

Paris, le 9 mars 2020

---

## Décision du Défenseur des droits n°2020-063

---

**Le Défenseur des droits,**

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

---

Vu la Convention du Conseil de l'Europe du 1<sup>er</sup> août 2014 sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique ;

Vu la Directive 2006/54/CE du 5 juillet 2006 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail ;

Vu le code de la défense ;

Vu le code pénal ;

Vu la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations ;

Vu la circulaire conjointe, du 9 mars 2018, du ministère de l'Action et des comptes publics et du Secrétariat d'État en charge de l'Égalité entre les femmes et les hommes, relative à la prévention et la lutte contre les violences sexuelles et sexistes dans la fonction publique ;

Saisi par Mme X, adjointe administrative, qui se plaint d'avoir été victime de faits de harcèlement sexuel de la part de son supérieur hiérarchique sur son lieu de travail, et qui dénonce le manque de diligence de son employeur dans le traitement de la procédure disciplinaire.

Décide de recommander au ministère de la Défense :

- d'informer par écrit Mme X de l'issue de la procédure disciplinaire engagée contre M. Y suite à son signalement et de manière plus générale de mettre en œuvre cette recommandation à chaque fois que l'administration est saisie de signalement portant sur des violences sexuelles ;
- de prendre toutes les mesures utiles pour engager les procédures disciplinaires dans les délais les plus brefs ;
- de s'assurer que les sanctions disciplinaires prononcées soient effectives, proportionnées et dissuasives.

Il demande à être tenu informé des suites réservées à ses recommandations dans un délai de quatre mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Il transmet pour information une copie de la présente décision à l'hôpital d'instruction des armées B situé à Z.

Jacques TOUBON

<b>Recommandations en application de l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011</b>
---

### **Rappel des faits et de la procédure**

Le Défenseur des droits a été saisi par Mme X, adjointe administrative affectée à l'hôpital des armées B situé à Z, d'une réclamation portant sur des faits de harcèlement sexuel dont elle aurait été victime de la part de son supérieur hiérarchique, M. Y, entre septembre 2014 et mars 2015.

Mme X s'est plainte d'avoir fait l'objet de comportements tactiles de la part de M. Y et de propos à connotation sexuelle.

Après avoir signalé les faits à sa hiérarchie, le 27 février 2015, Mme X a déposé plainte, le 5 mars 2015, pour harcèlement sexuel contre M. Y.

Une enquête de commandement a été ouverte le 10 mars 2015. Mme X a été déplacée dans un autre service à sa demande et M. Y a été suspendu de ses fonctions à titre conservatoire, à compter du 16 mars 2015. Placé en congé maladie, cette mesure n'a jamais été appliquée.

Les conclusions de l'enquête, rendues le 9 avril 2015, ont confirmé les allégations de Mme X, qui n'en a pas été informée.

M. Y a été condamné par le tribunal correctionnel de Z, le 16 novembre 2017 à 6 mois de prison avec sursis et au versement de 3000€ de dommages et intérêts pour harcèlement sexuel.

Le tribunal correctionnel a constaté que Mme X avait souffert d'un important préjudice né de la dégradation de ses conditions de travail alors qu'elle reprenait son activité à mi-temps et après un long congé thérapeutique.

M. Y a interjeté appel de ce jugement. La procédure est en cours devant la cour d'appel de W.

Par arrêté de la ministre des Armées en date du 27 avril 2018, M. Y a fait l'objet d'un déplacement d'office pour faits de « *harcèlement sexuel, propos et comportements à connotation sexuelle, imposés de façon répétée, commis pendant le service* ». M. Y n'a pas contesté cette décision.

À sa demande, il a été admis à la retraite le 1<sup>er</sup> mai 2018.

C'est dans ce contexte que Mme X a saisi le Défenseur des droits. Une instruction a été diligentée auprès du ministère des armées, par courriers des 31 mai et 5 octobre 2018 visant à obtenir la communication de l'enquête de commandement, les pièces de la procédure disciplinaire et les éléments sur la situation médico-administrative de M. Y.

Le ministère y a répondu par courriers des 27 juin 2018 et 19 février 2019.

