

PETER RAMSJÖ

DOCTORANT EN DROIT ADMINISTRATIF, FACULTÉ DE DROIT, UNIVERSITÉ D'UPPSALA

LA RÉGLEMENTATION DES MENACES
ET DE LA VIOLENCE À L'ÉCOLE

La santé et la sécurité au travail (SST) concernent l'obligation de l'employeur de garantir la sécurité et la santé des travailleurs dans tous les aspects liés au travail¹. L'un de ces aspects porte sur les violences et les menaces à l'encontre des travailleurs dans le secteur de l'éducation sur lesquelles une nouvelle législation a été adoptée en Suède.

Nous présenterons le contexte juridique de la réglementation sur les menaces et les violences dans le droit suédois de la SST **(I)**. Puis, nous nous intéresserons au droit de l'éducation applicable en matière de SST **(II)**. Enfin, nous étudierons comment les prochaines enquêtes gouvernementales pourront conduire à des changements dans le droit de l'éducation **(III)**.

I- LES APPORTS DE LA NOUVELLE LOI SUR LA SANTÉ ET LA
SÉCURITÉ AU TRAVAIL

La loi suédoise sur l'environnement de travail (*Arbetsmiljölagen*, 1977:1160, ci-après « SWEAct ») prévoit que les employeurs doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir les maladies ou les accidents de leurs salariés². Les obligations de l'employeur sont réglementées en détail dans les dispositions relatives à l'autorité suédoise chargée de l'environnement de travail. Chacune de ces dispositions couvre un aspect différent de la SST, comme les dispositions actuelles sur les violences et les menaces (ci-après « AFS1993:2 »).

Cependant, en janvier 2025, les mesures actuelles prévues par la loi sur la SST seront remplacées par plusieurs nouvelles dispositions, prévoyant des règles qui s'appliqueront notamment (et spécifiquement) au risque de violence ou de menaces de violence (ci-après « AFS 2023:2 »)³, ou encore dans le cadre d'activités réalisées pour les employeurs en général (ci-après « 2023:1 »)⁴. Cette « nouvelle » réglementation pourrait être résumée dans les termes suivants :

L'employeur doit prévenir, dans la mesure du possible, les risques de violence ou de menaces de violence. En outre, il doit mettre en place des procédures de sécurité concernant les tâches susceptibles d'entraîner des risques de violence

1 Voir art. 5.1 de la directive du Conseil du 12 juin 1989 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail (89/391/CEE).

2 Chap. 3, section 2, SWEAct.

3 Chap. 5, section 1, AFS 2023:2. Cf. section 1, AFS 1993:2.

4 Voir AFS 2023:1.

ou des menaces de violence. L'employeur a également l'obligation de suivre les procédures de sécurité et d'en informer les salariés⁵. S'il existe un risque de violence récurrent ou de menaces de violence, il a aussi le devoir de proposer aux salariés un soutien adéquat⁶. L'employeur doit veiller à ce que les salariés aient une connaissance suffisante du travail et des risques qui y sont liés, afin de prévenir les maladies et les accidents, mais aussi pour créer un environnement de travail satisfaisant. En cas de risques graves, des instructions écrites doivent être données sur la manière d'effectuer le travail en toute sécurité⁷. L'employeur ne doit pas laisser le travailleur effectuer une tâche seul s'il existe un risque important de violence ou de menaces de violence.⁸

L'employeur est également tenu de localiser, de concevoir et d'équiper les lieux de travail de manière à prévenir autant que possible le risque de violence ou de menace de violence⁹. De plus, l'employeur doit permettre aux salariés de demander de l'aide en cas de menaces ou de violence. Cela implique l'obligation de fournir un équipement d'alarme si nécessaire, mais aussi d'en assurer l'entretien et le contrôle. Par ailleurs, l'employeur doit garantir des procédures de sécurité concernant l'utilisation de l'alarme et assurer une formation régulière à l'application de ces procédures de sécurité¹⁰.

