnaire stagiaire

L'autorité de nomination peut refuser la titularisation **d'un fonctionnaire stagiaire ou élève**. A 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. La titularisation d'un stagiaire 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, 2ème chambre, 15/10/2020, 18NC02245).

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).

#### 2.2.4. Retirer un emploi fonctionnel

Dans la fonction publique de l'Etat 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 53 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984](#) 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'Etat 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. A 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 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](#)).

### *2.2.5. 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.

Toutefois, le refus de renouvellement du contrat s'apprécie au regard des besoins du service ou de considérations tenant à la personne de l'agent. 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).

## 2.3. Protéger les témoins

Les dispositions de [l'article 6 quater A de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983](#) mentionnées plus haut permettent aussi bien les signalements effectués par la victime d'agissements que ceux effectués par les **témoins** de ces agissements.

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](#)). Lorsqu'il y aura engagement d'une procédure disciplinaire, l'agent pourra prendre connaissance des témoignages comme du rapport d'enquête lorsqu'il exercera son droit à la communication du dossier, 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). Lors du conseil de discipline, l'agent présumé fautif assiste aux audiences où sont entendus les témoins.

En outre, en application de l'article 6 *ter* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précitée, les témoins d'agissements qualifiés de harcèlement sexuel au sens du même article, ne peuvent subir aucune mesure de représailles concernant notamment le recrutement, la titularisation, la rémunération, la formation, l'évaluation, la notation, la discipline, la promotion, l'affectation et la mutation.

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

Enfin, l'article 29 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précitée permet aux témoins cités devant une instance disciplinaire de bénéficier de l'assistance d'une tierce personne, dans le cas où ils s'estiment eux-mêmes victimes de tels agissements de la part du fonctionnaire convoqué devant cette instance.

### 3. Ne pas négliger de traiter les faits de faible gravité au niveau managérial

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).

Pourtant, 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 n'est pas suffisamment établie.

Il peut en aller ainsi pour certaines 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.

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 sensibilisés dans le 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.

La mise en garde préalable présentera également l'utilité de renforcer une action disciplinaire qui serait ultérieurement engagée pour des faits plus graves commis postérieurement par le même auteur. 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 a pour objectif de prévenir l'agent qu'il encourt une sanction disciplinaire s'il ne modifie pas son comportement. En effet, elle ne doit pas prendre le caractère d'un avertissement, sanction du premier groupe de l'échelle des sanctions, sans quoi elle constituerait une sanction déguisée.

#### 4. L'absence de respect des obligations déontologiques et professionnelles, condition nécessaire à l'engagement de poursuites disciplinaires et/ou pénales.

L'article 29 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 dispose que « toute faute commise par un fonctionnaire 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.

La faute pouvant entraîner une sanction disciplinaire peut donc être :

- ❖ **Le manquement à l'une des obligations professionnelles** rappelées par la **loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et/ou reconnues par la jurisprudence**.

A titre d'exemple, une procédure disciplinaire peut être engagée en cas d'atteinte à la dignité des fonctions et autres agissements fautifs. 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 15 octobre 2020 n° [438488](#)). Ce principe s'apprécie aussi bien au cours de l'exercice des fonctions qu'en dehors (CE, 1er février 2006, n° [271676](#)). Sont également compris dans ces agissements fautifs pouvant justifier l'engagement d'une procédure disciplinaire **l'agissement sexiste** (article 6 bis : « *Aucun fonctionnaire ne doit subir d'agissement sexiste [...]* ») et le **harcèlement sexuel** (article 6 ter : « *Aucun fonctionnaire ne doit subir les faits : a) Soit de harcèlement sexuel [...]; b) Soit assimilés au harcèlement sexuel [...]* ») contre lesquels les agents publics disposent d'une protection particulière.

- ❖ **La commission d'infractions pénales** : A 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 5 de la loi du 13 juillet 1983, « *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.

Ainsi, par exemple, les faits d'agression sexuelle sur mineur sont 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 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 n'interdit pas de le sanctionner si la matérialité du fait reproché est établie et constitutif d'une faute (**CAA de Bordeaux, 1<sup>er</sup> mars 2021, n° 19BX02653**).