Au regard des éléments recueillis, le Défenseur des droits estime que si la hiérarchie a été diligente et a pris les mesures appropriées en matière de prévention et de protection de la réclamante, le ministère des Armées a privé d'effectivité la sanction disciplinaire – le déplacement d'office - dès lors que celle-ci est intervenue tardivement et a été sans conséquence sur la situation de l'auteur des faits qui a été admis à la retraite après le prononcé de la sanction.

## Analyse juridique

L'analyse de la réclamation de Mme X s'inscrit dans le cadre de la compétence du Défenseur des droits en matière de lutte contre les discriminations.

En effet, le harcèlement sexuel constitue une discrimination ainsi que le rappelle la directive 2006/54/CE du 5 juillet 2006 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes qui précise dans son considérant 6 : « Le harcèlement et le harcèlement sexuel sont contraires au principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes et constituent une discrimination fondée sur le sexe aux fins de la présente directive. Ces formes de discrimination se manifestent non seulement sur le lieu de travail, mais également à l'occasion de l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelle. Il convient donc que ces formes de discrimination soient interdites et fassent l'objet de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives ».

En droit interne, l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 3, de la loi du 27 mai 2008 dispose également que « *La discrimination inclut : (...) tout agissement à connotation sexuelle, subi par une personne et ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à sa dignité ou de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant* ».

L'article L. 4123-10-1 du code de la défense, comme l'article 222-33-I-II du code pénal, protège les agents publics des faits de harcèlement sexuel dont ils ou elles pourraient être victimes à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.

Aux termes de l'article L. 4123-10-1 du code de la défense :

« *Aucun militaire ne doit subir les faits : a) Soit de harcèlement sexuel, constitué par des propos ou comportements à connotation sexuelle répétés qui soit portent atteinte à sa dignité en raison de leur caractère dégradant ou humiliant, soit créent à son encontre une situation intimidante, hostile ou offensante* ».

Dans une décision du 15 janvier 2014, le Conseil d'État précisait « *qu'il résulte de ces dispositions [celles de l'article 6 ter de la loi du 13 juillet 1983 applicable à la date des faits, identiques à celles de l'article L. 4123-10-1 du code de la défense] que des propos ou des comportements à connotation sexuelle, répétés ou même, lorsqu'ils atteignent un certain degré de gravité, non répétés, tenus dans le cadre ou à l'occasion du service, non désirés par celui ou celle qui en est le destinataire et ayant pour objet ou pour effet soit de porter atteinte à sa dignité, soit, notamment, lorsqu'ils sont le fait d'un supérieur hiérarchique ou d'une personne qu'elle pense susceptible d'avoir une influence sur ses conditions de travail ou le déroulement de sa carrière, de créer à l'encontre de la victime, une situation intimidante, hostile ou offensante sont constitutifs de harcèlement sexuel et, comme tels, passibles d'une sanction disciplinaire* » (CE, 15 janvier 2014, n° 362495).

En l'espèce, Mme X s'est plainte d'avoir fait l'objet de comportements tactiles de la part de M. Y et de propos à connotation sexuelle tels que « *Plus c'est long, plus c'est bon* », « *À genoux dès le matin X, ne bougez pas, j'arrive* », « *Tu sais X, une photocopieuse c'est comme une femme, si tu sais bien la caresser comme il faut, elle démarre au quart de tour* », « *Tu sais X ce que tu as fait, ça mérite une fessée ... tu sais une fessée ça peut être très agréable, je parle de fessée sexuelle, il y en a qui aime ça* ».

Il ressort de l'enquête de commandement que les gestes et les propos à connotation sexuelle ont été subis par la réclamante, qui a manifesté sa désapprobation auprès de M. Y.

Il est confirmé par des témoins que le comportement de M. Y a provoqué des souffrances chez Mme X et que l'auteur des faits connaissait la fragilité de la réclamante puisqu'elle reprenait ses fonctions après un congé maladie. Les comportements dénoncés par Mme X sont particulièrement vulgaires et dégradants et ont porté atteinte à sa dignité.

Par ailleurs, dans le cadre de l'enquête de commandement, plusieurs femmes se sont manifestées pour signaler qu'elles avaient également fait l'objet de comportements « inappropriés » de la part de M. Y, notamment d'avances sexuelles.

