

Audit de la performance (efficacité et efficience) du groupe Impact

Gestion des
conflits au travail
et lutte contre le
harcèlement
psychologique et
sexuel



Rapport n° 58

du 30 octobre 2019

RÉSUMÉ

Conformément aux dispositions légales, l'Etat de Vaud est tenu de protéger la santé physique et psychique de ses employé·e·s, soit près de 40'000 collaborateur·trice·s en incluant le CHUV et l'UNIL. L'art. 5 al. 3 LPers-VD requiert que le Conseil d'Etat prenne les mesures nécessaires à la protection de la santé et de la personnalité des collaborateur·trice·s, en particulier par des dispositions de lutte contre le harcèlement et le mobbing. Il a ainsi constitué le Groupe Impact (GI) qui doit travailler en toute indépendance et adopté en 2002 un règlement relatif à la gestion des conflits au travail et la lutte contre le harcèlement (RCTH) qui lui confère les missions suivantes :

- a. mener une politique de prévention, d'information et de formation sur le harcèlement et la gestion des conflits
- b. traiter les demandes qui lui sont adressées soit par une démarche informelle, soit par une procédure d'investigation, avec les conclusions.

Les activités du GI ne recouvrent pas toutes les formes d'atteinte à la personnalité. Il compte actuellement 7 personnes, représentant 5.5 ETP.

La gestion des conflits et la lutte contre le harcèlement psychologique (mobbing) et sexuel sont importantes, tant pour l'Etat employeur (obligation légale) que pour les collaborateur·trice·s (protection de leur santé). Les situations conflictuelles mal gérées, voire les cas de harcèlement, génèrent non seulement des souffrances, mais également des coûts directs et indirects. Par ailleurs, une attention croissante est portée actuellement à ces problématiques d'importance. C'est pourquoi la Cour des comptes a décidé d'auditer la performance du groupe Impact avec la question d'audit suivante :

Le groupe Impact remplit-il les missions qui lui sont confiées par le Conseil d'Etat de manière performante (efficacité et efficience) dans le respect des dispositions réglementaires ?

Dans le cadre de ses travaux d'audit, la Cour a examiné une sélection de 52 dossiers (entretiens individuels, investigations, médiations et analyses du climat de travail). Certains aspects de l'organisation et du fonctionnement du GI ont en outre été examinés en tant que facteurs pouvant affecter sa performance.

TENIR DES STATISTIQUES ET ÉTABLIR UN RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉS

Le rapport des 15 ans d'activités du GI publié en 2014 contenait des informations et statistiques pertinentes sur les principales problématiques rencontrées, certaines caractéristiques des conflits et de la population requérante, la gamme des prestations offertes par le GI, leur importance respective, leur évolution et les résultats des investigations. Des statistiques aussi détaillées n'ont plus été communiquées depuis. Or, elles ont toute leur importance pour connaître la nature et l'ampleur des problématiques faisant l'objet de demandes au GI et sont utiles pour permettre au Conseil d'Etat de

s'assurer qu'il remplit, grâce au GI, les obligations qui lui incombent. Elles pourraient être complétées par des informations concernant notamment certaines caractéristiques des personnes requérantes, la typologie des conflits, les événements déclencheurs, les principales problématiques rencontrées, les effets sur les personnes. La Cour recommande ainsi d'établir des indicateurs clés permettant de piloter le GI et de publier un rapport d'activités annuel afin d'avoir une vision précise de ses activités, notamment de la typologie des situations traitées, des prestations offertes ainsi que de leur efficacité et de disposer d'informations utiles à la politique de prévention.

COMPLÉTER L'ÉQUIPE DU GI PAR DES PERSONNES AYANT UNE FORMATION DE PSYCHOLOGUE LORS DE FUTURS RECRUTEMENTS

S'agissant du profil de ses membres et de leur adéquation aux missions et prestations du GI, l'équipe, à prédominance féminine, est pour l'heure essentiellement composée de juristes au bénéfice d'une formation complémentaire en coaching ou en médiation. Aucun-e d'entre eux-elles ne dispose d'une formation en psychologie. Vu la part importante que représente la conduite d'entretiens individuels (2/3 des situations), avec le soutien psychologique et le choix d'options proposées qu'elle implique, la Cour estime souhaitable de compléter l'équipe, lors de futurs engagements, par des psychologues, et de veiller à l'équilibre des genres.

ASSURER LE CONTRÔLE DU BIEN-FONDÉ DES DÉCISIONS DANS LES DÉMARCHES INFORMELLES

Bien que la petite taille du GI facilite les échanges d'informations et permette à la direction d'être saisie en tout temps, il incombe à celle-ci de s'assurer que les activités se déroulent conformément au cadre légal et règlementaire, selon des pratiques communes garantes de qualité et d'égalité de traitement, permettant d'améliorer la situation en cause.

L'examen des dossiers d'entretien individuels montre que les procès-verbaux ne décrivent pas systématiquement ou assez clairement le type de problématique concerné, la prise en charge proposée conformément aux options prévues dans le RCTH, la raison du non-lancement d'une médiation ou investigation, l'acceptation ou le refus par la personne concernée de la proposition du GI, l'évolution de la situation de conflit et le motif de clôture de la démarche informelle. La Cour recommande ainsi d'introduire un canevas de procès-verbal d'entretien permettant, grâce à des informations sur les étapes importantes, de renforcer la traçabilité du problème concerné, de l'analyse de la situation, des solutions proposées et de la validation des décisions prises.

DÉFINIR LES DÉCISIONS CLÉS À FAIRE VALIDER PAR LA HIÉRARCHIE ET ASSURER UNE TRAÇABILITÉ LORS DES SÉANCES HEBDOMADAIRES

La Cour recommande de définir les décisions clés à soumettre à l'approbation de la direction du GI et d'établir des procès-verbaux décisionnels des séances de travail hebdomadaires.

MENER UNE POLITIQUE GLOBALE DE PRÉVENTION, INFORMATION ET FORMATION

Le RCTH confère au GI la mission de mener une politique de prévention, information et formation sur le harcèlement et la gestion de conflits. Alors qu'il s'agit de la manière la plus efficace pour éviter que les tensions et conflits au travail ne dégénèrent en atteintes à la personnalité ou en harcèlement, il

n'existe pas encore de véritable politique dans ce domaine, assortie d'objectifs et d'indicateurs permettant d'en vérifier l'atteinte et de prendre des mesures correctives en cas de nécessité. Le Conseil d'Etat avait prévu, dans son programme de législature 2012-2017, de mettre l'accent sur la prévention du harcèlement psychologique et sexuel au travail grâce à des actions d'information et de sensibilisation destinées à tous les cadres de l'ACV et à des actions de communication pour mieux faire connaître le GI et ses missions. Cette décision marquait un pas significatif dans la politique de prévention contre le harcèlement. En raison de l'ampleur de la tâche et du manque de ressources disponibles, les actions prévues ont été abandonnées.

Le dispositif actuel est notamment composé des démarches suivantes peu coordonnées, dont certaines émanent d'entités distinctes de l'Administration cantonale¹: demi-journée de sensibilisation et d'information sur le harcèlement, la gestion des conflits et les prestations du GI obligatoire pour tous·tes les chef·fe·s de service dispensée en 2014, module de sensibilisation en ligne pour les cadres dès 2016, dont l'accès a été étendu aux collaborateur·trice·s en 2018, nouvelle formation « objectif cadres » du SPEV obligatoire dès 2018 (avec intervention du GI) pour sensibiliser les cadres nouvellement en charge de personnel à la gestion des situations délicates, mais offrant peu de places pour les cadres déjà en fonction, formations sur la gestion des conflits du CEP, séances d'information du GI, peu nombreuses, effectuées à la demande des services de l'ACV, dispensées systématiquement aux entités affiliées (partie intégrante du contrat), actions de sensibilisation menées par les départements/services eux-mêmes.

La Cour des comptes recommande au GI d'élaborer un concept intégré de prévention, d'information et de formation sur le harcèlement et la gestion des conflits en étroite collaboration avec les différents acteurs concernés et d'en évaluer périodiquement l'efficacité. Dans le cadre des mesures déjà existantes, la formation en ligne devrait être adaptée à différents publics cibles (cadres en charge de personnel, responsables RH, collaborateur·trice·s) et rendue obligatoire. En outre, des séances d'information/prévention devraient être organisées de manière systématique grâce à un tournus permettant une sensibilisation progressive de l'ensemble des services de l'ACV.

ETTOFFER LES DÉMARCHES INFORMELLES ET ÉVALUER LEUR EFFICACITÉ

La plupart des situations (92 % des demandes) donnent lieu à des démarches informelles. C'est dire toute l'importance des prestations offertes par le GI dont l'audit peut attester qu'elles sont conformes aux dispositions règlementaires.

Nouvelle démarche de gestion des conflits à introduire

Dans le cadre d'un examen préalable, le RCTH donne la possibilité au GI, avec l'accord de la personne requérante, de prendre au besoin contact avec la ou les personnes concernées qui peuvent être les responsables hiérarchiques et de proposer de les entendre. En raison de réticences à se dévoiler ou par peur de représailles, cette possibilité est peu utilisée, sachant également que le rôle du GI se

¹ Les actions entreprises par les départements eux-mêmes ainsi que par le CHUV et l'UNIL n'entrent pas dans le cadre de cet audit qui se concentre sur celles entièrement menées par le GI ou dont il est le leader. Sont mentionnées toutefois un certain nombre de démarches menées par d'autres entités.

limite à entendre, avec la personne concernée, les responsables hiérarchiques. Or, l'intervention de la hiérarchie peut être déterminante, de par son pouvoir de décision, pour résoudre certains types de problèmes. Si un entretien avec le GI ne débouche sur aucune solution et que le problème a des risques d'impact négatif sur l'ensemble des rapports de travail d'une entité, le RCTH ne prévoit pas de démarche permettant au GI, avec l'accord de la personne requérante, d'impliquer la hiérarchie avec un rôle d'assistance dans la résolution du conflit. Afin d'améliorer l'efficacité de l'action du GI, la Cour recommande d'introduire dans le RCTH une nouvelle démarche lui permettant, avec l'accord préalable de la personne requérante, et selon une procédure clairement définie, d'impliquer la hiérarchie sans empiéter sur ses compétences et d'assister les parties dans la résolution d'un conflit pouvant avoir des conséquences négatives sur l'ensemble des rapports de travail d'une entité.

Réintroduction de la médiation de groupe

Le GI propose aussi des médiations entre deux personnes qui expriment la volonté de trouver une solution au conflit relationnel qui les oppose. Il n'organise plus de médiations de groupe au motif notamment que les demandes groupées sont souvent orientées dans un but qui n'est pas d'apaiser le conflit. Or, ce type de démarche paraît pertinent dans certaines situations de conflit relationnel impliquant plusieurs personnes. La Cour recommande d'examiner l'opportunité de réintroduire la médiation de groupe et de former, le cas échéant, les membres du GI à cet effet.

Inscription de l'analyse du climat de travail dans le RCTH

Conformément aux informations transmises par le GI, lorsqu'une entité rencontre des difficultés relationnelles, organisationnelles ou managériales, lesquelles péjorent son fonctionnement, altèrent la motivation de ses membres et/ou menacent la santé du personnel ou de l'encadrement, l'autorité d'engagement peut solliciter une analyse du climat de travail. Elle a pour but de lui fournir une analyse de la situation et de lui permettre de prendre des mesures correctrices. Cette démarche ne vise pas à établir des faits précis et ne permet pas de constater l'existence ou non d'agissements relevant du harcèlement. L'examen des dossiers montre toutefois qu'elle consomme beaucoup de ressources et n'est pas explicitement prévue et réglée dans le RCTH. Des gains d'efficacité pourraient permettre à terme au GI de développer cette prestation qui correspond à un véritable besoin. La Cour recommande d'inscrire cette démarche spécifiquement dans le RCTH, de définir les règles quant à son déroulement et d'alléger les processus de travail, notamment en réduisant le nombre d'entretiens.

Mesure de l'efficacité des démarches informelles

L'espace protégé que constitue le GI permet aux personnes de témoigner en toute quiétude et d'exprimer leur souffrance sans crainte de représailles. Le soutien psychologique, l'empathie et les propositions émises par le GI, qui est neutre et externe au conflit, constituent à l'évidence, dans la plupart des cas, une source d'apaisement. L'efficacité des démarches n'est pas entièrement dépendante du GI, la recherche de confidentialité et la peur de représailles pour l'avenir constituant une entrave à d'autres démarches, en lien notamment avec la hiérarchie.

La satisfaction des personnes ayant consulté ou fait l'objet de démarches de la part du GI dans le cadre de la démarche informelle n'est pas évaluée à l'aide notamment de questionnaires. En

l'absence d'informations faisant état de l'évolution des situations à l'issue des entretiens individuels, des médiations, des analyses du climat de travail et des coachings de responsables, le GI ne peut pas s'assurer que les prestations offertes permettent d'améliorer la situation en cause et se déroulent selon des pratiques communes garantes de qualité et d'égalité de traitement. C'est la raison pour laquelle la Cour recommande au GI de mesurer l'efficacité des prestations proposées dans le cadre de la démarche informelle lui permettant de s'inscrire dans un processus d'amélioration continue.

CONSOLIDER LA PROCÉDURE D'INVESTIGATION

La procédure d'investigation a pour but d'établir des faits et de déterminer si les éléments constitutifs de harcèlement psychologique ou sexuel sont réalisés. 8 % des personnes s'adressant au GI s'estiment victime de harcèlement et demandent l'ouverture d'une investigation.

Afin d'éviter de lancer inutilement des investigations lourdes, le GI fait usage de la possibilité qui lui est donnée de classer une plainte sans autre, soit lorsqu'il la considère manifestement infondée, téméraire ou choquante, soit suite à une instruction préliminaire concluant, après audition de la personne plaignante, de la personne mise en cause ainsi que des témoins qu'il juge utiles, que les conditions du harcèlement ne sont manifestement pas réalisées. La part des situations qui ne donnent pas lieu à une investigation ainsi que les motifs de classement et la durée des procédures ne sont toutefois pas identifiés.

Il ressort de l'audit que lorsqu'il entreprend une investigation, le GI respecte les étapes clairement définies dans le RCTH. Une fois l'investigation ouverte, il convoque les parties (personne-s plaignante-s et personne-s mise-s en cause), instruit la demande en procédant notamment à l'audition des témoins, tient les procès-verbaux des auditions signés par les personnes entendues et collecte les pièces nécessaires. Sur cette base, le GI rédige un rapport.

Transparence de certains aspects de la procédure

Afin d'améliorer la transparence et de démontrer aux parties qu'elles sont traitées de manière équitable et objective par le GI, la Cour recommande de fournir plus d'explications sur les critères de sélection ou non-sélection des témoins.

Protection des parties et des témoins

Concernant la protection des parties et des témoins, le RCTH stipule que lorsque la situation l'exige, le GI veille à assurer la protection des témoins, en prenant les mesures opportunes. Il mentionne en outre que les personnes plaignantes ainsi que les éventuels témoins ne doivent subir aucun préjudice du fait de leur démarche ou de leur déposition. L'examen des dossiers montre que la mise en œuvre par le GI des mesures de protection prévues par le RCTH n'est pas suffisante. Afin de renforcer la protection des parties et des témoins, la Cour recommande de définir un dispositif incluant les mesures opportunes de protection pouvant être prises par l'autorité d'engagement, et d'en informer systématiquement les personnes concernées. Elle propose également d'anonymiser, en cas de risque avéré de rétorsion, les propos des témoins repris dans les rapports.

Appréciation sur l'existence ou non du harcèlement psychologique

Dans les rapports d'investigation, les faits sont relatés de manière claire et structurée, sur la base des témoignages et des pièces collectées durant l'investigation. La Cour recommande toutefois d'apporter certaines améliorations.

Les allégations sont analysées une par une, pour être validées ou écartées, mais l'analyse de la situation globale, tenant compte du cumul et de la fréquence, ne ressort pas clairement dans la conclusion en regard de la jurisprudence du Tribunal fédéral. Celle-ci définit le mobbing comme « un enchaînement de propos et/ou d'agissements hostiles, répétés fréquemment pendant une période assez longue, par lesquels un ou plusieurs individus cherchent à isoler, à marginaliser, voire à exclure une personne sur son lieu de travail [...]. La victime est souvent placée dans une situation où chaque acte pris individuellement [...] peut être considéré comme supportable alors que l'ensemble des agissements constitue une déstabilisation de la personnalité, poussée jusqu'à l'élimination professionnelle de la personne visée ». Le Tribunal fédéral a par ailleurs indiqué « qu'il résulte des particularités du mobbing que ce dernier est généralement difficile à prouver, si bien qu'il faut éventuellement admettre son existence sur la base d'un faisceau d'indices convergents »². La Cour recommande de faire ressortir plus explicitement dans les conclusions l'appréciation globale de la situation en regard de la jurisprudence susmentionnée.

Lorsque l'accusation de mobbing découle de reproches formulés par la personne mise en cause à l'encontre des compétences professionnelles du ou de la plaignant·e, le caractère fondé ou non de ces reproches est un élément déterminant pour établir s'il s'agit de remarques justifiées dans le cadre du travail ou s'il y a harcèlement. Le GI les examine ainsi les uns après les autres, et analyse la légitimité ou l'aspect abusif de chaque reproche allégué. Par effet de cumul, la part du rapport consacrée à l'examen de la qualité des prestations de la personne peut s'avérer importante. Une synthèse de l'analyse du GI quant aux différents reproches permettrait d'atténuer cet effet. A contrario, l'examen des autres aspects constitutifs de harcèlement, tels que la manière et les circonstances dans lesquelles sont effectués les reproches, ressort peu des rapports. La Cour recommande de veiller à refléter dans les rapports aussi bien l'analyse du bien-fondé des reproches formulés à l'encontre d'un·e plaignant·e que celle des agissements (manière, ton, circonstances) de la personne mise en cause.

Renforcement de l'efficacité de l'intervention du GI

Afin d'améliorer l'efficacité des interventions du GI, la Cour recommande d'émettre, à l'issue des investigations, des recommandations à l'attention de l'autorité d'engagement visant à prendre des mesures concrètes pour rétablir un climat de travail sain et éviter que la situation se reproduise.

Par ailleurs, elle propose d'ajouter des dispositions au RCTH consistant à donner au GI un droit d'accès à tous documents utiles à l'investigation et à requérir de l'autorité d'engagement qu'elle informe le GI des mesures prises vis-à-vis du ou des auteur·e-s du harcèlement et lui transmette les copies des jugements des tribunaux lors d'éventuels recours en justice contre ses décisions.

² TF 8C_41/2017 du 21 décembre 2017, c. 3.5

MAÎTRISER L'ÉVOLUTION DES MANDATS EXTERNES ET EN ASSURER LA COUVERTURE DES COÛTS

Depuis 2012, date de la publication par le Tribunal fédéral d'une jurisprudence demandant que les employé-e-s aient la possibilité de se confier à une personne de confiance hors hiérarchie, les prestations en faveur d'entités affiliées ont connu une croissance exponentielle, consommant une part significative des ressources du GI. Actuellement, plus de 10'000 employé-e-s de 45 entités parapubliques ayant signé une convention avec le GI ont accès aux prestations de ce dernier. S'y ajoutent des entités qui sollicitent ponctuellement l'intervention du GI.

La Cour recommande d'une part de déterminer les coûts des prestations aux entités affiliées et autres entités afin de s'assurer qu'ils soient globalement couverts par les honoraires facturés et d'adapter les tarifs si nécessaire. Elle recommande d'autre part de réévaluer le portefeuille des entités affiliées en regard de la capacité du GI à les assumer sans porter préjudice à ses missions auprès de l'ACV. Au besoin, les effectifs du groupe devraient être adaptés.

CONCLUSIONS

En instituant le GI, le Conseil d'Etat s'est doté d'une structure qui joue un rôle clé dans la gestion des conflits et la lutte contre le harcèlement au sein de son administration. Entre la responsabilité de mener une politique de prévention, d'information et de formation et le traitement des demandes qui lui sont adressées, la mission confiée au groupe Impact (5.5 ETP) est d'envergure. Intervenir dans des conflits et des situations de harcèlement, potentiel ou avéré, est en outre une tâche extrêmement complexe et délicate dont il s'acquitte dans le respect des dispositions réglementaires. Fort d'une expérience de vingt ans, le GI offre un soutien aux collaborateur-trice-s de l'ACV et à leurs responsables hiérarchiques par le biais de démarches informelles (plus de 90 % des demandes) dans le but d'apporter une aide à la résolution des conflits et entreprend des investigations en cas de plaintes pour harcèlement (moins de 10 % des demandes). Parallèlement aux actions menées par d'autres acteurs (notamment Service du personnel de l'Etat de Vaud ou Centre d'éducation permanente), il conduit des séances d'information dans les services et a élaboré une formation en ligne en collaboration avec le CEP. De plus en plus sollicité par d'autres entités n'ayant pas de telle structure, il fournit également ces prestations à 45 entités parapubliques et remplit pour d'autres des mandats ponctuels. Près de 50'000 personnes dans le Canton peuvent faire appel au GI.

Afin de renforcer la contribution du GI à la gestion des conflits au travail et à la lutte contre le harcèlement, en priorité au sein de l'ACV, ainsi que d'améliorer la transparence sur ses activités et lors de ses interventions, la Cour formule treize recommandations.

S'agissant de la conduite, de l'organisation et du fonctionnement du GI, la Cour recommande qu'il développe des statistiques utiles au pilotage de ses activités et qui lui permettent de rendre compte de son activité et de sa performance par le biais d'un rapport annuel. Elle propose également qu'il se dote à l'avenir de compétences en psychologie et qu'il améliore la traçabilité des analyses effectuées et des décisions prises pour mieux en contrôler le bien-fondé, en particulier dans les démarches informelles.

La Cour estime en outre primordial qu'une politique globale de prévention, d'information et de formation, qui permette d'agir à la source des risques de conflit et de harcèlement, soit mise en place afin de remplir sa mission et de réduire le nombre de situations à traiter et que les mesures actuelles soient renforcées.

Concernant des démarches informelles, la Cour recommande d'étoffer les prestations offertes par le GI en introduisant dans le RCTH une nouvelle démarche permettant d'impliquer les supérieur·e·s hiérarchiques avec l'accord de la personne requérante pour assister les deux parties dans la recherche de solutions. Elle l'encourage aussi à examiner la réintégration de la médiation de groupe parmi les prestations possibles. Elle propose également d'inscrire spécifiquement dans le RCTH les analyses du climat de travail, déjà pratiquées par le GI, mais d'en alléger les processus de travail et d'en définir clairement les règles. Enfin, l'efficacité des différentes démarches devrait être périodiquement évaluée.

Quant aux investigations, la Cour encourage le GI à contribuer plus fortement à la protection des parties et des témoins requise par le RCTH par l'élaboration d'un dispositif incluant des mesures opportunes de protection et par l'anonymisation des propos dans les rapports en cas de risque avéré de rétorsion. Elle lui recommande également d'améliorer la transparence de son action en explicitant sa sélection des témoins et surtout son appréciation globale de la situation en regard de la définition du harcèlement selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (conclusion de son rapport). Finalement, pour accroître l'efficacité de l'intervention du GI dans ces situations, la Cour recommande qu'il émette à l'attention de l'autorité d'engagement des recommandations visant à restaurer un climat de travail sain, mais aussi qu'il ait un droit d'accès à tous les documents utiles durant la procédure puis qu'il soit exigé de l'autorité d'engagement qu'elle le renseigne sur les suites de l'investigation (mesures prises, recours et jugements des tribunaux).

REMERCIEMENTS

Au terme de ses travaux, la Cour des comptes tient à remercier toutes les personnes qui lui ont permis de réaliser cet audit. Elle souligne la disponibilité de ses interlocuteur·trice·s, de même que la diligence et le suivi mis à la préparation et à la fourniture des documents et des données requis.

Ces remerciements s'adressent tout particulièrement à Madame la Directrice du groupe Impact pour la qualité et la profondeur des échanges lors des entretiens avec l'équipe d'audit et l'état d'esprit très constructif dont elle a fait preuve lors des travaux, ainsi que son adjointe.

La Cour remercie également le chef du Service du personnel, le chef du service de l'emploi et le chef de l'inspection du travail (en fonction jusqu'en mars 2019) ainsi que le chef du Contrôle du marché du travail et protection des travailleurs qui ont reçu l'équipe d'audit.

TABLE DES MATIÈRES

Liste des principales abréviations utilisées	3
Glossaire	4
1. Entité auditée : le groupe Impact	6
2. Objectifs et approche d’audit	7
2.1. Objectifs et axes de l’audit	7
2.2. Approche d’audit	7
3. Missions remplies par le groupe Impact	10
3.1. Cadre légal	10
3.2. Principes déontologiques	11
3.3. Chiffres clés et statistiques des activités du GI	11
3.4. Définitions des situations de conflit et de harcèlement	13
4. Capacité de l’organisation à traiter les demandes de manière performante ..	21
4.1. Adéquation des profils et de la formation des membres du GI avec la mission et les prestations	21
4.2. Optimisation de l’attribution des tâches	22
4.3. Supervision	23
4.4. Conclusions	26
5. Performance (efficacité) de la politique de prévention, information et formation sur le harcèlement et la gestion des conflits	28
5.1. Bonnes pratiques en matière de prévention et autorités responsables	28
5.2. La mesure 5.2 du programme de législature 2012-2017	29
5.3. Formations/sensibilisations dispensées par le GI et l’ACV en matière de prévention contre le harcèlement et la gestion des conflits	31
5.4. Autres intervenant·e·s	33
5.5. Performance (efficacité) du dispositif actuel	34
5.6. Conclusions	38
6. Performance (efficacité) du traitement des demandes par la démarche informelle	39
6.1. Dispositions règlementaires	39
6.2. Entretiens individuels	40
6.3. Médiations	46

6.4. Autres démarches informelles	49
6.5. Conclusions.....	52
7. Performance (efficacité) et conformité du traitement des procédures d'investigation.....	53
7.1. Procédure d'investigation	53
7.2. Demande d'investigation	54
7.3. Classement des plaintes sans ouverture d'investigation	56
7.4. Investigation formelle	58
7.5. Décision de l'autorité d'engagement	66
7.6. Durée des procédures d'investigation	67
7.7. Conclusions.....	70
8. Gestion des mandats.....	71
8.1. Institutions ou établissements affiliés.....	71
8.2. Mandats ponctuels.....	74
8.3. Conclusions.....	76
9. Constatations et recommandations	77
10. Remarques de l'entité auditée	85
Annexes	86

LISTE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS UTILISÉES

ACV	Administration cantonale vaudoise
ARC	Cellule ARC (<i>Aide à la Résolution des Conflits</i>) de la Ville de Lausanne
BFEG	Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes
CEP	Centre d'éducation permanente : fondation sans but lucratif dédiée à la formation continue, principalement pour le secteur public
CHUV	Centre hospitalier universitaire vaudois
GDC	Groupe de Confiance de l'Etat de Genève
GI	Groupe Impact (<i>Investigation et Médiation pour l'Amélioration des Conditions de Travail</i>)
LEg	Loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes du 24 mars 1995 (état le 1 ^{er} janvier 2017)
LPers-VD	Loi sur le personnel de l'Etat de Vaud du 12 novembre 2001 (état au 01.01.2017)
OLT 3	Ordonnance 3 relative à la loi sur le travail (OLT 3) (Protection de la santé), du 18 août 1993 (état le 1 ^{er} octobre 2015)
RCTH	Règlement relatif à la gestion des conflits au travail et à la lutte contre le harcèlement (RCTH), du 9 décembre 2002 (état au 01.07.2010)
RLPers-VD	Règlement d'application de la loi du 12 novembre 2001 sur le personnel de l'Etat de Vaud, du 9 décembre 2002 (état au 01.01.2017)
RPPers	Règlement relatif à la protection de la personnalité à l'Etat de Genève, du 12 décembre 2012
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SPEV	Service du personnel de l'Etat de Vaud
UNIL	Université de Lausanne

GLOSSAIRE

Atteintes à l'intégrité de la personne

Par atteintes à l'intégrité personnelle, on entend l'ensemble des agressions dirigées contre une personne. Il s'agit de comportements qui transgressent les limites et s'en prennent à l'autre pour l'atteindre dans son estime de soi. Les comportements outranciers ou d'exclusion peuvent être de nature volontaire ou involontaire, étant entendu que dans la vie courante, on ne sait pas toujours si l'on a froissé ou non quelqu'un.

Le mobbing, la discrimination et le harcèlement sexuel forment trois exemples de comportements problématiques qui peuvent porter atteinte à l'intégrité de la personne.

(Source : Mobbing et autres formes de harcèlement, Protection de l'intégrité personnelle au travail, SECO)

Discrimination

Sont considérés comme discrimination les paroles et les actes qui ont pour but de rabaisser ou défavoriser une personne du fait de son appartenance sociale.

Dans le cadre de l'égalité de droit, l'interdiction de discriminer est ancrée dans la Constitution fédérale. Il y a atteinte au principe d'égalité lorsqu'à situation égale, une personne n'est pas traitée à égalité par rapport à une autre personne en raison de l'un des critères énoncés à l'art. 8 al. 2 Cst et que cela entraîne une forme d'humiliation et d'exclusion.

L'interdiction de toute discrimination fondée sur le sexe spécifiquement interdite par la loi sur l'égalité (art. 3 al. 2 LEg) s'applique notamment à l'embauche, à l'attribution des tâches, à l'aménagement des conditions de travail, à la rémunération, à la formation et au perfectionnement professionnels, à la promotion et à la résiliation des rapports de travail.

Risques psychosociaux

Les risques psychosociaux sont des risques concernant les atteintes à la santé, comme le stress et le mobbing, par exemple, qui sont induits par l'environnement professionnel et ont un impact sur le psychisme. En fait, il s'agit surtout de caractéristiques négatives de l'aménagement du travail et de l'organisation, ainsi que de caractéristiques touchant les relations sociales et les locaux de travail. *(Définition sur le modèle de celle de PRIMA-EF de l'Organisation mondiale de la santé [2009])*

Concrètement, distinction est faite entre :

- l'atteinte à l'intégrité personnelle par des contraintes psychosociales, comme le mobbing, le harcèlement sexuel, la violence, etc.
- la sollicitation mentale excessive ou insuffisante, comme le stress, la monotonie ou autres, due à des contraintes mentales néfastes résultant de caractéristiques négatives de la situation de travail.

(Source : Protection contre les risques psychosociaux au travail, SECO)

Sexisme

On entend par sexisme tout type de discrimination en raison du sexe. Les moqueries sur une personne en raison de son apparence physique, de son comportement en lien avec son appartenance à un sexe ou de son orientation sexuelle ou encore les remarques embarrassantes liées au fait d'être une femme ou un homme sont des comportements sexistes.

(Source : Harcèlement sexuel sur le lieu de travail, Informations à l'intention des employeuses et employeurs, BFEG et SECO)

Sexisme ordinaire au travail

Il se définit comme l'ensemble des propos, attitudes et comportements fondés sur des stéréotypes de sexe, de genre, directement ou indirectement, dirigé contre une personne, ou un groupe de personnes, en raison de leur sexe et de leur genre. Bien qu'en apparence anodin, le sexisme ordinaire a pour objet ou pour effet, de façon consciente ou inconsciente, de les délégitimer, de les inférioriser, de façon insidieuse, voire bienveillante, et d'entraîner une altération de leur santé psychologique ou physique.

Ce sexisme se manifeste au quotidien, par exemple, à travers des blagues et commentaires sexistes, des remarques sur la maternité, des stéréotypes négatifs, des incivilités ou des marques d'irrespect, des compliments ou critiques sur l'apparence physique non sollicités, des pratiques d'exclusion.

(Source : brochure « Gardon les yeux grands ouverts ! Harcèlement : informer, prévenir, se défendre », Université de Genève)

1. ENTITÉ AUDITÉE : LE GROUPE IMPACT

Parmi les pionniers dans le domaine, le Canton de Vaud a créé en 1999 une structure dédiée à la gestion des conflits et à la lutte contre le harcèlement psychologique et sexuel, qui a été pérennisée avec l'adoption du règlement relatif à la gestion des conflits au travail et à la lutte contre le harcèlement (RCTH, adopté le 9 décembre 2002, entré en vigueur le 01.01.2003, puis révisé en 2006 et 2010). L'art. 8 RCTH prescrit que tout collaborateur-trice de l'Administration cantonale vaudoise (ci-après ACV) qui, dans sa relation de travail avec d'autres collaborateur-trice-s, estime rencontrer d'importantes difficultés qui peuvent toucher sa personnalité ou être victime de harcèlement, peut s'adresser librement au groupe Impact (GI). L'autorité d'engagement, un-e chef-fe de service ou un-e directeur-trice peut également solliciter l'intervention du GI.

Le GI, qui travaille en toute indépendance, est rattaché fonctionnellement au·à la président·e du Conseil d'Etat et administrativement à la Chancellerie d'Etat.

L'art. 5 RCTH confère deux missions au GI, l'une de mener une politique de prévention, d'information et de formation sur le harcèlement et la gestion des conflits, l'autre de traiter les demandes par la démarche informelle ou la procédure d'investigation, avec les conclusions. Dans le cadre d'une demande dont il est saisi, le GI examine la situation décrite lors d'un entretien confidentiel. Considérant l'ensemble de la situation, il peut orienter l'intéressé·e vers une autre structure : médecin cantonal, responsable RH compétent·e, autorité d'engagement ou autre organisme. Avec l'accord des personnes intéressées, il peut mener une médiation ou proposer d'autres mesures susceptibles d'améliorer la situation en cause telles que des analyses du climat de travail et des coachings individuels de responsables. En cas de suspicion de harcèlement, le GI mène des investigations visant à établir les faits. Le règlement susmentionné définit les étapes clés de la procédure à respecter.

