Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire
—
Question Schnyder Erika 2017-CE-253
Lutte contre le harcèlement sexuel et psychologique

I. Question

A la suite de l'énorme scandale de harcèlement sexuel qui a éclaté à l'échelle mondiale, dénonçant les agissements d'un producteur tout puissant de l'industrie cinématographique américaine, sur les réseaux sociaux, des femmes - et même des hommes - de tout âge et de toute condition sociale ont mis en exergue des pratiques dont ils ont été victimes, et ce, au vu et au su de leur entourage qui a fermé des yeux bien compatissants. Même si des cas isolés et très médiatisés défraient régulièrement la chronique (affaires Polanski, Woody Allen, Strauss-Kahn, par exemple), ils ne sont que la pointe d'un gigantesque iceberg et les témoignages récents jettent un regard cru sur la généralisation de cette pratique qui dépasse tout entendement. Pratiques qui, à cette échelle-là, font froid dans le dos.

Le harcèlement, aussi bien sexuel que psychologique, est sournois et pernicieux : pas besoin d'aller jusqu'au viol ou jusqu'aux attouchements, qui, évidemment en sont les formes les plus graves. Un geste déplacé, des paroles sexistes, des remarques lourdes, des regards appuyés, une attitude équivoque, une pression constante, un rabaissement systématique, une critique permanente de la qualité du travail : autant de manifestations qui peuvent au demeurant paraître anodines, laisser indifférentes les personnes mieux armées pour y résister, mais qui, en soi, suffisent à déstabiliser les victimes, à les rabaisser, à les offrir en pâture à leur bourreau et à leur entourage professionnel, social et même familial.

Il n'est pas évident, pour une victime, de dénoncer son supérieur, son patron, un collègue ou tout autre personnage influent, sous peine de perdre son poste, son emploi, son crédit ou encore ses relations sociales. A l'ère du politiquement correct, où l'on passe son temps à surveiller son langage, ses gestes et ses écrits pour ne pas heurter telle ou telle sensibilité, aussi paradoxal que cela puisse être, on est très laxiste à l'égard du harcèlement, voire permissif : on rit d'une gauloiserie ; on se fiche de comportements inadéquats, des exigences démesurées qui s'adressent à untel et on se gausse de la gêne causée à autrui. Il est temps d'en finir avec les stéréotypes du style « promotions canapé » et des actes de ceux qui se croient tout permis en raison de leur pouvoir ou de leur position sociale et/ou professionnelle, mais encore de leur coupable ignorance.

Il n'existe pas, à proprement parler, d'une véritable structure d'aide aux victimes, avec des procédures adéquates de prévention et de protection et, à plus forte raison de sanctions qui ne sont pas formulées contre la victime elle-même. Certes le BEF offre ses conseils et le canton a édité des brochures informatives au sujet du harcèlement, mais cela semble plutôt maigre au vu de la gravité du mal. A ce stade, les collectivités publiques ont un rôle à jouer et se doivent de donner le bon exemple. A ce titre, on peut citer la récente affaire de harcèlement dont la presse s'est faite l'écho au sein de la Préfecture de la Sarine, ce qui démontre, si besoin est, que les services publics ne sont

pas à l'abri de ces pratiques et met le doigt sur les conséquences qui en résultent sur le climat de travail et la santé du personnel.

Cela étant, je pose les questions suivantes :

1. Quel est, du point de vue pratique, outre l'information et les conseils du BEF, le dispositif que le canton a mis en place pour lutter contre le harcèlement sexuel, moral, psychologique ou professionnel au sein des services de l'administration ?
2. Ces mesures sont-elles efficaces ? A ce sujet, le Conseil d'Etat a-t-il connaissance de situations concrètes ? Dispose-t-il de rapports réguliers, avec suivi et statistiques de cette situation ?
3. Qui est compétent pour prendre des mesures et comment sont-elles appliquées ?
4. Cas échéant, au vu des révélations récentes et de l'ampleur inattendue du phénomène, le Conseil d'Etat entend-il renforcer l'arsenal de mesures ou le développer ?
5. Des dispositions sont-elles prévues pour attirer l'attention des autres collectivités publiques sur de telles mesures à prendre et l'Etat entend-il renforcer sa surveillance à ce sujet ?
6. Un office de médiation qui serait à l'écoute des victimes du public mais aussi du privé pourrait-il être envisagé ?