En général, l'employeur a également la responsabilité d'évaluer les risques du travail et de prendre des mesures afin de prévenir ces risques¹¹. Ainsi, la nouvelle législation ne mentionne pas l'évaluation des risques *spécifiques* liés aux menaces et aux violences, et reste plus générale que la législation actuellement en vigueur¹². Toutefois, cette légère différence n'implique pas de changement juridique substantiel. De fait, la formulation générale de la future législation suggère que l'employeur doit évaluer et prévenir *tous* les risques au travail, y compris les risques spécifiques liés aux menaces et à la violence.

En résumé, la future législation suédoise sur les menaces et la violence est nouvelle dans sa forme, mais ancienne sur le fond. Comme la législation actuelle, elle contient des exigences générales en matière de prévention des menaces et de la violence. Notamment, il n'existe toujours pas d'exigences spécifiques qui s'appliquent à certains secteurs d'activité comme l'éducation par exemple. De ce point de vue, la loi suédoise sur la santé et la sécurité au travail précise *depuis longtemps* que les employeurs ont l'obligation générale de prévenir les menaces et la violence dans tous les secteurs d'activité. Toutefois, dans certains secteurs d'activité, les employeurs doivent également se conformer à d'autres législations que la loi sur la santé et la sécurité au travail qui ne leur reconnaît pas par exemple

5 Voir chap. 5, section 3, AFS 2023:2. Cf. section 3, AFS 1993:2.

6 Voir chap. 5, section 4, AFS 2023:2. Cf. section 5, AFS 1993:2.

7 Voir section 10, AFS 2023:1. Cf. section 4, AFS 1993:2. Toutefois, contrairement à la nouvelle réglementation, l'AFS 1993:2 ne régit pas explicitement l'utilisation d'instructions écrites.

8 Voir chap. 5, section 7, AFS 2023:2. Cf. section 8, AFS 1993:2.

9 Voir chap. 5, section 5, AFS 2023:2. Cf. section 6, AFS 1993:2.

10 Voir chap. 5, section 6, AFS 2023:2. Cf. section 7, AFS 1993:2.

11 Voir les sections 11 et 13, AFS 2023:1.

12 Cf. section 2, AFS 1993:2.

l'autorité légale pour prendre certaines mesures de protection de l'environnement de travail des salariés. Les exigences de la législation en matière de SST peuvent donc entrer en conflit avec les exigences spécifiques d'autres législations¹³. Dans le secteur de l'éducation par exemple, il peut être illégal de prendre certaines mesures à l'égard des élèves, même si ces mesures visent à protéger l'environnement de travail des employés de l'école.

En effet, il ressort de la loi suédoise sur l'éducation (*Skollagen*, 2010:800, ci-après « EdAct ») que les écoles ne peuvent prendre qu'un ensemble limité de mesures disciplinaires à l'égard des élèves, sous certaines conditions¹⁴. Mais dans quelle mesure les écoles peuvent-elles prendre des mesures disciplinaires à l'égard des élèves afin de protéger les salariés de l'école contre les menaces et la violence ? Nous apportons ci-dessous un éclairage sur cette question, en examinant plus particulièrement certaines des mesures disciplinaires réglementées par la loi sur l'éducation (suspension, placement temporaire et intervention physique à l'encontre des élèves). Signalons que ces mesures sont sujettes à des *changements juridiques* potentiels qui pourraient être pertinents pour la prévention des menaces et de la violence à l'encontre du personnel scolaire.

II - LES MESURES DISCIPLINAIRES À L'ÉGARD DES ÉLÈVES DANS UNE PERSPECTIVE DE PROTECTION DU PERSONNEL DES ÉCOLES ?

Les mesures disciplinaires prises à l'encontre des élèves en vertu du chapitre 5 de la loi sur l'éducation ne servent pas l'objectif général de protection de l'environnement de travail des salariés des établissements scolaires. Le chapitre 5 de la loi sur l'éducation vise plutôt à garantir un environnement d'apprentissage sûr et paisible pour les élèves¹⁵. C'est pourquoi, il n'est généralement pas possible de prendre des mesures disciplinaires à l'encontre des élèves de l'école primaire dans le seul but de promouvoir l'environnement de travail du personnel.