Près de 40'000 collaborateur-trice-s de l'ACV au sens large³ peuvent faire appel à ses services. En outre, le GI pouvant fournir contre rémunération des prestations entrant dans le cadre de ses missions, il a signé des contrats avec 41 institutions et établissements parapublics, ce qui représente un potentiel supplémentaire d'environ 10'000 personnes pouvant s'adresser à lui (au 31.12.2018). L'UNIL et le CHUV disposent de leur propre structure de médiation ; les cas de conflits de travail qui arrivent directement au GI sont en principe redirigés vers ces structures, mais pas les situations de harcèlement gérées directement par le GI.

Le GI était doté au 01.01.2018 de 4,1 ETP. 1,4 ETP supplémentaires ont été acceptés dans le cadre du budget 2019 dont la charge est entièrement compensée par des recettes liées à l'augmentation des mandats externes. Les charges totales du GI, dans les comptes 2018, s'élèvent à CHF 872'263 et les revenus à CHF 166'924 (hors TVA).

³ La statistique du personnel régulier de l'administration cantonale vaudoise au sens large comprend les données de l'ACV, et des entités autonomes (Hautes Ecoles, MCBA, CHUV et UNIL). En juin 2018, 37'116 employé·e-s étaient recensé·e-s. (Source : Annuaire Statistique Vaud 2019)

2. OBJECTIFS ET APPROCHE D'AUDIT

La Cour des comptes s'est saisie elle-même de ce thème d'audit portant sur le GI en raison de l'importance de sa mission, des impacts humains et des souffrances qui peuvent être engendrées par d'importantes difficultés relationnelles, en particulier le harcèlement psychologique et sexuel.

2.1. OBJECTIFS ET AXES DE L'AUDIT

La question d'audit principale est la suivante :

Le groupe Impact remplit-il les missions qui lui sont confiées par le Conseil d'Etat de manière performante (efficacité et efficience) dans le respect des dispositions réglementaires ?

Pour ce faire, la Cour a audité la performance (efficacité et efficience) des prestations délivrées par le GI et leur conformité au règlement relatif à la gestion des conflits au travail et à la lutte contre le harcèlement, en se fondant sur les missions du GI décrites à l'art. 5 :

- politique de prévention, d'information et de formation sur le harcèlement et la gestion des conflits ;
- traitement des demandes par la démarche informelle ;
- traitement des demandes par la procédure d'investigation, avec les conclusions.

Certains aspects organisationnels du GI, notamment le profil et la formation des collaborateur·trice·s ainsi que la supervision, et la gestion des mandats ponctuels, ont également été examinés en tant que facteurs pouvant avoir un impact sur la performance.

La pertinence de l'appréciation du GI de l'existence ou non du harcèlement dans le cadre des dossiers d'investigation, dont les conclusions font l'objet de décisions, voire de sanctions, de l'autorité d'engagement susceptibles de recours, n'entrent pas dans le cadre de l'audit. Il en va de même pour l'appréciation du bien-fondé des propositions faites par le GI dans le cadre des démarches informelles qui ne peut être réalisée sur la seule base des dossiers.

2.2. APPROCHE D'AUDIT

La Cour a conduit ses travaux conformément à sa méthodologie et à son « Code de déontologie et Directives relatives à la qualité des audits ». Ceux-ci respectent les normes de contrôle de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI).

L'équipe d'audit était composée de Madame Eliane Rey, magistrate responsable, et de Madame Patricia Girardbille, cheffe de mandats d'audit. Madame Corinne Meirino, cheffe de mandats d'audit, a également contribué à l'audit. Une expertise externe a été sollicitée pour appuyer ponctuellement l'équipe d'audit dans ses travaux.

LA COLLECTE ET L'ANALYSE DES INFORMATIONS PROBANTES

Les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement les conclusions de l'audit ont principalement été établis au moyen des procédures suivantes :

Entretiens

Plusieurs entretiens ont été menés avec le GI ainsi qu'avec les cadres suivants de l'ACV concernés par le traitement des conflits au travail et du harcèlement :

- la directrice du GI
- la directrice adjointe GI
- la secrétaire du GI
- le chef du Service du personnel de l'Etat de Vaud (SPEV)
- le chef du Service de l'emploi (SDE), en fonction jusqu'en mars 2019
- le chef du Contrôle du marché du travail et protection des travailleurs

Examen d'une sélection de 52 dossiers traités par le GI concernant la démarche informelle et la démarche formelle (investigations), principalement entre 2015 et 2018, répartis comme suit :

- 25 dossiers d'entretiens individuels
- 8 médiations
- 17 dossiers traités par la démarche formelle
- 2 analyses du climat de travail

Examen de la documentation de l'entité auditée concernant notamment ses processus métier, ses statistiques, les supports utilisés lors de séances d'information ou de formation, un rapport d'une consultante concernant un concept de communication (2014) ainsi que l'examen de tout document revêtant un intérêt pour l'audit, en particulier l'étude réalisée par l'Institut universitaire romand de Santé au Travail (IST) et l'Université de Genève sur mandat du Conseil d'Etat vaudois : « Quel traitement pour le harcèlement psychologique et sexuel ? Evaluation de l'action du Groupe Impact » (2001).

Examen de documents permettant de comparer certaines pratiques avec le Groupe de Confiance du canton de Genève (GDC) et la cellule ARC (Aide à la Résolution des Conflits) de Lausanne qui ont des missions similaires : Rapports annuels d'activités du GDC. Rapport-préavis de la ville de Lausanne du 06.02.2008 concernant la « prévention et gestion des conflits et lutte contre le harcèlement » (cellule ARC), dispositions règlementaires municipales de la Ville de Lausanne relatives à la prévention et à la gestion des conflits et au harcèlement du 01.03.2019. Etude de la HEIG-VD concernant le « fonctionnement et l'efficacité d'une cellule d'Aide à la résolution des conflits » rapport au SECO (2016).

Examen des principales lois applicables :

- Code des obligations : art. 328 CO
- Loi sur le travail et son ordonnance : art. 6 LTr, précisé par l'art. 2 OLT 3

- Loi sur le personnel de l'Etat de Vaud : art. 5 LPers⁴
- Loi sur l'égalité : art. 3, 4 et 5 LEg
- Jurisprudence du Tribunal fédéral, notamment : TF, 8C_41/2017 du 21 décembre 2017 ; ATF 126 III 395 du 4 juillet 2000 ; TAF, 25 octobre 2010, A-6910/2009, c. 9.3 ; TAF, 25 octobre 2010, A-6910/2009, c. 6.3 ; 2C_462/2011 du 9 mai 2012, c. 5.3 ; 4A_680/2012 du 7 mars 2013, c. 5.1, c. 5.5

LES CONCLUSIONS ET LE RAPPORT

Une fois la collecte et l'analyse des informations probantes finalisées, les constats et recommandations ont été formulés dans une démarche qui se veut constructive afin d'amener une valeur ajoutée.

La Cour des comptes formule les réserves d'usage pour le cas où des documents, des éléments ou des faits ne lui auraient pas été communiqués, ou l'auraient été de manière incomplète ou inappropriée, éléments qui auraient pu avoir pour conséquence des constatations et/ou des recommandations inadéquates.

Le processus a été ensuite celui appliqué à tous les audits de la Cour des comptes. La séance de clôture qui s'est tenue le 3 septembre 2019 a permis de restituer les conclusions de l'audit et de présenter les recommandations à la Directrice du groupe Impact.

Le projet de rapport a été approuvé par la Cour des comptes le 2 octobre 2019 puis adressé à la Directrice du groupe Impact le même jour afin que le groupe puisse formuler ses remarques (délai de 21 jours). Ces remarques sont reproduites à la page 85 du présent rapport.

La Cour des comptes délibérant en séance plénière en date du 30 octobre 2019 a adopté le présent rapport public en présence de Monsieur Frédéric Gognuz, président, Madame Eliane Rey, vice-présidente ainsi que Madame Anne Weill-Levy, vice-présidente.

La Cour des comptes rappelle que le présent rapport est destiné à analyser une situation et à informer le public. Il ne saurait interférer ou se substituer à des enquêtes administratives ou pénales.

⁴ Remarque : certaines catégories de personnel, comme les apprenti-e-s, par exemple, ne sont pas soumises à la LPers-VD dans leurs relations contractuelles avec l'Etat, mais relèvent du CO. Les dispositions en matière de harcèlement sont celles qui s'appliquent dans les rapports de droit privé.

3. MISSIONS REMPLIES PAR LE GROUPE IMPACT

3.1. CADRE LÉGAL

Le droit suisse impose aux employeurs des obligations notamment en matière de protection de la personnalité (art. 328 CO), de protection de la santé (art. 65 LTr précisé par l'art. 2 OLT 3), d'interdiction de discriminer (art. 4 LEG).

La loi sur le personnel de l'Etat de Vaud stipule à son art. 5 que le « Conseil d'Etat prend les mesures nécessaires à la protection de la santé et de la personnalité des travailleurs, en particulier par les dispositions de lutte contre le harcèlement et le mobbing. Il définit les mesures propres à garantir l'égalité de traitement et l'égalité des chances entre femmes et hommes ».

Le RCTH applicable au GI s'intitule « règlement relatif à la gestion des conflits au travail et à la lutte contre le harcèlement ». En cas de difficultés relationnelles importantes, en particulier le harcèlement, le GI n'est pas le seul à pouvoir intervenir dans les situations de conflits au travail. A l'intérieur de l'Etat, les personnes concernées peuvent ainsi s'adresser à leur supérieur-e hiérarchique, aux responsables RH de leur service ou département, aux « case managers » du SPEV (absences longue durée), aux commissions du personnel. Le GI est toutefois la seule entité à pouvoir mener des investigations aux fins de déterminer si les éléments constitutifs du harcèlement sont réalisés.

La protection de la personnalité des travailleur-euse-s, qui relève de la responsabilité de l'autorité exécutive et des chef-fe-s de service, concerne l'ensemble des valeurs essentielles, physiques, affectives et sociales liées à la personne humaine. Les valeurs protégées par les droits de la personnalité sont notamment l'intégrité physique et la santé psychique et physique des travailleur-euse-s. L'activité du GI, dont les missions et prestations sont cadrées par le RCTH, ne recouvre pas toutes les formes **d'atteintes à la personnalité**, contrairement à Genève où le GDC traite de ce thème⁵. Le Conseil d'Etat a émis en novembre 2016 un règlement relatif à la protection de la santé et de la sécurité des collaborateurs au travail de l'Administration cantonale (RSST), dont l'art. 1 précise que le règlement a pour but d'organiser la protection de la santé et de la sécurité des collaborateur-trice-s au travail au sein de l'Administration et que la gestion des conflits au travail et la lutte contre le harcèlement sont soumises à une réglementation spécifique.

Le GI n'est pas doté d'un pouvoir hiérarchique ou coercitif. Dans le cadre de la démarche informelle, il peut proposer, avec l'accord des personnes ou de l'autorité requérante qui s'adressent à lui, de prendre au besoin contact avec la ou les personnes concernées et de les entendre. Il peut également leur proposer des démarches (orientation vers une autre structure, médiation, analyses du climat de travail) susceptibles d'améliorer leur situation, qu'elles sont libres d'accepter ou de refuser. Dans le

⁵ Le règlement relatif à la protection de la personnalité à l'Etat de Genève (RPPers) définit notamment ce qui est constitutif d'une atteinte à la personnalité et stipule que les investigations ont pour but « d'établir les faits et de déterminer si les éléments constitutifs d'une **atteinte à la personnalité** sont réalisés ou non » (art. 19 RPPers). Le RCTH précise quant à lui que « la procédure d'investigation a pour but d'établir les faits et de déterminer si les éléments constitutifs du harcèlement sont réalisés » (art. 14 RCTH).

cadre de la démarche formelle d'investigation, le pouvoir de décider d'office de l'ouverture d'une investigation lui est conféré en cas de soupçon de harcèlement sur la base d'indices convergents, ce qu'il n'a fait que deux fois depuis son existence. Enfin, le GI ne peut traiter un conflit ou une plainte de harcèlement à l'encontre d'un-e Conseiller-ère d'Etat.

Par ailleurs, conformément au RCTH (art. 7a), le GI peut fournir contre rémunération des prestations entrant dans le cadre de ses missions, moyennant l'accord du ou de la chef-fe de département auquel ou à laquelle il est rattaché (actuellement la Conseillère d'Etat, cheffe du département des infrastructures et des ressources humaines).

Les mandats réalisés par le GI peuvent être classés en deux catégories (cf. chapitre 8) :

- les institutions ou établissements affiliés avec lesquels le GI a signé des conventions ;
- les autres mandats ponctuels.

3.2. PRINCIPES DÉONTOLOGIQUES

Le GI a défini les principes déontologiques suivants qu'il entend appliquer dans ses activités :

- Observer une totale confidentialité
- Travailler en toute indépendance
- Ecouter chacun et chacune avec la même attention
- Ne pas prendre parti dans le conflit
- Traiter toutes les parties concernées avec équité et objectivité
- Respecter les choix de la personne et ne rien faire sans son accord
- Etre transparent, dire ce qu'il fait et comment il le fait

A titre de comparaison, le GDC de Genève a émis un code de déontologie qui décrit de manière précise les règles garantes du fonctionnement général du groupe, ainsi que les règles spécifiques aux phases informelle et formelle.

3.3. CHIFFRES CLÉS ET STATISTIQUES DES ACTIVITÉS DU GI

LES CHIFFRES CLÉS DES PRESTATIONS DU GI

Selon les chiffres 2018, 86 % des situations concernant l'ACV ont été traitées par une démarche informelle dont 67 % par un ou plusieurs entretiens individuels, 15 % par des médiations, 4 % par des analyses du climat de travail. 14 % des situations ont donné lieu à une investigation. En matière de charge de travail, selon les estimations du GI (absence de décompte des heures par prestations), les investigations qui représentent un faible pourcentage des situations pèsent pour la moitié de la charge de travail du GI, les autres prestations se répartissant l'autre moitié.

Entre 2016 et 2018, le nombre total d'entretiens toutes démarches confondues a augmenté de 38 %. Le nombre d'investigations (terminées ou classées) a connu une croissance de 200 % et le nombre de médiations de 21 %. La plus forte augmentation provient des prestations délivrées par le GI aux affiliés, dont les entretiens, toutes démarches confondues, ont augmenté durant la même période de 119 %. Une progression qui s'explique en grande partie par la forte augmentation des investigations

dont le nombre a été multiplié par 6 et dans une moindre mesure par celle du nombre de médiations dont le nombre a été multiplié par 3 durant la même période. L'examen d'une demande d'investigation, l'instruction préliminaire et l'instruction effectuée dans le cadre d'une investigation peuvent en effet nécessiter un grand nombre d'entretiens.

Tableau 1 : Statistiques 2016 – 2018 du GI⁶

	2016			2018			Augmentation 2016 - 2018			Augmentation 2016 - 2018		
	ACV	Affiliés	Total	ACV	Affiliés	Total	ACV	Affiliés	Total	ACV	Affiliés	Total
Entretiens (toutes démarches confondues)	598	75	673	766	164	930	168	89	257	28%	119%	38%
Médiations	26	2	28	26	8	34	-	6	6	0%	300%	21%
Investigations terminées ou classées	10	2	12	24	12	36	14	10	24	140%	500%	200%

Source : Cour des comptes sur la base des rapports annuels de gestion 2016 et 2018

Cette forte progression d'activités du GI pour le secteur parapublic s'explique par la recommandation du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) de désigner une personne de confiance pour prévenir les risques psychosociaux au travail. Elle fait suite à une jurisprudence du Tribunal fédéral de 2012 en relation avec l'art. 6 LTr et l'art. 2 al. 1 de l'OLT 3. Cette personne de confiance peut être interne à l'entreprise ou externe. Si elle est interne, elle ne peut avoir de rapport hiérarchique et/ou de prérogatives en lien avec la gestion du personnel. Le recours au GI qui dispose de l'expérience et des compétences pour assumer ce rôle permet aux entités parapubliques de remplir leurs obligations légales. Ces évolutions ont un fort impact sur la charge de travail du GI (cf. chapitre 8).

LES STATISTIQUES EXISTANTES ET PUBLIÉES PAR LE GI

Les statistiques établies par le GI, en particulier celles figurant dans le rapport de 15 ans d'activités du GI (1999-2013), renseignent sur le nombre total d'entretiens par année, le nombre de demandes distinctes qu'ils concernent, la population requérante. Y figurent également la proportion des situations traitées par la démarche informelle, et dans ce cadre, le pourcentage de situations traitées par un ou plusieurs entretiens, celui des médiations et celui concernant une intervention auprès d'une équipe (désormais nommée analyse du climat de travail) ou un coaching individuel de responsable hiérarchique. On y apprend les raisons pour lesquelles les personnes s'adressent au GI (conflit concernant un-e supérieur-e, un-e collègue ou les deux à la fois). Enfin, on y trouve également le nombre d'investigations pour harcèlement psychologique et sexuel par année et leurs résultats (cas avérés, sanctions prononcées, statut hiérarchique, sexe de l'auteur-e et de la victime).

Dans le rapport annuel du Conseil d'Etat figurent un certain nombre de chiffres relatifs à la nature des prestations octroyées par le GI et leur évolution ces dernières années. Des statistiques aussi détaillées que celles figurant dans le rapport des 15 ans d'activités n'ont plus été publiées depuis 2014. Or, elles ont toute leur importance pour connaître la nature et l'ampleur des problématiques faisant l'objet de demandes au GI et sont utiles pour permettre au Conseil d'Etat de s'assurer qu'il remplit les obligations qui lui incombent en tant qu'employeur grâce à l'action du GI.

Elles pourraient être complétées par des informations concernant notamment certaines caractéristiques des personnes requérantes (âge, formation, taux d'activité, classe salariale, statut et

⁶ Les chiffres dans les colonnes « ACV » comprennent également les investigations menées suite à des mandats ponctuels reçus par le GI de communes ou d'entités parapubliques non affiliées.

ancienneté à l'Etat), typologie des conflits, événements déclencheurs, principales problématiques rencontrées, les effets sur les personnes.

En outre, dans le cadre des entretiens qui s'inscrivent dans la démarche informelle, il n'existe pas de données permettant de connaître la proportion de personnes prises en charge directement par le GI et celles orientées vers une autre structure (comme le prévoit l'art. 10 du RCTH) : orientation vers un-e responsable hiérarchique, un-e responsable RH compétent-e, le médecin cantonal, un autre organisme, etc. Il serait également utile de connaître le nombre de situations par équipes/secteurs d'activités traitées par le GI dans le cadre des entretiens individuels pour évaluer si l'information/la prévention est suffisante, le but étant de prendre des mesures ciblées dans les équipes/secteurs concernés, avec toute la prudence requise pour garantir l'anonymat des personnes qui ont fait appel au GI. Une réflexion visant à examiner comment exploiter ces informations et à qui les communiquer serait dès lors nécessaire.

Le GI a tout à gagner dans le développement d'une base statistique solide lui apportant la vision nécessaire afin de piloter ses activités. Il est en outre important que le Conseil d'Etat, dans le cadre de ses obligations légales de protection des collaborateur·trice·s, et le Grand Conseil, soient renseignés de manière suffisamment précise sur les activités et la performance du GI, par le biais notamment d'un rapport annuel spécifique.

3.4. DÉFINITIONS DES SITUATIONS DE CONFLIT ET DE HARCÈLEMENT

Les définitions des formes de harcèlement psychologique et sexuel figurent à l'art. 3 RCTH. Il convient de différencier les conflits, qui résultent souvent de malentendus mais conservent un aspect symétrique, des situations de harcèlement dans lesquelles l'une des personnes tend, par ses agissements, à porter atteinte ou à écarter l'autre.

LE CONFLIT

Le conflit est un désaccord persistant qui oppose des personnes ou groupes de personnes et résulte fréquemment d'un décalage des attentes des uns et des autres au sein de l'environnement professionnel. On peut différencier les conflits de personnes (incompatibilités de caractères, rivalités, réactions d'antipathie, tensions entre personnalités différentes), les conflits de positions et d'intérêts (liés à la fonction occupée, aux missions et aux responsabilités, à la marge d'autonomie accordée, aux objectifs à remplir), ou encore les conflits d'idées et de valeurs (manière de réaliser le travail, appartenance identitaire, culture, idéologie). Le conflit peut être latent ou déclaré, et être d'intensité et d'ampleur variables : il peut évoluer par stades de la simple tension, à la confrontation, jusqu'aux comportements les plus violents. Il ne découle pas nécessairement d'une mauvaise gestion, cependant des difficultés organisationnelles telles qu'un cahier des charges mal défini, une mauvaise circulation de l'information ou l'utilisation intensive du courriel sont des terrains propices à l'émergence de conflits⁷.

⁷ Adapté de http://outil.ge.ch/site/formation/gestion-des-conflits/story_html5.html (consulté le 11.03.2019)

Les désaccords ne doivent pas être évités à tout prix, car ils peuvent être bénéfiques et démontrent un climat de travail dynamique et ouvert. Par contre, il est nécessaire de les aborder afin de prévenir une éventuelle dégradation. Des conflits mal ou non gérés risquent de perdurer, de prendre de l'ampleur, d'amener à un durcissement des positions et de susciter des comportements hostiles et violents. Cela représente un danger pour la qualité du climat de travail, affectant aussi bien les personnes en conflit (bien-être, capacité de travail, motivation et santé) que leur entourage professionnel (dégradation du climat de travail, de l'efficacité, de l'image, coûts, perte de temps et d'énergie pour l'encadrement).

Il est donc important de les repérer aussi précocement que possible et de mettre sur pied des espaces de régulation, tels que le GI dans le cadre d'une démarche informelle, permettant aux oppositions de s'exprimer pour construire des solutions crédibles et viables pour l'ensemble des personnes en jeu (cf. chapitre 6).

Les employeur·euse·s sont tenu·e·s d'identifier les conflits et d'apporter une réponse le plus en amont possible afin d'éviter qu'ils ne dégèrent et donnent lieu à des situations de harcèlement, décrites ci-après.

LE HARCÈLEMENT

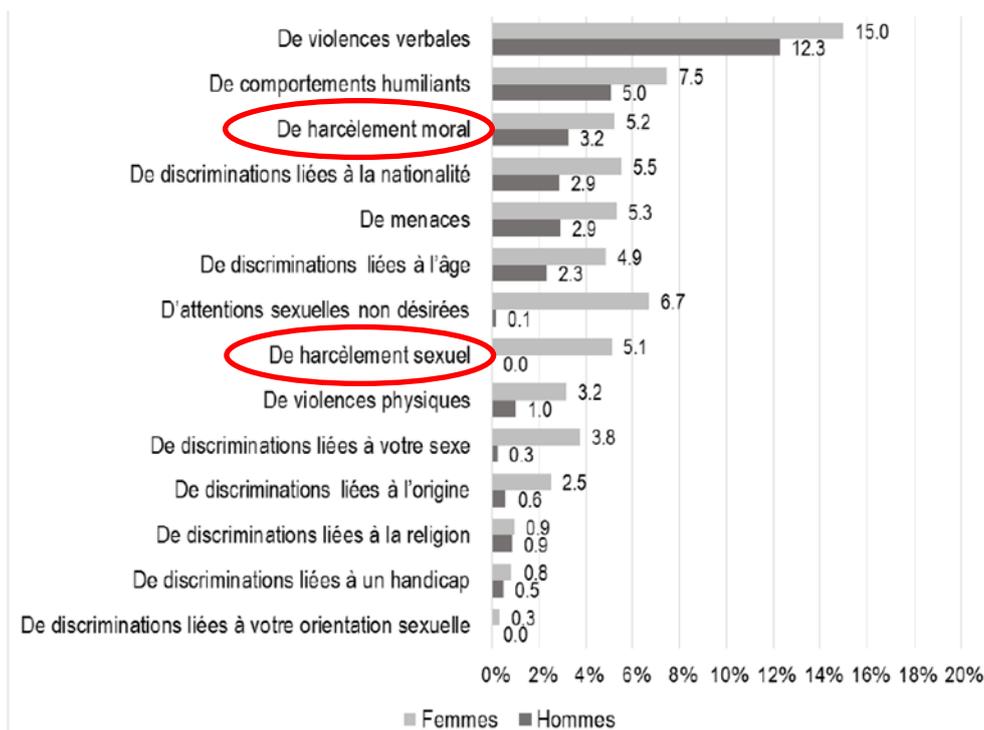
Le SECO a publié les résultats d'une enquête⁸ sur les conditions de travail des travailleur·se·s salarié·e·s en Suisse dans laquelle figurent les statistiques des différentes atteintes à la personnalité, dont le harcèlement (cf. Figure 1 ci-dessous). Il ressort que 4,2 % des salarié·e·s (5,2 % de femmes et 3,2 % d'hommes) considéraient avoir fait l'objet de harcèlement psychologique en 2015. De plus, 2,5 % des salarié·e·s déclaraient être victimes de harcèlement sexuel (5,1 % de femmes et 0 % d'hommes). L'étude précise que ces résultats sont toutefois à considérer avec prudence, étant donné le petit nombre de cas concernés, mais cela donne une idée de l'ampleur du phénomène. Par ailleurs, des études scientifiques ont montré la difficulté de recenser le harcèlement moral et sexuel ainsi que les limites des questions telles que posées dans l'étude. En effet, dans le langage courant, ces termes ont des significations différentes.

Le fait de se défendre ne diminue en rien la responsabilité de la personne harceuse. En effet, dans le cas où une personne plaignante tente de se défendre, le harcèlement ne disparaît pas ; cela ne signifie pas que la situation est équilibrée et qu'il s'agit simplement d'un conflit. Au contraire, il est recommandé aux personnes souffrant de comportements hostiles de se défendre pour mettre fin à cette situation. Notamment, le SECO⁹ recommande aux employées ou employés victimes de harcèlement sexuel de se défendre de différentes manières, par exemple en essayant d'arrêter directement la personne qui les harcèle en leur disant que son comportement n'est ni désiré, ni toléré, ou si cela ne suffit pas, en menaçant cette personne d'aller se plaindre si le comportement importun ne cesse pas.

⁸ Sixième Enquête européenne sur les conditions de travail en 2015, Résultats choisis, tirés de l'Enquête sur les conditions de travail des travailleurs salariés en Suisse, Ralph Krieger, Maggie Graf et Margot Vanis, SECO, 2017

⁹ Harcèlement sexuel sur le lieu de travail, Conseils destinés aux employées et employés, Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes BFEG, Secrétariat d'Etat à l'économie SECO, 2008

Figure 1 : Atteinte à la personnalité et discrimination par sexe, Suisse, 2015, en pourcentage de salarié-e-s (n=871)



EWCS 2015, Q72 : Au cours des douze derniers mois, au travail, avez-vous fait l'objet... (A. De discriminations liées à votre âge. B. De discriminations raciales, liées à votre couleur ou à vos origines ethniques. C. De discriminations liées à votre nationalité. D. De discriminations liées à votre sexe. E. De discriminations liées à votre religion. F. De discriminations liées à un handicap. G. De discriminations liées à votre orientation sexuelle.) Réponse *oui*.
 EWCS 2015, Q80 : Au cours du mois dernier au travail, avez-vous personnellement fait l'objet...? (A. De violences verbales. B. D'attentions sexuelles non désirées. C. De menaces. D. De comportements humiliants.) Réponse : *oui*.
 EWCS 2015, Q81 : Au cours du mois dernier au travail, avez-vous personnellement fait l'objet...? (A. De violences physiques. B. De harcèlement sexuel. C. De harcèlement moral.) Réponse *oui*.

Source : enquête du SECO⁶

Harcèlement psychologique ou mobbing

Le harcèlement psychologique constitue une forme aiguë d'atteinte à la personnalité et découle le plus souvent d'un conflit non réglé, qu'il soit relationnel entre deux personnes ou institutionnel. A ce jour, il n'existe pas de définition uniforme, communément reconnue sur le plan international¹⁰. Il s'agit d'un phénomène ancien, mais ce n'est qu'en 1993 que Heinz Leymann, docteur en psychologie du travail germano-suédois, a publié un essai sur le mobbing. Dans le but de faire des recherches statistiques, il a établi un questionnaire (*Leymann Inventory of Psychological Terror – LIPT*) constitué d'une liste de 45 agissements hostiles, regroupés en 5 catégories :

- empêcher la victime de s'exprimer ;
- isoler la victime ;
- déconsidérer la personne auprès de ses collègues ;
- discréditer la victime dans son travail ;
- compromettre la santé de la personne.

¹⁰ Brochure SECO 2016 : Mobbing et autres formes de harcèlement (page 7)

Pour être considéré-e comme victime, il faut avoir souffert d'agissements hostiles correspondant à cette définition, au moins une fois par semaine et pendant au moins six mois.

Actuellement, parmi les questionnaires de dépistage des agissements malveillants, le plus utilisé est le *Negative Acts Questionnaire* (NAQ). Une seconde version améliorée est actuellement en usage : il s'agit du NAQ-R composé de 22 questions qui visent à objectiver le harcèlement moral.

Les spécialistes définissent souvent le mobbing par les critères suivants¹¹, sur lesquels le Tribunal fédéral s'appuie pour rendre ses décisions :

- Les agissements tracassiers, la communication hostile ou le refus de communiquer constituent des attaques directes ou indirectes envers une ou plusieurs personnes.
- Les agissements hostiles sont répétés, systématiques et étalés sur une période de longue durée. La forme des attaques peut changer de jour en jour.
- Les agissements sont le fait de collègues ou de supérieur·e·s hiérarchiques.
- Les agissements sont vécus comme hostiles par la personne visée. Il peut arriver que la victime ne distingue aucune intention négative au départ, et en prenne conscience après coup.
- Les agissements visent à nuire à la réputation de la personne attaquée ou à exclure ou isoler cette dernière.
- La personne attaquée se retrouve en position d'infériorité en raison de ces actes de mobbing.

Quel que soit le questionnaire, on peut garder un doute sur l'objectivité des réponses des personnes interrogées dans le cadre d'études statistiques, car les agissements caractérisant le harcèlement moral font appel à des notions subjectives de l'ordre du ressenti qui, par ailleurs, peuvent se retrouver dans d'autres types de souffrance au travail ne relevant pas de situations de harcèlement moral, comme un conflit par exemple.¹²

Les personnes se déclarant victimes de mobbing ne subissent pas toujours des actes correspondant à la définition de Leymann. Toutefois, selon une étude réalisée par le SECO, il existe davantage de personnes réellement victimes de mobbing que celles qui s'annoncent spontanément :

Tableau 2 : Distinction des victimes de mobbing

Personnes se déclarant victimes de mobbing et dont les événements vécus correspondent à la définition de Leymann	Personnes se déclarant victimes de mobbing mais dont les événements vécus ne correspondent pas à la définition scientifique	Personnes ne se déclarant pas victimes de mobbing mais dont les événements vécus correspondent à la définition de Leymann
2.4 %	2 %	5.2 %

Source : Brochure SECO 2016 : Mobbing et autres formes de harcèlement (page 9), selon étude de 2002 de Kiener A. et al.

¹¹ Brochure SECO 2016 : Mobbing et autres formes de harcèlement (page 7)

¹² Adapté de « Le harcèlement moral au travail », Marie-France Hirigoyen, 2017 (pages 30-32)

L'art. 3 al. 1 RCTH définit comme « constitutif de harcèlement psychologique (mobbing) tout enchaînement de propos ou d'agissements hostiles d'une ou de plusieurs personnes, qui tend à dénigrer, isoler ou exclure une ou plusieurs personnes de manière répétée, fréquente et durable. »

Cet article correspond à la définition relativement étroite du Tribunal fédéral, selon lequel le harcèlement psychologique se « définit comme un enchaînement de propos et/ou d'agissements hostiles, répétés fréquemment pendant une période assez longue par lesquels un ou plusieurs individus cherchent à isoler, marginaliser voire exclure une personne sur son lieu de travail. »¹³. « Il arrive fréquemment que chaque acte, pris isolément, apparaisse encore comme supportable, mais que les agissements pris dans leur ensemble constituent une déstabilisation de la personnalité, poussée jusqu'à l'élimination professionnelle du ou de la travailleur-se visé-e. »¹⁴

« Il n'y a toutefois pas harcèlement psychologique :

- du seul fait qu'un conflit existe dans les relations professionnelles ou
- qu'il règne une mauvaise ambiance de travail,
- ni du fait qu'un-e membre du personnel serait invité-e – même de façon pressante, répétée, au besoin sous la menace de sanctions disciplinaires ou d'une procédure de licenciement – à se conformer à ses obligations résultant du rapport de travail,
- ou encore du fait qu'un-e supérieur-e hiérarchique n'a pas satisfait pleinement et toujours aux devoirs qui lui incombent à l'égard de ses collaboratrices et collaborateurs. »¹⁵

Il résulte des particularités du mobbing que ce dernier est généralement difficile à prouver, si bien qu'il faut éventuellement admettre son existence sur la base d'un faisceau d'indices convergents.

L'arrêt du Tribunal fédéral de décembre 2017 met l'accent sur les effets des agissements sur la victime, et non plus sur la volonté de nuire de l'auteur-e pour considérer qu'il s'agit de harcèlement psychologique, comme cela était le cas par le passé. « Le seul fait que l'auteur-e présumé-e n'a pas fait montre d'un caractère sournois dans son comportement ne permet pas de conclure à l'absence de harcèlement. Il n'est pas exigé que l'auteur-e présumé-e agisse de manière dissimulée ou fasse preuve d'hypocrisie [...]. D'ailleurs, plus que l'intention subjective du ou de la harceleur-euse, c'est finalement l'effet de ses agissements sur la personnalité et la santé de la victime qui est déterminant. »¹⁶ Pour que le harcèlement soit reconnu, l'intention de l'auteur-e n'est donc pas déterminante, c'est l'aspect importun, gênant et non désiré de ce comportement qui est à considérer. Il convient de relever que les dossiers audités sont tous antérieurs à 2017 et reposent donc sur l'ancienne jurisprudence.

Il apparaîtrait pertinent que le harcèlement psychologique figure dans le code pénal comme étant un délit poursuivi sur plainte.

¹³ TF, 8C_41/2017 du 21 décembre 2017, c. 3.5.

¹⁴ Idem

¹⁵ Idem

¹⁶ TF, 8C_41/2017 du 21 décembre 2017, c. 3.6.2.