30 octobre 2017

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat rappelle que chaque collaborateur et chaque collaboratrice de son administration a le droit d'être traité-e dans le respect de son intégrité et de sa dignité et que, par conséquent, il ne tolère aucune forme de harcèlement au sein de son administration.

Pour mémoire, le droit fédéral a prévu plusieurs dispositions légales en matière de protection de la personnalité à la place de travail, que ce soit dans la ***Constitution fédérale*** (art. 8 Egalité), le ***Code civil suisse*** (art. 27 et suivants sur le principe de la protection de la personnalité et reconnaissance des moyens d'agir en justice contre les atteintes portées), le ***Code des obligations*** (art. 328 Protection de la personnalité du travailleur), la ***loi sur le travail*** (art. 6 al. 1 Obligation des employeurs pour protéger l'intégrité de son personnel ; l'art. 3a LTr précisant que les dispositions de la LTr relatives à la protection de la santé (art. 6, 35 et 36a) s'appliquent également aux administrations fédérales, cantonales et communales), la ***loi sur l'égalité*** (art. 3, 4, 5 Interdiction de discriminer, le harcèlement sexuel étant considéré comme une forme grave de discrimination et un abus de pouvoir) ou encore l'***ordonnance 3 relative à la loi sur le travail*** (art. 2 : l'employeur est tenu de prendre toutes les mesures nécessaires afin d'assurer et d'améliorer la protection de la santé et de garantir la santé physique et psychique des travailleurs).

Dans son arrêt du 9 mai 2012 (cause 2C.462/2011), le Tribunal fédéral a par ailleurs précisé que chaque employeur est tenu de désigner des personnes de confiance, hors ligne hiérarchique, internes ou externes à l'entreprise, à qui son personnel pourra s'adresser en cas de situations de conflit ou de harcèlement présumé à la place de travail.

De plus, le SECO a émis des recommandations précises en la matière, notamment en ce qui concerne des directives internes à mettre en place par l'employeur[1].

L'Etat de Fribourg a également précisé ces points dans la législation en vigueur pour son personnel :

> ***Loi sur le personnel de l'Etat*** : l'article 69 al. 1 LPers stipule, dans l'esprit d'une bienveillance réciproque au sein du personnel, que « le respect, la courtoisie et la solidarité doivent présider aux relations de service entre les membres du personnel ». L'article 130 al. 1 LPers indique que « le Conseil d'Etat prend les mesures nécessaires à la prévention, à la constatation et à la cessation de toute atteinte à la personnalité du collaborateur ou de la collaboratrice, notamment les cas de harcèlement sexuel et psychologique causés au lieu ou dans le cadre du travail par des collaborateurs ou collaboratrices ».

> ***Ordonnance relative au harcèlement et aux difficultés relationnelles sur le lieu de travail*** (OHarc) : cette ordonnance, adoptée le 14 décembre 2015 et entrée en vigueur le 1er juillet 2016, décrit le dispositif mis en place pour la prévention et la gestion des difficultés relationnelles ou du harcèlement tant psychologique que sexuel à la place de travail.

1. *Quel est, du point de vue pratique, outre l'information et les conseils du BEF, le dispositif que le canton a mis en place pour lutter contre le harcèlement sexuel, moral, psychologique ou professionnel au sein des services de l'administration ?*

Donnant suite à un groupe de personnes de confiance pour les questions de harcèlement sexuel présidé par le BEF, un dispositif spécifique a été mis sur pied pour la gestion de l'ensemble de ces problématiques et a été formalisé par l'entrée en vigueur de l'OHarc le 1er juillet 2016. Outre une déclaration de principe de tolérance zéro de toute forme de harcèlement au sein de l'administration, cette ordonnance décrit notamment les procédures informelle (art. 9 à 13) et formelle (art. 14 et 15) possibles pour le personnel de l'Etat.