## 5. Etablir les faits au moyen de l'enquête administrative interne préalablement à la procédure disciplinaire

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, il est conseillé de diligenter une enquête administrative interne afin de recueillir les éléments probants établissant la matérialité des faits imputés à l'auteur présumé.

En cas de procédure contentieuse, l'autorité administrative devra en effet **apporter la preuve des faits reprochés à l'agent** devant le juge administratif (**CE, 22 décembre 1976, n° 96271**). Ainsi, l'autorité administrative s'attachera à réunir les éléments concrets sur lesquels la procédure reposera.

Les mesures conservatoires d'urgence (voir supra), qu'il est recommandé d'adopter et qui n'ont pas de caractère disciplinaire, seront prises concomitamment à l'engagement de l'enquête sans nécessairement attendre son aboutissement.

### 5.1. Initier une enquête administrative pour sécuriser la procédure disciplinaire à venir

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 que, sous réserve d'une obligation de loyauté, 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 elle-même ([CAA Lyon, 6 janv. 2015, n° 13LY02137](#)).

Toutefois, en ce qui concernent 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 créé, à l'égard de la collectivité qui recueille le signalement des faits qui entrent dans le champ du décret, 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 de déterminer 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**.

Il est recommandé à l'administration qui acquiert la connaissance de faits passibles de sanction commis par un agent placé sous son autorité, **d'établir sans délai un procès-verbal** relatant 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.

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.

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**. Il importe également que la personne chargée de l'enquête soit suffisamment formée pour la conduire.

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 les 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 brigadier-chef à une gardienne de la paix 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 ».*

## 5.2. Alimenter le rapport d'enquête avec les éléments de preuve, notamment les auditions de la victime, des témoins, collègues et supérieurs hiérarchiques de l'agent

### ❖ Le rapport d'enquête

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).

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, etc. Les pièces relatives à une précédente procédure disciplinaire engagée à l'encontre de l'agent et n'ayant pas abouti peuvent figurer au dossier de l'intéressé sans entacher d'irrégularité une nouvelle procédure disciplinaire (CAA Nantes, 25 mars 2010, n°09NT01205).

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 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 ([rappr., CAA Nantes 11 mars 1999, n° 97NT00831 ; CAA, 16 mars 2010, n° 09VE00930](#)).

Les preuves peuvent également être recherchées dans des **éléments plus objectifs** 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).

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](#)).

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](#)).

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](#)).

Outre le témoignage de la victime, l'enquête peut 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](#)).

#### ❖ Les témoignages

Il importe de prendre en compte le **témoignage de toute personne dont l'audition pourrait s'avérer utile pour éclairer les faits, ou encore pour établir des dysfonctionnements**.

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>13</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 [la victime] 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 [la victime] et, partant, de prendre toutes les mesures appropriées pour la protéger* ».

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 ouï-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.

Il est ainsi préconisé d'auditionner :

- la victime présumée,
- la personne mise en cause,
- la personne à l'origine du signalement,
- les témoins,

<sup>13</sup> Articles 200 à 203 du code de procédure civile.

- 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.

**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 victime et auteur 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 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 ;
- ❖ 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 comme les témoins doivent être invités à fournir toutes les pièces qui pourraient appuyer leurs témoignages.

**L'enquête administrative n'est pas soumise aux exigences du principe du contradictoire (CAA Lyon, 6 janv. 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.

En revanche, **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.

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 notamment les victimes devront être expressément informés que leurs témoignages et les pièces produites seront consultables par la partie adverse.

### 5.3. La charge de la preuve est plus souple en matière de harcèlement sexuel

Compte tenu de la difficulté qui peut exister pour établir la réalité de faits constitutifs de harcèlement, le juge estime qu'est recevable l'agent public qui, à défaut de preuves incontestables, **soumet des éléments de fait susceptibles d'en faire présumer l'existence**. A l'inverse, le défendeur pourra démontrer en sens contraire que les agissements en cause étaient justifiés par des considérations étrangères à tout harcèlement.