Harcèlement sexuel

Le harcèlement sexuel est défini dans le RCTH (art. 3 al. 2) et correspond à la définition qu'en donne la loi fédérale du 24 mars 1999 sur l'égalité (art. 4).

Le harcèlement sexuel, contrairement au harcèlement psychologique, est défini sur le plan légal. L'interdiction des actes de harcèlement sexuel est inscrite depuis 1996 dans la loi sur l'égalité (LEg), en complément des dispositions déjà existantes dans le droit du travail. De ce fait, les bureaux de l'égalité entre femmes et hommes jouent un rôle central dans la prévention de ce phénomène, alors qu'ils n'ont, en principe, pas pour mission de traiter d'autres formes de harcèlement.

Selon l'art. 4 LEg, le harcèlement sexuel est un comportement discriminatoire, importun, de caractère sexuel ou tout autre comportement fondé sur l'appartenance sexuelle, qui porte atteinte à la dignité de la personne sur son lieu de travail. En particulier, le fait de proférer des menaces, de promettre des avantages, d'imposer des contraintes ou d'exercer des pressions de toute nature sur une personne en vue d'obtenir d'elle des faveurs de nature sexuelle. L'intention de l'auteur·e n'est pas déterminante pour que le harcèlement sexuel soit reconnu ; le caractère harcelant doit être établi en tenant compte du ressenti de la personne qui se plaint¹⁷. Le harcèlement peut avoir pour cadre le travail ou des manifestations organisées par l'employeuse ou l'employeur. Il peut être le fait de collègues de travail (ayant ou non une fonction hiérarchique), de membres d'entreprises partenaires ou de la clientèle de l'entreprise.

Une règle simple permet de déterminer si une situation constitue un simple flirt, un début de relation amoureuse ou sexuelle entre collègues ou au contraire un cas de harcèlement sexuel : ce qui distingue les deux types de situations n'est pas l'intention de la personne à l'origine de l'acte, mais la façon dont il est ressenti par la personne concernée, le caractère désiré ou non du comportement.¹⁸

La fréquence et la durée différencient le harcèlement sexuel du harcèlement psychologique. En effet, pour définir le harcèlement sexuel, un seul acte peut suffire, contrairement au mobbing qui doit être répétitif et durer afin de ne pas l'amalgamer à un simple conflit de travail. Toutefois, il arrive que des situations de harcèlement sexuel se transforment en harcèlement psychologique, lorsque la victime se défend des actes de harcèlement sexuel endurés. Souvent, les victimes préfèrent dénoncer le mobbing plutôt que le harcèlement sexuel pour lequel elles éprouvent de la honte ou de la culpabilité.¹⁹

Le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG) précise que le harcèlement sexuel peut prendre la forme de paroles, de gestes ou d'actes et que ses auteur·e-s peuvent être des individus ou des groupes. Au surplus, il donne des exemples concrets de ce qui peut être considéré comme du harcèlement sexuel :

- remarques scabreuses ou embarrassantes sur l'apparence physique ;

¹⁷ TAF, 25 octobre 2010, A-6910/2009, c. 6.3

¹⁸ Harcèlement sexuel sur le lieu de travail, Qu'est-ce que le harcèlement sexuel ?, Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes

¹⁹ « Pour une entreprise sans harcèlement sexuel, un guide pratique », Véronique Ducret, 2008 (page 26)

- remarques sexistes ou plaisanteries sur les caractéristiques sexuelles, le comportement sexuel ou l'orientation sexuelle ;
- présentation de matériel pornographique – qu'il soit montré ou suspendu ;
- invitations importunes dans un but sexuel ;
- contacts physiques non désirés ;
- tentatives d'approches accompagnées de promesses de récompenses ou de menaces de représailles (chantage sexuel) ;
- agressions sexuelles, contrainte sexuelle, tentatives de viol ou viols.

Les statistiques suivantes font ressortir l'ampleur de ce problème en Suisse :

Tableau 3 : Risque et ampleur du harcèlement sexuel sur le lieu de travail

30 %	des personnes actives en Suisse ont déclaré avoir été confrontées au cours des 12 derniers mois à des comportements potentiellement importuns au travail.
10.3 %	des femmes ont déclaré se sentir harcelées ou importunées par ces comportements.
3.5 %	des hommes ont déclaré se sentir harcelés ou importunés par ces comportements.
2.4 %	des femmes se sont senties explicitement harcelées sexuellement.
0.2 %	des hommes se sont sentis explicitement harcelés sexuellement.

Source : Strub, S., Schär Moser, M. (2008), dans la brochure SECO 2016 « Mobbing et autres formes de harcèlement » (page 14)

Conséquences du harcèlement

Le harcèlement atteint graduellement la santé mentale et physique des personnes qui le subissent. Des symptômes de stress peuvent être observés dans un premier temps, tels qu'anxiété, troubles du sommeil, hypertension artérielle, suivis de troubles psychiques manifestes comme des troubles de l'attention, la perte de confiance en soi et la dépression. De plus, il engendre fréquemment diverses atteintes physiques, notamment des migraines, maladies de la peau, douleurs dorsales et troubles de l'appétit et de la digestion. La conséquence du harcèlement est l'isolement de la personne harcelée, qui renforce sa souffrance. Les effets se répercutent également sur la vie sociale et familiale de cette personne.

De nombreux·ses employé·e·s finissent par donner leur congé sans indiquer le véritable motif de leur départ ou certain·e·s sont même licencié·e·s, ce qui compromet leur possibilité de travailler.

En outre, le harcèlement détériore le climat de travail et a pour conséquences concrètes des tensions parmi le personnel, un taux élevé d'absentéisme, un roulement de personnel, une diminution de la rentabilité, une démotivation au travail, une créativité inhibée. Les coûts du mobbing en Suisse sont estimés par le SECO à CHF 4 milliards par année.²⁰

Difficulté de preuve

Comme le montrent les statistiques mentionnées précédemment, malgré leur interdiction, les problèmes de harcèlement sont très répandus, même s'ils restent rarement punis car la preuve complète est difficile à apporter. C'est pourquoi l'évaluation des situations repose sur un « faisceau

²⁰ Brochure Le 2e Observatoire, Le harcèlement sexuel ou psychologique : Que faire ? Comment agir ?

d'indices convergents » (vraisemblance prépondérante), notamment basé sur des témoignages, certificats médicaux, etc. Le fardeau de la preuve repose sur la personne plaignante, qui se retrouve souvent en position de faiblesse car épuisée et brisée par la situation qu'elle endure, aussi bien pour le harcèlement psychologique que le harcèlement sexuel (pas d'allègement du fardeau de la preuve contrairement à d'autres discriminations basées sur le sexe²¹). Ainsi, il n'est pas rare que la personne harcelée renonce à déposer plainte, car elle estime que ses chances de voir le harcèlement reconnu et réparé sont faibles et que la situation risque même d'empirer si elle brise le silence.

En ce qui concerne le harcèlement sexuel, une évaluation de l'efficacité de la loi sur l'égalité réalisée en 2002²² avait montré que, « dans la majorité des cas, les travailleuses concernées n'ont pas obtenu gain de cause : 44 % des jugements rendus leur ont été totalement défavorables et 14 % plutôt défavorables ; 16 % des jugements leur ont été totalement favorables et 26 % plutôt favorables. »

Une seconde étude publiée en 2017²³ ne constate aucune amélioration. « Au contraire, la décision a été entièrement ou majoritairement défavorable à la partie employée dans 103 décisions (sur 165 rendues en application de la LEg, soit 62,5 % ; contre 58 % en 2004). L'issue a été totalement ou plutôt favorable à la partie employée dans 62 cas (soit 37,5 % ; contre 42 % en 2004). Une comparaison par type de discrimination montre que l'issue des procès pour harcèlement sexuel est très souvent défavorable à la partie salariée (29 cas avec une issue entièrement ou majoritairement défavorable pour la partie employée sur 35 décisions, soit 82,8 %). Cela peut s'expliquer par le fait que cette discrimination n'entre pas dans le champ d'application de l'allègement du fardeau de la preuve prévu à l'article 6 LEg. »

Le fait que la procédure pénale aboutisse à un classement de la plainte ne permet pas de conclure que la plainte était sans fondement. Ainsi, l'employeur·euse peut être amené·e à prendre des mesures internes même dans une telle hypothèse.

²¹ Art. 6 LEg Allègement du fardeau de la preuve : L'existence d'une discrimination est présumée pour autant que la personne qui s'en prévaut la rende vraisemblable; la présente disposition s'applique à l'attribution des tâches, à l'aménagement des conditions de travail, à la rémunération, à la formation et à la formation continue, à la promotion et à la résiliation des rapports de travail.

²² Rapport relatif à l'évaluation de l'efficacité de la loi sur l'égalité en exécution de la motion Vreni Hubmann 02.3142, transmise par le Conseil national sous forme de postulat le 21 juin 2002

²³ Analyse de la jurisprudence cantonale relative à la loi sur l'égalité entre femmes et hommes (2004-2015), Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes BFEG, Karine Lempen, Aner Voloder, Berne, Juin 2017

4. CAPACITÉ DE L'ORGANISATION À TRAITER LES DEMANDES DE MANIÈRE PERFORMANTE

4.1. ADÉQUATION DES PROFILS ET DE LA FORMATION DES MEMBRES DU GI AVEC LA MISSION ET LES PRESTATIONS

Le GI agit dans deux domaines distincts, d'une part la gestion des conflits qui concernent des aspects relationnels (en particulier dans le cadre d'entretiens individuels), d'autre part l'investigation pour harcèlement psychologique et/ou sexuel par le biais d'une procédure formelle qui a pour but d'établir les faits et de déterminer si les éléments constitutifs du harcèlement sont réalisés. Dans la gestion des conflits, des compétences en médiation sont nécessaires étant donné que cette prestation, qui figure dans le RCTH, peut être proposée par le GI.

LA VALIDATION PAR LE CONSEIL D'ÉTAT DES ENGAGEMENTS DES MEMBRES DU GI

Une nouvelle médiatrice/investigatrice a été engagée en septembre 2018, suite à une validation par le Conseil d'Etat (décision du 4.7.2018). Pour des raisons budgétaires, elle a travaillé en contrat de durée déterminée jusqu'à fin de l'année 2018 et une demande de contrat de durée indéterminée a été faite pour 2019. L'engagement d'un collaborateur en 2015 avait également fait l'objet d'une décision du Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat désigne donc les collaborateur·trice·s du GI et applique les procédures usuelles de mise au concours conformément à l'art. 4 RCTH. Les secrétaires sont engagées directement par la directrice, sans désignation par le Conseil d'Etat.

LA FORMATION INITIALE

L'examen des profils des membres du GI montre que leurs compétences de base sont clairement juridiques et rédactionnelles et qu'aucun d'entre eux-elles n'est au bénéfice d'une formation en psychologie (en particulier psychologie du travail et des organisations). Selon la directrice, ce type de profil est bien adapté aux exigences de la procédure formelle d'investigation.

Ainsi, à l'exception de la directrice qui est titulaire d'une licence en lettres, d'un certificat en Management public de l'IDHEAP et est certifiée coach professionnelle²⁴, les quatre autres membres du GI bénéficient d'une formation juridique, complétée pour deux d'entre eux-elles, par une formation en médiation. Quant à l'adjointe de la directrice qui a suivi une formation professionnelle en coaching, elle bénéficie, à l'instar de la directrice, d'une expérience de 20 ans d'activités au GI qui lui permet de traiter tous les types de démarches avec un accent mis sur les aspects de légalité des procédures et les investigations du GI.

Alors que le cahier des charges prévoit que les collaborateur·trice·s doivent « organiser et mener des médiations », la formation en médiation devrait être exigée et non pas souhaitée.

²⁴ Au moment de la création du GI, le CAS en médiation n'existait pas encore ; la directrice et son adjointe ont été formées dans ce domaine par un cabinet de conseil.

En outre, dans le cahier des charges des trois médiateur-trice-s/investigateur-trice-s (figurant sur le site internet du GI comme responsables des médiations/investigations), la gestion des conflits au travail comprenant la conduite d'entretiens individuels figure à hauteur de 40 % de leur charge de travail (le traitement des situations de harcèlement psychologique et sexuel 50 %). Ces chiffres montrent l'importance de disposer de compétences en psychologie, à côté de celles déjà existantes au GI en matière juridique.

Prendre la décision de s'adresser au GI n'est pas une démarche facile pour des personnes qui se trouvent dans une situation fragilisée en raison de problèmes relationnels et professionnels plus ou moins importants qui les motivent à franchir le pas pour demander l'aide de spécialistes. Il est important qu'elles reçoivent une écoute attentive et empathique de la part du GI. Il est regrettable que le GI n'ait pas saisi l'occasion d'un nouveau recrutement pour faire appel à une personne au bénéfice d'une formation en psychologie (notamment du travail et des organisations) et souhaitable qu'un tel profil (complété d'une formation en médiation) vienne s'adjoindre à l'équipe lors d'un futur recrutement.

LA FORMATION CONTINUE

La mise au courant de la nouvelle médiatrice/investigatrice paraît adaptée : elle consiste à assister à des entretiens individuels, médiations et participer à des investigations avant d'en prendre la responsabilité. Il est en outre prévu qu'elle suive une formation en médiation dès septembre 2019 en vue d'obtenir un CAS à la HEIG-VD.

Un certain nombre de formations (dont certaines organisées en interne) en lien avec les prestations du GI ont été suivies ces cinq dernières années par la directrice, son adjointe et les collaborateur-trice-s du GI. Selon la direction du GI, l'existence de formations en relation avec le champ d'action du GI est limitée, raison pour laquelle elle dit saisir toute nouvelle opportunité qui se présenterait.

L'ÉQUILIBRE DES GENRES AU GI

Le GI dit se préoccuper du fait que l'équipe est essentiellement féminine (elle comporte actuellement un seul homme), même si la directrice tente de recruter des hommes. Il est important que, du point de vue des parties, non seulement des femmes, mais également des hommes traitent des investigations.

4.2. OPTIMISATION DE L'ATTRIBUTION DES TÂCHES

LE TRAITEMENT DES TÉLÉPHONES ET PRISES DE RENDEZ-VOUS

Le GI peut être joint par téléphone et, en cas de non réponse, il est possible de laisser un message qui sera traité confidentiellement, avec un rappel dans les 24 heures ouvrables.

Afin de proposer un rendez-vous rapidement, si possible dans la semaine, la secrétaire attribue les nouvelles situations aux collaborateur-trice-s du GI en fonction des disponibilités de chacun-e. Si une personne est déjà venue, elle le mentionne souvent spontanément. L'assistante administrative essaie alors de fixer l'entretien avec le-la même collaborateur-trice, ou au contraire de changer de personne

si la situation l'exige. En l'absence de spécialisation, tous les membres du GI sont appelés actuellement à délivrer toutes les prestations offertes et reprendre les dossiers de leurs collègues en cas d'indisponibilité. S'agissant d'une petite équipe, un tel fonctionnement paraît judicieux. Pour que l'interchangeabilité et le remplacement soient possibles, il faut que les membres du GI soient formés ou aient de l'expérience dans tous les domaines de prestations délivrées et puissent assumer de telles tâches.

LA GESTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS

La Directive sur la prévention et gestion des conflits d'intérêts au sein de l'ACV s'applique au GI. Elle spécifie que : « Les services sont compétents pour adopter des chartes ou des codes de déontologie qui déclinent les valeurs et les principes éthiques prévalant au sein de l'ACV. Ils peuvent compléter la présente directive par une instruction interne lorsque les spécificités de leur activité l'exigent. » Les procédures du GI ne contiennent pas de règles visant à éviter les conflits d'intérêts. Pour ces questions, le GI dit se baser sur l'article complet concernant la récusation dans le cadre des procédures administratives (art. 9 LPA-VD – loi sur la procédure administrative du 28 octobre 2008).

Parmi les dossiers audités figure une médiation dans laquelle une collaboratrice du GI s'est récusée, car elle connaissait à titre privé l'une des personnes concernées.

4.3. SUPERVISION

Tant en ce qui concerne la démarche informelle que l'investigation, le RCTH définit les procédures que doit suivre le GI et les options qu'il peut proposer dès qu'une personne s'adresse à lui ou dès l'ouverture d'une investigation. Ces procédures impliquent des décisions à prendre par le GI à différentes étapes clés décrites dans le règlement afin d'apporter une réponse aux personnes qui l'ont sollicité. Il convient donc d'examiner comment la direction du GI s'assure que les activités se déroulent conformément au cadre réglementaire, que les pratiques sont harmonisées et que les démarches proposées portent leurs fruits.

LES PROCESSUS MÉTIER ET LA VALIDATION DES DÉCISIONS CLÉS

Dans les processus métier, qui datent de 2007, les informations que les collaborateur·trice·s doivent communiquer à la direction du GI et les décisions à lui faire valider n'ont pas été définies de manière formelle. Ceci pourrait être complété lors de la révision des processus, actuellement en cours dans le cadre de l'étude d'un nouvel outil informatique.

LA TRAÇABILITÉ DES ACTIONS/DÉCISIONS DANS LE CADRE DE LA DÉMARCHE INFORMELLE

Réception des appels

Des instructions orales concernant notamment les critères de recevabilité sont données par la directrice aux assistantes administratives pour la réception des appels au point d'entrée que constitue le secrétariat. Le GI estime proposer un accueil « à bas seuil » aux personnes, en recevant toutes celles qui ont des problèmes de conflits professionnels. Dans une base de données sont enregistrées un certain nombre d'informations sur la personne requérante. En cas de doute, les

assistantes se renseignent en interne ou transfèrent la demande à un·e collaborateur·trice ou à la directrice (il arrive que certaines personnes exigent de s’entretenir directement avec la responsable).

Les demandes considérées hors du champ d’application du GI²⁵, qui représentent selon le secrétariat environ 10-15 % des appels, ne sont pas saisies dans la base de données et les raisons pour lesquelles elles sont considérées comme non recevables ne sont pas documentées. La directrice ne peut donc pas s’assurer qu’elles ont été écartées à juste titre et que toutes les personnes qui ont besoin d’avoir recours au GI obtiennent un entretien. En outre, l’absence d’informations ne permet pas de mesurer l’ampleur du travail réalisé à ce stade et de détecter un potentiel d’améliorations dans la communication des missions du GI au sein de l’ACV ou dans les entités affiliées.

Dossiers d’entretiens individuels

Chaque entretien est résumé dans un procès-verbal rédigé sur lequel figure le nom du collaborateur ou de la collaboratrice en charge du dossier. Ce document ne permet pas toujours de comprendre les raisons pour lesquelles l’une ou l’autre des dispositions règlementaires mentionnées ci-après a ou n’a pas été prise en compte ainsi que l’adéquation de la mesure proposée par rapport au problème exposé et l’amélioration qui en a découlé. Ainsi, notamment, la qualification de la demande, la trace du type de prise en charge proposé conformément aux options prévues par le RCTH, la raison du non-lancement d’une médiation ou investigation, l’acceptation ou le refus par la personne concernée de la proposition du GI, le suivi des propositions (évolution de la situation de conflit) et le motif de clôture de la démarche informelle en application de l’art.12 RCTH, ne se trouvent pas systématiquement dans le dossier.

Dans le dossier d’entretien individuel pourrait figurer un canevas standardisé permettant d’informer sur les étapes importantes, qui faciliterait le contrôle par la hiérarchie du bien-fondé des décisions (absence de démarches ou pertinence du type de démarche proposée) et de l’harmonisation des pratiques par le biais notamment d’une revue par sondage des dossiers à intervalle régulier. Il devrait comprendre les rubriques suivantes :

Problématique évoquée – Attentes de la personne – Qualification de la demande – Proposition de mode d’intervention ou pas – Acceptation/Refus de la personne – Evolution de la situation – Fin de la démarche informelle – Satisfaction de la personne ayant consulté.

Ce canevas est à intégrer dans le nouvel outil informatique ce qui permettra d’extraire plus facilement des statistiques.

Dossiers de médiation

La documentation des entretiens individuels, avec chacune des personnes concernées et des entretiens de médiation, est la même que celle pour les entretiens individuels mentionnée ci-dessus.

²⁵ Par exemple personnes hors champ d’application (salarié·e·s du domaine privé, personnes croyant que leur employeur·euse est affilié·e au GI, mais dont l’entreprise n’a pas signé de convention), problématiques hors du cadre de travail (problèmes de voisinage, de rémunération, d’horaire de travail), cas de violence faisant partie du champ d’activité du centre de consultation LAVI.

Lorsqu'un protocole de médiation est rédigé, il est signé par les 2 médié·e·s ainsi que les 2 médiateur·trice·s. Si les médié·e·s sont d'accord, ce protocole est envoyé par le GI à l'autorité d'engagement.

Aucune validation des options prises n'est faite par la directrice ou son adjointe (sauf si l'une ou l'autre était médiatrice). En cas de classement suite à une décision de non-entrée en matière pour une médiation, il n'existe pas de trace écrite de sa validation et des éventuelles autres mesures discutées avec les parties et/ou l'autorité d'engagement.

Dossiers d'analyses du climat de travail

Les procès-verbaux d'entretiens des personnes entendues dans le cadre de ces procédures sont similaires à ceux rédigés lors des entretiens individuels.

Coachings individuels

La Cour n'ayant, pour des raisons de confidentialité, pas eu accès à de tels dossiers, elle ne peut se prononcer.

LA TRAÇABILITÉ DES ACTIONS/DÉCISIONS DANS LE CADRE DE LA DÉMARCHE FORMELLE D'INVESTIGATION

Les procès-verbaux des entretiens d'investigation établis dans le cadre d'une procédure formelle sont plus complets que ceux établis dans le cadre de la démarche informelle. Ils sont rédigés, en reformulant les propos des personnes entendues pour s'assurer qu'ils soient compréhensibles, directement au cours des entretiens avec les parties/témoins et signés par ceux-ci ou celles-ci. Divers courriers sont envoyés aux parties et à l'autorité d'engagement aux étapes successives de la démarche formelle. L'examen des dossiers sélectionnés a montré que lorsque des rapports d'investigation sont rédigés, ceux-ci sont généralement signés par la Directrice qui relève d'ailleurs en assurant un contrôle étroit par la relecture de tous les textes.

LA TRAÇABILITÉ DES DÉCISIONS DANS LES SÉANCES DE TRAVAIL HEBDOMADAIRES

Des séances hebdomadaires, auxquelles participe l'ensemble du GI, sont présidées par la directrice, en son absence par son adjointe. Lors de chaque séance est imprimée une liste de l'ensemble des situations ouvertes avec les échéances de relance enregistrées dans la base de données. Les dossiers sont catégorisés : nouveaux cas, médiations, investigations, etc. Une nouvelle base de données est en cours d'élaboration avec la DSI (base actuelle obsolète depuis la migration de l'ACV à un nouvel outil de messagerie).

La liste des présentations faites/prévues est passée en revue (y compris les nouveaux cas et les situations difficiles) et la charge de travail répartie entre les collaborateur·trice·s. Suite à des discussions qui permettent de débattre des problématiques évoquées, des actions sont décidées par consensus (il est rare que la directrice doive trancher) en lien avec les activités dont le GI est responsable : soit notamment, suite à une plainte, de classer un dossier sans suite, de mener une instruction préliminaire, d'ouvrir une investigation. En dernière partie de séance, en présence seulement des collaborateur·trice·s et de la directrice (sans les secrétaires), sont abordés quelques

dossiers très délicats. Suite aux séances, les courriers sont préparés par le-la collaborateur-trice en charge du dossier (par exemple annonce d'ouverture d'enquête préliminaire). Si le besoin se fait ressentir notamment en cas d'urgence à traiter un dossier suite à un courrier, des séances ad hoc peuvent se tenir en plus des séances hebdomadaires.

En l'absence de procès-verbaux des séances hebdomadaires, il n'est pas possible de savoir quels types d'options/décisions sont prises pour quelles prestations et de connaître l'étendue du contrôle exercé par la direction du GI sur les activités.

LA SUPERVISION DE CERTAINES SITUATIONS COMPLEXES PAR UN MÉDECIN-PSYCHIATRE

Le GI tient environ 4 à 5 séances par année avec un psychiatre superviseur, qui permet à l'équipe de prendre du recul, d'analyser ses pratiques, de débriefer sur des situations difficiles se produisant souvent dans le cadre d'investigations, parfois dans le cadre de démarches informelles, p. ex. médiations bloquées. Cela peut aider à cerner des personnalités compliquées, souffrant de troubles de la personnalité. Dans ces séances sont abordés des questionnements de fond sur le travail du GI, soit par exemple : le GI classe-t-il trop vite des enquêtes préliminaires, est-il trop sévère dans ses appréciations ? Selon le GI, ces séances permettent d'explicitier les situations avec les outils d'un psychiatre et aident à comprendre certains dysfonctionnements.

Le psychiatre ne fait pas de revue de dossiers, son appréciation se base uniquement sur ce qui lui est présenté oralement par le GI. Ces échanges s'effectuent sans qu'il existe de trace des dossiers traités avec ce médecin pour valider l'interprétation du GI et les décisions prises.

4.4. CONCLUSIONS

Compte tenu du profil majoritairement juridique de ses collaborateur-trice-s, le GI dispose de compétences pointues qui lui permettent de répondre aux exigences de la procédure formelle qui est bien cadrée, avec les auditions des parties et témoins, comporte des étapes claires et se termine par la rédaction d'un rapport suite à l'investigation. Cela est peut-être dû au fait qu'à l'origine il s'agissait d'une « structure de lutte contre le harcèlement psychologique et sexuel au travail ». Etant donné que la démarche informelle, avec le soutien psychologique et les propositions qu'elle implique, représente aujourd'hui, selon les estimations du GI, environ la moitié de la charge de travail avec deux tiers des situations traitées par des entretiens individuels, il est souhaitable de compléter l'équipe, lors d'un prochain engagement, avec une personne ayant une formation de psychologue. De plus, un meilleur équilibre des genres est à rechercher.

Comment les collaborateur-trice-s rendent-ils-elles compte de ce qui ressort des entretiens individuels, des choix de traitement, du suivi, du classement ? Comment la Directrice valide-t-elle la manière dont toutes les situations sont prises en charge dans le cadre des démarches informelle et formelle ? L'examen des éléments précités montre qu'une plus grande traçabilité est nécessaire dans le cadre de la démarche informelle en particulier par une définition des décisions clés à faire valider par la direction du GI et une standardisation de la tenue des dossiers afin de s'assurer que les activités se déroulent conformément au cadre légal et réglementaire, selon des pratiques communes garantes de qualité et d'égalité de traitement, permettant d'améliorer la situation en cause. Il en va

de même pour les séances de travail hebdomadaires. La démarche formelle, quant à elle, fait l'objet d'une supervision adéquate avec des règles de procédure bien établies.

Dans l'appréciation de la qualité du pilotage mis en place par la direction du GI, il s'agit de tenir compte du fait que le GI est une petite structure concentrée en un lieu, ce qui facilite grandement les échanges informels, et permet à la hiérarchie d'être saisie rapidement et en tout temps par ses collaborateurs·trices d'événements qu'ils-elles estiment devoir porter à sa connaissance. Les éléments précités montrent qu'il ne s'agit pas de mettre en place une formalisation qui alourdisse le travail administratif du GI, mais d'apporter simplement quelques compléments d'informations et clarifications utiles. A condition que les besoins du GI soient bien définis et pris en compte, le nouvel outil informatique en projet devrait apporter des fonctionnalités à même de documenter de manière systématique les actions/décisions du GI afin d'assurer une traçabilité suffisante.

5. PERFORMANCE (EFFICACITÉ) DE LA POLITIQUE DE PRÉVENTION, INFORMATION ET FORMATION SUR LE HARCÈLEMENT ET LA GESTION DES CONFLITS

Le Conseil d'Etat, à l'art. 5 du RCTH, a confié deux missions au GI dont l'une consiste à mener une politique de prévention, d'information et de formation sur le harcèlement et la gestion des conflits. Il convient d'examiner les actions qui ont été décidées et entreprises dans ce domaine par l'Etat de Vaud et en particulier par le GI ces dernières années en regard des bonnes pratiques en la matière.

5.1. BONNES PRATIQUES EN MATIÈRE DE PRÉVENTION ET AUTORITÉS RESPONSABLES

LES TROIS NIVEAUX DE PRÉVENTION

On distingue 3 types de mesures de prévention :

- **La prévention primaire** qui permet d'agir sur la source des risques. Les mesures de formation et d'information à l'intention des collaborateur·trice·s et des cadres en font partie. S'y ajoute la politique du personnel.
- **La prévention secondaire** qui vise à identifier les situations à risques afin de les traiter avant qu'elles ne dégénèrent, par le biais notamment de conseils et médiations.
- **La prévention tertiaire** qui intervient tardivement lorsque le conflit a dégénéré et traite les conséquences, notamment par la proposition d'ouverture d'une enquête en cas de soupçon de harcèlement.

La prévention primaire est la plus efficace pour prévenir durablement les risques psychosociaux.

La pratique d'une conduite humaine du personnel devrait être une cible stratégique à atteindre en permanence par la direction et les cadres chargés d'évaluer et corriger les dysfonctionnements au niveau des conditions générales de travail. Il leur incombe en particulier²⁶ :

- *d'organiser le travail* de sorte que l'intégrité psychique des collaborateur·trice·s soit garantie, veiller à préserver une ambiance de travail saine et exempte de dérapages en matière de relations interpersonnelles ;
- *de promouvoir un climat de travail fondé sur le respect de l'autre* et exprimer clairement qu'ils-elles ne toléreront pas d'abus en la matière dont les auteurs seront punis s'ils se produisent ;
- en vue de prévenir les conflits et le harcèlement psychologique, *de sensibiliser, informer et former leur personnel*, en particulier les cadres.

²⁶ Gilbert Künzi et al., *Harcèlement sur le lieu de travail. L'entreprise en question* Presses polytechniques et universitaires romandes, 2006 (page 123)

Sensibiliser les collaborateur-trice-s aux différentes formes d'atteinte à la personnalité, permettre aux cadres de développer des aptitudes et compétences pour lutter contre les atteintes à l'intégrité personnelle et y faire face, émettre des directives décrivant les comportements inacceptables et les sanctions applicables en cas de non-respect et décrire la marche à suivre en cas de problèmes, tels sont quelques-unes des bonnes pratiques décrites par le SECO²⁷.

LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT EN TANT QU'EMPLOYEUR

La protection de la personnalité, qui découle de la responsabilité des employeur-euse-s selon l'art. 5 al. 3 LPers, incombe à l'autorité exécutive, par le biais des chef-fe-s de départements et des chef-fe-s de service.

La Ville de Lausanne, dans le rapport-préavis n° 2008/05 concernant la prévention et la gestion des conflits contre le harcèlement et la mise en place de la cellule ARC, mentionne : « En amont, la prévention passe par la politique du personnel : rédaction d'une description de poste pour chaque collaborateur et collaboratrice, tenue d'un entretien de collaboration annuel pour chacun-e, sensibilisation et formation des cadres aux phénomènes conduisant à l'émergence de conflits et à la manière de les gérer (définition des règles de gestion, formalisation des procédures, communication et information transparente, etc.), cadre favorisant la qualité de vie au travail. La vision rassembleuse que chaque chef-fe de service transmet à son personnel, avec une définition claire des missions et du cadre dans lequel évoluent ces personnes, contribue largement à la prévention. »

Comme le mentionne le SECO : « La meilleure mesure de prévention réside dans une position claire de la direction d'entreprise en faveur d'un environnement de travail respectueux. A ceci s'ajoutent une organisation de travail et une culture d'entreprise qui promeuvent une collaboration de travail constructive et font cas de chaque individu. »

Conformément au RCTH, grâce à son expertise dans le domaine, le GI s'est vu confier la politique de prévention en matière de harcèlement et de gestion des conflits. Le SPEV, qui organise des formations et est notamment appelé à fournir régulièrement des informations à l'ensemble des collaborateur-trice-s sur nombre de problématiques, est un partenaire naturel du GI en matière de prévention avec lequel il collabore en matière de formation.

5.2. LA MESURE 5.2 DU PROGRAMME DE LÉGISLATURE 2012-2017

DESCRIPTION DE LA MESURE 5.2

Dans l'axe du programme de législature 2012-2017 consacré à l'optimisation de la gestion de l'Etat, le Conseil d'Etat avait prévu de mettre un accent particulier sur *la prévention du harcèlement psychologique et sexuel au travail par la formation et l'information* (mesure 5.2 du programme). Il a ainsi décidé, dans sa séance du 21 mai 2014, d'adopter la mesure suivante :

²⁷ Brochure SECO 2016 : Mobbing et autres formes de harcèlement (page 9)

- *L'ensemble des cadres de l'ACV ayant une responsabilité de gestion de personnel doit participer à une journée d'information et de sensibilisation au harcèlement psychologique et sexuel entre septembre 2014 et décembre 2017.*
- *Les cadres nouvellement engagés ou promus, ayant une responsabilité de gestion du personnel, suivent une journée d'information et de sensibilisation au harcèlement psychologique et sexuel dans un délai de deux ans suivant leur engagement ou leur promotion.*
- *Cette mesure s'adresse aux cadres de direction générale, aux cadres supérieurs et aux cadres opérationnels.*
- *Ces modules doivent être organisés conjointement par le Centre d'éducation permanente (CEP) et le GI, avec l'appui du SPEV.*
- *Les chefs et cheffes de service sont responsables de désigner les cadres concerné-e-s par cette mesure.*
- *Le GI est chargé de transmettre au Conseil d'Etat, en janvier de chaque année, une évaluation de l'atteinte de l'objectif poursuivi par cette mesure.*

Dans la proposition du 5 mai 2014 adressée au Conseil d'Etat, il est notamment mentionné que « cette action d'information et de sensibilisation est vouée à être pérenne. Son efficacité sera évaluée chaque année, sur la base d'une part, de la fréquentation et, d'autre part, sur celle d'un questionnaire de satisfaction rempli par les participant-e-s. [...] La lutte contre le harcèlement n'est efficace que si elle est déclinée en cascade, depuis le niveau hiérarchique le plus élevé. Il est ainsi nécessaire que le Conseil d'Etat réaffirme que le harcèlement psychologique et sexuel au travail n'est pas toléré. Cela est prévu dans le cadre d'une communication plus large sur l'ensemble des mesures RH mises en place à l'Etat, qui aura lieu à la fin de l'été ou à l'automne 2014. [...]

