

*Date de dépôt : 30 septembre 2020*

## **Rapport du Conseil d'Etat**

**au Grand Conseil sur la motion de M. Florian Gander : Stop au harcèlement et à l'atteinte à l'intégrité des collaborateurs de l'Etat !**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

En date du 17 janvier 2020, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

*Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant :*

- que le harcèlement dans la vie de tous les jours et au travail constitue une des plus viles formes d'atteinte à l'intégrité de la personne dans sa globalité;*
- l'enjeu de santé publique préoccupant que constitue le harcèlement au travail, avec l'accroissement du nombre de collaborateurs de l'Etat de Genève qui se retrouvent en arrêt de travail victimes de ce phénomène;*
- que certains de ces cas se terminent par une rupture de contrat pour motifs fondés, sans pour autant que les responsables de harcèlement ne soient ni conscients de leur attitude déplacée ni clairement identifiés au final,*

*invite le Conseil d'Etat*

- à mieux identifier les cas de mobbing à l'Etat de Genève, en tenant compte des efforts déjà fournis en la matière;*
- à mieux identifier les difficultés et les mesures à prendre;*
- à améliorer la communication des dispositifs existants auprès du personnel de l'Etat.*

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

Le Conseil d'Etat est conscient de la problématique du harcèlement, et souhaite, dans la présente réponse, rappeler toutes les démarches déjà entreprises pour y remédier. Ainsi, dans un premier temps, il décrira le développement historique du cadre légal de la protection de la personnalité. Par la suite, il présentera le Groupe de confiance (GdC) et son dispositif. Il mentionnera aussi d'autres dispositifs et acteurs importants en lien avec la protection de la personnalité. Enfin, le Conseil d'Etat détaillera également les réflexions menées pour compléter et améliorer encore les procédures existantes, afin de mieux identifier les cas de mobbing, les difficultés rencontrées et les mesures à prendre dans ces situations.

Le harcèlement, qui, sous sa forme psychologique est souvent aussi appelé « mobbing », constitue une forme aiguë d'atteinte à la personnalité et se définit par un enchaînement de comportements hostiles, fréquents et répétés, sur une période assez longue, qui visent à agresser ou à dénigrer une personne, à l'isoler, à la marginaliser, voire à l'exclure de son lieu de travail.

Sous sa forme sexuelle, le harcèlement recouvre tout comportement gênant de caractère sexuel ou tout autre comportement fondé sur l'appartenance sexuelle qui porte atteinte à la dignité du membre du personnel.

### **Développement historique du cadre légal de la protection de la personnalité**

Avant l'entrée en vigueur de dispositions spécifiques dans la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997 (LPAC; rs/GE B 5 05), les atteintes à la personnalité étaient appréhendées au regard des seuls principes généraux du droit, des dispositions du code des obligations, de la loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce, du 13 mars 1964 (LTr; RS 822.11), et du règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux, du 24 février 1999 (RPAC; rs/GE B 5 05 01).

Durant les années 1990 et 2000, diverses motions ont été déposées auprès du Grand Conseil en vue d'instaurer des procédures spécifiques de prévention et de lutte contre le harcèlement, lesquelles ont amené le Conseil d'Etat à modifier les dispositions du RPAC relatives à la protection de la personnalité, en prévoyant dans un premier temps l'instauration en 1994 d'une procédure

de médiation, puis en 2000 d'une procédure de plainte auprès de l'office du personnel de l'Etat (OPE).

En 2001, la disposition relative à la procédure de plainte fut ancrée dans l'ancien article 2B LPAC.

La voie de la plainte s'étant révélée peu adaptée à une gestion efficace des ressources humaines, l'article 2B LPAC fut reformulé et sa teneur actuelle est en vigueur depuis le 31 mai 2007. Cette disposition prévoit désormais à son alinéa 2 que des mesures sont prises pour prévenir, constater et faire cesser toute atteinte à la personnalité.