Dans le cadre de la ***procédure informelle***, le personnel de l'Etat de Fribourg a la possibilité de s'adresser à des personnes de confiance pour les questions de harcèlement psychologique et de harcèlement sexuel (art. 3 OHarc). Ces personnes de confiance sont les intervenants et intervenantes de l'Espace santé-social, section rattachée au Service du personnel et d'organisation et composée de cinq professionnel-le-s du domaine psychosocial formé-e-s à la médiation. Cette consultation spécialisée, en place depuis maintenant près de 10 ans, est en outre à disposition du personnel rencontrant d'autres types de difficultés (problèmes de santé, difficultés financières et privées). Une ordonnance formalisant les principes d'intervention et le champ d'activité de l'Espace santé-social est d'ailleurs en cours de finalisation. De plus, pour les situations de harcèlement sexuel, le personnel a toujours la possibilité de s'adresser directement au BEF (art. 3 al. 5 OHarc). Il sied de préciser qu'en matière de harcèlement sexuel, la médiation avec l'auteur-e du harcèlement n'est pas recommandée. L'OHarc définit en outre le cadre de travail des personnes de confiance en leur assurant confidentialité et autonomie dans leur activité (art. 4, 5, 6 OHarc).

---

[1] Une brochure complète est mise à disposition sur le site https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Arbeit/Arbeitsbedingungen/Broschuren/mobbing-und-andere-belaestigungen---schutz-der-persoenlichen-int.html

Le terme de mobbing est très souvent utilisé pour exprimer la souffrance importante ressentie lors de difficultés relationnelles vécues à la place de travail. Force est toutefois de constater que le mobbing est extrêmement difficile à établir à la suite d'un dépôt de plainte et qu'une telle démarche ne répond que rarement aux besoins de reconnaissance et de réparation de la victime présumée. La procédure informelle vise ainsi à permettre à la personne requérante non seulement d'être entendue dans sa souffrance, mais aussi de négocier des solutions acceptables par les personnes concernées afin de retrouver des conditions de travail adéquates. Tout en tenant compte du fait que les situations de harcèlement sexuel dépendent d'autres dispositions légales, en particulier de la loi fédérale sur l'égalité, que les situations de harcèlement moral, différentes démarches dites informelles peuvent être envisagées avec l'aide des intervenants et intervenantes de l'Espace santé-social (art. 10, 11, 12 OHarc) : soutien individuel, accompagnement de la personne auprès de sa ligne hiérarchique ou répondant-e RH, médiation, orientation vers le BEF, orientation vers un avocat ou une avocate externe. Cette dernière option constitue une innovation du dispositif mis en place. En effet, le Conseil d'Etat nomme 4 avocats et avocates externes (actuellement Me Isabelle Python, Me Nicole Schmutz Larequi, Me Tarkan Göksu et Me Pierre Mauron) vers qui l'Espace santé-social peut orienter la personne pour un conseil juridique jusqu'à concurrence de 2 séances, financées par l'employeur (4 heures maximum) ; l'avocat ou l'avocate externe peut également envisager des discussions avec l'autorité d'engagement, toujours avec l'objectif de trouver des solutions acceptables par toutes les parties.

Le BEF reste quant à lui un recours en matière de harcèlement sexuel étant donné sa qualité d'expert de la loi sur l'égalité. A ce jour, aucun cas de harcèlement sexuel n'a été transmis au BEF par le biais du nouveau dispositif.

La ***procédure formelle***, régie par le code de procédure et de juridiction administrative (CPJA), est une procédure d'enquête, d'investigation en vue d'établir des faits et par là le constat d'existence ou d'inexistence de harcèlement (sexuel ou psychologique). Cette procédure est ouverte suite au dépôt d'une plainte auprès de l'autorité d'engagement et peut aboutir à des mesures contre l'auteur-e du harcèlement. En matière de harcèlement sexuel, le fait que la ligne hiérarchique ait connaissance d'une situation implique l'ouverture automatique d'une procédure formelle ; le dépôt de plainte n'est donc pas une nécessité. La conduite de la procédure formelle reste sous la responsabilité de l'autorité d'engagement, mais peut être confiée à une autre personne interne ou externe à l'administration (conformément à l'art. 40 LPers) ; une collaboration avec le BEF est prévue lors de procédures formelles dans les situations de harcèlement sexuel.

L'OHarc prévoit également la création d'une ***Commission paritaire de surveillance*** (art. 16 à 18 OHarc). Le Conseil d'Etat en a ainsi nommé les sept membres : Mme Florence Studer, présidente, trois membres représentant l'employeur et trois membres représentant le personnel (deux personnes proposées par la Fédération des associations du personnel des services publics du Canton de Fribourg et une proposée par l'Association des cadres supérieurs et magistrats). Cette commission est autorité de surveillance du dispositif, elle propose les avocats et avocates externes au Conseil d'Etat pour nomination, elle est consultée par l'employeur pour les mesures de prévention et de formation, elle est informée des statistiques anonymisées des situations et elle transmet un rapport au Conseil d'Etat concernant l'efficacité du dispositif et/ou la mise en place de mesures de prévention et de formation. Elle n'a pas connaissance, ni ne traite de situations concrètes.