Ainsi, le juge administratif a pu annuler le refus de l'administration d'accorder la protection fonctionnelle à une policière, « *seul élément féminin d'une équipe de dix agents sous l'autorité directe d'un chef et de son adjoint* » à l'égard des agissements commis de manière régulière par l'adjoint au chef d'équipe, relatifs à des « *attaques verbales injurieuses et obscènes et de propositions à caractère sexuel* » et qui l'aurait « *harcelée publiquement, au travail, à la cantine et même sur Facebook* ». Le refus d'accorder la protection a été annulé par la cour administrative d'appel au vu des éléments de preuve fournis, notamment des « *captures de compte [Facebook] ainsi que de témoignages convergents de nombreux collègues de sa brigade, parfaitement accablants pour les chefs de service en cause* ». (**CAA Marseille, 15 janvier 2019, n° 17HA00578**)

A l'inverse, un adjoint technique, suspendu puis sanctionné d'une exclusion temporaire de fonctions de six mois pour avoir abordé régulièrement une adjointe technique, lui avoir tenu des propos déplacés, parlé de sa vie sexuelle et fait des avances, a vu sa sanction annulée par le juge considérant que les faits n'étaient pas établis « *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**).

*En matière de harcèlement sexuel, si la réalité des faits n'est pas entièrement établie, le demandeur peut se prévaloir de faits qui laisseraient en présumer l'existence. L'administration démontre en sens contraire, que les agissements sont justifiés par des considérations étrangères à tout harcèlement*

### 5.4. Ne pas négliger la prise en compte de 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 5 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983](#) 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>14</sup>.

Il en va de même s'agissant de la sanction d'un enseignant ayant commis, en dehors de son activité, une agression sexuelle sur deux mineurs âgés de quatorze ans, lors d'un stage de plongée sous-marine auquel il participait en qualité d'instructeur, eu égard à **l'exigence d'exemplarité et d'irréprochabilité qui incombe aux enseignants dans leurs relations avec des mineurs**, y compris en dehors du service, et compte tenu de l'atteinte portée, du fait de la nature des fautes commises, à la réputation du service public de l'éducation nationale ainsi qu'au lien de confiance qui doit unir les enfants et leurs parents aux enseignants du service ([CE, 18 juillet 2018, n° 401527](#)).

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'Etat 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.](#)).

Encore, s'agissant d'une professeure certifiée d'éducation musicale et de chant choral, sanctionnée disciplinairement d'une exclusion temporaire de ses fonctions pour une durée d'un an après avoir été reconnue coupable d'un **délit d'atteinte sexuelle commis sur une mineure de quinze ans, sans violence, contrainte, menace ou surprise**, commis en dehors de tout cadre professionnel, à l'étranger à l'occasion d'une invitation de caractère privé ([CE 27 juillet 2009 n° 313588](#)).

**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'une gardienne de la paix qui a tourné à deux reprises dans des films de caractère pornographique moyennant rémunération et ayant autorisé la parution des photos et la distribution de cassettes vidéos dans lesquelles elle figure ([CAA Paris, 9 mai 2001, n° 99PA00217](#)) ;

<sup>14</sup> Didier Jean-Pierre : « Errances de la vie privée et poursuites disciplinaires ». JCP A, 2006, n°50, 1302

- ❖ la mise à la retraite d'office d'une professeure de lycée professionnel pour des activités de prostitution et de pose pour des photographies à caractère pornographique ([CAA Versailles, 8 mars 2006, n° 04VE00424](#)) ;
- ❖ 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](#)).

## 5.5. Vérifier l'absence d'exonération de responsabilité de l'agent présumé fautif

L'enquête administrative peut permettre 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](#)).