Les modalités d'application de la protection de la personnalité ont été fixées par le Conseil d'Etat dans le règlement relatif à la protection de la personnalité à l'Etat de Genève, du 18 juin 2008 (RPPers; rs/GE B 5 05.10), remplacé par la suite par le règlement actuel du 12 décembre 2012.

### **Instauration du Groupe de confiance**

Le RPPers prévoit l'instauration du GdC, en tant que structure dédiée aux questions de harcèlement au sein de la fonction publique, pouvant être saisi aussi bien par les membres du personnel qui s'estiment victimes de harcèlement que par l'autorité d'engagement ou les ressources humaines.

Même s'il est rattaché fonctionnellement au président du Conseil d'Etat, et ainsi administrativement au département présidentiel, le GdC est indépendant, ce qui est essentiel pour son fonctionnement. Dès lors, ni le président du Conseil d'Etat, ni la chancellerie d'Etat n'ont un droit de regard sur les dossiers et situations qu'il traite. Son indépendance a toujours été respectée durant ses 11 ans d'existence. Par ailleurs, le GdC ne transmet aucune information au Conseil d'Etat, ni aux autorités d'engagement sauf avec l'accord exprès des personnes concernées.

### **Rôle et dispositif du Groupe de confiance**

Il convient de rappeler que ce sont d'abord les supérieur-e-s hiérarchiques qui sont les premier-ère-s garant-e-s de la protection de la personnalité de leurs collaboratrices et collaborateurs et donc de l'identification, de la prévention et de la cessation des situations de harcèlement, au besoin avec l'appui des ressources humaines.

Dès lors, les membres du personnel qui estiment rencontrer des difficultés importantes dans leur relation de travail, pouvant constituer un harcèlement, ont la possibilité en premier lieu de s'adresser à leur hiérarchie ou aux ressources humaines. En effet, seul l'employeur est compétent pour prendre des mesures qui visent à protéger les membres du personnel et à sauvegarder

le fonctionnement d'un service lors de situations conflictuelles. Il appartient également à l'employeur de demander l'ouverture d'une investigation ou d'une enquête administrative à l'encontre du membre du personnel qui a porté atteinte à la personnalité d'une collaboratrice ou d'un collaborateur, et de lui infliger, le cas échéant, une sanction disciplinaire, voire de le révoquer ou de résilier ses rapports de service.

Les membres du personnel qui ne souhaitent pas s'adresser à leur hiérarchie ou aux ressources humaines (RH) peuvent faire appel directement au GdC.

Le GdC assume avant tout un rôle de conseil et d'alerte, ainsi qu'une aide à la gestion des conflits, avec pour objectif de prévenir ou de contribuer à faire cesser d'éventuelles atteintes à la personnalité. Avec l'accord de la personne concernée, il peut relayer à l'employeur des situations préoccupantes, proposer un soutien informel ou émettre des recommandations. Habilité à mener des investigations sur demande, il peut établir des constats d'atteinte de harcèlement psychologique ou sexuel.

N'ayant toutefois aucun pouvoir décisionnel, le GdC n'assume aucun rôle de gestion, de recadrage ou de sanction, lequel est de la compétence de l'employeur.

En outre, par souci d'impartialité, le GdC n'endosse ni la position des membres du personnel, ni celle des hiérarchies, ni la position de la « victime », ni celle de la personne mise en cause. Au besoin, le GdC pourra orienter la personne concernée vers un conseil qui pourra la représenter et l'accompagner dans le cadre d'une demande d'investigation ou d'autres démarches formelles, voire lors des entretiens avec les conseillers-ères du GdC.

Dans sa pratique, le GdC ne nie jamais le ressenti de la personne qui se dit « victime » d'une atteinte à sa personnalité et propose à chacun-e une écoute empathique et des entretiens individuels confidentiels permettant de définir les besoins de la personne concernée et d'envisager des pistes concrètes de solution. Toutefois, cette reconnaissance du ressenti doit être différenciée d'une qualification juridique de la situation par le GdC, laquelle ne coïncide pas systématiquement avec le ressenti de la personne concernée.

De plus, dans le cadre du dispositif du GdC, il convient de faire une distinction entre les démarches informelles et le processus d'investigation (procédure formelle).

