

Paris, le 6 mars 2020

---

## Décision du Défenseur des droits n°2020-065

---

### **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 directive n°2006/54 du Conseil 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;

Vu le code du travail ;

Vu la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ;

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

Vu la circulaire du ministère de la Justice du 7 août 2012 relative à la loi n° 2012-954 du 6 août 2012 portant sur le harcèlement sexuel ;

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 Mesdames X et Y, conseillères en insertion professionnelle au sein de LADOM Z, qui estiment avoir fait l'objet de discrimination en raison de propos et de comportements à connotation sexuelle et sexiste de la part de leur supérieur hiérarchique et se plaignent de l'absence de mesure de prévention et de protection de la part de leur employeur.

Décide de recommander au directeur général de LADOM :

- d'indemniser les réclamantes pour les préjudices subis en application de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 et de la circulaire du 9 mars 2018 qui rappelle que « *la mise en œuvre de la protection fonctionnelle accordée par l'administration ouvre à la victime le droit d'obtenir directement auprès d'elle la réparation du préjudice subi* » ;
- de faire appel à un prestataire extérieur qualifié pour la réalisation des enquêtes portant sur les situations de harcèlement sexuel et sexiste, et de discrimination ;
- de former les encadrants à la prévention et à la détection des situations de harcèlement sexuel et sexiste ;
- de rappeler à l'ensemble du personnel les sanctions disciplinaires encourues par les auteurs de harcèlement sexuel et l'obligation pour tout agent de signaler de tels faits à la hiérarchie ou à la cellule dédiée « Discri ».

Le Défenseur des droits demande à être tenu informé des suites accordées à ses recommandations dans un délai de quatre mois suivant la notification de la présente décision.

Il décide de transmettre pour information cette décision aux ministères de tutelle, à savoir le ministère de l'action et des comptes publics et le ministère des Outre-mer.

Jacques TOUBON

---

## Recommandations en application de l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

---

### **Rappel des faits**

Mme X a intégré l'antenne de Z de l'agence nationale pour l'insertion des travailleurs d'outre-mer (devenue, en 2006, l'agence de l'outre-mer pour la mobilité<sup>1</sup>) en 2004. Le service était alors dirigé par M. A. Mme X a été affectée sur un poste de conseiller en insertion professionnelle.

À compter de 2010, elle a été placée en congé de maternité, puis en congé parental pour une durée de 3 ans.

À son retour, en août 2013, Mme X a été placée sous les ordres de M. B, qui avait succédé à M. A en 2012.

Rapidement, Mme X indique avoir été mise en difficulté dans l'exécution de ses missions. Elle rapporte notamment que la charge de travail était très conséquente, que M. B s'emportait facilement et qu'elle subissait ses humiliations devant les partenaires extérieurs et ses collègues. Il aurait indiqué à ses collègues lors d'une réunion où elle n'avait pas pu se rendre, qu'elle préférerait rester avec les militaires pour « *se faire tripoter* ». Elle évoque aussi des réunions où il parlait en créole pour l'isoler de l'équipe car elle était le seul agent qui n'était pas originaire de Z et indique l'avoir entendu tenir des propos à caractère raciste envers les « métropolitains ». En plus de ces difficultés, Mme X ajoute que M. B avait un comportement déplacé à son égard, caractérisé par des propos et des gestes à connotation sexuelle.

À compter de juillet 2014, Mme X a été placée en congé de maladie. Elle impute la dégradation de son état de santé à ses mauvaises conditions de travail dues au management autoritaire et maltraitant de M. B ainsi qu'à ses agissements à connotation sexuelle. Elle n'a pas repris ses fonctions au sein de LADOM Z. Depuis le 21 janvier 2020, Mme X est mise à disposition, pour une durée de trois ans, auprès du service militaire adapté (ci-après SMA) de Z, suivant une convention qui s'inscrit « *dans le cadre d'une mesure conservatoire d'apaisement dans l'attente que toutes les procédures en cours soient terminées* ».

Mme Y a intégré LADOM en mars 2008 comme chargée de mission puis comme conseillère en insertion professionnelle. Elle a été licenciée pour inaptitude physique définitive le 28 juin 2019 au regard de l'altération de son état de santé. Mme Y considère que cette inaptitude définitive est liée aux faits de harcèlement moral et sexuel subis de la part de M. B.