Toutefois, à la suite des changements juridiques qui interviendront à partir de 2025, les écoles primaires pourront suspendre les élèves qui agissent de façon telle que cela peut être considéré comme étant une menace pour la sécurité des autres élèves ou du personnel de l'école. Cela s'applique aux situations urgentes qui sont potentiellement préjudiciables pour les élèves ou le personnel, que ce soit collectivement ou individuellement, par exemple s'il y a un risque de violence¹⁶. Même si ces conditions sont remplies, la suspension des élèves est soumise à des délais. Les élèves de l'école primaire ne peuvent être suspendus que deux fois par semestre au maximum, et une semaine à la fois au maximum¹⁷. Il n'y a pas

13 Cf. prop. 1976/77:149 s. 220, qui définit cette question comme un conflit d'intérêts, ce qui permet une mise en balance des intérêts conformément à la loi sur la SST. Toutefois, le législateur n'a pas précisé *comment* procéder à une telle mise en balance des intérêts entre deux domaines juridiques conflictuels.

14 Voir chap. 5, sections 6-23, EdAct.

15 Chap. 5, section 3, EdAct.

16 Voir par exemple Prop. 2021/22:160 pp. 191 et 243.

17 Chap. 5, section 15, EdAct.

d'exceptions à ces limites de temps, même si de telles exceptions permettraient d'atténuer les risques de SST pour le personnel de l'école.

En ce qui concerne les mesures disciplinaires moins coercitives à l'école primaire, ces mesures servent d'autres objectifs que la protection de la sécurité du personnel de l'école. Par exemple, un élève de l'école primaire peut être *temporairement* placé dans une autre partie de l'école si cela s'avère nécessaire pour créer un environnement d'apprentissage sûr et paisible pour les *élèves*. Cette mesure ne s'applique que si les autres actions sont insuffisantes¹⁸. Si un tel placement temporaire n'est pas possible, ou si cette mesure n'est pas considérée comme suffisamment coercitive, un élève peut également être placé temporairement dans une autre école¹⁹. Dans les deux cas, la durée maximale du placement temporaire d'un élève est de quatre semaines²⁰. Comme dans le cas d'une suspension, aucune exception ne peut être faite à cette limite de temps spécifique (par exemple, même si cela peut être bénéfique pour la santé et la sécurité au travail du personnel de l'école).

En outre, le personnel de l'école est légalement habilité à *intervenir physiquement* auprès des élèves afin de prévenir la violence et les traitements dégradants. Cela découle du droit de prendre les mesures immédiates et temporaires nécessaires pour offrir aux *élèves* un environnement d'étude sûr et paisible. Dans ces conditions, la force physique contre les étudiants ne peut être utilisée que si elle est proportionnée²¹. Dans le cas contraire, il n'y a aucune raison légale d'intervenir physiquement contre les élèves (même en cas de menaces et de violence à l'encontre du personnel de l'école). En effet, les droits constitutionnels en Suède incluent une protection contre les interventions corporelles forcées et les fouilles corporelles²². Ces droits constitutionnels ne peuvent être enfreints que par une loi explicite²³. En l'absence d'une telle loi explicite, il existe un certain nombre de cas où les écoles n'ont pas l'autorité légale d'intervenir physiquement contre les élèves. Pour citer un exemple tiré de la jurisprudence, les écoles n'ont pas le droit de soumettre les élèves à des fouilles corporelles²⁴.

18 Chap. 5, section 12, EdAct.

19 Chap. 5, section 13, EdAct.

20 Chap. 5, sections 12 et 13, EdAct.

21 Chap. 5, section 6, EdAct.

22 Voir par exemple le chap. 2, section 6, L'instrument de gouvernement suédois (*Regeringsformen*).

23 Voir par exemple le chap. 2, section 20, L'instrument de gouvernement suédois (*Regeringsformen*).

24 Voir par exemple l'art. 463 du JO 2022/23 sur les fouilles corporelles dans les écoles secondaires, qui a été considéré comme une violation du droit à la protection contre les fouilles corporelles.

III - VERS UNE FUTURE LÉGISLATION EN MATIÈRE DE DROIT DE L'ÉDUCATION ASSURANT UNE PROMOTION DES OBJECTIFS DE LA LÉGISLATION SUR LA SST ?