Au niveau de la formation, il a été constaté que les cadres sont souvent mal armés pour gérer les conflits et insuffisamment informés pour réagir adéquatement face à des agissements abusifs. Cette méconnaissance entraîne des réactions tardives ou inappropriées, dommageables tant pour les victimes que pour l'entité concernée. Ces situations génèrent, pour les cadres concernés, une dépense de temps et d'énergie disproportionnée. Pour le surplus, les prestations d'aide à la gestion de conflits que peut proposer le GI sont insuffisamment ou mal connues, la structure étant identifiée essentiellement comme une instance réalisant des enquêtes et n'intervenant que dans les cas les plus graves. » Un poste de 0,5 ETP d'auxiliaire pour faire face à la charge supplémentaire occasionnée par les journées de formation a été inscrit au budget 2015.

RENFORCEMENT DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION DANS LE CADRE DE LA MESURE 5.2

Un programme précis visant à renforcer l'information et la communication devait être mis en œuvre en septembre 2014. Parmi les différents points ressortant de l'analyse d'une consultante mandatée à cet effet (suite à des entretiens avec certains cadres de l'Etat) figurent les attentes suivantes à l'égard du GI :

- renforcer l'information et les connaissances des cadres sur les thématiques du harcèlement et du conflit au travail ;
- dispenser des informations aux cadres sur le mobbing ;

- donner des éléments d'information et d'analyse permettant aux cadres d'avoir une vue d'ensemble de la situation au sein de l'administration et de son évolution ;
- développer la prévention ;
- donner aux cadres un « mode d'emploi » pour la gestion des conflits ;
- donner des indicateurs pour permettre aux cadres d'identifier les problèmes de façon précoce ;
- rétablir l'harmonie dans les équipes après une intervention.

Ces attentes ont amené la consultante à émettre le commentaire suivant : « Il serait sans doute apprécié que le GI développe une réflexion de fond et partage davantage ses connaissances et compétences sur la résolution des conflits au travail et le harcèlement. Il a la possibilité de se positionner comme un véritable centre de compétences et de ressources sur ces questions. »

5.3. FORMATIONS/SENSIBILISATIONS DISPENSÉES PAR LE GI ET L'ACV EN MATIÈRE DE PRÉVENTION CONTRE LE HARCÈLEMENT ET LA GESTION DES CONFLITS

L'idée d'organiser des cours obligatoires pour tous les cadres en charge de gestion de personnel ainsi que la mise sur pied d'un concept de communication prévues dans le cadre de la mesure 5.2 ont été abandonnées. Un certain nombre de nouvelles actions ont toutefois été introduites qui, ajoutées à celles déjà existantes, constituent le dispositif actuellement en vigueur comme suit :

UNE DEMI-JOURNÉE OBLIGATOIRE POUR TOUS·TES LES CHEF·FE·S DE SERVICE EN 2014

Le Conseil d'Etat a imposé aux chef·fe·s de service de l'ACV une demi-journée de sensibilisation et d'information sur le harcèlement, la gestion de conflits et les prestations du GI. Cette formation a été confiée à la directrice du GI et dispensée entre octobre et décembre 2014. Responsables en première ligne de la protection de la santé et de la personnalité des collaborateur·trice·s, en particulier de la lutte contre le harcèlement et le mobbing, leur sensibilisation prioritaire est une nécessité. Cela a eu un impact sur le nombre de nouveaux dossiers traités par le GI (augmentation de 28 % par rapport à l'année précédente), 70 % des demandes d'investigations traitées dès 2015 émanant d'un·e requête d'un·e chef·fe de service. Le GI relève que la lutte contre le harcèlement n'est efficace que si elle est déclinée en cascade, depuis le niveau hiérarchique le plus élevé.

LE MODULE DE SENSIBILISATION EN LIGNE POUR LES CADRES DÈS 2016 (ACCÈS ÉTENDU AUX COLLABORATEUR·TRICE·S DÈS 2018)

Pour les autres cadres ayant une responsabilité de personnel, dont le nombre s'élève à environ 1'350 à fin 2018, une sensibilisation par séances présentiels a été jugée irréalisable et une autre voie a été choisie. Il a en effet été décidé de former à la prévention contre le harcèlement et le mobbing progressivement, dès septembre 2016, tous·tes les cadres ayant une responsabilité de gestion de personnel par un module de sensibilisation en ligne composé d'une partie théorique portant sur le conflit et le harcèlement psychologique et sexuel ainsi que de 3 scénarii interactifs (« *serious games* ») qui, selon le Conseil d'Etat, « permettent, par leur forme interactive, de sensibiliser les

responsables hiérarchiques aux comportements qu'il convient d'adopter lorsqu'il s'agit de gérer, au sein d'une équipe, des difficultés relationnelles importantes, voire des situations de harcèlement. » Le GI a mené un travail conséquent, en collaboration avec le CEP, pour concevoir, créer et diffuser ce module. Dès 2018, il a été rendu disponible pour les collaborateurs·trices de l'ACV.

UNE FORMATION « OBJECTIF CADRES » LANCÉE EN 2018 PAR LE SPEV

Une nouvelle formation « Objectif cadres », lancée en septembre 2018, inclut une partie de sensibilisation présentée par le GI sur la gestion de situations délicates concernant les aspects suivants :

- intervenir dans les situations délicates conformément au cadre légal ;
- mener des entretiens sensibles ;
- prévenir les tensions ;
- annoncer une décision impopulaire.

Elle est destinée en priorité aux cadres qui exercent pour la première fois de la conduite de personnes à l'ACV (inscrits par leur répondant·e RH dès la date de leur engagement ou promotion). Les cadres de l'ACV déjà en place, mais n'ayant pas encore suivi de formation managériale, sont également les bienvenu·e-s en fonction des places disponibles. Cette formation a lieu 6 fois par an et peut accueillir 12 à 15 cadres par session. Elle compte 7 journées de formation sur une période de 6 mois. De plus, des heures de coaching en petits groupes sont offertes en fonction des besoins durant les intersessions. La responsable du GI est intervenue (environ 2 heures) pour la première fois dans ce cursus en novembre 2018. Les six sessions prévues en 2019 ont été rapidement remplies. Une septième a été ajoutée, 71 personnes sont inscrites, dont 47 femmes. Deux tiers sont des nouveaux cadres, et un tiers, en place depuis plus longtemps, a souhaité se former. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs décidé en juin 2018 de rendre ce cursus obligatoire pour tous les nouveaux cadres qui gèrent une équipe.

Consulté, le chef de service du SPEV a souligné l'importance, lors des engagements des cadres ayant une responsabilité de gestion du personnel, de sélectionner des personnes qui disposent de compétences en matière d'encadrement (par le biais notamment des exigences figurant dans les cahiers des charges). Le SPEV intervient dans le recrutement, notamment par le contrôle des cahiers des charges. Le rapport de la Commission de gestion 2014 mentionne qu'une démarche d'évaluation des critères choisis entamée avec le SPEV pour identifier, en amont, les personnalités manipulatrices et compliquées et limiter ainsi les problèmes liés au management n'a pas abouti.

LES SÉANCES D'INFORMATION OU DE FORMATION DU GI

A la demande des départements/services de l'ACV

Des séances d'information sur la gestion des conflits et le harcèlement peuvent être réalisées pour l'encadrement et/ou le personnel, dans un département, un service ou une entité de l'ACV, ainsi que dans un établissement ou une institution affiliée, ou pour un public spécifique (RH, Commission du personnel, notamment). Chaque année, le GI effectue quelques présentations sur demande. En 2018, deux présentations ont été faites au sein de l'ACV, l'une pour le bureau du Grand Conseil,

l'autre lors d'une nouvelle formation « Objectif cadres » (voir ci-après). En 2017, 9 séances ont eu lieu (UNIL et CHUV compris).

Le GI ne se sent pas légitimé à contacter les départements/services pour leur proposer une sensibilisation. Il estime que cela pourrait être considéré comme un appel d'air visant à inciter plus de personnes à le consulter. Pourtant, à des fins de prévention, une plus grande systématique, grâce à l'organisation d'un tournus permettant une sensibilisation progressive des services de l'ACV, paraît nécessaire.

En faveur des entités affiliées

En 2017, 6 présentations ont été faites à des entités affiliées et 20 en 2018 en faveur de 9 entités affiliées différentes. Lorsque le GI signe une convention avec une nouvelle entité affiliée, elle planifie une ou plusieurs séances pour expliquer son rôle, dans le cadre de démarches informelles ou formelles, et sensibilise le personnel et les cadres à la gestion des conflits et à la prévention du harcèlement.

5.4. AUTRES INTERVENANT·E·S

Les actions entreprises par les départements eux-mêmes ainsi que par le CHUV et l'UNIL n'entrent pas dans le cadre de cet audit qui se concentre sur celles menées par le GI ou dont il est le leader. Sont mentionnées toutefois ci-après un certain nombre de démarches menées par d'autres entités.

DES CAMPAGNES DE SENSIBILISATION LANCÉES PAR LES DÉPARTEMENTS EUX-MÊMES

Certains départements ont organisé eux-mêmes des actions de sensibilisation. En 2018, deux campagnes ont été lancées par le DFJC et le CHUV : l'une visant à sensibiliser les apprenti·e·s au harcèlement sexuel, l'autre concernant le sexisme et le harcèlement (particulièrement ciblée sur les médecins, les étudiant·e·s en médecine et les médecins en formation au CHUV). Le GI s'est limité à fournir quelques informations pour la campagne du DFJC. De telles actions bénéficieraient d'une plus grande collaboration entre les services et le GI.

UNE FORMATION SPÉCIFIQUE AU CENTRE D'ÉDUCATION PERMANENTE (CEP)

De son côté, le CEP organise des formations en matière de gestion des conflits :

- « Gestion des conflits » pour l'encadrement (3 jours) ;
- « Se gérer dans les conflits » destinée à tout public (3 jours).

Le GI n'est pas impliqué dans ces formations alors qu'elles font partie intégrante du dispositif de formation pour le personnel et les cadres des entités publiques et parapubliques vaudoises.

LE BUREAU DE L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES (BEFH)

Le BEFH a été sollicité par le CHUV en vue d'un apport technique ainsi que de la révision du matériel d'un programme de formation intitulé « prévenir le mobbing et le harcèlement sexuel ». Il met également sur pied des formations avec l'OJV pour la prise en charge des victimes de violences,

notamment sexistes, et a organisé en 2016 un colloque durant lequel a été présentée une étude sur le traitement des violences domestiques dans le cadre de la chaîne pénale vaudoise.

5.5. PERFORMANCE (EFFICACITÉ) DU DISPOSITIF ACTUEL

L'ABANDON D'UNE SENSIBILISATION OBLIGATOIRE DES CADRES ASSORTIE D'OBJECTIFS ET D'ÉVALUATION

Le dispositif prévu dans le cadre de la mesure 5.2 du programme de législature, qui consistait notamment en une journée entière obligatoire d'information et de sensibilisation au harcèlement psychologique et sexuel de tous les cadres de l'ACV ainsi que des cadres nouvellement engagés ou promus ayant une responsabilité de personnel dans un délai donné marquait un pas significatif dans la politique de prévention contre le harcèlement et le mobbing. Cette action était vouée à être pérenne avec une efficacité évaluée chaque année, sur la base d'une part de la fréquentation et, d'autre part, d'un questionnaire de satisfaction rempli par les participant-e-s. Des actions de communication étaient en outre prévues pour mieux faire connaître le GI et ses missions, et pallier son déficit de communication. Devant « l'ampleur de la tâche et le manque de ressources disponibles »²⁸, ces projets ont malheureusement été abandonnés.

L'ACCENT MIS SUR UNE FORMATION INTERACTIVE EN LIGNE POUR LES CADRES (ET COLLABORATEUR·TRICE·S)

Les chapitres précédents décrivent le dispositif moins ambitieux qui a finalement été mis en œuvre et que l'on peut résumer comme suit :

- la sensibilisation prioritaire des chef-fe-s de service, premier-ère-s responsables de la santé et de la personnalité des collaborateur-trice-s, par une demi-journée obligatoire de présentation, dispensée en 2014 ;
- les cadres ayant une charge de personnel, y compris les titulaires d'une fonction relevant de la compétence du Conseil d'Etat, les directeur-trice-s d'établissements scolaires ou d'une haute école cantonale, et les personnes exerçant une fonction dirigeante et exposée, par une formation interactive en ligne, dès 2016 ;
- les collaborateur-trice-s, par l'extension de la formation en ligne, dès 2018 (seules 11 personnes ayant suivi cette formation ont été recensées en 2018, cadres et collaborateur-trice-s confondu-e-s ; il n'est pas possible de connaître le nombre de personnes l'ayant suivi sans s'identifier) ;
- les cadres exerçant pour la première fois la conduite de personnes, par une formation « Objectif cadres », les autres étant bienvenus en fonction des places disponibles, dès 2018.

Ces formations, qui s'ajoutent à celles déjà existantes, constituent la réponse finalement donnée à la mesure 5.2. du programme de législature 2012-2017.

²⁸ Extrait du rapport de la Commission de gestion 2015

L'analyse qui peut être faite de la performance (efficacité) du dispositif actuel est la suivante :

Une formation en ligne ne couvrant pas les besoins différenciés de prévention et de formation des publics cibles...

Vu le grand nombre de personnes de l'ACV à former, la formation interactive en ligne constitue un outil moderne pour former dans un premier temps les cadres puis les collaborateur-trice-s.

Elle a été suivie à fin 2016 par près de 80 % des cadres (1'211 sur 1'518), auxquels se sont ajoutées 56 personnes en 2017 et 11 en 2018 (cadres et collaborateur-trice-s confondu-e-s). Un rappel a été adressé en mai 2017, via le SPEV, aux chef-fe-s de service dont le taux de participation à la formation de leurs cadres était inférieur à 80 %. Ces données sont estimatives, car le système rend difficile le recensement du nombre exact de participant-e-s en relation avec l'année à laquelle ils-elles ont effectivement suivi ces modules. Au surplus, il est également possible, depuis 2018, de découvrir les modules sans devoir s'identifier. Une enquête de satisfaction à laquelle ont participé 695 cadres ayant suivi la formation en ligne a débouché sur des résultats globalement positifs, 474 d'entre eux-elles se sentant capables de faire face aux situations évoquées par la formation.

Cette formation constitue certes une première étape significative, mais son contenu devrait être adapté aux besoins de prévention, d'information et de formation différenciés des cadres en charge de personnel, des responsables RH et des collaborateur-trice-s. En outre, elle devrait être rendue obligatoire.

... dont l'accès aux collaborateur-trice-s n'a été ouvert qu'en 2018

Quant aux collaborateur-trice-s qui ont accès au module de formation en ligne depuis 2018, sans que cela le leur ait été communiqué, cette sensibilisation constitue un premier pas, mais n'est pas obligatoire. Le taux de visualisation et d'achèvement n'est pas connu, le parcours ayant été ouvert sans identification nécessaire. Aucun état de situation ne peut donc être dressé permettant de connaître de manière précise le nombre de collaborateur-trice-s ayant suivi cette formation et d'effectuer des relances. Cette formation n'est pas mentionnée sur le site internet de l'Etat de Vaud concernant le GI et aucun lien n'y figure permettant d'y accéder. Il faut aller sur le site du CEP pour le trouver.

S'agissant des **nouveaux-elles collaborateur-trice-s**, lors de leur accueil organisé par les services, il serait souhaitable qu'ils-elles reçoivent systématiquement des informations sur l'existence du GI, son champ d'action, ses prestations et ses limites. Ces informations pourraient par exemple figurer dans une brochure remise à leur arrivée.

UNE FORMATION « OBJECTIF CADRES » FACULTATIVE, OFFRANT PEU DE PLACES POUR LES CADRES DÉJÀ EN FONCTION

Les cadres en place ont besoin de recevoir une information régulière et ciblée sur le mobbing, le harcèlement sexuel et la gestion des conflits. Le rapport de 2014 de la consultante en communication mandatée par le GI dans le cadre de la mesure 5.2 du programme de législation relevait que tous les cadres en charge de personnel ont besoin de connaissances, de méthodes, d'éléments d'analyse, de moyens d'intervention concrets, de modes d'emploi, pour leur permettre de reconnaître et

désamorcer les situations de conflit ou de harcèlement. Le module intitulé « gestion des situations délicates » de la formation « Objectif cadres » dont le but est de fournir un certain nombre d'informations clés et des outils d'intervention permettant d'identifier et traiter des situations à risques répond donc à cette nécessité. Il n'est pas conçu comme un complément direct à la formation interactive en ligne, mais le GI leur demande de la suivre au préalable. Les heures de coaching en petits groupes, offertes durant les intercessions en fonction des besoins, apportent un complément sur mesure positif.

A raison d'environ 90 places par année, prévues prioritairement pour les cadres assumant pour la première fois la conduite de personnes (71 personnes inscrites pour les sessions de 2019), il faudra un certain nombre d'années pour que les autres cadres avec conduite de l'ACV (1'390 en 2018), dont certains n'ont pas encore suivi de formation managériale, participent à cette formation. Celle-ci leur est ouverte en fonction des places disponibles et pour autant qu'ils-elles s'inscrivent, leur participation étant facultative (formation nouvellement introduite fin 2018). Or, avec les opportunités de formation offertes dont certaines revêtent un caractère facultatif, le risque existe que bon nombre d'entre eux-elles ne disposent pas d'outils suffisants.

TROP PEU DE SÉANCES D'INFORMATION ET DE FORMATION DANS LES SERVICES DE L'ACV

Le GI organise certes des séances d'information et de formation, pour l'ACV, mais seulement à la demande des services/départements. Pour les entités affiliées, elles sont proposées d'office à la signature de nouvelles conventions. Peu de personnes sont concernées comme en témoignent les chiffres suivants : en 2018 ont eu lieu 22 séances dont deux à l'ACV, en 2017, 15 dont 9 à l'ACV (UNIL et CHUV compris). Il serait donc souhaitable qu'une plus grande systématique soit mise en place grâce à un tournus permettant au GI de sensibiliser progressivement tous les services à la problématique des conflits et du harcèlement sexuel et psychologique.

Dans le cadre de la mesure du programme de législature 2012-2017, un projet de concept de communication, visant à pallier le déficit de communication du GI, n'a pas été mis en œuvre. Parmi les attentes ressortant de l'analyse d'une consultante, suite à des entretiens avec de hauts responsables de l'Etat, était mentionné « qu'il serait sans doute apprécié que le GI développe une réflexion de fond et partage davantage ses connaissances et compétences sur la résolution des conflits au travail et le harcèlement ». Il conviendrait de le mettre en œuvre.

LA COMMUNICATION DANS LE CADRE DES MESURES RH MISES EN PLACE À L'ÉTAT

Quant à la volonté de réaffirmer que le harcèlement au travail n'est pas toléré, prévue dans le cadre d'une communication plus large sur l'ensemble des mesures RH mises en place à l'Etat en 2014, cette affirmation figure seulement en première page d'un dépliant de présentation du GI, qui peut être téléchargé sur son site internet. Aucune directive n'a été émise à l'ensemble du personnel de l'Etat de Vaud sur cette question.

UN GI EN MANQUE DE DISPONIBILITÉ POUR REMPLIR LA MISSION IMPORTANTE DE PRÉVENTION EN MATIÈRE DE HARCÈLEMENT ET DE GESTION DES CONFLITS QUI LUI EST DÉVOLUE

Cela a du sens de confier au GI, composé d'expert·e·s des domaines concernés et bénéficiant d'une longue expérience, cette mission de prévention, en collaboration pour la formation avec le SPEV voire le CEP. Il est le seul à disposer d'un observatoire aussi privilégié des problèmes récurrents dans les domaines concernés, ce qui peut lui permettre de cibler des mesures d'information et de prévention dans le respect d'une stricte confidentialité. En outre, à partir des situations traitées dans le cadre de ses activités (entretiens individuels, médiations, analyses du climat de travail, et investigations), le GI dispose d'une moisson importante d'informations sur les types de problématiques rencontrées qui peuvent constituer un levier puissant à des actions de prévention.

Encore faut-il que le GI ait la disponibilité nécessaire pour les exploiter et pour accomplir cette mission importante de prévention prévue par le RCTH qui nécessite des ressources importantes. Or, tel n'est pas le cas, selon la responsable du GI, qui dit disposer de peu de temps pour ce type d'activités qui représente actuellement entre 10 et 15 % de son temps de travail. L'examen de son cahier des charges (en projet) montre que la politique de prévention n'est mentionnée ni dans les missions générales de son poste ni dans les activités spécifiques à accomplir. En outre, en ce qui concerne les trois expert·e·s du GI, seul un 10 % de leur temps de travail figure dans leur cahier des charges au titre de la prévention et ils-elles y consacrent en réalité moins de temps. Quant à l'adjointe de la directrice, son cahier des charges indique qu'elle intervient ponctuellement par le biais de rencontres et débats sur les problèmes spécifiques au traitement judiciaire du harcèlement, ce qui représente selon elle entre 10 et 15 % de son temps de travail. C'est d'ailleurs en raison de l'ampleur de la tâche et des ressources disponibles que la mesure du programme de législature 2012-2017 d'organiser des cours obligatoires pour tous les cadres en charge de gestion de personnel a été abandonnée et remplacée par une formation en ligne, qui s'est finalement avérée lourde à mettre en place par le GI en collaboration avec le CEP.

Pour pouvoir assumer l'obligation réglementaire à la hauteur des enjeux concernés, des ressources devraient donc être trouvées, soit en déléguant par exemple le GI de certaines tâches notamment en faveur des affiliés qui sont en constante augmentation (cf. chapitre 3.2), soit en confiant une partie du travail d'information ou de prévention à des professionnels externes (à l'instar du mandat confié à une consultante qui avait débouché sur des propositions de mesures pertinentes, mais malheureusement pas mises en œuvre), soit encore en le confiant à une autre entité de l'Etat de Vaud. Dans la mesure où il s'agit de mettre en œuvre une politique pérenne de prévention dans ce domaine, le SPEV qui traite déjà, par son centre de compétences Santé et sécurité en entreprise, d'aspects concernant la protection de la personnalité, serait bien placé pour fonctionner comme leader d'une telle politique de prévention. Partenaire naturel des services, il est en outre appelé régulièrement à fournir des informations à l'ensemble des collaborateur·trice·s sur nombre de problématiques qu'il semblerait pertinent de regrouper avec celles évoquées. Cette dernière option impliquerait une modification du RCTH, avec pour mission du GI non pas de « mener une politique de prévention, d'information et de formation sur le harcèlement et la gestion des conflits », mais d'y participer. Une telle réflexion n'entre pas dans le cadre de cet audit qui a analysé la politique de

prévention, d'information et de formation sur le harcèlement et la gestion des conflits en tant que mission actuellement confiée au GI.

5.6. CONCLUSIONS

Dans le cadre du programme de législature 2012-2017, des mesures de formation au harcèlement psychologique et sexuel obligatoires pour les cadres ont été décidées, mais pas introduites en raison de l'ampleur de la tâche et du manque de ressources disponibles. De nouvelles actions de formation ont toutefois été déployées, par étapes, et récemment par une formation d'abord obligatoire pour les chef-fe-s de service en 2014, puis une formation interactive en ligne pour les cadres en 2016 dont l'accès a été étendu aux collaborateur-trice-s en 2018, puis une sensibilisation sur la gestion de situations délicates (dans le cadre d'une formation du SPEV) obligatoire dès 2018 pour tous les cadres gérant pour la première fois une équipe. Elles se sont ajoutées aux formations existantes, en particulier aux deux formations offertes par le CEP sur la gestion des conflits destinées l'une aux cadres, l'autre à toute personne intéressée. Une collaboration avec le CEP fait défaut pour assurer la cohérence du message.

La formation interactive en ligne constitue une manière efficiente d'informer un très grand nombre de cadres. Toutefois, ceux-ci ou celles-ci sont invité-e-s à y participer par leurs chef-fe-s de service et aucun reporting et contrôle automatique ne sont générés par le système permettant d'assurer un suivi par service efficace. Cette formation en ligne, rendue disponible en 2018 pour les collaborateur-trice-s, n'a aucun caractère contraignant et le système informatique ne peut fournir aucune statistique spécifique permettant de connaître leur taux de participation et d'assurer le suivi, cette formation ne leur étant pas destinée au départ. Son contenu, dont certains points pourraient être approfondis, n'est pas différencié en fonction des divers publics cibles (cadres, responsables RH, collaborateur-trice-s), ce qui en limite son efficacité.

Par ailleurs, les séances d'information/prévention sur le conflit et le harcèlement qui ont lieu à la demande des services de l'ACV sont peu nombreuses alors qu'elles sont proposées d'office chez les affiliés au moment de la signature de nouvelles conventions.

Enfin, aucune directive n'a été émise au plus haut niveau de l'Etat pour informer l'ensemble du personnel que le harcèlement n'est pas toléré et que toute personne enfreignant ces règles s'expose à des sanctions.

En conclusion, le dispositif est composé de différentes mesures émanant d'entités distinctes et peu coordonnées, mais il n'existe pas encore de véritable politique de prévention, d'information et de formation sur le harcèlement et la gestion des conflits assortie d'objectifs et d'indicateurs permettant d'en vérifier l'atteinte et de prendre des mesures correctives en cas de nécessité.

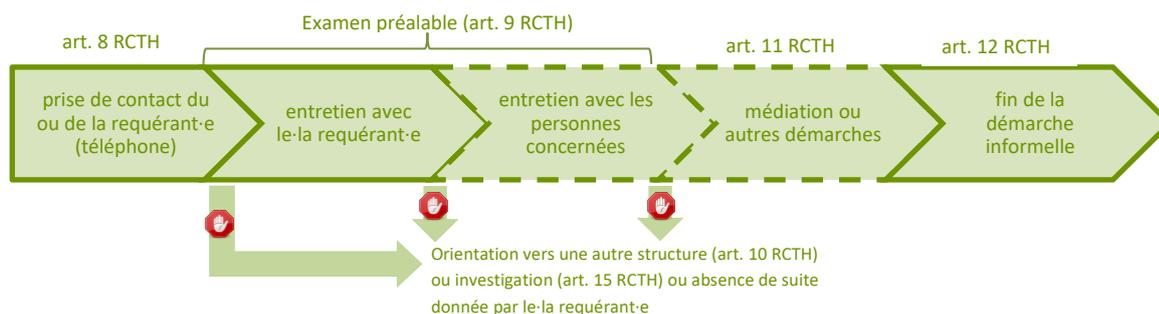
6. PERFORMANCE (EFFICACITÉ) DU TRAITEMENT DES DEMANDES PAR LA DÉMARCHE INFORMELLE

6.1. DISPOSITIONS RÉGLEMENTAIRES

Le RCTH comprend deux volets, l'un où le GI a une fonction d'aide, d'accompagnement, aux collaborateur-trice-s, par le biais de démarches informelles visant à améliorer leur situation, l'autre où il doit déterminer s'il existe ou non une situation de harcèlement par le biais d'investigations.

Conformément à l'art. 8 du RCTH, le principe est que « tout-e collaborateur-trice qui, dans sa relation de travail avec d'autres collaborateur-trice-s, estime rencontrer d'importantes difficultés qui peuvent toucher sa personnalité ou être victime de harcèlement, peut s'adresser librement au groupe Impact. L'autorité d'engagement, le-la chef-fe de service ou d'office ou le-la directeur-trice peut également solliciter l'intervention du groupe Impact. » Ces opérations doivent être couvertes par une totale confidentialité (art. 13 RCTH).

Figure 2 : Processus de la démarche informelle



Source : Cour des comptes

Lorsqu'il est sollicité, le GI effectue un **examen préalable** de la situation qui consiste à examiner cette situation et à recevoir, entendre et écouter la personne ou l'autorité requérante dans le cadre d'un entretien individuel. Ce n'est qu'avec son accord que le GI peut, au besoin, prendre contact avec la ou les personnes concernées et proposer de les entendre (art. 9 RCTH).

Les démarches qui peuvent être proposées par le GI ne sont pas indiquées par le règlement de manière exhaustive. Selon l'art. 10 RCTH, « considérant l'ensemble de la situation », le GI peut orienter les personnes vers une autre structure :

- médecin cantonal,
- responsable des ressources humaines compétent,
- autorité d'engagement,
- autre organisme.

Il peut proposer une médiation, mais également « d'autres démarches susceptibles d'améliorer la situation en cause » (art. 11 al. 2 RCTH). La démarche informelle n'étant pas cadrée par un texte

normatif trop détaillé, le GI dispose d'une marge d'appréciation sur les situations dont il est saisi pour proposer les démarches les plus adéquates.

La Cour des comptes a fondé ses analyses sur la documentation remise (processus métier, directives techniques, etc.), des entretiens avec la directrice du GI et son adjointe, ainsi qu'une sélection de dossiers examinée pour les entretiens individuels (25), les médiations (7), les analyses de climat de travail (2). Pour des raisons de confidentialité, elle n'a pu disposer de dossiers de coachings individuels.

Dans les chapitres suivants, la Cour expose les résultats de son audit sur la conformité et la performance des démarches et prestations proposées par le GI dans le cadre de la démarche informelle.

Les prestations proposées dans le cadre de la démarche informelle

Le rapport d'activités 1999-2013 du GI précise qu'au titre de la démarche informelle, le groupe peut proposer :

- un ou des entretiens individuels,
- une médiation,
- un coaching individuel,
- une intervention auprès d'une équipe (désormais nommée analyse du climat de travail).

Cette palette de prestations est toujours délivrée actuellement par le GI ; les deux premières prestations sont inscrites dans le RCTH, les deux dernières font partie de la catégorie « autres démarches susceptibles d'améliorer la situation en cause » (art. 11, al. 2 RCTH) proposées par le GI.

Les *entretiens individuels* font suite à des demandes de collaborateur·trice·s souffrant d'une situation conflictuelle dans le cadre professionnel.

La *médiation* peut être proposée à la demande de collaborateur·trice·s ou de l'autorité d'engagement et des responsables hiérarchiques.

Quant aux *analyses du climat de travail*, elles se font à la demande de l'autorité d'engagement.

Enfin, le *coaching individuel* peut être requis par l'autorité d'engagement ou par un·e membre de l'encadrement ou responsable d'équipe lorsqu'il·elle connaît d'importantes difficultés relationnelles avec l'équipe dont il ou elle est responsable.

6.2. ENTRETIENS INDIVIDUELS

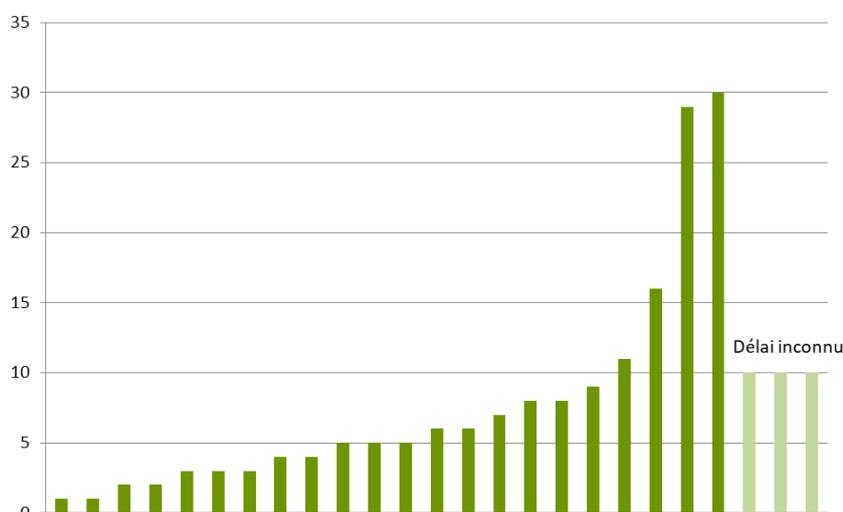
LES DÉLAIS ENTRE LA PRISE DE CONTACT ET LE PREMIER ENTRETIEN

Le GI indique qu'un premier rendez-vous est en principe donné dans un délai d'une semaine pour presque toutes les personnes qui prennent contact avec lui. Ce dernier apprécie l'urgence de la

demande ce qui peut l'amener à étendre le délai jusqu'à 2 semaines²⁹. Le GI ne tient pas de statistiques permettant de connaître les délais effectifs.

Sur base des 25 dossiers audités concernant l'ACV et les entités affiliées (2015 à 2017), les délais suivants ont été constatés : le délai moyen entre la prise de contact et la date de l'entretien, qui a pu être calculé pour 22 dossiers d'entretien examinés (calcul pas possible pour les 3 dossiers restants par manque d'informations dans la base de données), s'élève à 7,6 jours ; il serait plus court s'il ne comprenait pas deux dossiers où le délai a été d'un mois. Un tel délai, à mettre en regard des ressources du GI, est acceptable. Notons que ce délai est parfois imputable aux personnes, qui peuvent être en arrêt maladie, en vacances, ou attendre un événement particulier tel qu'une entrevue avec leur-e supérieur-e hiérarchique par exemple avant de se rendre à l'entretien qu'elles sollicitent. Au surplus, selon le GI, les personnes ne se plaignent pas des délais d'attente et sont au contraire surprises de pouvoir être reçues rapidement.

Figure 3 : Nombre de jours entre la prise de contact et le premier entretien



Source : Cour des comptes sur la base des 25 dossiers audités d'entretiens individuels

LE TYPE DE CONFLIT À L'ORIGINE D'ENTRETIENS AVEC LE GI

Dans le rapport d'activités 1999-2013 du GI, il est notamment mentionné : « Dans la majorité des cas (68 %), le conflit évoqué par la personne requérante concerne un-e supérieur-e. Dans 30 % des cas, le problème relationnel concerne un-e ou des collègues, et, dans une faible proportion de cas (2 %), la personne est en conflit à la fois avec un-e ou des collègues et un ou une supérieur-e. »

Dans les 25 dossiers d'entretien individuel que la Cour a examinés, on trouve également une nette majorité d'entretiens déclenchés en raison de problèmes avec la hiérarchie, dans une moindre mesure pour des difficultés à la fois avec la hiérarchie et les collègues, et plus faiblement pour des problèmes seulement avec des collègues.