Au total, ce sont 10 agentes de sexe féminin qui ont été entendues. 8 d'entre elles ont fait une déposition au commissariat de police. Il ressort de l'enquête que : *« les femmes auditionnées ont toutes été déstabilisées, à des degrés divers en fonction de leur personnalité, sentiment doublé d'une intimidation du fait du positionnement hiérarchique de M. Y. La nature des faits ainsi que cette asymétrie de positionnement hiérarchique expliquent en grande partie le silence qui a suivi ces différentes approches ».*

Il résulte des éléments du dossier que les faits dénoncés par Mme X peuvent être considérés comme constitutifs de harcèlement sexuel comme l'a justement reconnu le ministère des armées.

➤ **Sur les mesures de prévention et de protection prises après le signalement**

Aux termes de l'article L. 4123-19 du code de la défense, *« des conditions d'hygiène et de sécurité de nature à préserver leur santé et leur intégrité physique sont assurées aux militaires durant leur service selon des modalités fixées par un décret en Conseil d'État ».*

Comme le rappelle l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2018-1286 du 27 décembre 2018 relatif aux conditions d'hygiène et de sécurité destinées à préserver la santé et l'intégrité physique des militaires durant leur service, les dispositions du code du travail relatives à l'obligation de prévention des faits de harcèlement sexuel s'appliquent à l'armée.

Lorsque l'administration n'a pris aucune mesure adéquate pour prévenir les faits de harcèlement sexuel ou pour faire cesser les agissements qui lui ont été signalés et dont elle a pu vérifier la véracité, sa responsabilité pour faute peut être engagée devant le juge administratif. La carence de l'administration constitue donc une faute de service et l'administration peut être condamnée pour sa négligence et son inertie (CAA Paris, 28 mars 2017, n° 16PA03037).

Ce point a été rappelé à l'ensemble des employeurs publics, et donc au ministère de la défense, dans la circulaire conjointe, du 9 mars 2018, du ministère de l'Action et des comptes publics et du Secrétariat d'État en charge de l'Égalité entre les femmes et les hommes, relative à la prévention et la lutte contre les violences sexuelles et sexistes dans la fonction publique.

En l'espèce, les éléments de l'enquête du Défenseur des droits montrent qu'à partir du moment où Mme X a signalé les faits de harcèlement sexuel à son supérieur hiérarchique, M. C, le 27 février 2015, l'autorité militaire a pris les mesures nécessaires pour faire cesser la situation.

Le 5 mars 2015, M. D, lieutenant-colonel, l'a accompagnée au commissariat de police de Z pour qu'elle porte plainte contre M. Y pour les faits de harcèlement sexuel. Le jour même, Mme X a demandé à changer d'affectation, ce qui lui a été accordé.

Le 6 mars 2015, les faits de harcèlement sexuel ont fait l'objet d'un message de type « EVENGRAVE »<sup>1</sup> par la hiérarchie de la réclamante.

Une enquête de commandement a été déclenchée dès le 10 mars 2015 par le médecin-chef de l'hôpital et la cellule Thémis a été alertée le 12 mars 2015 par les enquêteurs.

Le 16 mars 2015, M. Y a été suspendu de ses fonctions à titre conservatoire, par décision du commandement de l'hôpital militaire, puis placé en congé maladie.

Dans un rapport du 9 avril 2015 rendu à l'issue de l'enquête de commandement, l'agent en charge de l'enquête a considéré que les faits de harcèlement sexuel étaient caractérisés et a demandé la mise en retraite d'office de M. Y (sanction du 4<sup>ème</sup> groupe), compte-tenu de son grade et de son niveau de responsabilité. Toutefois, il n'appartenait pas au directeur du centre ministériel de gestion de W de prononcer une telle sanction, le dossier a donc été transmis au ministre des Armées.

M. Y était informé, le 19 octobre 2015, qu'une sanction disciplinaire de 4<sup>ème</sup> groupe était demandée et que son dossier était transmis à la commission administrative paritaire centrale des ingénieurs d'étude et de fabrication.

Suite à l'enquête administrative, une campagne d'affichage sur la souffrance au travail a été mise en place au sein de l'hôpital, ainsi que sur l'intranet local. Des formations sur les risques psycho-sociaux ont été mises en places au profit des cadres de proximité, en complément des formations effectuées en fin d'année 2014 auprès des membres du CHSCT.

Le Défenseur des droits note que la réclamante a été soutenue dans ses démarches, notamment lorsqu'elle a été porter plainte puisqu'elle a été accompagnée par l'un de ses supérieurs.