Les écoles n'ont des possibilités que limitées pour prendre des mesures disciplinaires à l'égard des élèves afin de prévenir les menaces et la violence à l'encontre de leurs salariés. Toutefois, cette situation pourrait changer en vertu d'une nouvelle législation, qui semble traiter des mesures disciplinaires susmentionnées (suspension, placement temporaire et interventions physiques).

Bien qu'il n'y ait pas de proposition de loi sur ce sujet (à la date de février 2024), des enquêtes gouvernementales sont cependant en cours concernant différents aspects des mesures disciplinaires.

Comme l'indique la loi sur l'éducation, les écoles primaires ont peu de marge de manœuvre pour prendre des mesures de suspension et de placement temporaire d'élèves dans l'intérêt de la santé et de la sécurité au travail du personnel. De plus, ces mesures sont assorties de délais et ne peuvent faire l'objet d'aucune exception²⁵. Une enquête gouvernementale en cours semble toutefois indiquer que le législateur réévaluera les conditions et les délais des mesures disciplinaires. Tenant compte des exigences de la loi sur la santé et la sécurité au travail, le gouvernement suédois a déclaré, par exemple, que les délais applicables à ces mesures peuvent mettre en danger la sécurité du *personnel de l'école*. Le gouvernement souligne en particulier les risques qui surviennent lorsqu'un élève violent revient à l'école après avoir fait l'objet d'une de ces mesures²⁶. Par conséquent, une enquête gouvernementale analysera si, et comment, le placement temporaire et la suspension d'élèves ou de personnel scolaire pourraient se produire dans un plus grand nombre de cas et pour des périodes plus longues. Si une réglementation en la matière s'avérait nécessaire, elle serait proposée dans le cadre de l'enquête gouvernementale²⁷. Y aura-t-il pour autant une nouvelle législation sur les conditions et délais des mesures disciplinaires aux fins de prévenir les menaces et violence visant le personnel scolaire ?

En ce qui concerne les fouilles corporelles, le gouvernement suédois semble avoir pris des mesures pour donner au personnel scolaire les moyens légaux de fouiller les élèves. C'est ce que laisse entendre une autre enquête gouvernementale à venir sur la sécurité dans les écoles, qui vise à offrir aux élèves et au *personnel scolaire* un environnement d'apprentissage et de travail sûr²⁸. L'enquête gouvernementale analysera si le personnel scolaire doit être habilité à procéder à des fouilles corporelles, par exemple sur les élèves. Si une telle réglementation était nécessaire, elle serait proposée dans le cadre de l'enquête gouvernementale²⁹. Reste à voir s'il y aura une proposition de loi autorisant le personnel scolaire à effectuer des fouilles corporelles afin de promouvoir leur propre environnement de travail.

25 Voir section 2 ci-dessus.

26 Dir. 2023:154 p. 16.

27 Dir. 2023:154 p. 18.

28 Dir. 2022:86 p. 1.

29 Dir. 2022:86 p. 13.

Conclusion

Le cas de la Suède démontre comment la « nouvelle » loi sur la SST régit l'obligation générale de l'employeur de prévenir les menaces et la violence³⁰. Lorsqu'il s'agit de prendre des mesures plus *spécifiques* sur certains lieux de travail, comme les écoles, la question est de savoir si les employeurs sont légalement habilités à le faire. En effet, comme nous l'avons vu, la loi suédoise sur l'éducation détermine si (et dans quelle mesure) les écoles sont autorisées à prendre des mesures disciplinaires à l'égard des élèves. C'est le cas, même si de telles mesures peuvent prévenir les menaces et la violence à l'encontre du personnel de l'école³¹.

La question est donc de savoir s'il y aura une proposition de législation dans le domaine du droit de l'éducation qui donnerait aux écoles davantage de pouvoir pour prendre des mesures à l'égard des élèves³². Dans l'affirmative, il sera intéressant de voir si cette législation future offrira aux écoles les moyens de promouvoir l'environnement de travail du personnel scolaire. Pour l'instant, la situation de la Suède ne permet que de mettre en lumière la manière dont une législation dans le domaine du droit de l'éducation pourrait promouvoir les objectifs de la « nouvelle » loi sur la santé et la sécurité au travail.

30 Voir section 1 ci-dessus.

31 Voir section 2 ci-dessus.

32 Voir section 3 ci-dessus.