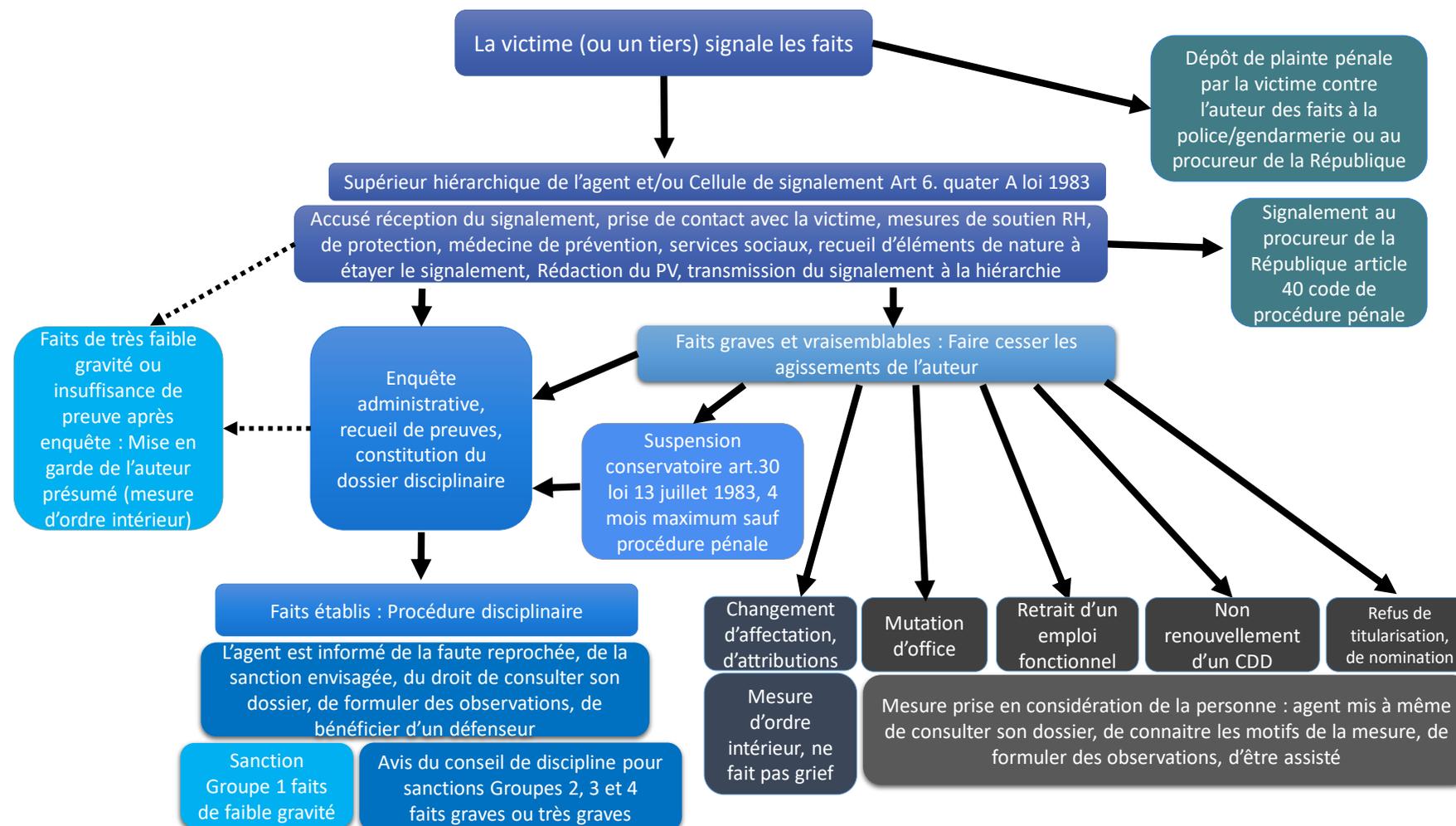
*L'état de santé du fonctionnaire, même en cas de congé de longue durée, ne fait pas obstacle aux poursuites disciplinaires à moins qu'il ne soit déclaré irresponsable de ses actes*

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](#)).

A 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](#)).

### Synthèse des mesures disciplinaires et non disciplinaires susceptibles d'être actionnées



## 6. Engager la procédure disciplinaire

L'autorité investie du pouvoir disciplinaire 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](#)) en application de [l'article 29 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983](#).

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.