Le souhait de Mme X de changer de service a été rapidement suivi d'effet puisqu'il a eu lieu le jour même.

Concernant l'enquête de commandement, le Défenseur des droits constate que celle-ci a été déclenchée cinq jours après le dépôt de plainte, qu'elle ne s'est pas contentée de confronter les versions des intéressés mais qu'elle a bien été menée auprès de l'ensemble des personnes qui ont manifesté le souhait d'être entendues et auprès de la hiérarchie.

Par ailleurs, les faits ont bien été qualifiés de harcèlement sexuel et n'ont pas fait l'objet d'une qualification telle que « comportements inappropriés », « dérives comportementales graves » qui ne nomment pas précisément les faits constatés et la nature de la faute reprochée.

Enfin, la procédure disciplinaire à l'encontre de M. Y a été lancée dans un délai raisonnable puisque la demande de sanction disciplinaire a été adressée à la CAP en octobre 2015.

Il ressort de l'ensemble de ces éléments que la hiérarchie a été réactive et a accompli les diligences nécessaires de nature à répondre aux difficultés soulevées.

#### ➤ **Sur les suites données à l'enquête interne et la procédure disciplinaire**

Les auteurs de faits de harcèlement sexuel peuvent être sanctionnés aussi bien sur le plan pénal que sur le plan disciplinaire.

---

<sup>1</sup> La procédure « événement grave » (« EVENGRAVE ») permet l'information du ministre et des hautes autorités civiles et militaires de l'État pour les faits relatifs aux affaires susceptibles d'avoir des conséquences au plan pénal.

L'article 45 de la Convention du Conseil de l'Europe du 1<sup>er</sup> août 2014 sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique et l'article 25 de la Directive du 5 juillet 2006 disposent que les sanctions à l'encontre des auteurs de faits de harcèlement sexuel doivent être « *effectives, proportionnées et dissuasives* ».

La circulaire du 9 mars 2018 précitée encourage également les employeurs publics à « *être exemplaire dans la sanction des violences sexuelles et sexistes* » et souligne que les sanctions disciplinaires doivent être proportionnées à la gravité des faits.

En l'espèce, le 26 avril 2018, soit trois ans après la fin de l'enquête de commandement, le conseil de discipline s'est réuni pour examiner la demande de sanction à l'encontre de M. Y. L'ensemble des membres du conseil de discipline s'est prononcé contre la sanction de mise à la retraite d'office qui avait été proposée. Ils ont émis un avis favorable au déplacement d'office de M. Y.

Interrogé sur le délai pris pour réunir le conseil de discipline, le ministère a fait valoir que l'état de santé de M. Y, placé en congé maladie, n'avait pas permis de réunir le conseil à une date plus rapprochée. Le ministère a également indiqué que « *l'engagement d'une procédure pénale [avait] conduit, en opportunité, et ainsi que cela se produit parfois dans des cas équivalents, à subordonner la décision de réunir le conseil de discipline à l'intervention et à la connaissance par l'administration du jugement ainsi rendu* » (courrier du 19 février 2019).

Il faut rappeler que la procédure disciplinaire et la procédure de mise en congé maladie sont des procédures distinctes et indépendantes. Certes, l'inaptitude médicale temporaire empêche qu'une sanction disciplinaire soit exécutée, mais cela ne fait pas obstacle à l'exercice de l'action disciplinaire (CE, 13 mai 1992, n° 106098).

Par conséquent, le Défenseur des droits estime que le délai de 3 ans pris pour réunir le conseil de discipline n'est pas justifié.

S'agissant de la décision du ministère d'attendre l'issue de la procédure pénale, le Défenseur des droits n'est pas davantage convaincu par cette explication dès lors qu'en l'espèce, l'enquête de commandement était suffisamment étayée, notamment sur la matérialité des faits reprochés à M. Y, pour motiver une sanction disciplinaire. Il ressort des conclusions de l'enquête de commandement que : « *sans préjuger des suites de l'enquête pénale ou se substituer à l'enquête judiciaire pour la qualification des faits reprochés, suffisamment de témoignages ont été recueillis pour considérer que M. Y a contrevenu à ses obligations d'agent public en adoptant un comportement répréhensible, contraire à sa mission, indigne de ses fonctions et constitutif de harcèlement sexuel. En conclusion, je demande la mise en retraite d'office de M. Y* ».