²⁹ Ces délais excèdent ceux du GDC de Genève, qui indique attacher une importance particulière à pouvoir donner un premier rendez-vous rapidement, afin d'offrir un espace d'apaisement et de prise de recul. Ainsi, en 2018, le premier rendez-vous a pu être fixé par le GDC dans les 3 jours pour 81 % des situations et dans un délai compris entre 4 et 7 jours pour 15 % des situations.

Parmi les problématiques évoquées figurent des reproches d'intensité et de natures diverses, tels que : manque de respect de la part de la hiérarchie, violence verbale, manque de reconnaissance du travail à sa juste valeur, surcharge de travail, mise à l'écart, difficulté d'acceptation de l'organisation, divergences d'interprétation sur la fonction et le cahier des charges, exigences de la hiérarchie non comprises, manque d'informations dans le cadre du travail, incompréhension face à des déclassés dus à des réorganisations, harcèlement sexuel, décalage entre les valeurs éthiques prônées et la situation vécue, attaques personnelles considérées comme injustifiées, maltraitance de la hiérarchie et de collègues, etc.

A la lecture des dossiers, les problèmes évoqués, d'une intensité variable, paraissent émotionnellement douloureux. Certaines personnes consultent à un stade précoce, avant toute autre démarche, souhaitant obtenir des conseils avant d'agir avec leurs responsables hiérarchiques ou RH ; d'autres contactent le GI à un stade tardif, par exemple après un déclassé, avertissement, licenciement, réduction du temps de travail, ou lors de négociations pour une convention de départ, avec pour conséquence une marge de manœuvre réduite.

LES DÉMARCHES/PRESTATIONS POUVANT ÊTRE PROPOSÉES PAR LE GI LORS D'ENTRETIENS

Il convient de rappeler qu'environ 2/3 des situations sont traitées par un ou plusieurs entretiens confidentiels. Lors de l'entretien, « la personne a la possibilité d'exposer sa situation, de faire part de son ressenti, de ses craintes et de ses besoins ». Avec l'aide du GI, conformément aux indications figurant sur le site internet, « une première analyse du problème est réalisée, dans le but de clarifier la situation et d'élaborer des issues envisageables ». Le processus métier du GI intitulé « gestion individuelle des dossiers » mentionne la qualification de la demande et l'autre processus métier relatif à l'entretien s'intitule précisément « entretien et qualification de la demande » avec quatre options : dossier en stand-by, demande de médiation, demande d'investigation, dossier en cours. Ces processus font ainsi état des deux prestations mentionnées dans le RCTH, l'une la médiation qui entre dans le cadre de la démarche informelle, l'autre l'investigation qui fait partie d'une démarche formelle. Toutes deux s'adressent à tout·e collaborateur·trice de l'ACV.

Comme déjà mentionné, le coaching individuel ne peut pas être requis par les collaborateur·trice·s, mais est uniquement destiné aux membres de l'encadrement ou aux responsables d'équipes rencontrant des difficultés ; la demande de coaching doit être validée par l'autorité d'engagement. Il en va de même des analyses du climat de travail également effectuées sur demande de l'autorité d'engagement.

Il ressort donc, tant des processus métier que des écrits figurant dans les dossiers examinés, que les prestations proposées lors des entretiens individuels sont la médiation dans le cadre d'une démarche informelle ou l'investigation dans le cadre d'une démarche formelle.

En dehors des deux prestations de médiation et d'investigation destinées aux collaborateur·trice·s et conformément à l'art. 9 al. 3 du RCTH, le GI peut, avec l'accord de la personne ou de l'autorité requérante, prendre au besoin contact avec la ou les personnes concernées afin de les entendre. Cette proposition figurait dans une faible proportion des dossiers examinés. Ce résultat n'est guère étonnant, étant donné que le souci de préserver la confidentialité vis-à-vis de la hiérarchie constitue

un puissant obstacle à ce type de démarche. La lecture des procès-verbaux d'entretiens du GI montre que la confidentialité est essentielle pour les personnes qui entrent en contact avec lui, et que la perspective de se dévoiler face à la hiérarchie engendre des peurs qui constituent un frein puissant à toute action, même dans des cas qui paraissent graves au regard des souffrances vécues.

S'agissant de la possibilité d'orientation vers une autre structure prévue par l'art. 10 du RCTH, elle ne concerne, selon une estimation du GI qui ne tient pas de statistiques, qu'environ 15 % des cas, en direction principalement de la hiérarchie, des RH, de la COPERS (qui peut accompagner les personnes à des entretiens), de l'inspection du travail ou du bureau de l'égalité. Comme pour la prise de contact précitée, ce type de démarche n'est apparu que dans peu de dossiers examinés.

Les statistiques publiées par le GDC de Genève montrent que des mesures individuelles ont été proposées suite aux premiers entretiens dans 73 % des situations en 2018 ; sur 169 propositions de mesures individuelles, il a principalement adressé la personne requérante vers un responsable hiérarchique (63 %) et/ou vers le responsable RH (59 %), et dans une moindre mesure vers une instance externe (8 %) ou vers un service de santé (8 %), ou encore proposé un coaching ou une formation (3 %). Des constats ne peuvent être tirés de ces comparaisons. Toutefois, il serait utile que le GI publie des statistiques permettant de voir plus clair dans le recours à ces options visant à aider les personnes requérantes.

LES ENTRETIENS INDIVIDUELS

On peut imaginer que les personnes qui vivent une situation difficile fondent beaucoup d'espoir dans leur démarche auprès du GI. Celui-ci les aide notamment à recadrer la problématique, mieux expliciter la situation, comprendre certains fonctionnements, et peut ainsi formuler des propositions sur mesure. Il offre un soutien psychologique, aide la personne à mettre le problème en perspective, l'encourage à voir sa part de responsabilité dans la situation, à reconnaître les qualités de l'autre qui est mis en cause, l'informe sur ses droits et devoirs. Lors de cet entretien, le GI dit adopter une attitude neutre et impartiale tout en faisant preuve d'ouverture et d'empathie.

L'examen des 25 dossiers d'entretiens individuels renseigne sur quelques-uns des buts poursuivis par un contact avec le GI : demander aide et conseils pour résoudre les difficultés (n'en peuvent plus d'être seuls), dénoncer des dysfonctionnements (par exemple mises à l'écart), mieux comprendre les événements, apporter un témoignage pour laisser une trace à titre préventif au cas où la situation se répétait, faire remonter des problèmes à la hiérarchie, faire reconnaître son travail à sa juste valeur, dénoncer du harcèlement sexuel ou psychologique, être accompagné-e pour un entretien avec un-e chef-fe de service, etc. Certain-e-s ne veulent pas porter plainte, disent ne pas avoir la force de le faire, car, vu leur fonction, ils-elles estiment délicat de mener une action personnelle.

Selon le GI, deux tiers des entretiens ne débouchent pas sur des propositions de démarches/prestations conformément aux possibilités offertes par le RCTH, hormis le fait d'émettre des propositions adaptées. L'analyse des 25 dossiers audités montre en effet que la plupart des requérant-e-s ont sollicité le GI simplement pour s'ouvrir à une personne externe et neutre qui fasse preuve d'empathie à leur égard, obtenir des options avant d'agir, parfois simplement dans le but de laisser une trace, témoigner. Une minorité de dossiers examinés contenaient des demandes de mesures individuelles telles que des prises de contact avec les personnes concernées (hiérarchie et/ou collègues), des médiations ou des investigations.

En l'absence de statistiques du GI sur la typologie des attentes des personnes requérantes, l'audit s'est orienté vers celles publiées par le GDC de Genève dans son rapport annuel 2018, dont la mission est proche de celle du GI. Elles vont dans le même sens que celles observées dans l'examen de la sélection de dossiers du GI : pour 89 % des personnes, l'attente qui revient le plus souvent est la volonté d'exposer la situation et de solliciter des conseils et des suggestions pour gérer la situation. « Un peu plus de la moitié (53 %) souhaite laisser une trace, pour soi et pour autrui, en témoignant ». Seuls 3 % sont demandeurs au GDC de mesures individuelles (coaching, formation). D'autres chiffres du rapport précité montrent que les demandes d'interventions collectives concernent 12 % des situations, les médiations 10 %, de transfert vers un autre service 9 %, la résolution d'un problème administratif 10 %, les demandes d'investigations 8 %.

La cellule ARC de la ville de Lausanne a développé une pratique de conseil basée sur le modèle systémique et stratégique dit de Palo Alto. Selon le rapport de 2012 d'évaluation du fonctionnement de cette cellule ARC, « il s'agit d'une approche qui s'intéresse au "comment" plutôt qu'au "pourquoi" dans une perspective interrelationnelle et systémique. Il s'agit de mobiliser la personne et de la rendre actrice du changement de manière à ce qu'elle réussisse à se réapproprier de la marge de manœuvre et à adopter des comportements qui vont favoriser une évolution positive de la situation problématique. » Cet objectif, qui vise à accompagner les personnes qui le sollicitent dans leur réflexion, à les responsabiliser pour les rendre actrices de leur propre changement, est également partagé par le GI qui dit pratiquer une écoute active et non inductive. Il relève que les techniques apprises dans le cadre des formations en coaching suivies par la directrice et son adjointe, tout comme celles suivies dans la formation en médiation, sont particulièrement utiles.

LE SUIVI ET CLASSEMENT DES ENTRETIENS INDIVIDUELS

La plupart des situations traitées dans le cadre de la démarche informelle sont constituées d'un seul entretien. Le GI dit assurer la plupart du temps un suivi des entretiens individuels, étant donné que cela est important pour conclure le dossier. Suite à un rappel automatique généré dans la base de données après 3 mois, il dit examiner s'il y a lieu de relancer la personne ou pas avant de classer le dossier ; dans certains cas, le GI estime préférable de ne pas réactiver pour ne pas remuer une situation qui s'est calmée.

Dans la sélection de 25 dossiers d'entretiens individuels examinés, 7 dossiers en stand-by comportaient la mention « sans nouvelles d'ici trois mois, le dossier sera classé », ce qui signifie qu'en l'absence d'une relance de l'utilisateur, le GI classe le dossier. Le motif n'est pas toujours exposé explicitement. Cet automatisme marque une fin implicite à la démarche informelle. Dans certains dossiers clôturés, on trouve la mention que la personne a été informée qu'à défaut d'un contact de sa part, la démarche prendra fin. Dès lors que l'annonce de la fin de la démarche informelle aux personnes concernées est exigée par l'art. 12 du RCTH, cette mention d'information donnée à la personne devrait figurer dans le procès-verbal.

LA PERFORMANCE (EFFICACITÉ) DES ENTRETIENS INDIVIDUELS

En l'absence d'un questionnaire de satisfaction, il est difficile de savoir si l'action du GI, lorsqu'elle n'a pas débouché sur une médiation ou investigation ou sur une autre démarche permettant de

soulager, a contribué à faire évoluer la situation à la satisfaction des personnes concernées, en particulier par la pertinence des propositions formulées.

Questionnaire de satisfaction

Dans le cadre d'une évaluation de l'action du GI menée en 2001 par l'Institut universitaire romand de Santé au Travail sur mandat du Conseil d'Etat, il est mentionné que « le fait d'être écouté et de voir la situation reconnue par un tiers, peut à lui seul contribuer à l'apaisement, au moins, temporaire, des souffrances ressenties par les plaignant·e·s. Ceci vaut dès le premier appel téléphonique. »

L'enquête menée par cet Institut auprès de l'ensemble des personnes entendues par le GI se révèle pleine d'enseignements en dépit de son ancienneté. Bien que le sondage concernait les personnes impliquées dans les investigations (personnes plaignantes, mises en cause, témoins), les raisons données multiples concernant l'arrêt de la procédure montrent les effets d'une écoute précoce lors d'entretiens : soit le·la plaignant·e comprend à cette occasion qu'il·elle ne dispose pas des éléments nécessaires pour poursuivre une investigation ; soit il·elle découvre que le problème rencontré ne relève pas vraiment du mobbing ; soit se sent soulagé·e d'avoir enfin pu s'entretenir avec une personne qui l'a écouté·e et compris·e ; soit enfin, réalise qu'il lui faut prendre la situation en main d'une autre manière. « On voit que l'écoute et l'accueil dispensés permettent de rendre les situations moins insupportables, voire même de débloquent certains conflits. Tout se passe comme si la démarche d'exposer sa plainte à une tierce personne l'aidait à élaborer une solution. A l'issue des entretiens préliminaires, les plaignant·e·s disent avoir fait face à la situation de manière très diverse. » Ces personnes, qui étaient restées peu de temps en contact avec le GI, sans qu'il y ait une audition des personnes mises en cause, avaient une évaluation très positive de son action. Dans les situations où les personnes mises en cause avaient été entendues, l'évaluation du GI était fortement dépendante du sort réservé à leur plainte. Lorsque le GI avait considéré, après entretien avec la personne mise en cause, que le cas ne relevait pas du mobbing et cessait toute intervention, les plaignant·e·s se montraient généralement peu satisfait·e·s du service qui leur avait été proposé.

Le GDC de Genève a relevé qu'une enquête de satisfaction, anonyme et facultative, menée annuellement auprès de ses usagers par l'intermédiaire d'une entreprise externe a permis d'améliorer ses prestations, en tenant compte des critiques positives et négatives. Sonder périodiquement les destinataires des prestations du GI permettrait ainsi de recueillir leur avis, de mesurer les effets de l'action du GI et d'apporter si nécessaire des correctifs dans le cadre d'un processus d'amélioration permanente visant à renforcer son efficacité.

Introduction d'une nouvelle démarche pour renforcer l'efficacité de la résolution des conflits

L'examen des dossiers audités montre notamment que, suite aux premiers entretiens avec des personnes requérantes (examen préalable), peu de prises de contact ont lieu avec les personnes concernées – dont les responsables hiérarchiques – dans le but de les entendre, comme prévu par l'art. 9 al. 3 du RCTH. L'accord de la personne requérante pour une intervention du GI auprès de la hiérarchie n'est pas aisé à obtenir en raison notamment du frein que constitue la peur de se dévoiler.

En outre, si l'entretien ne débouche sur aucune solution et que le conflit a des risques d'impact négatif sur l'ensemble des rapports de travail d'une entité, le RCTH ne prévoit pas de démarche

permettant au GI, avec l'accord de la personne requérante, d'impliquer la hiérarchie dans le but de résoudre le conflit. Or, l'intervention de celle-ci peut être déterminante, de par son pouvoir de décision, pour résoudre certains types de problèmes. Afin d'améliorer l'efficacité de l'action du GI, il serait donc souhaitable de compléter le RCTH par l'introduction d'une nouvelle démarche permettant au GI, avec l'accord préalable de l'intéressé-e, d'impliquer la hiérarchie sans empiéter sur ses compétences et d'assister les parties dans la recherche de solutions, selon une procédure clairement définie.

6.3. MÉDIATIONS

LA MÉDIATION ENTRE DEUX PERSONNES

Objectif

Il convient de rappeler qu'environ 15 % (en 2018) des situations donnent lieu à une médiation. Le RCTH mentionne l'existence de la médiation comme démarche susceptible d'améliorer la situation en cause, sans fixer des règles procédurales. Des processus métier établis par le GI décrivent les différentes étapes de la médiation. Une directive technique (voir annexe II) édictée par le GI décrit le principe, la saisine, les conditions ainsi que la méthode de déroulement de la médiation résumant le processus sur le fond et sur la forme. Pratiquée depuis le début de l'existence du GI, la médiation est une méthode avérée de gestion des conflits. Elle peut intervenir uniquement lorsque les deux parties sont consentantes. Dans le guide « Pour une entreprise sans harcèlement sexuel, un guide pratique » de Véronique Ducret, il est mentionné que « la médiation donne de bons résultats, lorsqu'il y a de part et d'autre, la volonté de trouver une solution. La médiation ne devrait en aucun cas être utilisée lorsque les faits dénoncés sont graves et que la victime est en danger. Dans ces situations, les auteurs de ces actes doivent être sanctionnés. »

Conformément au ch. I de la directive technique : « la médiation offre aux personnes en litige la possibilité de trouver des solutions constructives au litige qui les oppose ». Le rapport d'activités 1999-2013 du GI précise que « ce processus permet à deux personnes en conflit d'exposer leur point de vue, en présence d'un tiers impartial, d'établir ou de rétablir une communication correcte et de convenir d'un dispositif favorable à la poursuite d'une collaboration acceptable pour chacune d'elles ». Lorsque la médiation est requise par le-la responsable hiérarchique, le GI l'informe de l'aboutissement ou non de la démarche et, en cas d'accord des personnes concernées, du résultat obtenu ou, le cas échéant, du contenu du protocole signé.

Types de conflits concernés et critères d'entrée/non-entrée en matière

Le GI n'organise pas de médiation lorsque le conflit est lié aux tâches, mais uniquement lorsqu'il s'agit d'un conflit interpersonnel. Ainsi, si un conflit concerne le contenu d'un cahier des charges, à moins qu'il ne débouche sur un problème relationnel, le GI dirige la personne vers les RH ou la hiérarchie conformément à l'art. 10 al. 1 du RCTH. Cela est confirmé par l'examen des dossiers audités où l'un d'entre eux contenait la remarque suivante : « Il est précisé à Mme X qu'une médiation ne peut porter que sur des éléments relationnels et non sur la manière dont les prestations sont exécutées. »

Le GI estime en outre peu opportun d'organiser des médiations lorsque le conflit est trop avancé ou que l'autorité d'engagement a engagé une procédure d'avertissement ou de licenciement selon la LPers. En outre, il estime à juste titre qu'il n'est pas judicieux de proposer des médiations lorsqu'il y a suspicion de harcèlement psychologique ou sexuel. Cela serait uniquement possible si la personne mise en cause reconnaissait ses torts (prête, par exemple, à présenter des excuses), mais la victime devrait également être d'accord pour cette médiation. Selon le GI, un tel cas de figure n'existe pas. En général, le-la harceleur-euse nie, minimise les faits, parle de conspiration, surtout en cas de harcèlement sexuel. En cas de harcèlement psychologique (ou situation de conflit ou difficulté relationnelle proche du harcèlement psychologique), une médiation pourrait être tentée. Néanmoins, dans une situation de harcèlement, il y a prise de pouvoir d'une personne sur l'autre. Ce ne sont pas à priori des conditions favorables pour une médiation. Cela donne au contraire l'occasion à un-e manipulateur-trice de prendre le dessus. Le GI peut aussi refuser de mener une médiation (cas qualifiés de rares) s'il pense qu'une des personnes veut l'utiliser pour avoir raison ou se venger, ou s'il ne perçoit pas de part et d'autre une réelle volonté de rechercher des solutions.

Durée du processus, nombre d'accords, suivi et classement

Selon le GI, environ 70 % des cas sont réglés en une seule séance de médiation (après un entretien individuel avec chacune des parties). L'examen des 8 dossiers audités laisse apparaître une durée moyenne des médiations d'environ 2 mois (temps depuis le 1^{er} contact jusqu'à la clôture du dossier).

Le GI estime qu'une majorité des médiations débouche sur un accord, même s'il n'est pas toujours formalisé par un protocole. Un tel document n'est d'ailleurs pas forcément le signe que la médiation a « réussi ». Le rapport d'évaluation de l'Institut universitaire romand de Santé au Travail mentionnait que « la signature d'un accord ne devrait pas figurer comme un objectif de la médiation, mais seulement comme l'expression d'un travail réalisé par les participant-e-s. [...] La médiation n'a pas pour objet l'obtention d'arrangements, mais l'apaisement d'un conflit. » Parfois, les parties estiment qu'elles n'en ont pas besoin pour aller de l'avant, la discussion ayant suffi à débloquer la situation. Il arrive souvent que le protocole ne contienne que de « petites choses », car les personnes n'ont pas pu se mettre d'accord sur davantage d'éléments.

Dans la directive technique, il est mentionné que « la définition du suivi » fait partie du bon déroulement du processus dont les médiateur-trice-s sont les garant-e-s. Le suivi peut être prévu dans le protocole de médiation. Selon le GI, le suivi est effectué (généralement par téléphone ou plus rarement par séance sur demande des médié-e-s), en fonction de la situation après 1, 3, ou 6 mois, au minimum une fois, parfois à plusieurs reprises. Le GI n'encourage pas la dépendance. Dans les dossiers de médiations audités, lorsque des relances du GI étaient prévues, elles ont été effectuées. Par contre, s'il était convenu que les médié-e-s reprendraient contact avec le GI un certain temps après la médiation, sans nouvelles de leur part après 3 mois, le dossier est classé. En l'absence d'appel, le GI ne les relance donc pas car il considère qu'il vaut mieux éviter de « réactiver » un problème qui s'est, semble-t-il, calmé, ce qui paraît pertinent.

Parmi les dossiers examinés, deux d'entre eux ont été classés sans autre proposition, le GI jugeant pour l'un d'entre eux que les critères pour mener une médiation n'étaient pas réunis (allégations de harcèlement psychologique et comportement sexiste), pour l'autre qu'une médiation ne serait pas utile s'agissant de problèmes techniques liés au métier et que le dialogue entre les deux personnes n'était pas rompu. Dans ces deux cas, le GI a mis fin à la procédure de médiation sans documenter

explicitement les raisons sur lesquelles il a basé sa décision, et les autres démarches proposées aux personnes concernées ou à l'autorité d'engagement.

LA MÉDIATION DE GROUPE (ABANDONNÉE)

Il arrive que le GI reçoive et aide à agir un groupe de collaborateur-trice-s qui rencontrent des difficultés avec leur supérieur-e, sans pratiquer une démarche de médiation de groupe proprement dite.

Le GI n'organise plus de médiation de groupe, ses résultats ayant été jugés peu concluants et souvent décevants, les demandes groupées étant selon lui souvent orientées dans un but qui n'est pas d'apaiser le conflit (coalition de plusieurs personnes contre une autre). Les personnes ne s'expriment d'ailleurs pas volontiers en groupe. Il est difficile de maîtriser et cadrer une telle démarche, des prises de pouvoir pouvant notamment se produire, qui nuisent à un climat de travail serein. Le GI estime actuellement ne pas disposer des compétences pour le faire. Il privilégie les entretiens individuels, car souvent les problématiques de groupe touchent les personnes à des niveaux différents.

Or, cette dernière démarche aurait pourtant paru pertinente à la Cour dans le cas d'un des 8 dossiers de médiation examinés. Il s'agissait d'une médiation de groupe demandée par la hiérarchie et également souhaitée par les personnes concernées. Plusieurs personnes de l'équipe ont été entendues par le GI avant de pratiquer une médiation entre deux des personnes concernées.

La Cour recommande au GI de réintroduire cette démarche, qui est d'ailleurs proposée par d'autres structures ayant le même but (ARC et GDC), et le cas échéant de former ses collaborateur-trice-s à cet effet.

LA PERFORMANCE (EFFICACITÉ) DES MÉDIATIONS

Dans le rapport 1999-2013, le GI indique que « la médiation apaise la situation et permet, dans la plupart des cas, la poursuite d'une collaboration, comme le démontre le suivi mis en place pour toutes les médiations ». Le GI confirme ces informations toujours actuelles. Il estime que la plupart du temps, la médiation améliore la situation des médié-e-s, sur la base du suivi qu'il effectue. Il n'existe pas de statistiques sur les résultats de cette démarche (pas non plus de questionnaire de satisfaction envoyé aux parties concernées) et l'examen des dossiers sélectionnés ne peut donner une vision suffisamment représentative de l'impact positif ou négatif des médiations sur l'évolution de l'ensemble des situations traitées par cette prestation.

Il convient de préciser que le GI, grâce à son professionnalisme et au cadre qu'il offre, garant du bon déroulement du processus, peut favoriser le succès d'une médiation. Toutefois, il ne peut être tenu entièrement responsable de ses résultats, ceux-ci dépendant en premier lieu des parties en présence. La directive technique précise que « lorsque la médiation n'aboutit pas à un accord, les personnes concernées et les médiateur-trice-s doivent convenir ensemble de la suite qui sera apportée à la situation ».

6.4. AUTRES DÉMARCHES INFORMELLES

Conformément à l'art. 11 RCTH, le GI peut mener une médiation, mais également proposer « d'autres démarches susceptibles d'améliorer la situation en cause ». L'analyse du climat de travail et le coaching individuel font partie de ces autres mesures que le GI a décidé de proposer sur demande des responsables hiérarchiques. Elles font l'objet des analyses développées ci-après :

LES ANALYSES DU CLIMAT DE TRAVAIL

Champ d'application et but

La démarche d'analyse du climat de travail est décrite de la manière suivante sur le site internet du GI :

« Cette démarche est un examen approfondi de la situation d'une entité en proie à des difficultés relationnelles, organisationnelles ou managériales, lesquelles péjorent son fonctionnement, altèrent la motivation de ses membres et/ou menacent la santé du personnel ou de l'encadrement. [...] Elle a pour but de fournir à l'autorité d'engagement une analyse de la situation et de lui permettre de mettre en œuvre des mesures correctrices. Cette démarche ne vise pas à établir des faits précis et ne permet pas de constater l'existence ou non d'agissements relevant du harcèlement. Elle ne peut remplacer une investigation au sens de l'art. 14 du RCTH. [...] »

Si, au cours des entretiens, le GI constate que la situation relève manifestement d'une violation des devoirs légaux et contractuels, ou d'une inaptitude avérée d'une ou de plusieurs personnes concernées par la démarche, le GI met un terme à cette intervention et en informe l'autorité d'engagement qui peut, notamment, mandater une investigation. »

Durée du processus, méthode, suivi

Selon le GI, il existe une forte demande de la part de la hiérarchie pour ce type de démarche lorsqu'elle s'estime insuffisamment renseignée sur une situation conflictuelle se déroulant dans une équipe. Le GI traite 7 à 8 dossiers de climat de travail par année pour l'ACV et il a commencé à en effectuer pour des entités affiliées dès 2017 (2 en 2017 et 3 en 2018).

Le GI travaille de manière informelle, en particulier consigne les éléments qu'il estime pertinents ressortant d'entretiens semi-directifs dans des notes exclusivement à son usage. Celles-ci ne sont pas soumises aux personnes auditionnées pour corrections éventuelles, pas validées par elles-mêmes et signées pour accord (contrairement aux procès-verbaux des entretiens lors des investigations). A l'issue des travaux, le GI procède à une synthèse anonymisée des problèmes exposés et à une analyse de la situation qui sont présentées à l'autorité d'engagement (des recommandations sont possibles). Cette dernière informe le GI des mesures qu'elle entend mettre en œuvre. Les parties peuvent convenir ensemble d'un plan de communication destiné aux personnes entendues et déterminent le suivi à mettre en place.

Selon le GI, ce type de démarche prend beaucoup de temps en raison de nombreux entretiens y compris pour la restitution des résultats. Dans les deux dossiers audités, un nombre important de

personnes ont effectivement été interrogées (39 et 65 personnes) avec les mêmes questions posées, à quelques variations près.

Cette démarche n'est pas spécifiquement mentionnée comme mesure de gestion des conflits dans le RCTH. Elle entre dans les « autres démarches susceptibles d'améliorer la situation en cause » (art. 11 al. 2 RCTH). Sa nature ainsi que les droits et obligations des parties ne sont par conséquent pas formellement définis.

Performance (efficacité) des analyses du climat de travail

Le GI croit fortement à l'utilité de ce type de démarche qui peut être bénéfique aux collaborateur·trice·s pour autant que la hiérarchie en fasse bon usage, soit tirer des conclusions et prendre les mesures qui s'imposent suite aux résultats de l'analyse du GI (par exemple, propositions de formation). Elle permet de renseigner la direction qui n'est souvent pas assez informée des problèmes rencontrés par ses équipes.

Selon le GI, cette démarche consomme beaucoup de ressources pour un résultat qu'elle perçoit cependant comme positif. Il relève la satisfaction des responsables hiérarchiques qui ont bénéficié de cette prestation qui aboutit, pour la moitié des interventions, à pointer la responsabilité du ou de la collaborateur·trice dans les problèmes rencontrés, et pour l'autre moitié, celle de la hiérarchie. En l'absence de statistiques voire de réponses à des questionnaires de satisfaction, il n'y a pas de mesure de son efficacité et efficience. Cette démarche constitue un outil supplémentaire à disposition du GI pour résoudre des conflits touchant plusieurs personnes au sein de l'administration. Elle répond manifestement à un besoin et devrait être inscrite dans le RCTH et mieux cadrée (notamment critères de sélection des personnes auditionnées et droit aux personnes entendues de se faire accompagner). Sa procédure devrait être allégée (nombre d'entretiens limité) et, dans une étape ultérieure, grâce à des gains d'efficience, développée étant donné qu'elle répond à un besoin.

LE COACHING INDIVIDUEL POUR L'ENCADREMENT

Champ d'application et but

Ces éléments sont exposés sur le site internet du GI, où les définitions suivantes sont données :

« Le coaching individuel est un accompagnement personnalisé, destiné à un·e membre de l'encadrement ou un·e responsable d'équipe rencontrant des difficultés relationnelles avec l'équipe dont il ou elle est responsable. Le but est de permettre à la personne concernée, avec l'appui d'un·e membre du GI certifié·e en coaching, de prendre du recul, de gérer les tensions professionnelles et/ou d'évaluer l'impact de ses actions et de ses paroles. Ce processus offre à la personne coachée la possibilité de prendre conscience de ses forces et de ses faiblesses, d'acquérir et de tester des outils permettant de réagir adéquatement et de développer ses compétences en encadrement d'équipe. »

« Le coaching individuel peut être requis par l'autorité d'engagement ou par un·e membre de l'encadrement ou responsable d'équipe. Dans ce cas, la demande doit être validée par l'autorité d'engagement. »

Enfin, sont précisées les modalités, à savoir que « le GI rédige un contrat validé par l'autorité d'engagement et par la personne concernée. Le contrat définit les objectifs du coaching, son

déroulement, sa durée, ainsi que les indicateurs permettant d'évaluer l'atteinte de l'objectif. En principe, au terme du coaching, une séance d'évaluation du processus est organisée par le GI avec l'autorité d'engagement et la personne concernée. »

Nombre de séances, durée du processus, suivi

Pour mener un coaching individuel, le nombre de séances prévues est en général de 10 à 12 sur une période d'environ une année, prises sur le temps de travail. Ces dossiers prennent beaucoup de temps pour la préparation et la tenue des séances, mais le GI suit seulement deux à trois personnes par année.

Performance (efficacité) des séances de coaching individuel

La performance de cette prestation n'a pas pu être évaluée compte tenu de la confidentialité des dossiers.

LES AUTRES DÉMARCHES PROPOSÉES PAR LE GDC DE GENÈVE ET LA CELLULE ARC DE LA VILLE DE LAUSANNE

A titre de comparaison, le GDC de Genève peut, à l'issue d'un entretien préalable, proposer à l'autorité d'engagement une intervention au sein du service considéré, laquelle pourrait déboucher notamment sur des mesures collectives et/ou des recommandations de type organisationnel. En cas de recommandation le GDC informe, à leur demande, les personnes concernées du type de mesure recommandée. Le rapport d'activités 2018 fait état de cinq interventions de ce type. Cette mesure présente des similarités avec l'analyse du climat de travail du GI.

Conformément aux dispositions réglementaires municipales relatives à la prévention et à la gestion de conflits et au harcèlement (art. 16), la cellule ARC de Lausanne peut notamment proposer une procédure de concertation lorsque :

- la dimension collective ou organisationnelle prime ;
- les supérieur·e·s hiérarchiques doté·e·s d'un pouvoir décisionnel doivent être impliqué·e·s dans le processus de concertation ;
- une ou plusieurs concernées refusent d'entreprendre des démarches et que les problèmes apparaissent graves ou risquent de le devenir, singulièrement s'ils ont ou peuvent avoir des influences négatives sur l'ensemble des rapports de travail d'un service ou d'une unité organisationnelle.

S'agissant d'une démarche formelle, la procédure est exposée dans les dispositions réglementaires susmentionnées. En résumé, la cellule ARC identifie et convoque les personnes concernées, peut s'adjoindre toute personne ayant des compétences professionnelles utiles, en cas de refus des personnes convoquées de participer à la procédure, peut requérir l'appui de la délégation municipale aux affaires de personnel. Elle mène le processus et peut le cas échéant émettre des recommandations. Enfin, elle s'assure du suivi des solutions retenues. L'intérêt d'une telle démarche est d'une part de faire participer les supérieur·e·s hiérarchiques doté·e·s d'un pouvoir de décision, et d'autre part, en cas de situation grave ou d'impact négatif actuel ou futur sur les rapports de travail,

de contraindre des personnes concernées récalcitrantes à y participer. A ce jour, aucune évaluation sur l'efficacité d'une telle démarche n'a été publiée par la ville de Lausanne.

6.5. CONCLUSIONS

92 % des situations traitées par le GI le sont par une démarche informelle. C'est dire toute l'importance des prestations offertes par le GI à ce titre dont l'audit peut attester qu'elles sont conformes aux dispositions règlementaires.

L'espace protégé que constitue le GI permet aux personnes de témoigner en toute quiétude et d'exprimer leur souffrance sans crainte de représailles. Le soutien psychologique, l'empathie et les propositions émises par le GI, qui est neutre et externe au conflit, constituent à l'évidence, dans la plupart des cas, une source d'apaisement. L'efficacité des démarches informelles n'est pas entièrement dépendante du GI, la recherche de confidentialité et la peur de représailles constituant une entrave à d'autres démarches en lien notamment avec la hiérarchie, pourtant prévues par le RCTH.