Elle explique que la dégradation de ses conditions de travail a débuté à compter de l'été 2016 au moment où elle a indiqué à M. B devant une collègue, qu'elle ne souhaitait pas qu'il la touche. Elle évoque une crise d'angoisse qui a conduit à un arrêt maladie le 6 juillet 2016 suite à la pression exercée par son directeur qui aurait exigé d'elle qu'elle remplisse les objectifs non atteints des collègues dont elle coordonnait le travail. Mme Y décrit plusieurs comportements de M. B qui auraient contribué à altérer son état de santé et ses conditions de travail : des brimades injustifiées comme une sanction pour « *bavardage injustifié* », des procédures qui ne s'imposaient qu'à elle basées sur des notes de service jamais notifiées, la privation de formation (2<sup>ème</sup> partie de la formation en management alors qu'elle avait suivi la 1<sup>ère</sup> partie), des cris de colère à son encontre lors de réunion d'équipe l'amenant à sortir de

---

<sup>1</sup> LADOM est devenue un établissement public administratif depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016. Elle est placée sous la tutelle du ministère des Outre-mer et du ministère du Budget. Elle a pour mission principale de favoriser l'accès à la qualification et à l'emploi des demandeurs d'emploi résidant en Outre-mer, au travers de parcours de formation en mobilité.

réunion en pleurs. La réclamante souligne qu'elle a signalé sa souffrance au travail au directeur général de LADOM mais qu'aucune mesure n'a été prise pour faire cesser les agissements de son supérieur.

C'est dans ce contexte de souffrance au travail, que Mmes X et Y ont décidé de saisir, le 11 décembre 2017, la direction de LADOM ainsi que les organisations syndicales pour « dénoncer les attitudes de dénigrement et d'acharnement qu' [elles ont subies] ...depuis plusieurs années de la part du directeur territorial B». Elles expliquent dans leur signalement « *celui-ci exerce envers nous des brimades et des menaces en réunion collective, criant sur les salariés...des paroles déplacées parlant de sexe, des gestes déplacés touchant le corps des salariées femmes, des gestes déplacés où il montre qu'il touche ses fesses et son sexe, des pressions fortes nous dissuadant d'émettre toute plainte concernant notre souffrance au travail causée par son management auprès de la direction générale, nous promettant la guerre ...* ».

Par courrier en date du même jour, plusieurs représentants du personnel élus au comité d'hygiène et de sécurité des conditions de travail (CHSCT) ont demandé à la direction générale de LADOM de convoquer un CHSCT extraordinaire pour examiner « *le droit d'alerte sur une situation de souffrance au travail suite à d'éventuels faits de harcèlement moral et sexuel au sein de l'unité territoriale de la Z –mission d'enquête* ». Les représentants du personnel signataires de ce courrier sollicitaient également la démission des fonctions de secrétaire du CHSCT de M. B, « *en raison de sa mise en cause directe et pour la sérénité et l'objectivité de l'enquête* ».

Ce CHSCT extraordinaire s'est tenu le 21 décembre 2017. Selon les représentants du CHSCT qui avaient demandé une enquête, les conditions d'un débat serein n'étaient pas réunies car M. B était présent lors de l'examen de la demande d'enquête. Dans un courriel adressé au directeur général de LADOM le 16 janvier 2018, ils expliquent qu'ils refusent de participer à l'enquête sur les faits dénoncés par les réclamantes en raison des conditions délétères dans lesquelles le CHSCT s'est tenu.

Le 15 janvier 2018, la direction de LADOM a désigné Mme C, directrice territoriale de LADOM, pour mener cette enquête. Mme C a procédé à l'audition des agents de LADOM Z les 17 et 18 janvier 2018 et a conclu à l'absence de harcèlement moral et sexuel. Elle a fait état de ses constats lors du CHSCT du 25 janvier 2018. Les conclusions de cette enquête ont été transmises à l'inspection du travail le 4 mai 2018 par le responsable des ressources humaines.

Les 1<sup>er</sup> et 6 février 2018, Mmes Y et X ont respectivement porté plainte contre M. B pour harcèlement moral et sexuel.

Le 11 septembre 2018, M. B a introduit une citation pour dénonciation calomnieuse à l'encontre des deux réclamantes qui doivent comparaître le 17 mars 2020 devant le tribunal correctionnel de D

Le 11 décembre 2018, les réclamantes ont adressé une demande de protection fonctionnelle au ministère des outre-mer, en sa qualité d'autorité de tutelle de LADOM. Le 18 janvier 2019, le directeur général de LADOM a fait droit à leur demande.

Leurs plaintes pour harcèlement moral et sexuel ont été classées sans suite le 29 avril 2019. Suite au classement de sa plainte, Mme X a introduit une plainte avec constitution de partie civile visant les mêmes infractions.

Le 30 avril 2019, l'inspection du travail a fait un signalement au parquet sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale précisant que le statut d'agent public des réclamantes ne lui permettait pas de dresser un procès-verbal. L'inspection du travail a en effet considéré qu'il y avait une « *forte suspicion de harcèlement sexuel sans que l'employeur, LADOM, n'ait pris la mesure de sa gravité, ait agi pour permettre la mise en sécurité des salariées, n'ait pris les sanctions qui s'imposent vis-à-vis de l'auteur des faits* ».