Les démarches informelles auprès du GdC sont totalement confidentielles, car les personnes concernées peuvent décider de lever ou non la confidentialité sur leur situation et les difficultés qu'elles évoquent. Leur

choix influence l'action du GdC et détermine sa marge d'intervention. Dans le cadre des démarches informelles, des pistes, comme un relais à la hiérarchie ou aux RH, une médiation, une recommandation à la hiérarchie visant une convention de respect ou un recadrage, peuvent être proposées à la personne qui se sent atteinte dans sa personnalité mais ne veut pas déposer plainte, ou qui n'a pas été reconnue victime dans le cadre de l'investigation.

Dans la procédure formelle, le GdC doit se référer aux définitions légales en la matière pour apprécier les faits allégués et conclure à l'existence ou non d'une atteinte à la personnalité.

La procédure d'investigation prévue par le RPPers a été validée à différentes reprises par les tribunaux (cf. ATA/674/2017 consid. 7b, ATA/1057/2015 consid. 5d), notamment s'agissant des garanties procédurales fondamentales comme le droit d'être entendu, la notification de la demande d'ouverture d'investigation, le délai de réponse, l'accessibilité du dossier aux parties et à l'autorité d'engagement, les mesures d'instruction complémentaires, le droit des parties de se faire accompagner d'une personne de leur choix, le caractère non contradictoire des auditions et la protection de leur personnalité ainsi que de leurs données strictement personnelles.

A cet égard, on peut relever que la personne ayant dénoncé des faits attentatoires à sa personnalité mais n'ayant pas formellement déposé une demande d'investigation sera entendue en qualité de témoin et non de partie; elle n'aura de ce fait pas accès au dossier. En revanche, le témoin reconnu comme victime d'une atteinte à sa personnalité au terme d'une investigation acquerra la qualité de partie; il aura dès lors accès à l'ensemble du dossier et pourra faire recours contre la décision de l'autorité d'engagement.

Lors des auditions du GdC, les témoins alléguant avoir été atteints dans leur intégrité physique, psychique ou sexuelle peuvent être accompagnés d'une personne de confiance et être assistés d'un conseil de leur choix. Enfin, le RPPers a prévu que le GdC entende les parties séparément dans le cadre des investigations, car les auditions non contradictoires permettent d'éviter la confrontation des personnes et, de ce fait, aux victimes de s'exprimer sans crainte.

### **Mesures proposées par le Groupe de confiance**

Le GdC peut ainsi proposer un éventail de mesures tant informelles que formelles pour prévenir le harcèlement psychologique et sexuel et contribuer à la cessation des atteintes à la personnalité, en adaptant son intervention selon la situation. Ainsi, il assume ses différents rôles de facilitateur, de conseiller, d'alerte, de médiateur ou d'enquêteur. Le GdC n'est cependant

pas un simple médiateur et ne recommande d'ailleurs pas la médiation s'il évalue que des recadrages ou d'autres mesures doivent être prises par la hiérarchie dans un premier temps. La valeur ajoutée de son action réside dans le fait que le GdC n'est pas une hiérarchie supplémentaire, car il n'assume pas une fonction décisionnelle; il n'a pas non plus de pouvoir de gestion managériale ou hiérarchique, lequel dénaturerait la fonction qui lui est assignée.

Cela étant, une possible obligation faite à l'autorité d'engagement de prononcer des décisions conformes aux constats du GdC à l'issue d'une investigation pourrait soutenir les efforts d'identification des cas de harcèlement, tout en laissant à ladite autorité d'engagement sa marge de manœuvre sur les éventuelles sanctions ou mesures à prendre, dans le respect du principe de proportionnalité.

Ce caractère contraignant ne pourrait cependant pas s'appliquer aux recommandations du GdC à la suite de démarches informelles. En effet, celles-ci ne visent pas à instruire un état de fait donné, mais à proposer des améliorations en cas de climat de travail détérioré par des causes tant organisationnelles que managériales et relationnelles ou encore à donner une orientation en proposant une pluralité de mesures. Il appartient à la hiérarchie concernée d'évaluer l'opportunité de leur mise en œuvre.