L'efficacité de la résolution des conflits pourrait être renforcée par l'introduction d'une nouvelle démarche permettant au GI d'impliquer, avec l'accord de la personne requérante, la hiérarchie sans empiéter sur ses compétences et selon une procédure clairement établie, dans la résolution d'un conflit pouvant avoir des influences négatives sur l'ensemble des rapports de travail d'une entité. La satisfaction des personnes ayant consulté ou fait l'objet de démarches de la part du GI n'est pas évaluée à l'aide notamment de questionnaires, par conséquent l'efficacité des prestations délivrées dans le cadre de la démarche informelle n'est pas connue. En raison de l'importance croissante des recours au GI et des besoins auxquels il doit répondre de manière adaptée, des questionnaires adressés aux usager·ère·s lui permettraient de « mesurer » l'efficacité de ses prestations et de s'inscrire dans un processus d'amélioration continue. En parallèle, des informations faisant état de l'évolution des situations à l'issue des entretiens et des démarches proposées par le GI, en particulier les médiations ou les analyses du climat de travail, seraient souhaitables.

En ce qui concerne la médiation de groupe, la Cour estime qu'elle aurait été pertinente dans un des 8 dossiers examinés et que ce type de prestation pourrait être proposé lorsque la situation le demande.

Enfin, la Cour recommande d'intégrer les analyses du climat de travail dans le RCTH, en définissant les règles quant à son déroulement et d'alléger ses processus de travail (notamment réduction du nombre d'entretiens). Des gains d'efficience pourraient lui permettre à terme de développer cette prestation qui correspond à un véritable besoin.

D'une manière générale, une plus grande traçabilité des propositions faites aux personnes qui le contactent est souhaitable.

7. PERFORMANCE (EFFICACITÉ) ET CONFORMITÉ DU TRAITEMENT DES PROCÉDURES D'INVESTIGATION

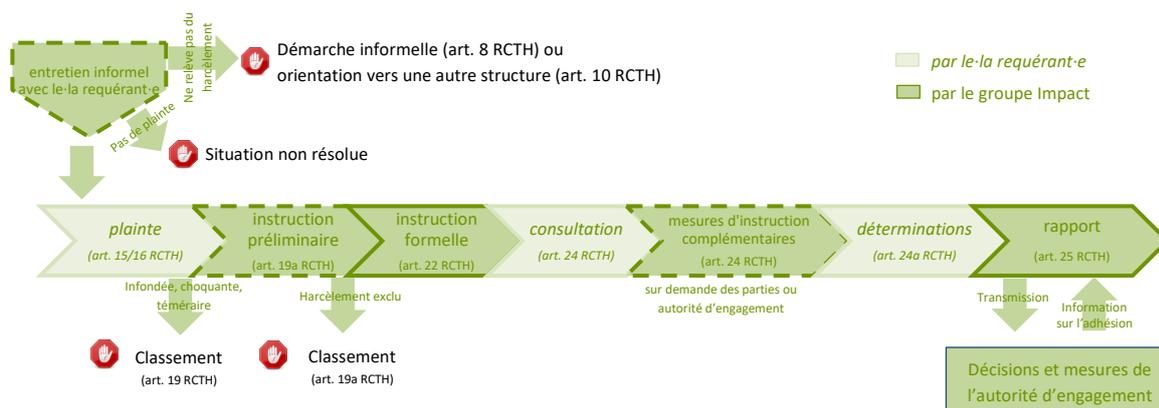
7.1. PROCÉDURE D'INVESTIGATION

LE BUT ET LES ÉTAPES DE LA PROCÉDURE

L'investigation a pour but d'« établir les faits et de déterminer si les éléments constitutifs du harcèlement sont réalisés » (art. 14 al.1 RCTH).

Il s'agit d'une procédure formelle dont les différentes étapes sont décrites aux articles 14 à 26 du RCTH. Des articles correspondants existent également dans les directives, calquées sur le règlement, que le GI a signées avec chacune des entités affiliées. Dans le cas des mandats ponctuels (investigations pour entités externes non affiliées ou enquêtes administratives), les règles de procédure sont convenues avec le-la mandant·e et peuvent s'écarter du RCTH (cf. chapitre 8.2). Par mesure de simplification, seules les références au RCTH sont citées dans le présent chapitre.

Figure 4 : Etapes de la procédure d'investigation



Source : Cour des comptes

LES DEMANDES D'INVESTIGATION ADRESSÉES AU GROUPE IMPACT

Le nombre de situations de harcèlement dont est saisi le GI représente moins de 10 % des demandes qui lui sont adressées³⁰. Les statistiques montrent cependant une forte augmentation du nombre d'investigations classées ou terminées pour les années 2014 à 2018. Le nombre de situations concernant l'ACV a plus que doublé en 4 ans. D'abord peu nombreuses, les situations concernant des entités affiliées ont quant à elles fondé un tiers des demandes en 2018.

³⁰ Sur les 1'381 situations traitées au GI entre 2000 et 2013, 110 demandes (8 %) ont débouché sur une plainte pour harcèlement (source : rapport d'activités 1999-2013 du GI).

Tableau 4 : Nombre d'investigations classées ou terminées recensées par le GI (2014-2018)

Origine	2014	2015	2016	2017	2018
ACV et mandats ponctuels	11	8	10	15	24
Entités affiliées	-	-	2	4	12

Source : Cour des comptes sur la base des rapports annuels de gestion du Conseil d'Etat 2014 à 2018 et des indications du GI

S'agissant de la nature du harcèlement invoqué, il s'agit majoritairement de plaintes de harcèlement psychologique. Les statistiques établies pour le rapport des 15 ans d'activités du GI révèlent que cela a représenté 81 % des 110 situations de harcèlement traitées entre 2000 et 2013 (6,5 % de l'ensemble des situations) alors que 19 % concernaient du harcèlement sexuel (1,5 % de l'ensemble des situations). Des statistiques plus récentes n'ont pas été établies.

Les 16 dossiers audités par la Cour étaient constitués de :

- 11 investigations, dont 8 concernent l'Etat de Vaud (2 ACV, 4 CHUV, 2 UNIL) et 3 des entités parapubliques (établissements ou institutions affiliés). Ces 11 dossiers ont trait à 9 plaintes pour harcèlement psychologique et 2 plaintes pour harcèlement sexuel. Parmi eux, 3 ont fait l'objet d'un classement sans instruction, un quatrième a été classé après une instruction préliminaire. Ainsi 9 procédures complètes, aboutissant à la rédaction d'un rapport, ont été examinées.
- 4 enquêtes administratives, dont 2 concernent des communes et 2 des fondations de droit privé, faisant suite à 3 plaintes pour harcèlement psychologique et 1 plainte pour harcèlement sexuel. Un dernier dossier concerne une enquête administrative, selon l'art. 142 RLPers, relative à des plaintes de bénéficiaires à l'encontre d'un collaborateur de l'Etat.

7.2. DEMANDE D'INVESTIGATION

LA SAISINE (ART. 15 RCTH)

Dépôt de plainte par la personne concernée ou par l'autorité d'engagement (art. 15 al. 1 RCTH)

Toute personne qui s'estime victime de harcèlement psychologique ou sexuel a la possibilité de solliciter le GI pour effectuer une investigation. Dans ce cas, la personne requérante expose généralement sa situation au GI lors d'un entretien individuel informel (cf. chapitre 6.2). Si le GI constate une situation de harcèlement potentiel, il encourage la victime présumée à déposer une plainte écrite qui marque le début de la démarche formelle.

Cette procédure peut également être initiée par l'autorité d'engagement, lorsqu'elle soupçonne des agissements abusifs au sein d'une entité. Lorsque la personne concernée refuse de porter le poids d'une plainte écrite, le GI lui demande de pouvoir contacter l'autorité d'engagement afin de conseiller à cette dernière de déposer plainte. Ceci explique que le GI agisse essentiellement sur demande de la hiérarchie ; cette tendance s'est également accentuée au cours des dernières années, les cadres étant sensibilisés à la problématique du harcèlement.

Si la personne concernée ne souhaite ni déposer plainte ni en parler à l'autorité d'engagement, le GI s'abstient en général de toute intervention, la confidentialité étant garantie lors des entretiens individuels et les autres prestations existantes (démarches informelles) étant impuissantes à apporter une solution à un cas de harcèlement potentiel. L'investigation ne pouvant être initiée et poursuivie que si le-la plaignant·e maintient sa demande (à l'exception des rares investigations ouvertes d'office par le GI), la situation demeure, dans ce cas, non résolue.

Le GI ne dispose pas de statistiques sur l'origine des demandes d'investigation. Dans les dossiers examinés par la Cour pour l'ACV, les entités affiliées et fondations subventionnées, la procédure a été sollicitée par l'autorité d'engagement dans 7 cas, par la personne plaignante elle-même dans 4 cas et conjointement par la personne plaignante et l'autorité d'engagement dans 2 cas. En ce qui concerne les deux dossiers traités pour des communes, c'est à la demande respectivement du Conseil d'Etat pour l'une et de la Municipalité pour l'autre que les enquêtes ont été réalisées par le GI. En outre, une enquête administrative a été menée sur demande d'un chef de service pour un conflit entre un collaborateur et plusieurs personnes qui ne sont pas des collaborateur·trice·s de l'Etat; cette enquête ne concerne pas des difficultés relationnelles importantes entre collaborateur·trice·s comme défini par l'art. 1 RCTH et sort de son champ d'application (art. 2 RCTH).

Ouverture d'office d'investigations par le GI (art. 15, al. 2 RCTH)

Le GI a également la compétence d'ouvrir d'office une investigation lorsqu'il y a, sur la base d'indices convergents, suspicion de harcèlement psychologique ou sexuel. Une investigation peut représenter une telle stigmatisation, pression et charge émotionnelle pour la personne concernée sur une longue période, sans l'assurance que les comportements soient clairement identifiés et sanctionnés comme du harcèlement, que l'initier contre la volonté d'une personne plaignante, implique une responsabilité pour le GI. Mais ne pas l'engager en présence d'indices convergents engage également sa responsabilité, dès lors que le RCTH lui ouvre cette possibilité. Depuis sa création, le GI indique n'avoir eu recours à cette possibilité qu'à deux reprises, il y a plus de dix ans. Il s'agissait de situations dans lesquelles les victimes, souffrant indéniablement de harcèlement psychologique, ne voulaient pas déposer plainte contre leurs supérieurs. Ces derniers étaient soutenus par leur hiérarchie qui refusait également de déposer plainte.

La possibilité d'autosaisine du GI s'oppose de fait à la garantie donnée de respecter la confidentialité et le choix des personnes s'adressant au GI. Une telle décision de la part du GI doit par conséquent être réservée à certains cas particuliers. Il serait souhaitable que le GI établisse et communique les critères sur lesquels il se fonde, par exemple en les incluant dans ses procédures internes, en particulier qu'il définisse ce que constituent des indices convergents, pour décider d'ouvrir d'office une investigation.

LA FORME DE LA DEMANDE (ART. 16 RCTH)

La demande d'ouverture de l'investigation peut être présentée en tout temps au GI, mais au plus tard nonante jours après la fin des rapports de travail et deux ans après la cessation des événements dont se plaint le-la collaborateur·trice (art. 16 al. 2 RCTH). Cette demande, qui doit être présentée par écrit et contenir une description des faits et l'identité du ou des auteurs présumés du harcèlement (art. 16 al. 1 RCTH), marque le début de la procédure formelle. Dans les 11 dossiers

audités concernant l'ACV ou des affiliés, la forme requise a été respectée. Les mandats ne sont pas soumis à cette même exigence.

7.3. CLASSEMENT DES PLAINTES SANS OUVERTURE D'INVESTIGATION

LE CLASSEMENT DES PLAINTES INFONDÉES, TÊMÉRAIRES OU CHOQUANTES (ART. 19 RCTH)

Le GI peut classer sans autre une plainte manifestement infondée, téméraire ou choquante ; il doit alors en informer le-la plaignant-e et peut également en informer l'autorité d'engagement.

Sur onze dossiers audités (ACV et affiliés), 3 plaintes ont fait l'objet d'un classement à réception de la plainte au motif que les éléments décrits par les personnes plaignantes ne correspondaient pas à des faits relevant du harcèlement (plaintes manifestement infondées). Le classement effectué pour deux d'entre elles n'appelle aucun commentaire. Le troisième cas, portant sur une première plainte d'un collaborateur et une seconde de l'autorité d'engagement, laisse apparaître deux problèmes. D'une part, la plainte du collaborateur a été classée en raison de l'absence d'éléments jugés suffisants par le GI pour envisager qu'il s'agisse d'une situation de harcèlement potentiel, malgré un important dossier remis et plusieurs demandes du plaignant et sans que l'information au plaignant de la non-entrée en matière soit traçable. Bien que le règlement ne l'exige pas, une information écrite aux plaignants serait préférable en réponse à une plainte formelle. D'autre part, l'autorité d'engagement a déposé une plainte sommaire et n'a pas donné suite aux demandes d'informations du GI visant à déterminer s'il y avait un harcèlement potentiel, ce qui a conduit le GI à finalement classer la plainte sans en savoir plus.

En l'absence d'une disposition dans le RCTH obligeant l'autorité d'engagement à fournir au GI, à sa demande, tout document utile à son intervention (notamment toutes pièces et accès au système informatique dans la mesure où cela est utile à l'exécution de l'investigation), le GI peut difficilement exiger des employeur-euse-s la remise des informations nécessaires pour apprécier la situation, voire décider d'une autosaisine si nécessaire.

LE CLASSEMENT APRÈS INSTRUCTION PRÉLIMINAIRE (ART. 19A RCTH)

Le GI peut procéder à une instruction préliminaire. Il entend la personne plaignante, la personne mise en cause ainsi que les témoins qu'il juge utiles (art. 19a RCTH, al. 1) et organise généralement les auditions dans l'ordre suivant :

- la partie plaignante (elle peut exceptionnellement ne pas être entendue de manière formelle si sa plainte écrite est suffisamment détaillée, comme constaté dans l'un des dossiers audités) ;
- la partie mise en cause ;
- les témoins (si nécessaire, pour avoir une meilleure vision du problème, certains témoins de la partie plaignante peuvent être entendus avant la personne mise en cause) ;

- la partie mise en cause et/ou la partie plaignante est réentendue si de nouveaux éléments sont apparus au cours de l’investigation.

Cette organisation susmentionnée est adéquate. Elle permet notamment d’entendre les personnes mises en cause sans attendre la fin de l’instruction, de les confronter aux allégations et leur donne la possibilité de se positionner, ce qui est positif et répond à leur droit de se défendre.

Le GI entend dans ce cadre la partie plaignante et la partie mise en cause et un nombre restreint de témoins. Si les faits ainsi recueillis lors de l’instruction préliminaire ne permettent pas de conclure que « les conditions du harcèlement ne sont manifestement pas réalisées », le GI poursuit l’instruction par l’ouverture d’une investigation formelle pour compléter la démarche, notamment par l’audition de témoins supplémentaires désignés par les parties ou déterminés par le GI.

Si, au terme de cette enquête préliminaire, le GI conclut que les conditions du harcèlement ne sont manifestement pas réalisées, il informe le-la plaignant-e du classement de la plainte sans suite, au plus tard trente jours après avoir été saisi (art. 19a al. 2 RCTH). Dans le cas contraire, il ouvre une investigation formelle.

Cet article, introduit dans le RCTH en 2010, a pour but d’autoriser le GI à classer une affaire lorsqu’elle ne ressort manifestement pas du harcèlement sans avoir à mener une procédure complète d’investigation, aboutissant à la rédaction d’un rapport. Une telle possibilité est judicieuse pour éviter à toutes les parties une procédure lourde et pour permettre au GI d’économiser des ressources.

Le GI estime effectuer des instructions préliminaires dans environ 90 % des cas, en particulier lors de plaintes de harcèlement psychologique ; il passe en effet plus facilement directement à l’ouverture d’une investigation dans des situations de harcèlement sexuel. L’audit des dossiers sélectionnés confirme qu’une instruction préliminaire est réalisée quasiment dans tous les cas.

LES AUTRES MOTIFS DE CLASSEMENT SANS SUITE

Comme le révèle l’examen des statistiques 2015-2018, une plainte pour harcèlement peut également être classée à la suite du départ de la personne mise en cause. Le GI indique néanmoins que le départ d’une des parties ne conduit pas d’office à l’arrêt de la procédure. Il est nécessaire que le-la plaignant-e le demande ou que celle-ci soit devenue sans objet. Ce cas de figure n’est pas défini par le RCTH. Le retrait de la plainte par son auteur-e constitue également un motif possible de classement. La poursuite de l’investigation dans un tel cas s’apparenterait à une autosaisine du GI (cf. chapitre 7.2 ci-dessus).

DES INVESTIGATIONS COMPLÈTES INUTILES ÉVITÉES

L’examen des statistiques 2015-2018 montre que sur les 57 plaintes reçues (ACV et mandats externes) par le GI, seules 24, soit moins de la moitié, ont fait l’objet d’une ouverture d’investigation donnant lieu à la rédaction d’un rapport (les statistiques ne sont pas disponibles pour les entités affiliées). La majorité des dossiers a donc été classée avant (art. 19 RCTH) ou après une instruction préliminaire en raison du fait que les conditions du harcèlement n’étaient manifestement pas réalisées (art. 19a RCTH). Ces chiffres semblent démontrer le bien-fondé du recours systématique par

le GI à une instruction préliminaire et le caractère efficient d'une telle démarche (charge de travail évitée pour des situations qui ne relèvent manifestement pas du harcèlement).

DES INFORMATIONS À EXPLOITER

En l'absence de statistiques établies en la matière, il n'est pas possible de connaître le nombre et la proportion de plaintes classées immédiatement car infondées, téméraires ou choquantes (art. 19 RCTH) et de plaintes classées à l'issue d'une instruction préliminaire qui a conclu que les conditions de harcèlement n'étaient pas réunies (art. 19a RCTH). Il n'est ainsi pas possible de se rendre compte des raisons justifiant le classement (ex. : plaintes abusives, méconnaissance de la définition du harcèlement). Cela ne permet pas non plus d'avoir une vision de l'ampleur réelle de la charge de travail que représentent les investigations (celles classées d'office nécessitent beaucoup moins de temps que celles s'arrêtant à l'issue de l'enquête préliminaire ou encore que celles faisant l'objet d'une investigation complète).

7.4. INVESTIGATION FORMELLE

LA CONVOCATION DES PARTIES ET LE DÉFAUT D'UNE PARTIE (ART. 20 ET 21 RCTH)

Une fois l'instruction ouverte, le GI doit convoquer dans les plus brefs délais les parties, à savoir la ou les personnes plaignantes et la ou les personnes mises en cause et informer l'autorité d'engagement concernée de l'ouverture de l'investigation (art. 20 al.1 RCTH). Si une instruction préliminaire a été menée, les parties ont généralement déjà été entendues et ne sont pas convoquées une nouvelle fois.

Les personnes mises en cause sont convoquées par téléphone en leur indiquant qu'une plainte pour harcèlement a été reçue et que des allégations les concernant ont été émises, sans toutefois préciser qu'elles sont mises en cause afin d'éviter qu'elles aient l'impression d'être accusées avant que l'instruction ait été menée. Les parties peuvent se faire accompagner (art. 20 al. 2 RCTH), mais le GI ne les informe de ce droit que si elles le demandent. Pour plus de transparence, il serait souhaitable que les parties reçoivent d'office et formellement des informations sur leurs droits et devoirs et sur le déroulement de la procédure d'investigation.

Si la personne plaignante ne se présente pas, elle est réputée renoncer à sa plainte, sauf empêchement majeur signifié et motivé au plus tard 10 jours après la date prévue de l'audition. La ou les personnes mises en cause ont quant à elles l'obligation de répondre à la convocation du GI (art. 21, al. 2 RCTH). Si elles ne se présentent pas, le GI le signale immédiatement à l'autorité d'engagement qui prend, le cas échéant, les mesures adéquates. Il indique toutefois que les personnes mises en cause répondent en règle générale à l'obligation qui leur est faite de se présenter.

L'INSTRUCTION (ART. 22 RCTH, AL. 1, 2, 3 ET 5)

Choix et convocation des témoins

La preuve de l'existence de harcèlement psychologique ou sexuel est difficile à apporter ; celle-ci peut n'être confirmée que par un faisceau d'indices convergents, auquel les déclarations de témoins contribuent de manière importante. Il s'agit donc de les sélectionner en fonction de leur apport à l'établissement probant des faits.

Lors de leur premier entretien avec le GI, les parties (personnes mises en cause et personnes plaignantes) ainsi que l'autorité d'engagement peuvent désigner des témoins, en les hiérarchisant. S'il l'estime nécessaire, le GI peut également décider d'entendre d'autres personnes; il indique notamment convoquer dans tous les cas le·la supérieur·e direct·e et/ou le·la responsable RH.

S'il y a eu instruction préliminaire, certains témoins ont déjà été entendus ; leurs déclarations n'ayant pas permis d'écartier l'éventualité du harcèlement, au moment de l'investigation, d'autres personnes sont auditionnées afin d'établir les faits. A la fin de l'instruction, les parties et l'autorité d'engagement ont la possibilité, dans le cadre de mesures d'instructions complémentaires, de requérir l'audition de témoins supplémentaires.

Le GI s'efforce de convoquer suffisamment de témoins pour obtenir les informations nécessaires et veille à l'équité entre les parties en sélectionnant approximativement le même nombre de témoins pour chacune d'entre elles. Attaché à juste titre au principe d'économie, il veille à sélectionner les témoins susceptibles d'apporter des éléments nouveaux ou importants.

Ces principes ont été respectés dans les dossiers audités. Toutefois, d'une manière générale, plus d'explications pourraient figurer dans les dossiers et dans les rapports sur les critères de sélection – ou de non-sélection – des témoins, notamment pour démontrer aux parties que le GI a veillé à l'équité de traitement et sélectionné les témoins avec attention.

Conformément à l'art. 22 al. 1 RCTH, les témoins ont l'obligation de se présenter. Comme cela a été le cas dans un des dossiers audités, la venue des témoins peut par exemple être freinée par la distance géographique, mais, selon le GI, les témoins respectent généralement cette obligation.

Auditions

Les auditions sont menées par un·e responsable de l'investigation, assisté·e d'une deuxième personne qui prend le procès-verbal.

Les questions posées lors des entretiens avec les parties et les témoins doivent permettre au GI de récolter des témoignages qui visent à confirmer l'existence de harcèlement, ou au contraire à l'écartier. Il importe que les réponses aux questions donnent une image la plus complète possible des agissements pour déterminer s'ils peuvent être qualifiés de harcèlement, notamment en fonction de leur fréquence et de leur durée s'agissant du harcèlement psychologique. Les déclarations des personnes entendues sont reformulées dans des procès-verbaux signés par elles-mêmes directement à l'issue de l'entretien, conformément à l'art. 22, al. 3 RCTH.

Dans les dossiers audités, le plus souvent, un canevas est utilisé pour poser les mêmes questions à tous les témoins sur la base des faits allégués par la personne plaignante dans le but de les confirmer ou infirmer. Les dires des parties et des différents témoins sont recoupés dans le but de faire émerger la réalité des faits. Des questions plus générales sont également posées sur le climat de travail, ou encore sur le style de management ou d'autres conflits s'étant produit dans l'équipe.

Même si les témoins répondent à l'obligation de se présenter, rien ne les oblige à s'ouvrir et à témoigner. Les propos des témoins peuvent être influencés par différents facteurs (loyauté, appartenance à des « clans », craintes...), ce qui complique l'analyse. Le GI indique que certains témoins, au départ réfractaires, se décident à parler lors de l'audition. Dans d'autres cas, il ne parvient pas à obtenir les informations nécessaires. Dans l'un des dossiers audités, en raison d'un contexte particulier, les personnes qui ont accepté de témoigner affirmaient que tout allait bien, mais le GI a eu l'impression que beaucoup de choses n'ont pas été dites et il n'a finalement pas pu tirer grand-chose des entretiens.

Tenue des dossiers d'investigation

Pour chaque investigation, le dossier doit comprendre tous les procès-verbaux des auditions signés par les personnes entendues ainsi que les différentes pièces reçues, dont le nombre peut être relativement important selon les cas.

La lecture des dossiers audités montre qu'il serait utile de préciser la qualité des personnes entendues (plaignant-e, mis-e en cause, témoin cité par la personne plaignante ou mise en cause, représentant-e de l'autorité d'engagement) afin de faciliter la compréhension des personnes qui peuvent le consulter à la fin de l'instruction (parties, autorité d'engagement et tribunaux en cas de procès ultérieur) et mettre les témoignages en perspective.

Accès aux dossiers en cours de procédure

L'art. 24 al. 2 RCTH stipule que les parties et l'autorité d'engagement sont autorisées à consulter le dossier que lorsque l'instruction est terminée. La règle est la même pour les investigations pour des entités affiliées. En pratique, le GI autorise toutefois la consultation du dossier constitué des procès-verbaux et des pièces par les parties à tout moment en cours de procédure. En outre, sur leur demande ou celle de leur avocat, il leur adresse une copie de ces documents. Cette pratique a été adoptée en 2011 suite à un avis de droit du Service juridique et législatif (SJL) de l'Etat de Vaud qui relève notamment que « d'après la jurisprudence et la doctrine, le droit de consulter le dossier représente un aspect crucial du droit d'être entendu. [...] Le droit de consulter un dossier ne peut être restreint qu'en présence d'un intérêt public ou privé prépondérant ou si l'instruction de la cause l'exige. [...] Par conséquent, le droit de consulter le dossier ne saurait être refusé dans son principe. » Le droit de consultation, une fois l'instruction terminée, inscrit dans le RCTH, doit donc être modifié.

LA PROTECTION DES PERSONNES PLAIGNANTES ET DES TÉMOINS (ART. 22 AL. 4 ET ART. 23 RCTH)

Le RCTH stipule à l'art. 22 al. 4 que lorsque la situation l'exige, le GI veille à assurer la protection des témoins, en prenant les mesures opportunes et à l'art. 23 que les personnes plaignantes ainsi que les éventuels témoins ne doivent subir aucun préjudice du fait de leur démarche ou de leur déposition.

La protection n'est pas conférée à la personne qui agit dans l'intention de nuire. A relever que la protection de la personne mise en cause, qui peut être exemptée de tout reproche à l'issue d'une investigation, n'y figure pas, alors qu'elle peut également souffrir des conséquences d'une investigation.

Sans protection des parties et des témoins, la crainte de mesures de rétorsion peut constituer un frein majeur aux témoignages et par conséquent à la vérification des faits allégués nécessaire à l'efficacité de l'enquête. La Cour a examiné dans quelle mesure la protection mentionnée dans le RCTH est assurée.

Non-anonymisation des pièces du dossier et du rapport

Les noms des personnes entendues figurent en toutes lettres dans les dossiers, ce qui rend leur protection difficile, surtout lorsque la personne mise en cause est un-e supérieur-e hiérarchique, car il-elle a accès à tous les procès-verbaux et pièces du dossier. Pour réduire ce problème, les propos figurant dans le rapport ne doivent pas forcément mentionner le nom des témoins qui les ont rapportés ; cette façon de faire a d'ailleurs été pratiquée dans l'un des rapports audités où les noms des témoins étaient mentionnés, mais les citations reprises n'étaient pas nominatives.

Le GI estime qu'une anonymisation risque de créer de la paranoïa, les personnes concernées cherchant de toute manière à savoir qui a émis quel témoignage. Il considère que cela n'empêche pas les témoins de parler et qu'au contraire, s'ils-elles pouvaient rester anonymes, le risque existe qu'ils-elles s'écartent de la réalité et cela pourrait être contreproductif. L'examen des dossiers audités montre toutefois que la distribution de procès-verbaux et pièces non anonymisés peut générer des craintes de la part des parties et des témoins et est susceptible d'entraver l'établissement des faits. Cela risque d'engendrer des effets collatéraux susceptibles de nuire à l'atmosphère de travail, alors que le but inverse est poursuivi.

Risque de diffusion d'informations

L'examen des dossiers audités a également montré que durant la période où se déroulent les entretiens, les parties et/ou les témoins échangent des informations à propos de l'investigation, ce qui occasionne un risque de collusion. Par ailleurs, l'absence d'anonymisation des éléments figurant au dossier expose les personnes impliquées à la révélation de leurs propos (p. ex. : extraits des déclarations des parties et des témoins, citant parfois des personnes non entendues dans le cadre de l'enquête) et d'informations personnelles sensibles les concernant. La diffusion d'informations est d'autant plus problématique lorsque l'une des parties distribue le rapport reçu, ou en diffuse des extraits publiquement par voie de presse, ce qui a été le cas dans deux des dossiers audités.

Le GI indique demander aux personnes auditionnées de rester discrètes à propos de l'affaire en cours d'investigation, mais de manière généralement informelle. Dans l'un des dossiers audités, lors de l'envoi des copies des procès-verbaux et pièces, il a néanmoins expressément demandé à la personne mise en cause de traiter ces documents de manière strictement confidentielle.

Par le passé, le GI émettait des rapports en imprimant les noms des destinataires en filigrane pour pouvoir identifier la source d'éventuelles fuites. Il a toutefois estimé que cela ne s'avérait pas utile et a abandonné cette pratique.

Mesures opportunes visant à protéger les parties et les témoins

La diffusion des procès-verbaux d'audition, des pièces et du rapport ne pouvant être entièrement empêchée, des mesures doivent être prises pour protéger au besoin les parties et témoins de tout préjudice, conformément aux exigences du RCTH. Compte tenu de sa position externe, le GI peut difficilement prendre directement des mesures de protection, mais il peut soutenir l'autorité d'engagement dans ce sens.

A titre d'exemple, le règlement applicable au GDC de Genève qui préconise, à l'instar du RCTH, de prendre des mesures opportunes pour protéger les parties et les témoins, est complété d'un document intitulé « Recommandations concernant la mise en œuvre des mesures de protection du RPPers ». Ce document comprend un processus d'alerte du GDC dont les grandes lignes sont les suivantes. Informé par la personne concernée que son contexte s'est péjoré, le GDC évalue, sur base de critères, l'ampleur de la péjoration alléguée. Avec l'accord de la personne concernée, il consulte la Direction des RH, puis transmet par écrit une recommandation de mesures de protection à l'autorité d'engagement, après avoir obtenu l'accord de la personne qui accepte que des éléments concrets motivant cette recommandation soient révélés. L'autorité d'engagement est responsable de la mise en œuvre des mesures de protection qui comporte plusieurs étapes et dont le caractère urgent est pris en compte. Les mesures de protection peuvent consister, par exemple, en un déplacement provisoire, en un changement de bureau, d'horaires, de rattachement hiérarchique. Un suivi de l'efficacité des mesures est assuré par la Direction des ressources humaines qui doit évaluer la pertinence de leur maintien à long terme. Une liste de mesures de protection pouvant être prises par l'autorité d'engagement est annexée.

LA FIN DE L'INSTRUCTION ET LES DÉTERMINATIONS (ART. 24 ET 24A RCTH)

Selon l'art. 24 RCTH, lorsqu'il considère l'instruction terminée, le GI doit en informer, par avis écrit, les parties et l'autorité d'engagement concernée. Celles-ci disposent alors d'un délai de dix jours pour consulter le dossier et requérir toutes autres mesures d'instruction complémentaires qu'elles jugent utiles. Le GI décide, seul et de manière définitive, de donner suite ou non aux mesures d'instruction complémentaires requises. Une fois l'instruction définitivement close, les parties et l'autorité d'engagement disposent d'un délai de trente jours pour se prononcer par écrit sur les éléments du dossier.

L'examen des dossiers concernant l'ACV et les affiliés confirme que le processus prévu est effectivement suivi par le GI, à l'exception de la consultation du dossier qui n'a pas lieu uniquement lorsque l'instruction est terminée, mais déjà au cours de celle-ci, comme déjà mentionné précédemment. Dans le cas des mandats, le processus varie en fonction de ce qui a été convenu avec le-la mandant-e.

LE RAPPORT (ART. 25 RCTH)

Une fois échu le délai accordé aux parties pour faire part de leurs déterminations, le GI doit établir, dans les meilleurs délais, un rapport contenant l'exposé des faits, donner son appréciation sur l'existence ou non du harcèlement et indiquer le ou les auteurs identifiés.

Exposé des faits

Clarté des rapports

Dans l'ensemble, les rapports des dossiers audités sont bien structurés et rédigés, les faits sont expliqués de manière claire. La chronologie des événements, retracée sur la base des divers entretiens et pièces du dossier, donne une vue d'ensemble de la situation conflictuelle telle que décrite par les parties et les témoins.

Les éléments retenus et reproduits dans le rapport

Pour se positionner, le GI doit évaluer la crédibilité des différents témoins entendus (en fonction de leur relation avec les parties), mais aussi celle des propos rapportés eux-mêmes : en principe, seuls les faits directement constatés par les témoins doivent être pris en considération³¹. Les témoignages indirects ne sont cependant pas nécessairement exclus pour établir des actes de harcèlement³².

De par sa nature, une investigation est susceptible de faire apparaître certaines critiques sur la personnalité, les compétences et les comportements des personnes concernées. La lecture des rapports d'investigation montre que le GI pèse ses mots et est attentif au contenu des rapports, ce qui est particulièrement important du fait qu'ils ne sont pas anonymisés. L'examen des dossiers sélectionnés a toutefois mis en évidence les éléments suivants :

- Poids de l'examen de la qualité des prestations des plaignant-e-s lorsque l'accusation de harcèlement psychologique découle de reproches formulés à leur encontre

Lorsque l'accusation de mobbing découle de reproches formulés par la personne mise en cause à l'encontre des compétences professionnelles du ou de la plaignant-e, le caractère fondé ou non de ces reproches est un élément déterminant pour établir s'il s'agit de remarques justifiées dans le cadre du travail ou s'il y a harcèlement. Le GI les examine ainsi les uns après les autres, et analyse la légitimité ou l'aspect abusif de chaque reproche allégué. Par effet de cumul, la part du rapport consacrée à l'examen de la qualité des prestations de la personne peut s'avérer importante. Une synthèse de l'analyse du GI quant aux différents reproches permettrait d'atténuer cet effet. A contrario, l'examen des autres aspects constitutifs de harcèlement, tels que la manière et les circonstances dans lesquelles sont effectués les reproches, ressort peu des rapports.