Le laps de temps qui s'est écoulé entre les conclusions de l'enquête et la sanction disciplinaire, particulièrement long, méconnaît la recommandation émise dans la circulaire du 9 mars 2018 et à l'accord relatif à l'égalité professionnelle du 30 novembre 2018 qui invite les employeurs publics à « *prendre toutes mesures utiles pour engager les procédures disciplinaires dans les plus brefs délais* ».

S'agissant de la sanction qui a été prise, le Défenseur des droits note que la CAP n'a pas suivi la proposition de sanction faite à l'issue de l'enquête de commandement, à savoir la mise à la retraite d'office (sanction du 4<sup>ème</sup> groupe) et n'a retenu que le déplacement d'office (sanction du 2<sup>ème</sup> groupe). Le ministre, quant à lui, a décidé de suivre l'avis de la CAP et a ainsi retenu la sanction la moins lourde.

Invité à expliquer la sanction retenue, le ministère a souligné qu'il s'était attaché à la portée de la sanction, précisant que la mise à la retraite d'office aurait été sans objet au regard de la situation de M. Y, ce dernier ayant demandé sa mise à la retraite, ce qui avait été acceptée par l'administration. Il a donc été radié des cadres le 1<sup>er</sup> mai 2018 à sa demande. Le ministère ajoute dans son courrier du 19 février 2019 : « quant aux sanctions du 3<sup>ème</sup> groupe, (respectivement, également par niveau de gravité croissante : rétrogradation, puis exclusion temporaire de fonctions pour une durée de 3 mois à 2 ans), la radiation des cadres de l'intéressé les aurait également rendues inopérantes ou sans objet ».

Si la préoccupation légitime du ministère était de donner une portée effective à la sanction, le Défenseur des droits constate que le déplacement d'office prononcé n'a eu aucune portée sur la situation de M. Y puisque celui-ci a été admis à la retraite 3 jours après la sanction.

En revanche, contrairement à ce que soutient le ministère, la rétrogradation aurait eu une portée effective, puisque le montant de la pension de retraite de M. Y aurait été affectée.

Par conséquent, le Défenseur des droits constate que la sanction prononcée qui n'a eu aucune conséquence sur la carrière de M. Y est sans effet.

Il ressort de l'ensemble de ces éléments que le ministère a fait preuve à l'égard de M. Y d'une mansuétude qui n'est ni assumée, ni justifiée.

Cette attitude bienveillante du ministère interroge d'autant plus que l'intéressé n'a apporté aucune explication écrite devant le conseil de discipline, se bornant à nier les faits qui lui étaient reprochés, qu'il détenait un grade élevé et que l'enquête de commandement a révélé que de nombreuses agentes avaient subi le comportement à connotation sexuelle de M. Y

Ce sont précisément ces éléments qui ont été retenus par le responsable de l'enquête de commandement pour justifier la mise en retraite d'office de M. Y.

Le fait que le ministre n'ait pas suivi la sanction proposée par la hiérarchie de proximité et ait autant tardé à prendre une sanction n'encourage pas la hiérarchie de proximité à proposer des sanctions dissuasives aux autorités supérieures, par crainte d'être déjugée, et est de nature à susciter le doute chez les victimes quant à la volonté réelle de leur employeur de sanctionner ces comportements.

À cet égard, il convient de relever que Mme X n'a jamais été informée des suites de l'enquête de commandement, ni de l'issue de la procédure disciplinaire. Or, il est important pour les victimes de savoir qu'elles sont reconnues comme telles par leurs employeurs, qui a la charge de préserver leur sécurité et leur santé. Cette exigence d'information est d'ailleurs rappelée dans la circulaire du 9 mars 2018 précitée.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, le Défenseur des droits recommande au ministère de la Défense :

- d'informer par écrit Mme X de l'issue de la procédure disciplinaire engagée contre M. Y suite à son signalement et de manière plus générale de mettre en œuvre cette recommandation à chaque fois que l'administration est saisie de signalement portant sur des violences sexuelles ;
- de prendre toutes les mesures utiles pour engager les procédures disciplinaires dans les délais les plus brefs ;
- de s'assurer que les sanctions disciplinaires prononcées soient effectives, proportionnées et dissuasives.

Jacques TOUBON