### ❖ 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](#)).

### ❖ Prescription des faits

Le deuxième alinéa de [l'article 19 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983](#) 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'acquittement, 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, les faits en cause ne peuvent plus être invoqués dans le cadre d'une procédure disciplinaire.

### 6.1. Indépendance des procédures judiciaires et administratives

**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 toutefois l'employeur à constater l'existence d'une infraction pénale pour sanctionner disciplinairement un agent.

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*

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.

Toutefois, si elle décide de différer sa décision en matière disciplinaire jusqu'à ce que le juge pénal ait statué, il lui incombe, 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.

## 6.2. L'agent présumé fautif doit bénéficier de garanties procédurales au risque d'invalidier la procédure

Quel que soit le groupe de sanction à laquelle appartient la sanction envisagée, **l'agent doit bénéficier des garanties suivantes** : il doit être informé de l'engagement de la procédure disciplinaire, de la sanction qu'il est envisagée de rendre à son encontre, de son droit à consulter son dossier, de son droit à bénéficier de l'assistance d'un défenseur, de son droit à formuler des observations et de son droit à connaître les motivations de la sanction prononcée, laquelle doit nécessairement être issue des dispositions disciplinaires concernées.

Les trois décrets relatifs à la procédure disciplinaire dans chaque versant de la fonction publique<sup>15</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 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

<sup>15</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'Etat ; 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.

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. Il conviendra d'inviter l'intéressé 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 66 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984** pour la fonction publique de l'Etat, **l'article 89 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984** pour la fonction publique territoriale et **l'article 81 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986** pour la fonction publique hospitalière. Les sanctions pécuniaires comme, par exemple, l'amende sont exclus.

**Echelle des sanctions dans les trois versants de la fonction publique, modifiée par les dispositions de la loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique (FPE : [Article 66 de la loi n° 84-16](#); FPT : [Article 89 de la loi n° 84-53](#) ; FPH : [Article 81 de la loi n° 86-33](#))**

**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'Etat**

**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

La procédure varie selon qu'il est obligatoire ou non de consulter le conseil de discipline. Les sanctions des deuxièmes, troisièmes et quatrièmes groupes sont obligatoirement soumises à l'avis du conseil de discipline (**article 19 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983**).

### 6.3. 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 privatives 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. Il sera conservé dans un registre séparé et, par assimilation avec le blâme, supprimé automatiquement au bout de trois ans. Le blâme et l'exclusion temporaires de fonctions d'un maximum de trois jours figurent au dossier de l'agent jusqu'à leur effacement au bout de trois années.

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***

**Les employeurs ne doivent pas négliger de sanctionner les premiers écarts de conduite.** 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 s'il n'est pas possible de prouver le passif accumulé par l'agent alors qu'il n'aurait fait l'objet ni d'une sanction du premier groupe, ni même de remontrance.

## 6.4. Les sanctions des trois autres groupes 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.

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'Etat](#), 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](#).

### 6.4.1. Les sanctions du deuxième groupe : radiation du tableau d'avancement, abaissement d'échelon, exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de 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. 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**. 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'Etat) :**

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 (même si ces personnes avaient mis ces propos sur le compte de l'humour et n'avaient nullement été blessés) 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'un agent féminin.**

*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'un agent féminin*

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'un collègue féminin (CAA Versailles, 20 octobre 2015, n° 14VE00480).**

#### 6.4.2. 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 »**. 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).

*Exemple : rétrogradation justifiée 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**. 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 occasionnées 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.

Un **exclusion temporaire de fonctions d'un an assorti d'un sursis de six mois a été jugée insuffisante pour sanctionner** un agent des services hospitaliers qualifié de deuxième catégorie, employé en qualité de brancardier dans un centre hospitalier qui a commis **une atteinte**

*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*

**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'Etat a confirmé la sanction de révocation initialement envisagée avant sa révision par l'instance disciplinaire de recours.

#### 6.4.3. 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 plus exactement 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). Aucune pension de retraite n'est attribuée d'office.

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'Etat (**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**).