### **Communication du dispositif**

Le GdC utilise de multiples canaux de communication pour rappeler ses prestations à l'ensemble du personnel de l'Etat. Une fois par année, les collaboratrices et les collaborateurs reçoivent une information concernant le dispositif dédié à la protection et à la prévention des atteintes de la personnalité ou sur un nouveau projet de prévention proposé en partenariat avec les services RH et/ou l'OPE. Cette communication doit se poursuivre et être développée. Le GdC est par ailleurs à la disposition des responsables pour organiser dans leurs services des présentations sur le dispositif.

En outre, le GdC publie également trois fois l'an sur son site Internet une lettre d'information, accessible à tous, et dans laquelle sont abordées les problématiques traitées ainsi que les décisions de justice portant sur des questions de protection de la personnalité.

## **D'autres dispositifs et acteurs en lien avec la protection de la personnalité**

Diverses autres procédures ont été mises en œuvre au sein de l'administration cantonale et de nouveaux projets sont en cours d'élaboration afin de mieux identifier et gérer les cas de mobbing, de même que les difficultés et les mesures à prendre.

Ainsi, le service de santé du personnel de l'Etat (SPE), spécialisé en matière de santé et de médecine du travail, peut être confronté à des situations de harcèlement dans le cadre de ses activités.

Au besoin, le SPE peut aider les personnes qui estiment être victimes de harcèlement à contacter le GdC ou même, exceptionnellement, prendre directement contact avec celui-ci dans les situations particulièrement difficiles.

Par ailleurs, l'employeur demande aux cadres ayant des tâches managériales de suivre une formation en emploi afin de les familiariser avec les responsabilités inhérentes à la gestion d'équipe et notamment pour les sensibiliser à la problématique de la protection de la personnalité des membres du personnel. En outre, depuis 2019, il est clairement mentionné dans leur cahier des charges qu'ils doivent créer un bon climat de travail.

De plus, l'OPE a développé, à l'intention des ressources humaines des départements, une grille d'analyse « 3P », axée sur la personne, le poste et les prestations, afin de leur permettre d'analyser les situations personnelles problématiques et tenter de trouver des solutions.

Le GdC et les RH des départements ont également élaboré, à l'intention des parties en conflit, un modèle de convention de respect, dont l'objectif est de rétablir des relations de travail correctes et fonctionnelles, lequel peut aussi être utilisé au niveau d'une recommandation de mesures de protection formulée par le GdC (Mémento des instructions de l'OPE (MIOPE), fiche 08.02.03).

Enfin, dans le cadre du programme de législature 2018-2023 du Conseil d'Etat, visant une transformation de la politique des ressources humaines, fondée sur le concept de « qualité de vie au travail », un comité interdépartemental accompagne la transformation du mode de fonctionnement des structures qui le souhaitent. Dans ce contexte, de nouvelles formations managériales, orientées notamment vers le collaboratif, le soutien, l'intelligence collective, sont ou vont être proposées.

Les membres du personnel de l'Etat pourront bénéficier également d'ici cet automne d'une formation en ligne pour leur rappeler leurs droits et leurs devoirs, leur permettre d'appréhender toutes les dimensions du harcèlement

sexuel et également savoir le prévenir, le détecter et comment réagir s'ils estiment qu'eux-mêmes ou certain-e-s de leurs collègues en sont victimes.

Toutes les initiatives exposées ci-dessus ont pour objectif d'aider les membres du personnel et leur hiérarchie à être mieux informés et à se prémunir des problématiques liées au harcèlement.

En conclusion, le Conseil d'Etat tient à rappeler que la lutte contre le harcèlement tant psychologique que sexuel est une de ses priorités en termes de gestion du personnel, et ce depuis de nombreuses années, comme en témoignent les différentes initiatives en cours. Il entend également à l'avenir consacrer une attention accrue à l'amélioration constante des dispositifs mis en place à cette fin.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte du présent rapport.

#### AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :  
Michèle RIGHETTI

Le président :  
Antonio HODGERS