Tout le personnel de l'Etat de Fribourg a été informé de l'entrée en vigueur de l'OHarc le 1er juillet 2016. De plus, une conférence de presse a eu lieu le 17 octobre 2016 afin de rendre publique la

mise en place de ce dispositif. En outre, le personnel est systématiquement informé de l'existence de ce dispositif par le biais de l'information annuelle qui lui parvient.

2. *Ces mesures sont-elles efficaces ? A ce sujet, le Conseil d'Etat a-t-il connaissance de situations concrètes ? Dispose-t-il de rapports réguliers, avec suivi et statistiques de cette situation ?*

Conformément à l'article 18 OHarc, le Conseil d'Etat dispose d'un rapport de la part de la Commission paritaire de surveillance concernant l'efficacité du dispositif, avec les statistiques anonymisées de l'activité annuelle de l'Espace santé-social. Le dispositif mis en place étant récent, le Conseil d'Etat n'a que peu de recul pour statuer sur son efficacité.

A titre indicatif, 438 collaborateurs et collaboratrices en provenance des différentes Directions de l'Etat de Fribourg se sont adressés à l'Espace santé-social en 2016 toutes prestations confondues. Si les problématiques sont souvent multiples et les situations complexes, les difficultés relationnelles constituent environ 1/5 des problèmes évoqués. Neuf équipes, soit quarante collaborateurs et collaboratrices, ont été impliqué-e-s dans un processus de médiation durant l'année 2016.

Au terme du suivi avec l'Espace santé-social, chaque personne est invitée à compléter un formulaire d'évaluation concernant la démarche effectuée auprès de l'Espace santé-social. Le bilan général du suivi est en majorité très bon, plus de 70 % des personnes estimant que la démarche a eu un impact positif sur leur situation professionnelle et près de 80 % un impact positif sur leur bien-être en général. Toutefois, lorsqu'il s'agit principalement de difficultés relationnelles, certaines personnes expriment leur déception et leur sentiment d'injustice quant aux solutions trouvées, estimant que celles-ci ne respectent pas suffisamment leurs intérêts et besoins.

Il est à regretter que les personnes sollicitent souvent tardivement ce dispositif et que cela implique régulièrement des situations conflictuelles cristallisées, ayant peu de chances d'évoluer vers des solutions négociées. Un accent sur la prévention devra être mis dans le futur.

Il convient de relever que les situations très médiatiques évoquées par la députée Erika Schnyder constituent des formes particulièrement graves de harcèlement. Des situations de ce type ne sont que très rarement dénoncées auprès des personnes de confiance de l'Espace santé-social ou de la ligne hiérarchique. La plupart des situations connues relèvent de conflits interpersonnels d'intensité moyenne à élevée n'impliquant pas de chantage ou menaces avérés. Le BEF a toutefois, pour sa part, déjà accompagné des cas de harcèlement sexuel grave, mais relevant du domaine du droit privé.

3. *Qui est compétent pour prendre des mesures et comment sont-elles appliquées ?*

De manière générale, chaque autorité d'engagement est compétente pour décider et mettre en place des mesures liées à la législation sur le personnel (enquête, transfert, avertissement, ouverture d'une procédure de licenciement, licenciement pour juste motif, etc.).

Lorsqu'un collaborateur ou une collaboratrice dépose une plainte pour harcèlement psychologique ou qu'une situation de harcèlement sexuel arrive à la connaissance de sa ligne hiérarchique, le service ou établissement concerné, le cas échéant en collaboration avec l'autorité d'engagement, se doit d'abord de prendre des mesures urgentes pour préserver la santé de la personne et faire cesser la présumée atteinte (par exemple en déplaçant temporairement l'auteur-e présumé-e ou, mais c'est moins pertinent, la victime présumée). Ensuite, une fois les faits établis et si une situation de

harcèlement est avérée, l'autorité d'engagement concernée constate formellement l'existence de harcèlement et prend les mesures nécessaires (sanction envers l'auteur-e).