Ainsi, 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.** Elle a des conséquences en matière de retraite. Il convient de rappeler cependant que les [articles L. 58 et L. 59 du code des pensions civiles et militaires de retraite](#) (CPCMR) ont été abrogés par la [loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites](#). Par conséquent, il n'existe désormais plus aucun cas de suspension des droits à pension.

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 a 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 code des pensions civiles et militaires de retraite, 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).*

#### 6.4.4. La saisine du conseil de discipline

L'instance paritaire siégeant en conseil de discipline est saisie par un **rapport émanant de l'autorité ayant pouvoir disciplinaire**<sup>16</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'Etat, 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

<sup>16</sup> Article 2 du décret n° 84-961 du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'Etat.

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.

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 Tournaville, 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.

#### 6.4.5. 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 est prévue par l'[article 5 du décret n° 84-961 du 25 octobre 1984](#). Le Conseil d'Etat a jugé que 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 : en l'espèce, le rapport avait été communiqué avant 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.** Les témoignages peuvent être oraux ou 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](#)). A la demande d'un membre du conseil, du fonctionnaire poursuivi ou de son ou de ses défenseurs, le président peut décider de procéder à une confrontation des témoins, ou à une nouvelle audition d'un témoin déjà entendu.

**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](#)).

*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**. Le membre du conseil arrivé en retard au cours de la discussion ne doit pas prendre part au vote.

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, le président 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 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.

## 6.5. Veiller à la régularité de la décision de sanction

**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 19 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983](#) ; voir aussi [CE, 16 décembre 1996, n° 153100](#)).

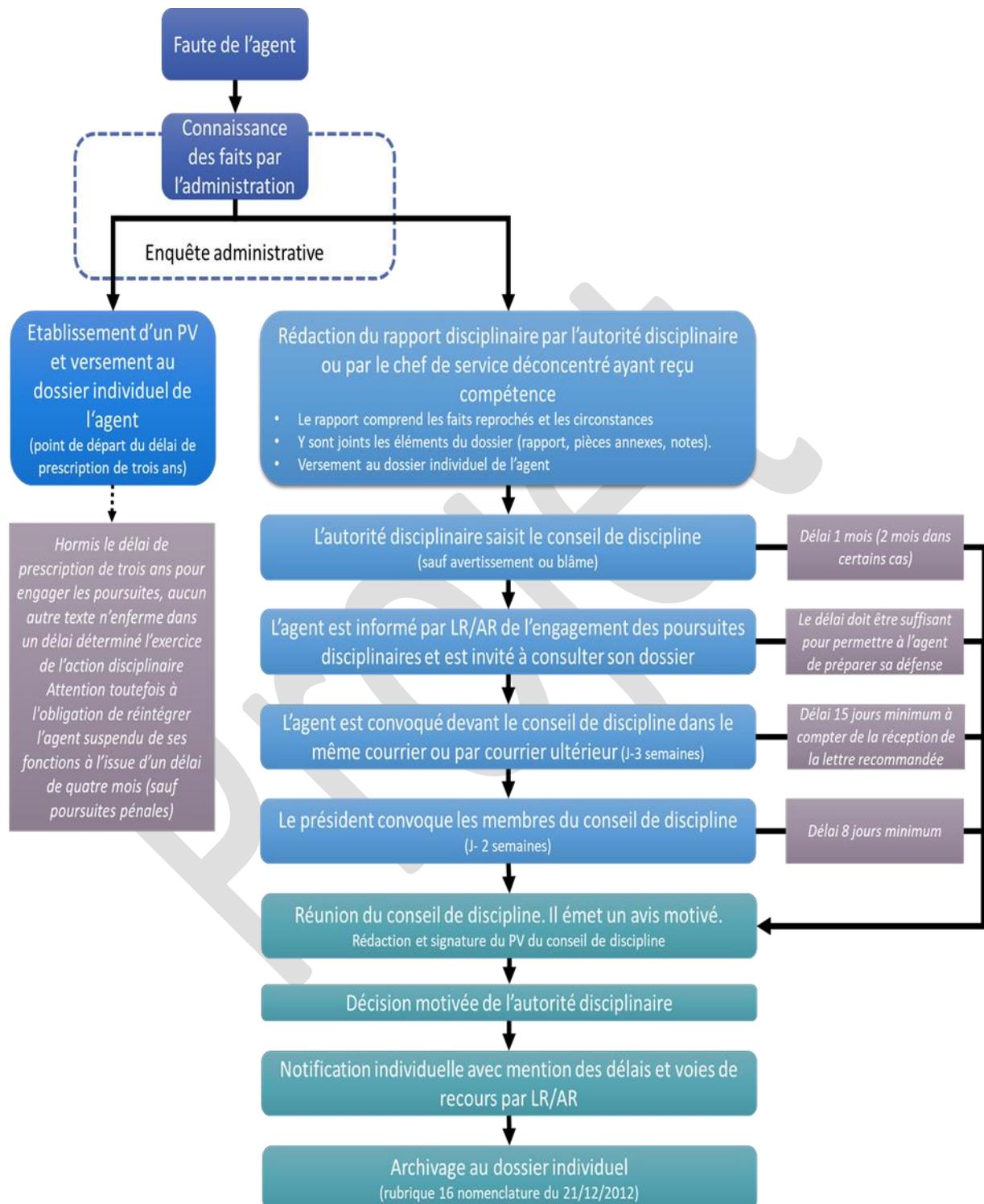
**La sanction est notifiée au fonctionnaire par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.** La lettre recommandée ou l'arrêté de sanction précise au fonctionnaire les différentes voies de recours dont il dispose et les délais pour les mettre en œuvre.