- Appréciations sur des personnes externes à l'investigation

L'examen des dossiers a montré que les rapports peuvent contenir des informations voire des opinions portant sur des conflits concernant d'autres personnes que celles parties à l'investigation. Ces personnes n'ayant pas l'occasion d'en prendre connaissance ni de se défendre, la mention de ces éléments dans les rapports, mais également dans les procès-verbaux d'auditions, est problématique dès lors que ces documents peuvent être consultés par les parties et les tribunaux. Même si, durant l'investigation, le GI récolte des informations lui permettant d'analyser globalement la situation, le

³¹ Art. 169 du Code de procédure civile suisse : « Toute personne qui n'a pas la qualité de partie peut témoigner sur des faits dont elle a eu une **perception directe**. »

³² TF, 27 mai 2009, 1C_418/2008 du, c. 2.2.4

rapport devrait se limiter aux faits visant à confirmer ou non les allégations de harcèlement, et ne pas comprendre des détails non essentiels à cette analyse.

- Informations sur les comportements inadéquats relevés

Même si l'art. 14 RCTH définit que le but d'une investigation est de « déterminer si les éléments constitutifs du harcèlement sont réalisés », dans plusieurs rapports, le GI va au-delà de la description des faits pouvant relever du harcèlement et se prononce également sur la situation générale et le climat de travail, ce qui permet de comprendre le déroulement des faits et de les replacer dans leur contexte. Cela participe à l'analyse pour confirmer l'existence ou non de harcèlement. C'est ainsi que des comportements inadéquats, n'entrant pas dans la définition stricte du harcèlement, de même que des manquements de la hiérarchie (qui n'a pas pris les mesures adéquates de protection des collaborateur-trice-s), peuvent être constatés par le GI au cours de ses investigations. Ces éléments sont décrits dans certains rapports d'investigation, mais pas dans d'autres alors que cela fournit des indications pour apprécier la gravité de la situation.

Appréciation sur l'existence ou non du harcèlement

Le rapport d'investigation doit conclure à l'existence ou non du harcèlement et identifier, le cas échéant, son ou ses auteur-e-s. Le GI indique suivre la jurisprudence et adapter en conséquence ses bases de référence pour apprécier la situation. Dans sa conclusion générale, le GI se prononce sur le fait que les éléments ne sont pas suffisants pour fonder un constat de harcèlement ou au contraire que les éléments constitutifs de harcèlement sont réalisés.

Dans le cadre d'une plainte pour harcèlement, les allégations des parties sont évaluées, chacune individuellement, à la lumière des pièces fournies et des différents témoignages. Après analyse, le GI se positionne en acceptant ou rejetant chacun des allégués. Il complète ensuite son rapport par une rubrique « examen des allégations sous l'angle du harcèlement » en mentionnant si, selon lui, les conditions du harcèlement sont ou ne sont pas réunies. Dans ce dernier cas, il exclut le harcèlement.

En ce qui concerne le harcèlement psychologique, la jurisprudence du Tribunal fédéral le définit comme « un enchaînement de propos et/ou d'agissements hostiles, répétés fréquemment pendant une période assez longue, par lesquels un ou plusieurs individus cherchent à isoler, à marginaliser, voire à exclure une personne sur son lieu de travail [...]. La victime est souvent placée dans une situation où chaque acte pris individuellement [...] peut être considéré comme supportable alors que l'ensemble des agissements constitue une déstabilisation de la personnalité, poussée jusqu'à l'élimination professionnelle de la personne visée ». Le Tribunal fédéral a par ailleurs indiqué « qu'il résulte des particularités du mobbing que ce dernier est généralement difficile à prouver, si bien qu'il faut éventuellement admettre son existence sur la base d'un faisceau d'indices convergents »³³.

On ne saurait perdre de vue que chaque situation de plainte pour harcèlement psychologique s'inscrit dans un contexte d'enchaînement de propos et/ou d'épisodes hostiles répétés fréquemment pendant une période assez longue. En conséquence, le bien-fondé d'un grief doit non seulement être apprécié en soi, mais aussi impérativement dans le contexte de l'enchaînement de propos et/ou d'épisodes hostiles de collaboration. Il peut arriver qu'un grief porte sur un comportement répétitif

³³ TF 8C_41/2017 du 21 décembre 2017, c. 3.5

(par exemple, reproches professionnels injustifiés, moqueries, humiliations devant des tiers), or il peut aussi s'agir à chaque fois de comportements différents de harcèlement, mais cependant fréquents et d'une certaine durée. Des actes ou paroles isolées de nature différente, mais se produisant fréquemment et pendant une certaine durée peuvent ainsi être constitutifs de mobbing. Vérifier de manière segmentée que, pour chaque grief, les conditions jurisprudentielles cumulées du harcèlement moral sont réunies pour reconnaître l'existence de mobbing engendre un risque de surinterprétation des exigences de la jurisprudence fédérale. L'analyse de la situation globale telle que préconisée par la jurisprudence (appréciation d'ensemble et en tenant compte du fait que les exemples invoqués peuvent être révélateurs d'une attitude générale³⁴) ne ressort pas suffisamment des conclusions des rapports du GI.

Par ailleurs, vu la difficulté d'apporter la preuve du mobbing, la jurisprudence du Tribunal fédéral donne la possibilité d'admettre son existence sur la base d'indices convergents et probants³⁵ et souligne également la nécessité de tenir compte des effets des agissements sur la personne concernée qui sont déterminants, plus que l'intention subjective du harceleur³⁶, ce qui n'est pas suffisamment explicité dans les analyses du GI en regard de la jurisprudence fédérale.

Transmission du rapport

Une fois le rapport établi, le GI doit le transmettre aux parties, ainsi qu'à l'autorité d'engagement (art. 25 RCTH). Le RCTH ne prévoit pas que les parties, qui ont pu, au cours de l'investigation, demander des mesures d'instruction complémentaires et se prononcer sur les éléments du dossier (art. 24 et 24a RCTH), soient invitées à se prononcer sur l'analyse du GI et sur les conclusions à propos de l'existence du harcèlement ou non.

Il appartient ainsi à l'autorité d'engagement d'assurer le respect du droit des parties à être entendues sur le rapport.

Appui à la décision de l'autorité d'engagement

Il serait souhaitable, au vu de son expertise, que le GI offre un appui à l'autorité d'engagement dans la détermination des suites à donner au rapport et dans le rétablissement d'un climat de travail sain. Dans ce but, le GI pourrait proposer des séances de sensibilisation et transmettre des recommandations sur les mesures à prendre par l'autorité d'engagement, consistant notamment à réaffirmer un message de « tolérance zéro » vis-à-vis du harcèlement, à communiquer aux collaborateur-trice-s les sanctions prévues et à recadrer immédiatement les comportements inadéquats. Bien que cela ne soit pas prévu par le RCTH, certains rapports du GI contiennent des recommandations d'ordre général visant à rétablir un climat de travail sain. Dans un des dossiers audités, elles visaient l'auteur d'une plainte en recommandant son transfert ce qui, selon le GI, ne lui a pas porté préjudice³⁷, mais au contraire l'a soulagé. Le GI ne formule en revanche jamais de

³⁴ TF 4A_680/2012 du 7 mars 2013, c.5.5

³⁵ Rémy Wyler, Droit du travail, Berne : Stämpfli, 2014

³⁶ TF 8C_41/2017 du 21 décembre 2017, c. 3.6.2

³⁷ Art. 23 al. 1 RCTH : Les personnes plaignantes [...] ne doivent subir aucun préjudice du fait de leur démarche [...].

recommandations concernant les auteur-e-s de harcèlement, car l'autorité d'engagement reste seule responsable de l'application de sanctions.

7.5. DÉCISION DE L'AUTORITÉ D'ENGAGEMENT

LA DÉCISION D'ADHÉSION AUX CONCLUSIONS DU RAPPORT DU GI

Dès réception du rapport définitif, l'autorité d'engagement dispose d'un délai de dix jours pour indiquer par écrit aux parties si elle adhère ou non, totalement ou partiellement, aux conclusions du rapport. En cas de non-adhésion ou d'adhésion partielle aux conclusions du rapport, l'autorité d'engagement est tenue de motiver sa décision (art. 26 al. 1 RCTH). Le GI indique qu'il reçoit bien, pour sa part, la décision de l'autorité d'engagement, parfois après lui avoir envoyé un rappel.

Selon le GI, ses conclusions du GI ont toujours (à une exception près) été acceptées par l'autorité d'engagement, ce qu'il considère comme un indicateur positif du travail effectué. Cette appréciation est à nuancer par le fait que, la plupart du temps, les investigations sont menées à la demande de l'autorité d'engagement qui accorde toute sa confiance à l'expert que représente le GI.

La décision de l'autorité d'engagement peut être contestée auprès du Tribunal de prud'hommes de l'ACV (art. 26 al.2 RCTH). En cas de recours, le GI est généralement appelé à témoigner. Le GI indique n'avoir, jusqu'ici, jamais été « déjugé » par les Tribunaux et estime que cela constitue un bon indicateur de la qualité de ses appréciations.

LES MESURES PRISES VIS-À-VIS DU OU DES AUTEUR-E-S DU HARCÈLEMENT (ART 26 AL. 3 RCTH)

L'art. 26 al. 3 précise que vis-à-vis des auteur-e-s de harcèlement, l'autorité d'engagement peut prendre des mesures en application de la loi du 12 novembre 2001 sur le personnel. En outre, à l'al. 4, il est mentionné que « la loi sur la responsabilité de l'Etat, des communes et de leurs agents ainsi que l'art. 7 du règlement général de la loi sur le personnel sont réservés, s'agissant du préjudice du collaborateur victime de harcèlement ». L'autorité d'engagement est seule compétente en la matière. Le GI observe que les services n'agissent pas tous avec la même sévérité (déplacement de la ou des personnes sans autre sanction, avertissement ou licenciement, parfois immédiat) en cas de harcèlement avéré.

Contrairement à ce que prévoit par exemple le règlement du GDC de Genève³⁸, l'autorité d'engagement n'a pas à informer la personne plaignante et le GI de ces mesures et de l'existence d'éventuels recours. Si le GI indique qu'il arrive fréquemment que l'autorité d'engagement s'interroge au sujet de mesures à prendre et demande conseil au GI, ce dernier dit n'être informé qu'exceptionnellement des mesures prises par l'autorité d'engagement. Or, cette information est

³⁸ Le règlement genevois, qui contient un article similaire, ajoute que lorsque des décisions ou sanctions sont prises à la suite des faits dénoncés, elles sont portées à la connaissance de la personne plaignante. De plus, l'autorité d'engagement informe le GDC de leur existence et, à l'expiration du délai de recours de 30 jours, lui en adresse une copie intégrale, en mentionnant si ces décisions ou mesures ont fait ou non l'objet d'un recours (art. 30 al. 3 à 5 RPPers).

indispensable dans le cas où les personnes concernées le contacteraient à nouveau et pour la mise à jour de la base jurisprudentielle utilisée. Elle lui serait également utile dans le cadre de l'élaboration de son programme de prévention et d'information.

LES MESURES PRISES POUR RÉTABLIR UN CLIMAT DE TRAVAIL SEREIN

Le RCTH ne traite pas spécifiquement des mesures à prendre par l'autorité d'engagement pour rétablir un climat de travail serein à l'issue d'une investigation. En vertu du devoir de protection des employeurs, l'autorité d'engagement doit néanmoins d'une part gérer les situations conflictuelles, d'autre part assurer un climat de travail et donc prendre, le cas échéant, les mesures nécessaires.

Gestion de la situation conflictuelle

Une situation qui n'est pas qualifiée de harcèlement à l'issue de l'investigation est néanmoins une situation qui ne se trouve pas réglée par le fait même de l'investigation. Suite à la procédure, le climat de travail peut s'être détérioré à un tel point que la collaboration entre les parties concernées peut difficilement être poursuivie sereinement. Enfin, même en l'absence de harcèlement confirmé, l'investigation met souvent à jour des comportements inappropriés qui demandent des mesures correctrices et/ou des sanctions, voire des mesures de réorganisation du service. Il importe par conséquent que l'autorité d'engagement ne considère pas l'affaire comme classée avec le rapport d'investigation, mais prenne des mesures pour régler la situation. A moins que l'autorité d'engagement le demande, le GI n'est pas impliqué dans la gestion de la situation ni informé des mesures prises.

Rétablissement d'un climat général de travail serein

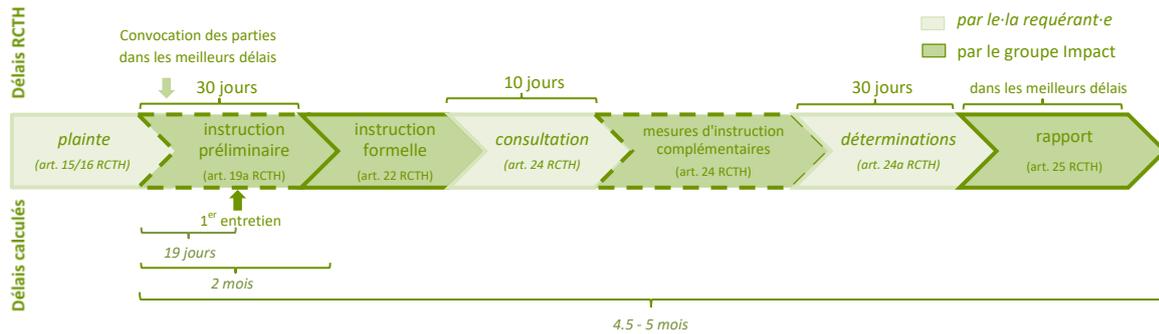
Une investigation entraîne de fortes perturbations dans le service concerné, qui est souvent divisé en camps. Il faut de la détermination pour parvenir à recouvrer une saine ambiance et parfois une réorganisation du service devra être envisagée.

A la suite d'une investigation, il arrive que l'autorité d'engagement ou les RH demandent au GI de faire une présentation à l'équipe ou aux cadres, avec la possibilité de poser des questions, afin de les aider à identifier et à traiter adéquatement les conflits et les situations de harcèlement au travail et expliquer le comportement à adopter lorsque ce type de problème survient. Pour rétablir un bon climat de travail, une telle intervention du GI à ce stade paraît pertinente, mais cela reste rare.

7.6. DURÉE DES PROCÉDURES D'INVESTIGATION

Le GI ne tient pas de statistique des délais de traitement de ses dossiers. Il a néanmoins fourni à la Cour des données pour la période 2015-2018 relatives à certaines étapes de la procédure, pour les dossiers d'investigation concernant l'ACV et les mandats externes ponctuels (mais pas pour les entités affiliées). L'analyse a été complétée par les délais observés dans 16 dossiers audités, dont 11 ayant donné lieu à un rapport, traités par le GI entre 2013 et 2017. Sur cette base, la Cour a pu établir les délais effectifs moyens (en vert dans la figure ci-dessous) de la tenue du premier entretien formel, le classement sans suite des investigations et l'établissement du rapport d'investigation.

Figure 5 : Délais calculés sur la base des statistiques 2015-2018



Source : Cour des comptes

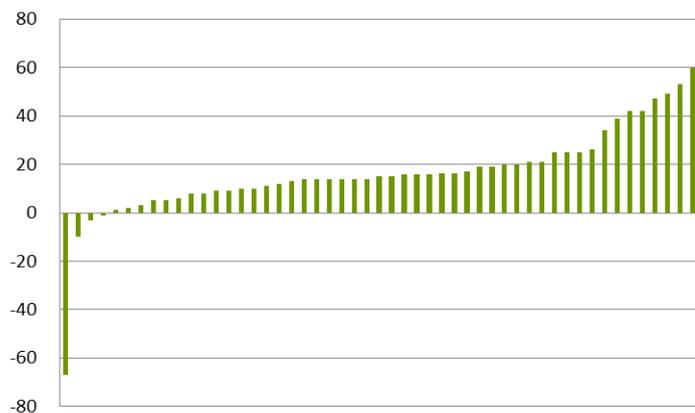
LA TENUE DU PREMIER ENTRETIEN FORMEL

Entre 2015 et 2018, 57 demandes d'investigations ont été recensées ; dans 9 situations, les plaintes ont été classées sans entretien. Les délais ont été calculés pour les 48 situations restantes.

Pour quatre de ces situations, la date du premier entretien est antérieure au dépôt de la plainte. Une telle situation se produit lorsque l'entretien informel précédant la plainte a été jugé suffisamment complet pour ne pas nécessiter un entretien formel. Dans un tel cas, le GI indique joindre au dossier, avec l'accord de la personne plaignante, le procès-verbal de l'entretien informel, ce qui permet d'éviter de lui poser les mêmes questions une seconde fois.

Pour les autres situations (44), le premier entretien « formel » s'est déroulé en moyenne 19 jours après le dépôt de la plainte écrite. Pour environ la moitié d'entre elles (23), l'entretien a eu lieu dans les 15 jours qui ont suivi la plainte. Dans les cas restants (21), les délais s'échelonnaient entre 16 et 60 jours.

Figure 6 : Nombre de jours prise de contact – 1^{er} entretien pour investigations 2015-2018



Source : Cour des comptes, sur base des données fournies par le GI

LE CLASSEMENT DES INVESTIGATIONS

Lorsque le GI procède à une instruction préliminaire, il doit informer le-la plaignant-e, le cas échéant, du classement de l'affaire sans suite au plus tard 30 jours après avoir été saisi (art. 19a al.2 RCTH). Il doit donc achever son instruction préliminaire dans un délai d'un mois.

L'analyse des statistiques 2015-2018 des 25 plaintes classées au sens de l'art. 19 ou 19a RCTH après un ou plusieurs entretiens (ACV et mandats externes) révèle que le délai règlementaire pour réaliser une investigation préliminaire est presque systématiquement dépassé. En excluant les 8 dossiers

classés sans entretien, la durée moyenne entre le dépôt de plainte et son classement a été de 2 mois, ce qui représente le double du délai règlementaire. Les informations disponibles ne permettent pas de déterminer si ce délai est dû au manque de disponibilité des parties et des témoins convoqués ou au temps de traitement du dossier par le GI.

L'ÉTABLISSEMENT DU RAPPORT D'INVESTIGATION

Le GI estime qu'une investigation correspond à environ 200 heures de travail (3 mois minimum)³⁹, mais cela est très variable et dépend principalement du nombre de personnes entendues. Sur la période 2015-2018 (24 investigations ACV et mandats externes), l'émission du rapport a pris en moyenne 5 mois depuis le dépôt de la plainte.

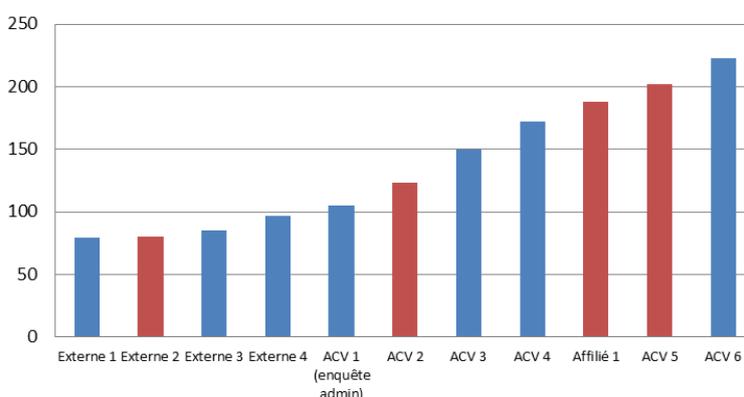
Il convient de souligner que la durée des investigations n'est pas entièrement dépendante du GI. D'abord la disponibilité des témoins et les délais de transmission des pièces par les parties peuvent ralentir la procédure. De plus, le règlement impose à deux reprises des délais pour permettre aux parties de se déterminer sur l'instruction avant l'établissement du rapport (total 40 jours) et il arrive que des prolongations de ces délais soient accordées. Enfin, les éventuelles demandes d'instructions complémentaires ont pour effet de rallonger les procédures ; le GI indique que les parties et leurs avocats utilisent parfois ces moyens dans le but de retarder le moment de la sortie d'un rapport qui ne leur serait pas favorable et d'éventuelles sanctions.

Pour les 11 dossiers audités ayant conduit à la rédaction d'un rapport (période 2013-2017, ACV, mandats externes et affiliés), les rapports concernés ont été émis en moyenne après 4 mois et demi (entre 2 mois et demi et 7 mois et demi).

Pour cette sélection de dossiers, il apparaît que les délais des 4 enquêtes externes sont inférieurs à ceux des investigations menées pour les différents services de l'ACV et d'une entité affiliée.

N'effectuant pas lui-même de contrôle sur les délais de ses procédures, le GI ne peut pas déterminer précisément les raisons de cette différence, mais il estime que cela est lié à la taille des entités externes et au nombre d'entretiens menés et de pièces reçues, inférieurs à ceux des investigations au sein de l'ACV. Le fait que, dans certains cas, les parties n'ont pas la possibilité de consulter le dossier et de requérir des mesures complémentaires réduit également la durée des enquêtes externes.

Figure 7 : Nombre de jours plainte écrite – émission du rapport



En rouge : cas de harcèlement confirmés par le GI ;

En bleu : cas de harcèlement non confirmés par le GI.

Source : Cour des comptes, sur base des données fournies par le GI

³⁹ Indications figurant dans le rapport de la Commission de gestion 2014.

7.7. CONCLUSIONS

Une investigation doit établir les faits afin de conclure à l'existence ou non d'une situation de harcèlement. Il s'agit d'une procédure formelle, dont les étapes – clairement définies par le RCTH – sont respectées par le GI. Les possibilités de classement sans suite, soit à réception de la plainte au motif que la plainte est infondée, téméraire ou choquante (art. 19 RCTH), soit suite à une instruction préliminaire (art. 19a RCTH), permettent d'éviter de lancer inutilement des investigations lourdes. La part des situations concernées n'est toutefois pas connue.

Les instructions consistent à entendre des témoins et à collecter les pièces nécessaires. L'ordre des auditions est adapté et chacune donne lieu à un procès-verbal, mais certains éléments de la procédure sont peu traçables (notamment le choix des témoins). Le choix du GI de ne pas anonymiser les dossiers et le risque de diffusion des informations réduisent la protection des parties et des témoins. Il n'existe en outre pas de dispositif de protection des parties et des témoins, incluant des mesures opportunes de protection pouvant être prises par l'autorité d'engagement.

Dans l'ensemble, les faits sont relatés de manière claire et structurée dans les rapports, sur la base des témoignages et des pièces collectés durant l'investigation. Toutefois, certaines améliorations sont nécessaires. Les rapports d'investigation pour mobbing devraient refléter aussi bien l'analyse du bien-fondé des reproches formulés à l'encontre des personnes plaignantes que celle des agissements (manière, ton, circonstances) de la personne mise en cause. Les allégations sont analysées une par une, pour être validées ou écartées, mais l'analyse de la situation globale, tenant compte du cumul et de la fréquence, ne ressort pas clairement dans la conclusion en regard de la jurisprudence du Tribunal fédéral. Les comportements inadéquats ainsi que les manquements de la hiérarchie, qui peuvent être identifiés dans le cadre des investigations, ne sont pas systématiquement mis en évidence dans les rapports avec pour but la prise de mesures correctrices visant à éviter la répétition de tels événements.

L'objectif d'une investigation est d'identifier et, le cas échéant, de mettre fin à une situation qui constitue une forme aiguë d'atteinte à la personnalité et de donner réparation à la victime. Ces éléments sont de la compétence de l'autorité d'engagement, qui doit également, dans tous les cas, veiller à ce que le climat de travail soit serein. De par son expertise, le GI peut être un appui pour les autorités d'engagement, pas toujours au fait de ce qu'il convient d'entreprendre suite à une investigation, que le harcèlement soit confirmé ou non, pour rétablir un climat de travail sain. Bien que les dispositions règlementaires qui régissent son activité ne prévoient pas la possibilité pour le GI d'émettre des recommandations à l'autorité d'engagement, certains dossiers audités en font mention. Les échanges entre le GI et l'autorité d'engagement devraient être renforcés, tant dans ce que le GI peut proposer (notamment par la voie de recommandations voire propositions de mesures de prévention) que dans les informations remises par les autorités d'engagement (décisions et mesures prises, jugements de tribunaux).

Le délai règlementaire de 30 jours pour l'instruction préliminaire vise à définir rapidement si l'ouverture d'une investigation est nécessaire. Or dans beaucoup de cas, il peine à être tenu. De meilleures statistiques du GI permettraient de mieux comprendre les raisons de ce dépassement. Sachant que les positions antagonistes des parties et témoins se durcissent durant les investigations, il est important de chercher à réduire la durée de ces procédures.

8. GESTION DES MANDATS

Comme mentionné précédemment, le GI peut fournir à des entités tierces contre rémunération des prestations entrant dans le cadre de ses missions, moyennant l'accord du chef de département auquel il est rattaché. Les mandats externes réalisés par le GI peuvent être classés en deux catégories :

- les institutions ou établissements affiliés,
- les mandats ponctuels.

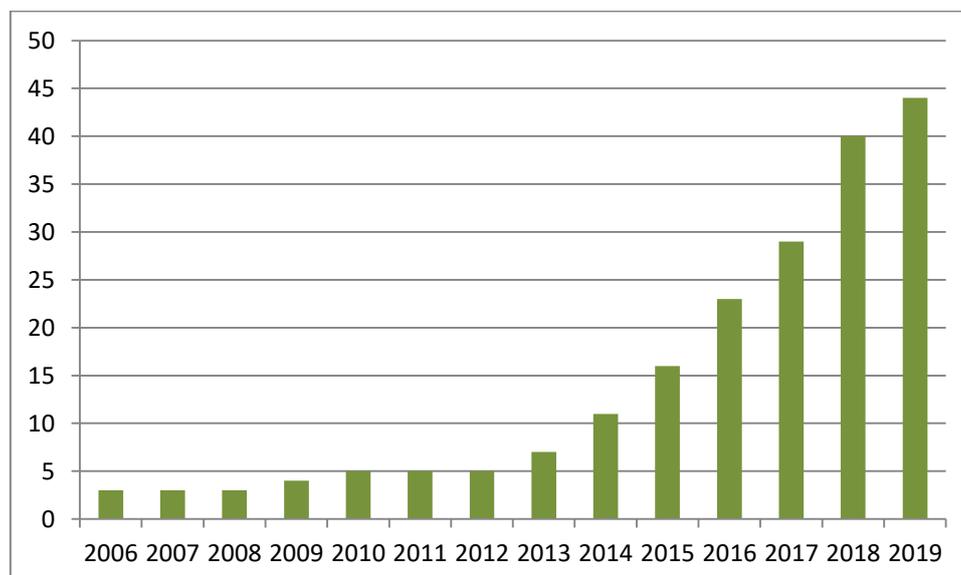
8.1. INSTITUTIONS OU ÉTABLISSEMENTS AFFILIÉS

LE DÉVELOPPEMENT DU NOMBRE D'INSTITUTIONS ET D'ÉTABLISSEMENTS AFFILIÉS

Des entités parapubliques font appel depuis 2006 aux prestations du GI dans le cadre de la gestion des conflits au travail et de la lutte contre le harcèlement. Depuis lors, le nombre d'institutions ayant recours aux services du GI n'a cessé d'augmenter, en particulier après 2012, date de la publication par le Tribunal fédéral d'une nouvelle jurisprudence demandant que les employés aient la possibilité de se confier à une personne de confiance hors hiérarchie⁴⁰. La mise en place de ce dispositif de gestion de conflits s'inscrit dans la prévention secondaire des risques psychosociaux (cf. chapitre 5.1).

Actuellement, plus de 10'000 employé·e·s d'une quarantaine d'entités parapubliques ont accès aux prestations du GI qui représentent à fin 2018 environ 20 % des personnes qui peuvent solliciter le GI. C'est dire l'importance prise au cours des années par ces entités affiliées.

Figure 8 : Nombre de conventions signées avec les entités affiliées (au 31.12, sauf le 10.09.2019)



Source : Cour des comptes

⁴⁰ Arrêt du Tribunal fédéral du 9 mai 2012 2C_462/2011

LES BASES DE COLLABORATION

Ces collaborations sont réglées par des directives calquées sur le RCTH et signées conjointement par la direction de l'entité et la directrice du GI.

Les prestations proposées et les procédures appliquées sont donc quasiment identiques à celles pratiquées pour le personnel de l'ACV. Les directives spécifient que les collaborateur·trice·s qui rencontrent d'importantes difficultés dans leur relation de travail peuvent s'adresser librement soit à l'interne (p. ex. à leur responsable hiérarchique, à la direction générale ou au service des ressources humaines), soit au GI. Certaines invitent les collaborateur·trice·s à utiliser en première instance, si les circonstances le permettent, la voie de recours interne.

Comme le prévoient les conventions, le GI transmet chaque année à la direction des entités affiliées un courrier rapportant les activités réalisées pour elle indiquant le nombre de sollicitations auxquelles il a répondu dans le cadre de démarches informelles ou d'investigations (y compris les contacts téléphoniques, courriels et courriers échangés), ainsi que le nombre d'entretiens avec procès-verbaux, rédactions de décisions de classement et de rapports d'investigation.

LES PRINCIPES DE FACTURATION

Base forfaitaire annuelle pour la démarche informelle et les enquêtes préliminaires

Jusqu'en 2015, les honoraires étaient fixés sur la base d'un tarif horaire. En 2016, le GI a modifié ses conventions et les entités affiliées sont facturées sur la base d'un forfait annuel de CHF 2'000 auquel s'ajoute un montant de CHF 10 par collaborateur·trice travaillant pour l'entité affiliée. Ce forfait couvre toutes les interventions comprises dans la phase informelle (présentations, séances d'information, entretiens individuels, rédaction des procès-verbaux, médiations, analyses du climat de travail, coaching individuel de responsables, suivi des dossiers), ainsi que les travaux engendrés par des enquêtes préliminaires en cas de plainte pour harcèlement.

Facturation complémentaire au tarif horaire pour les investigations

Lorsque des investigations sont réalisées, les entretiens menés après l'enquête préliminaire ainsi que la rédaction du rapport sont facturés en plus du forfait, selon un tarif horaire défini dans la convention. Adapté à la hausse à deux reprises depuis 2006, le but étant de couvrir les coûts réels du GI, il s'élève actuellement CHF 200 pour un·e investigateur·trice et CHF 90 pour le secrétariat.

Facturation des dossiers audités

Parmi les neuf dossiers audités pour des entités affiliées figuraient cinq situations qui n'ont pas fait l'objet d'une facturation, car leur traitement était inclus dans le forfait annuel (deux entretiens individuels, une médiation, deux investigations classées sans suite au stade de l'enquête préliminaire), ce qui est correct.

Sur quatre autres situations auditées antérieures au système au forfait, dans trois dossiers, certaines prestations effectuées n'ont pas été facturées. La mise en place de la facturation forfaitaire évite désormais ces inégalités de traitement.

LES REVENUS ET LA COUVERTURE DES COÛTS

Montants encaissés entre 2015 et 2018

Le GI a encaissé les montants suivants à titre de rémunération pour des travaux effectués pour les entités affiliées :

- 2015 : CHF 22'826 (facturation à la tâche, avant mise en place de la facturation au forfait)
- 2016 : CHF 125'542 (forfaits annuels) + CHF 7'630 (2 investigations facturées)
- 2017 : CHF 138'277 (forfaits annuels) + CHF 5'880 (1 investigation facturée)
- 2018 : CHF 165'663 (forfaits annuels)

Couverture indéterminée des coûts des prestations aux affiliés

Vu le système de facturation forfaitaire, le GI ne tient pas de décomptes d'heures pour faciliter la gestion administrative des entités clientes. Par conséquent, il n'est pas possible de calculer le degré de couverture des coûts des démarches informelles par les forfaits facturés aux entités affiliées. Or, une sous-couverture des prestations du GI aux entités affiliées pourrait constituer une forme de subvention cachée.

L'examen des comptes du GI montre cependant que le taux de couverture des charges totales du GI par la facturation aux entités affiliées, qui était de 3 % en 2015, a augmenté à 17 % en 2016 dès l'introduction du forfait.

La Conseil d'Etat a accepté en 2018 la création d'un poste supplémentaire de médiateur·trice/ investigateur·trice à 80 %, intégralement financé par des recettes supplémentaires liées à l'augmentation des mandats externes. Toutefois, les coûts complets (y compris frais généraux...) des prestations fournies aux affiliés par les différents membres du GI n'ont pas été calculés et il n'est pas démontré qu'ils soient effectivement couverts par l'ensemble des montants qui leur sont facturés.

Risques de sous-couverture des coûts liés au tarif forfaitaire

D'une année à l'autre, le GI peut se retrouver soit en bénéfice soit en perte pour chacune des entités affiliées : si aucune démarche informelle n'est réalisée pour une institution une année donnée, le GI réalise un « bénéfice », qui peut être considéré comme la couverture d'une forme d'assurance, car la signature d'une convention avec le GI permet aux entités affiliées de répondre à leur obligation de mettre en place un dispositif de gestion des conflits ; à l'inverse, si le GI doit traiter des cas par la démarche informelle (en particulier s'il réalise une analyse du climat de travail, généralement très longue) et/ou consacre du temps à faire de la formation ou de la prévention, les charges engendrées par ces prestations risquent d'être supérieures au forfait facturé.

Le tableau ci-dessous montre une augmentation de la proportion des différentes prestations du GI en faveur des affiliés depuis 2016 : les démarches lourdes telles que les investigations et les analyses du climat de travail ont notamment représenté, en nombre d'interventions, 33 % et 30 % du nombre total de démarches fournies par le GI (le nombre d'heures n'est pas connu).