Pour toutes les situations de tensions relationnelles ou conflits, il appartient au ou à la supérieur-e hiérarchique de gérer son équipe. Celui-ci ou celle-ci peut en tout temps demander le soutien du répondant ou de la répondante RH et/ou de l'autorité d'engagement, solliciter un conseil à la conduite et/ou discuter de l'opportunité d'une médiation avec l'Espace santé-social ou encore consulter le BEF.

Dans le cadre de son rôle de personnes de confiance, l'Espace santé-social a également la possibilité de faire des propositions de mesures à prendre à l'autorité d'engagement ou au ou à la supérieur-e hiérarchique (art. 10 al. 4 OHarc).

4. *Cas échéant, au vu des révélations récentes et de l'ampleur inattendue du phénomène, le Conseil d'Etat entend-il renforcer l'arsenal de mesures ou le développer ?*

Le Conseil d'Etat estime que le dispositif mis en place pour son personnel est adéquat. La visibilité de ce dispositif, et donc son accessibilité, ainsi que la prévention de ces problématiques constituent les défis principaux à venir. Pour ce faire, l'Espace santé-social a développé son propre site internet (www.fr.ch/ess) et un nouveau dépliant sera prochainement transmis au personnel. Différentes interventions dans des formations, des colloques ou des journées de travail au sein des services, établissements ou Directions sont effectuées afin de sensibiliser le personnel à ces problématiques et de l'informer sur le dispositif mis en place. La Commission partiaire de surveillance, en collaboration avec le BEF, proposera au Conseil d'Etat un concept de formation à mettre en place dès 2018, toujours dans l'objectif d'offrir au personnel une sensibilisation sur les problématiques concernées et une information sur le dispositif existant. Le Conseil d'Etat pourra alors rendre ces formations obligatoires pour les cadres.

En fonction des expériences qui seront effectuées dans les années à venir, le Conseil d'Etat se réserve la possibilité de faire évoluer le dispositif existant.

5. *Des dispositions sont-elles prévues pour attirer l'attention des autres collectivités publiques sur de telles mesures à prendre et l'Etat entend-il renforcer sa surveillance à ce sujet ?*

La loi sur le travail et ses ordonnances (comme mentionné dans l'introduction) définit la responsabilité de l'employeur qui est tenu de prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger la santé des travailleurs et leur intégrité personnelle. L'Inspectorat cantonal du travail peut intervenir à tout moment au sein d'une entreprise, lors de contrôles ou sur plainte, pour vérifier si les conditions de travail correspondent aux dispositions légales et, le cas échéant, imposer des mesures correctives comme la mise en place d'une procédure réglant l'appel à une personne de confiance. Les inspecteurs ou les inspectrices et hygiénistes du travail interviennent aussi sur demande pour aider à identifier les nuisances qui peuvent porter atteinte à la santé et au bien-être des travailleurs et des travailleuses. De plus, la prévention des risques psychosociaux, dont fait partie le harcèlement, est l'axe d'action prioritaire du SECO pour les années 2014 à 2018. Ce sujet est abordé systématiquement lors de chaque visite d'entreprise par les inspecteurs.

6. *Un office de médiation qui serait à l'écoute des victimes du public mais aussi du privé pourrait-il être envisagé ?*

La mise sur pied par l'Etat d'un office de médiation pour le secteur privé n'est pas envisagée, chaque entreprise ayant la responsabilité de proposer à son personnel un dispositif de traitement des plaintes en matière de conflits et harcèlement psychologique et sexuel. A noter que la Chambre de commerce et d'industrie Fribourg propose par exemple un service de prévention et gestion de conflits internes ou que le service social inter-entreprises offre également ce type de service aux entreprises membres.

Il est important de rappeler que la médiation n'est pas pertinente en matière de harcèlement sexuel. La confrontation entre victime et auteur-e peut être traumatisante pour la victime qui redoute de se trouver face à la personne qui l'a sexuellement harcelée. Dans le domaine du harcèlement sexuel, plutôt qu'un office de médiation, il est primordial que les victimes disposent d'un lieu d'information et de soutien. Il sied de préciser à cet égard que le BEF accueille, informe et soutient toutes les victimes de harcèlement sexuel au travail, que celles-ci soient au bénéfice d'un contrat de droit public ou de droit privé. Le BEF répond aussi aux questions des employeur-e-s et intervient, à l'occasion de présentations thématiques en entreprise ou au sein de l'organisation professionnelle, à la demande de celles-ci.

19 décembre 2017