Depuis la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, 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.**

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

S'il n'y a pas d'obstacle à mener une action disciplinaire à l'encontre d'un agent placé en congé de maladie, une sanction telle qu'une sanction d'exclusion temporaire de fonctions, qui aurait un impact sur le régime de rémunération attaché à la situation du congé maladie dans laquelle est placé l'agent, ne peut être légalement exécutée que postérieurement à l'expiration de ce congé ([CAA Marseille, 24 juin 2016, n° 15MA02818](#)). Le congé de maladie ne fait en revanche pas obstacle à l'exécution d'une sanction de révocation ([CE, 6 juillet 2016, n° 392728](#)).

# 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, *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 pénal ;
- ❖ Code des pensions civiles et militaires de retraite ;
- ❖ Code de la procédure pénale ;
- ❖ Code de la sécurité sociale ;
- ❖ Code du travail ;
- ❖ Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ;
- ❖ Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat ;
- ❖ Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;
- ❖ Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière ;
- ❖ 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'Etat ;
- ❖ 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.

Projet

## Annexe 2 : Total des sanctions disciplinaires prises dans la fonction publique de l'Etat à l'encontre des agents publics pour violences sexuelles et sexistes en 2019

Faits Sanctions	Viols		Agressions sexuelles		Harcèlement sexuel		Atteintes sexuelles sur mineur		Pédo - pornographie		Corruption de mineurs		Exhibition - Captation d'images impudiques <sup>1</sup>		Gestes déplacés		Violences sexistes, notamment sur conjoint		Agissements sexistes <sup>3</sup>		Autres		Totaux		TOTAL GENERAL
	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 (ou de 16 jours 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 a	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 b	0	0	0	0	1	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 (ou de 4 à 15 jours)	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 c	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 d	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 e	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 f	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 e	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 f	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>
Source : DGAFP, bureau du statut général et du dialogue social.																							0	0	0
Contractuels			4	1	1	1			2										1		2		8	6	14
<b>TOTAL GENERAL</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'Etat 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 (1)		Atteintes sexuelles sur mineurs		Pédopornographie		Corruption de 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 (a)			< 3		< 3		< 3										5		5
Déplacement d'office (b)			< 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 (c)					< 3												< 3		< 3
Radiation du tableau d'avancement (d)					< 3												< 3		< 3
Blâme (e)																			
Blâme (f)					< 3		< 3								< 3		6		6
Avertissement (e) (f)					< 3										< 3		3		3
Total Fonctionnaires	4		21		22		12		11	< 3	6		7		16	< 3	99	< 3	101
Contractuels			3		< 3												5		5
<b>TOTAL GENERAL</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

Projet