Tableau 5 : Pourcentage du nombre d'interventions du GI en faveur des affiliés

	2016				2017				2018			
	Affiliés	ACV	Total	% Affiliés	Affiliés	ACV	Total	% Affiliés	Affiliés	ACV	Total	% Affiliés
Entretiens et entretiens téléphoniques (toutes démarches confondues)	75	598	673	11%	201	676	877	23%	164	766	930	18%
Investigations classées ou terminées	2	10	12	17%	4	15	19	21%	12	24	36	33%
Médiations	2	26	28	7%	5	28	33	15%	8	26	34	24%
Analyses du climat de travail	0	8	8	0%	2	7	9	22%	3	7	10	30%
Présentations	9	14	23	39%	6	9	15	40%	20	2	22	91%
Coaching	0	2	2	0%	0	2	2	0%	0	0	0	-

Source : Cour des comptes sur la base des rapports annuels de gestion du Conseil d'Etat 2016 à 2018

8.2. MANDATS PONCTUELS

UNE VARIÉTÉ DE MANDATS

En dehors de ses interventions au sein de l'ACV dans le cadre des missions que lui confère le RCTH, le GI peut se voir confier différents mandats ponctuels, du fait de ses compétences. Il peut s'agir de :

a) Mandats confiés par des entités tierces

A leur demande, le GI réalise parfois des démarches, formelles ou informelles, pour des entités externes avec lesquelles il n'a pas signé de convention de collaboration. Il peut s'agir par exemple de fondations non affiliées ou de communes.

b) Autres mandats

Le GI est également sollicité pour son expertise de la conduite d'investigations pour mener des enquêtes administratives. Parmi les dossiers audités figuraient deux mandats qui ne concernaient pas des conflits au travail entre collaborateur-trice-s, l'un confié par le Conseil d'Etat (enquête demandée par une commune à l'encontre d'un conseiller municipal), l'autre par un chef de service (enquête impliquant un collaborateur et des bénéficiaires de prestations).

Les différents types de mandats ne sont pas distingués dans les statistiques établies par le GI (cf. chapitre 3.3). On ne dispose en conséquence pas d'informations quant au nombre de ces différents mandats, leur poids dans l'activité et les coûts du GI.

LES BASES DE COLLABORATION

Ces diverses enquêtes sont traitées en principe conformément au RCTH, selon des règles convenues avec le-la mandant-e qui en porte la responsabilité. Etant donné que la procédure peut toutefois diverger en fonction des mandats (notamment sur un ou plusieurs des points suivants : annonce de

l'enquête, convocation des parties, possibilité de consulter le dossier, de requérir des mesures d'instruction complémentaires, réception d'une copie du rapport), le périmètre et les modalités applicables mériteraient d'être clarifiés et communiqués par le GI à ses mandant·e·s en début de procédure.

La responsabilité de l'employeur de respecter les droits et obligations qui lui incombent en vertu des dispositions légales applicables aux rapports de travail avec ses employé·e·s doit également être rappelée dans le rapport ; cela a pu être constaté dans l'un des dossiers audités.

Dans un autre dossier, le GI a adressé son rapport uniquement à l'autorité d'engagement qui l'a mandaté au motif qu'il s'agit d'un rapport complet contenant des informations mettant en cause plusieurs personnes, soit en qualité d'auteur·e·s, soit en qualité de victimes, qu'il s'agit de protéger. Sur la base des conclusions, l'autorité d'engagement a émis des sanctions qui ont amené deux personnes mises en cause (via leur avocat) à exiger de connaître l'intégralité des éléments à l'origine d'une telle décision, en particulier le rapport du GI. Ce dernier a conseillé à l'autorité d'engagement de répondre que la distribution du rapport du GI en pareil cas relève d'une décision de l'autorité judiciaire. Cela démontre l'utilité de fixer précisément le cadre des mandats ponctuels ainsi que les responsabilités du GI et de l'autorité d'engagement.

LES PRINCIPES DE FACTURATION

Le principe de facturation pour les mandats externes est le suivant : lorsqu'il est sollicité pour une intervention, le GI transmet à l'entité un devis ; il tient un décompte de ses heures qu'il facture à l'issue de la démarche, aux mêmes tarifs horaires que ceux appliqués aux entités affiliées, soit CHF 200 pour un·e investigateur·trice et CHF 90 pour le secrétariat.

Les autres mandats, n'étant pas sollicités par des entités tierces, ne sont pas facturés.

LES REVENUS ET LA COUVERTURE DES COÛTS

Montants encaissés entre 2015 et 2018

Le GI a encaissé les montants suivants à titre de rémunération pour des travaux en relation avec des mandats externes :

- 2015 : CHF 18'426 (3 mandats ponctuels)
- 2016 : CHF 9'450 (1 mandat ponctuel)
- 2017 : CHF 15'760 (2 mandats ponctuels)
- 2018 : CHF 9'573 (2 mandats ponctuels)

Couverture des coûts des mandats externes à mieux assurer

Contrairement aux prestations fournies aux affiliés, le temps consacré aux mandats externes doit être décompté en vue de la facturation à l'heure. Dans les dossiers audités (1 médiation et 3 investigations), la Cour a constaté que les heures consacrées aux mandats externes n'ont pas intégralement été facturées. Par ailleurs, l'enquête réalisée à la demande du Conseil d'Etat dans une commune n'a pas été facturée.

Le GI gagnerait à effectuer un meilleur suivi de ses heures pour s'assurer de la couverture des coûts que représentent les mandats externes qui ne doivent pas être réalisés aux dépens de ses missions de base. Une sous-couverture des prestations du GI pourrait également constituer une forme de subvention cachée selon les cas.

8.3. CONCLUSIONS

Dans un but de prévention des risques psychosociaux et en raison de l'expertise développée par le GI, ce dernier fournit des prestations à des entités tierces, contre rémunération, comme l'autorise le RCTH.

Des données et des indicateurs adéquats font défaut pour fournir au GI et au Conseil d'Etat des informations suffisantes concernant les activités externes du GI. Sous l'angle métier, le volume et la diversité des cas qu'il prend ainsi en charge bénéficient par nature au GI. Toutefois, le GI n'a pas la garantie suffisante que les ressources consacrées à ces mandats soient entièrement financées par les entités qui le sollicitent afin que la réalisation de ses missions au sein de l'ACV ne soit pas compromise. Or, l'augmentation de la part des prestations les plus lourdes auprès des affiliés et la difficulté de répercuter l'intégralité des coûts des prestations fournies ponctuellement à des entités tierces sont susceptibles d'affecter la couverture des coûts des prestations externes du GI.

Tant pour la signature de nouvelles conventions que pour l'acceptation de mandats externes ponctuels, il n'existe pas d'évaluation de la capacité du GI à absorber la charge de travail supplémentaire. Le nombre d'affiliés a connu une augmentation exponentielle et les prestations les concernant consomment une part significative des ressources du GI, au risque de porter préjudice à ses missions auprès de l'ACV. Viennent s'ajouter à ces prestations les mandats effectués pour des entités tierces et les enquêtes confiées par le Conseil d'Etat. La vérification de la couverture des coûts est également importante pour que les prestations à des entités affiliées ou autres entités tierces ne soient pas sous-facturées, ce qui représenterait une forme de subvention non déclarée.

Si les interventions pour les affiliés s'effectuent sur une base formalisée, similaire au RCTH, ce n'est pas le cas des autres mandats. Le GI indique conduire ses interventions sur une base semblable au RCTH également dans ces cas, mais certains éléments de la procédure peuvent différer. Or, le périmètre et les règles de procédure ne sont pas explicités dans les mandats, ce qui peut être source d'incompréhensions et d'un manque de transparence.

9. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

PILOTAGE DE L'ACTIVITÉ ET PUBLICATION DES STATISTIQUES

1. PILOTAGE ET STATISTIQUES

Constatation n° 1 :

Le GI dispose de données et de statistiques limitées pour la conduite de son activité. Il n'établit pas de rapport d'activités annuel visant à renseigner les Autorités et les parties prenantes sur ses activités et sa performance. Le rapport des 15 ans d'activités du GI (1999-2013) contenait des informations et statistiques pertinentes permettant notamment d'appréhender de manière concrète les principales problématiques rencontrées, certaines caractéristiques concernant les conflits et la population requérante, la gamme des prestations offertes par le GI, leur importance respective, leur évolution et les résultats des investigations. La typologie des conflits et des problématiques rencontrées, permettant de contribuer à la politique de prévention afin que les situations ne se renouvellent pas, n'est pas établie.

Recommandation n° 1 :

Etablir des indicateurs clés permettant de piloter le GI et publier un rapport d'activités annuel afin d'avoir une vision précise des activités du GI, notamment de la typologie des situations traitées, des prestations offertes ainsi que de leur efficacité et de disposer des informations utiles à la politique de prévention.

CAPACITÉ DE L'ORGANISATION À TRAITER LES DEMANDES DE MANIÈRE PERFORMANTE

2. ADÉQUATION DES PROFILS DES MEMBRES DU GI AVEC LA MISSION ET LES PRESTATIONS

Constatation n° 2 :

Les membres du GI ont principalement une formation de juriste, complétée par une formation en coaching ou en médiation. Aucun·e d'entre eux·elles ne dispose d'une formation en psychologie. Or, environ 2/3 des situations sont traitées par un ou plusieurs entretiens individuels pour lesquels un profil de psychologue, en complément des compétences actuelles existantes au GI, serait adapté. De plus, l'équipe est essentiellement féminine alors qu'un équilibre homme/femme est souhaitable.

Recommandation n° 2 :

Lors de futurs engagements, compléter l'équipe d'expert·e·s du GI par des personnes ayant une formation de psychologue et veiller à l'équilibre des genres.

3. DÉFINITION DES DÉCISIONS CLÉS À SOUMETTRE À LA VALIDATION DE LA DIRECTION DU GI ET TRAÇABILITÉ LORS DES SÉANCES HEBDOMADAIRES

Constatation n° 3 :

D'une manière générale, les informations que les collaborateur-trice-s doivent communiquer à la hiérarchie et les décisions soumises à sa validation n'ont pas été définies de manière formelle. Par ailleurs, l'absence de procès-verbal décisionnel des séances de travail hebdomadaires, qui jouent un rôle essentiel dans le traitement des situations, n'assure pas la traçabilité des décisions et leur suivi.

Recommandation n° 3 :

- a) Définir les décisions clés soumises à la validation de la direction du GI.
- b) Etablir un procès-verbal décisionnel des séances de travail permettant d'assurer la traçabilité des décisions prises et leur suivi.

4. VALIDITÉ ET TRAÇABILITÉ DES DÉCISIONS DANS LE CADRE DES ENTRETIENS INDIVIDUELS, CONTRÔLE DU BIEN-FONDÉ DES DÉCISIONS

Constatation n° 4 :

Les procès-verbaux des entretiens individuels ne décrivent pas systématiquement le type de problématique concerné, la prise en charge proposée conformément aux options prévues par le RCTH, la raison du non-lancement d'une médiation ou investigation, l'acceptation ou le refus par la personne concernée de la proposition du GI, le suivi (évolution de la situation de conflit) et le motif de clôture de la démarche informelle. Le contrôle du bien-fondé des décisions est rendu difficile.

Recommandation n° 4 :

Introduire un canevas de procès-verbal d'entretien permettant, grâce à des informations sur les étapes importantes, de renforcer la traçabilité du problème concerné, de l'analyse de la situation, des solutions proposées, de la validation des décisions prises et du motif de clôture de la démarche informelle.

**PERFORMANCE DE LA POLITIQUE DE PRÉVENTION, INFORMATION ET FORMATION SUR LE
HARCÈLEMENT ET LA GESTION DES CONFLITS**

5. PILOTAGE ET RENFORCEMENT DU DISPOSITIF EXISTANT

Constatation n° 5 :

La politique de formation sur le harcèlement et la gestion des conflits au sein de l'ACV s'est développée par étapes et par l'intermédiaire de différentes entités. Moyen efficace de sensibiliser un grand nombre de cadres, la formation en ligne introduite en 2016, également accessible aux collaborateur·trice·s depuis 2018, n'est pas obligatoire. Son contenu, à approfondir, ne tient pas suffisamment compte des besoins différenciés des publics cibles à sensibiliser (cadres, responsables RH et collaborateur·trice·s), ce qui limite son efficacité. Parallèlement, il existe une formation, obligatoire dès 2018, pour sensibiliser les cadres nouvellement en charge de personnel à la gestion de situations délicates ainsi qu'une formation spécifique en matière de gestion des conflits offerte par le CEP. Par ailleurs, certains départements organisent eux-mêmes des actions de sensibilisation.

Enfin, les séances d'information du GI (gestion des conflits et harcèlement, rôle du GI), effectuées à la demande des services de l'ACV, sont peu nombreuses alors qu'elles sont systématiquement organisées pour toute nouvelle entité affiliée (partie intégrante du contrat).

Recommandation n° 5 :

- a) Elaborer un concept intégré de prévention, d'information et de formation sur le harcèlement et la gestion des conflits en collaboration avec les différents acteurs concernés (Service du Personnel de l'Etat de Vaud, Fondation pour un Centre d'éducation permanente (CEP), Bureau de l'égalité, Contrôle du marché du travail et protection des travailleurs...), et en évaluer périodiquement l'efficacité.

Dans le cadre des mesures existant actuellement :

- b) La formation en ligne : pour qu'elle constitue une base de connaissances suffisamment solide, la rendre obligatoire, adapter son contenu en tenant compte des besoins d'information et de formation différenciés des cadres en charge de personnel, des responsables RH et des collaborateur·trice·s.
- c) Les séances d'information/prévention à l'attention des services de l'ACV : assurer une plus grande systématique grâce à un tournus permettant une sensibilisation progressive de l'ensemble de l'ACV.

PERFORMANCE (EFFICACITÉ) ET CONFORMITÉ DU TRAITEMENT DES DEMANDES PAR LA DÉMARCHE INFORMELLE

6. INTRODUCTION D'UNE NOUVELLE DÉMARCHE AVEC IMPLICATION DES SUPÉRIEUR·E·S HIÉRARCHIQUES

Constatation n° 6 :

Dans le cadre d'un examen préalable, le RCTH autorise le GI à prendre contact avec la ou les personnes concernées – dont les responsables hiérarchiques – avec l'accord de la personne requérante. Or, cette possibilité est peu utilisée, en raison notamment du frein que constitue la peur de se dévoiler.

Si l'entretien ne débouche sur aucune solution et que le problème a des risques d'impact négatif sur l'ensemble des rapports de travail d'une entité, le RCTH ne prévoit pas de démarche permettant au GI d'impliquer les supérieur·e·s hiérarchiques, avec l'accord de la personne requérante, et d'assister les parties dans la recherche de solutions, selon une procédure clairement établie.

Recommandation n° 6 :

Afin d'améliorer l'efficacité de l'action du GI, introduire dans le RCTH une démarche permettant au GI, avec l'accord préalable de la personne requérante, d'impliquer la hiérarchie sans empiéter sur ses compétences et selon une procédure clairement définie, et d'assister les parties dans la résolution d'un conflit pouvant avoir des influences négatives sur l'ensemble des rapports de travail d'une entité.

7. MESURE DE L'EFFICACITÉ DES PRESTATIONS PROPOSÉES DANS LE CADRE DE LA DÉMARCHE INFORMELLE

Constatation n° 7 :

Aucune mesure de la satisfaction des personnes ayant bénéficié de prestations de la part du GI, dans le cadre de la démarche informelle, n'est effectuée. En l'absence d'informations faisant état de l'évolution des situations, à l'issue des entretiens individuels, des médiations, des analyses du climat de travail ou des coachings de responsables, le GI ne peut pas s'assurer que les prestations offertes permettent d'améliorer la situation en cause et se déroulent selon des pratiques communes garantes de qualité et d'égalité de traitement. Faute d'un processus d'évaluation périodique, il n'est ainsi pas possible d'apporter des correctifs si nécessaire.

Recommandation n° 7 :

Dans le cadre de la démarche informelle, mesurer l'efficacité des prestations délivrées grâce à des questionnaires/consultations effectuées périodiquement auprès des usager·ère·s, afin de pouvoir apporter si nécessaire des correctifs.

8. RÉINTRODUCTION DES MÉDIATIONS DE GROUPE

Constatation n° 8 :

Le GI n'organise plus de médiations de groupe au motif notamment que les demandes groupées sont souvent orientées dans un but qui n'est pas d'apaiser le conflit. Il estime en outre ne pas disposer de compétences pour le faire. Or, ce type de démarche paraît pertinent dans certaines situations de conflit relationnel impliquant plusieurs personnes.

Recommandation n° 8 :

Fondé sur une analyse des besoins, examiner l'opportunité de réintroduire la médiation de groupe dans le cadre de la démarche informelle et en cas de décision positive, former les membres du GI à cet effet.

9. EFFICACITÉ ET EFFICIENCE DES ANALYSES DU CLIMAT DE TRAVAIL

Constatation n° 9 :

Dans le cadre de la démarche informelle, le GI réalise des analyses du climat de travail à la demande de responsables hiérarchiques d'entités en proie à des difficultés relationnelles, organisationnelles ou managériales. Pour autant que l'autorité d'engagement prenne les mesures qui s'imposent suite à son analyse, cette démarche est de nature à contribuer à la restauration d'un climat de travail sain. Elle consomme toutefois actuellement beaucoup de ressources et n'est pas explicitement prévue et réglée dans le RCTH. Des gains d'efficacité pourraient permettre à terme au GI de développer cette prestation qui correspond à un véritable besoin.

Recommandation n° 9 :

Inscrire spécifiquement dans le RCTH la démarche « analyse du climat de travail », définir les règles quant à son déroulement et alléger ses processus de travail.

PERFORMANCE (EFFICACITÉ) ET CONFORMITÉ DU TRAITEMENT DES INVESTIGATIONS

10. RENFORCEMENT DE L'EFFICACITÉ DE L'INTERVENTION DU GI

Constatation n° 10 :

L'investigation a pour but d'établir les faits afin de déterminer s'il existe une situation de harcèlement ou non. Les suites à donner au rapport d'investigation sont de la responsabilité de l'autorité d'engagement. Le GI, en tant que spécialiste de la gestion de conflits et de la lutte contre le harcèlement, est en mesure d'appuyer l'autorité d'engagement dans son rôle, mais le fait essentiellement de manière informelle et non systématique. Dans certaines situations, le GI peine à obtenir en temps opportun les informations nécessaires à son enquête. Par ailleurs, il n'est pas systématiquement informé des décisions prises par l'autorité d'engagement après remise du rapport d'investigation qui lui seraient utiles dans le but de définir les mesures d'information/prévention/formation nécessaires.

Recommandation n° 10 :

Afin d'améliorer l'efficacité des interventions du GI :

- a) Ajouter une disposition au RCTH indiquant que le GI a un droit d'accès, à sa demande, à tous documents utiles à l'investigation.
- b) A l'issue des investigations, émettre des recommandations à l'attention de l'autorité d'engagement visant à prendre des mesures concrètes pour rétablir un climat de travail sain et éviter que la situation se reproduise.
- c) Ajouter une disposition au RCTH requérant de l'autorité d'engagement qu'elle informe le GI des mesures prises vis-à-vis du-des auteur-e-s du harcèlement et lui transmette les copies des jugements des tribunaux lors d'éventuels recours en justice contre ses décisions.

11. AMÉLIORATION DE LA PROTECTION DES PARTIES ET DES TÉMOINS

Constatation n° 11 :

La mise en œuvre par le GI des mesures de protection prévues par le RCTH n'est pas suffisante. Le GI soutient l'autorité d'engagement dans sa tâche de protection, mais uniquement à la demande de celle-ci. Les déclarations citées dans les rapports d'investigation ne sont pas anonymisées alors que le risque de diffusion d'informations n'est pas suffisamment prévenu.

Recommandation n° 11 :

Afin d'améliorer la protection des parties et des témoins :

- a) Définir, en collaboration avec des responsables désignés par l'ACV, un dispositif de protection des parties et des témoins, incluant les mesures opportunes de protection pouvant être prises par l'autorité d'engagement, et en informer systématiquement les personnes concernées.
- b) Anonymiser, en cas de risque avéré de rétorsion, les propos des témoins repris dans les rapports d'investigation.

12. AMÉLIORATION DE LA TRANSPARENCE DE CERTAINS ASPECTS DE LA PROCÉDURE

Constatation n° 12 :

La transparence est l'un des principes déontologiques du GI. Or les parties et les témoins ne sont pas suffisamment informés de leurs droits (notamment celui de se faire accompagner lors des auditions) et devoirs (notamment obligation de discrétion) au cours d'une investigation. Certains aspects de la procédure d'investigation et critères de décision ainsi que la traçabilité de l'analyse du GI ne sont pas suffisamment explicités en regard de la jurisprudence du Tribunal fédéral.

Recommandation n° 12 :

Afin d'améliorer la transparence et de démontrer aux parties qu'elles sont traitées de manière équitable et objective par le GI :

- a) Informer d'office et par écrit les parties et les témoins de leurs droits et devoirs (notamment obligation de discrétion), du titre auquel elles sont entendues et du déroulement de la procédure d'investigation.
- b) Fournir, dans le rapport, plus d'explications sur les critères de sélection ou de non-sélection des témoins, notamment pour démontrer aux parties que le GI veille à l'équité de traitement et mentionner dans les procès-verbaux leur statut (plaignant·e-s, témoin des personnes plaignantes et mises en cause, autorité d'engagement).
- c) Dans les rapports d'investigation relatifs à des situations de mobbing, faire ressortir dans les conclusions plus explicitement l'appréciation globale de la situation en regard de la jurisprudence du Tribunal fédéral.
- d) Dans les situations de mobbing, veiller à refléter dans les rapports d'investigation aussi bien l'analyse du bien-fondé des reproches formulés à l'encontre d'un·e plaignant·e que celle des agissements (manière, ton, circonstances) de la personne mise en cause.
- e) Adapter l'art. 24 al. 2 RCTH à la pratique actuelle du GI, permettant la consultation du dossier à tout moment durant l'investigation.
- f) Lors du traitement d'un mandat externe, préciser le cadre légal et réglementaire dans lequel l'investigation s'inscrit.

POIDS GRANDISSANT DES MANDATS EXTERNES AU DÉTRIMENT DE L'ACV ET TAUX DE COUVERTURE DES CHARGES

13. POIDS ET FACTURATION DES MANDATS EXTERNES

Constatation n° 13 :

Les prestations du GI en faveur des entités affiliées ont connu une croissance importante entre 2016 et 2018, avec plus qu'un doublement du nombre total d'entretiens. S'agissant du nombre de prestations délivrées en 2018 (nombre d'heures pas connues), des démarches lourdes en faveur des entités affiliées constituent une part non négligeable et croissante des activités, représentant 33 % des investigations et 30 % des analyses du climat de travail réalisées par le GI. Vu leur part grandissante, étant donné que le taux de couverture par les honoraires aux entités affiliées des charges correspondantes du GI n'est pas connu, le risque existe que les montants facturés ne couvrent pas les charges engendrées et que les ressources disponibles du GI soient utilisées au détriment de sa mission principale auprès de l'ACV.

Recommandation n° 13 :

- a) Déterminer les coûts des prestations aux entités affiliées afin de s'assurer qu'ils soient globalement couverts par les honoraires facturés et adapter les tarifs si nécessaire.
- b) Réévaluer le portefeuille des entités affiliées en regard de la capacité du GI à l'assumer sans porter préjudice à ses missions auprès de l'ACV. Au besoin, adapter les effectifs du GI.
- c) Définir des critères d'acceptation de mandats externes ponctuels (hors entités affiliées) et veiller à ce que les honoraires facturés couvrent les charges qu'ils engendrent.

10. REMARQUES DE L'ENTITÉ AUDITÉE



GROUPE IMPACT
LA DIRECTRICE
Rue Marterey 5
1014 Lausanne.
Tél. 021 316 59 99

Cour des comptes
M. Frédéric Grognuz
Président
Mme Eliane Rey
Vice-présidente
Rue de Langallerie 11
1014 Lausanne

Lausanne, le 28 octobre 2019

Audit de la performance (efficacité et efficience) du groupe Impact

Monsieur le Président,
Madame la Vice-présidente,

Par la présente, j'accuse réception de votre courrier du 2 octobre 2019 relatif à l'audit que votre Autorité a mené sur la performance (efficacité et efficience) du groupe Impact.

Je tiens à relever la qualité de votre rapport et le professionnalisme avec lequel la Cour des comptes s'est approprié la thématique délicate et complexe des conflits et du harcèlement au travail, ainsi que le sérieux avec lequel les dossiers ont été examinés. Je souhaite également remercier votre Autorité pour l'excellent climat qui a prévalu tout au long de cette analyse.

Les remarques issues de l'audit, lesquelles visent à améliorer la transparence de notre travail et à renforcer l'efficacité de nos interventions, sont pertinentes et n'appellent de ma part aucune remarque.

En réitérant mes remerciements, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Vice-présidente, mes respectueuses salutations.

Nicole Golay

Directrice du groupe Impact

ANNEXES

Annexe I : La Cour des comptes en bref	87
Annexe II : Les personnes pouvant solliciter le groupe Impact	88
Annexe III : Médiation – Directive technique du groupe Impact.....	89
Annexe IV : Investigation – Marche à suivre du groupe Impact	90

ANNEXE I : LA COUR DES COMPTES EN BREF

La Cour des comptes du Canton de Vaud est une Autorité indépendante qui a pour mission de contrôler l'utilisation de tout argent public, sous l'angle de la performance en s'assurant principalement du respect des principes d'économie, d'efficacité, d'efficience et de durabilité, et subsidiairement du respect des principes de légalité et de régularité (art. 2 LCComptes).

Les **attributions** de la Cour sont les suivantes (art. 4 LCComptes) :

- vérification de la bonne utilisation des fonds des entités soumises à son champ de contrôle ;
- vérification de l'évaluation de la gestion des risques des entités soumises à son champ de contrôle ;
- contrôle des subventions accordées par l'Etat ou les communes.

La Cour **se saisit elle-même** des objets qu'elle entend traiter, à l'exception des mandats spéciaux que le Grand Conseil et le Conseil d'Etat peuvent lui attribuer (art. 21 et ss LCComptes). Quiconque peut également proposer un mandat spécial à la Cour, qui peut y donner suite ou non.

Le **champ de contrôle** de la Cour s'étend aux entités suivantes (art. 3 LCComptes) :

- le Grand Conseil et son Secrétariat général ;
- le Conseil d'Etat et son administration ainsi que les entités qui lui sont rattachées ;
- le Tribunal cantonal ainsi que les tribunaux et autres offices qui lui sont rattachés ;
- les communes, ainsi que les ententes, associations, fédérations et agglomérations de communes ;
- les personnes morales de droit public ;
- les personnes physiques et morales auxquelles l'Etat ou une commune délègue l'exécution d'une tâche publique ou accorde, directement ou indirectement, une subvention au sens des articles 7 et 12 de la loi sur les subventions ou une autre contribution au sens de l'article 8, alinéa 1, lettres a,c,d,f,g de la loi sur les subventions.

Les **rapports** de la Cour consignent ses constatations et recommandations. Ils comprennent également les remarques de l'entité auditée, les éventuelles remarques subséquentes de la Cour et, le cas échéant, les avis minoritaires de la Cour. L'entité contrôlée doit indiquer à la Cour **quelles suites** elle donne aux recommandations de la Cour.

La Cour **publie ses rapports** pour autant qu'aucun intérêt prépondérant, public ou privé, ne s'y oppose. Ils sont consultables sur le site internet de la Cour : www.vd.ch/cdc.

Vous pouvez apporter votre contribution au bon usage de l'argent public en contactant la Cour des comptes. Toute personne peut communiquer à la Cour des signalements en rapport avec des faits entrant dans ses attributions. Il suffit de vous adresser à :

Cour des comptes du Canton de Vaud
Rue de Langallerie 11, 1014 Lausanne
Téléphone : +41 (0) 21 316 58 00
Courriel : info.cour-des-comptes@vd.ch

ANNEXE II : LES PERSONNES POUVANT SOLLICITER LE GROUPE IMPACT

Le groupe Impact peut être sollicité directement par les collaboratrices et collaborateurs (y compris toutes et tous les médecins assistant·e·s et chef·fe·s de clinique du canton) :

- Etat de Vaud
- Commune de Moudon
- Ecole de santé et soins communautaire (ESSC)
- EMS La Faverge
- EMS La Résidence Bex, Aigle, les Diablerets
- EPER Entraide Protestante Suisse
- Espérance
- Etablissement vaudois d'Accueil des Migrants (EVAM)
- Etablissements hospitaliers du nord vaudois (eHnv)
- Fondation Bartimée
- Fondation Baud
- Fondation Bois-Gentil
- Fondation Claire-Magnin
- Fondation Cogest'ems
- Fondation de l'Ecole Pestalozzi
- Fondation de Nant
- Fondation de Vernand
- Fondation des structures pour l'Enfance et la Jeunesse
- Fondation des 4 Marronniers
- Fondation Dr Combe
- Fondation du Musée cantonal des Beaux-Arts
- Fondation du Relais
- Fondation EMS La Venoge
- Fondation EMS Le Marronnier
- Fondation Le Pérou - EMS La Lembaz
- Fondation Maison de Retraite de Burier
- Fondation Perceval
- Fondation Saphir
- Fondation vaudoise contre l'alcoolisme (FVA)
- Fondation Vaudoise de Probation
- Foyer Féminin – La Résidence
- Groupement Hospitalier de l'Ouest Lémanique (GHOL)
- Hôpital intercantonal de la Broye (HIB)
- Institution de Lavigny
- Maison Béthel / Fondation Praz-Soleil
- Maison d'accueil Praz-Soleil
- Maison de la Rouvraie
- ORIF
- Pôle Santé Pays d'Enhaut
- Pro Senectute Vaud
- Réseau Santé Région Lausanne
- Travys SA
- UNIL
- VMCV SA

Source : <https://www.vd.ch/toutes-les-autorites/groupe-impact/qui-peut-nous-solliciter/>
consulté le 10.09.2019

ANNEXE III : MÉDIATION – DIRECTIVE TECHNIQUE DU GROUPE IMPACT

I. Principe

La médiation entre dans le cadre de la démarche informelle et se réfère à l'art. 11, al. 1 RCTH.

La médiation est un processus de gestion des conflits basé sur une démarche volontaire, active et personnelle des parties. Elle offre aux personnes en litige la possibilité de trouver des solutions constructives au conflit qui les oppose.

La médiation propose aux parties un cadre neutre et offre une garantie de totale confidentialité. La présence d'un médiateur ou d'une médiatrice du groupe Impact, garantit le respect du cadre et le bon déroulement du processus.

II. Saisine

La médiation peut être sollicitée par tout collaborateur ou collaboratrice qui, dans sa relation de travail avec d'autres collaborateurs ou collaboratrices, estime rencontrer des difficultés relationnelles.

Le ou la responsable hiérarchique peut imposer à des personnes en conflit qu'elles participent à un entretien individuel préalable, au cours duquel le processus est expliqué. Au terme de cet entretien, chaque personne concernée conserve la liberté de décider d'entrer ou non dans ce processus. Le groupe Impact en informe la hiérarchie.

III. Conditions

Les personnes concernées sont invitées à exposer leur vision du conflit et à considérer la vision de l'autre. Elles s'engagent à mettre tout en œuvre pour trouver des solutions constructives à leur différend. Elles signent, avant la première séance, un engagement à la médiation.

IV. Méthode

Un collaborateur ou une collaboratrice du groupe Impact organise un entretien individuel préalable avec la personne requérante. A sa demande, le médiateur ou la médiatrice contacte l'autre personne concernée par le conflit et lui propose un entretien préalable. En cas de refus, la démarche est interrompue et la personne requérante en est informée.

Lorsque les entretiens préalables sont sollicités par le ou la responsable hiérarchique, le groupe Impact convoque individuellement les personnes concernées. Il informe le ou la responsable hiérarchique de la suite de la démarche.

L'entretien préalable permet à la personne d'exprimer sa vision du problème et de prendre connaissance de la finalité et du déroulement du processus. Elle permet au médiateur ou à la médiatrice de vérifier que les conditions de la médiation sont remplies.

Le cas échéant, une ou plusieurs séances de médiation réunissant les personnes concernées et, en règle générale, deux médiateurs ou médiatrices sont fixées.

Les médiateurs et médiatrices sont garants du bon déroulement du processus qui comprend le récit des protagonistes, la clarification des points conflictuels, la recherche de solutions, la rédaction d'un protocole en cas d'accord, les modalités de son éventuelle diffusion, ainsi que la définition du suivi. Lorsque la médiation n'aboutit pas à un accord, les personnes concernées et les médiateurs doivent convenir ensemble de la suite qui sera apportée à la situation.

Lorsque la médiation est requise par le ou la responsable hiérarchique, le groupe Impact l'informe de l'aboutissement ou non de la démarche.

ANNEXE IV : INVESTIGATION – MARCHE À SUIVRE DU GROUPE IMPACT

Pendant l'instruction :

1. Le ou la responsable du dossier lit, A MESURE, les PV et les pièces reçues

Pendant la mise en consultation et les déterminations :

2. Il/elle formule une hypothèse (par écrit)
3. Lit l'ensemble du dossier en prenant des notes sur
 - ce qui confirme l'hypothèse,
 - ce qui infirme l'hypothèse
 - les éléments pour chrono et contexte
4. Formule la conclusion
5. Rédige le rapport selon le plan suivant :

Rapport d'investigation. Plan

1. Mandat ou demande
2. Procédure
 - 2.1 L'organe d'enquête (si mandat externe)
 - 2.2 Les mesures d'instruction
 - 2.3 Le dossier
3. Chronologie/ Eléments de contexte
4. Les allégations
 - 4.1 Allégation 1
 - 4.1.1. Selon le ou la plaignante, ou le mandat
 - 4.1.2. Selon le/la mise en cause
 - 4.1.3 Selon les témoins
 - 4.1.4 Selon les pièces
 - 4.1.5 Conclusion sur l'allégation 1 retenue ou non
 - 4.2 Allégation 2
 - 4.2.1
 -
5. Examen des allégations retenues sous l'angle du harcèlement
 - 5.1. Définition du harcèlement
 - 5.2 Examen des allégations retenues sous l'angle de
 - agissement hostiles
 - fréquence
 - durée
 - 5.3. Conclusion sur le harcèlement (sur allégations retenues : fréquence, durée) '
6. Remarques /commentaires
7. Conclusion générale