### **Mesures d'enquête réalisées par le Défenseur des droits**

Le Défenseur des droits a demandé au directeur général de LADOM de lui fournir les éléments permettant d'éclairer les réclamations de Mmes X ET Y. Il a notamment sollicité les conclusions de l'enquête interne diligentée suite au signalement des représentants du CHSCT concernant les faits de harcèlement moral et sexuel dénoncés par les réclamantes. Le Défenseur des droits a également procédé à l'audition de la responsable de l'enquête interne, Mme C, du directeur général, M. F, ainsi que de M. B respectivement les 3 juillet, 25 septembre 2019 et 17 janvier 2020. Suite à son audition, M. B a transmis au Défenseur des droits, par l'intermédiaire de son conseil, des observations écrites en sus des explications données lors de son audition.

Le 10 janvier 2019, le Défenseur des droits a obtenu du procureur de la République près le TGI de D l'autorisation d'instruire ainsi que la communication des pièces de la procédure pénale.

En octobre 2019, l'inspection du travail a transmis au Défenseur des droits le rapport justifiant son signalement au parquet sur la base de l'article 40 du code de procédure pénale.

### **Sur les faits de harcèlement moral**

Les faits de harcèlement moral, dès lors qu'ils ne sont pas liés à un critère de discrimination prohibés par la loi, ne relèvent pas de la compétence du Défenseur des droits.

S'agissant du harcèlement discriminatoire fondé sur le critère de l'origine invoqué par Mme X, les éléments recueillis au cours de l'enquête n'ont pas permis de l'établir.

### **Sur les faits de harcèlement sexuel dénoncés par Mmes X et Y et la responsabilité de l'employeur fondée sur l'obligation de prévention et de protection en matière de harcèlement sexuel**

#### **► Le cadre juridique et jurisprudentiel**

L'analyse de la réclamation de Mmes X et Y portant sur les faits de harcèlement sexuel s'inscrit dans le cadre de la compétence du Défenseur des droits en matière de lutte contre les discriminations.

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 ».

Elle définit, en son article 2, le harcèlement sexuel comme : « *La situation dans laquelle un comportement non désiré à connotation sexuelle, s'exprimant physiquement, verbalement ou non verbalement, survient avec pour objet ou pour effet de porter atteinte à la dignité d'une personne et, en particulier, de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant* ».

En droit interne, l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 dispose également que la discrimination inclut : « *Tout agissement lié à l'un des motifs mentionnés au premier alinéa<sup>2</sup> et tout agissement à connotation sexuelle, subis 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 6 *ter* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, comme l'article 222-33-I-II du code pénal, protègent les agents publics des faits de harcèlement sexuel dont ils ou elles pourraient être victimes à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.

Ainsi, en vertu de l'article 6 *ter*, « *Aucun fonctionnaire 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 (...) Est passible d'une sanction disciplinaire tout agent ayant procédé ou enjoint de procéder aux faits de harcèlement sexuel mentionnés aux trois premiers alinéas* ».

La loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels a introduit à l'article 6 *bis* de la loi n° 83-634 l'interdiction pour un fonctionnaire de subir un agissement sexiste. Ainsi, « *Aucun fonctionnaire ne doit subir d'agissement sexiste, défini comme tout agissement lié au sexe d'une personne, ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à sa dignité ou de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant* ».

En outre, l'intégration des agissements sexistes figure au nombre des principes généraux de prévention que doit appliquer l'employeur.

Les auteurs de faits de harcèlement sexuel et sexiste peuvent être sanctionnés aussi bien sur le plan pénal que sur le plan disciplinaire. De son côté, l'employeur public peut également voir sa responsabilité engagée par le juge administratif s'il s'avère qu'il n'a pas pris les mesures qui s'imposaient pour prévenir et protéger ses agents de faits de harcèlement sexuel et sexiste.

Le Conseil d'État a considéré qu'un principe d'aménagement de la charge de la preuve s'applique au profit de la personne qui s'estime victime d'une discrimination (CE Perreux, 30 octobre 2009, n°298348), ainsi qu'aux litiges portant sur des faits de harcèlement (CE, 11 juillet 2011, n°321225).

Par ailleurs, cet aménagement est également prévu par l'article 4 de la loi du 27 mai 2008 qui précise que « *Toute personne qui s'estime victime d'une discrimination directe ou indirecte présente devant la juridiction compétente les faits qui permettent d'en présumer l'existence. Au vu de ces éléments, il appartient à la partie défenderesse de prouver que la mesure en cause est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination. Le présent article ne s'applique pas devant les juridictions pénales* ».

► *Sur la qualification des faits dénoncés par Mmes X et Y*

---

<sup>2</sup> Le motif lié au sexe est spécifiquement mentionné au premier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 27 mai 2008.

Mmes X et Y ont décrit le comportement de M. B, de manière précise et constante, dans leur plainte pénale, dans les réclamations qu'elles ont adressées au Défenseur des droits, et lors de leur audition dans le cadre de l'enquête interne diligentée par Mme C.

Mmes X et Y indiquent que M. B parlait constamment de sexe et qu'il faisait des blagues à connotation sexuelle devant l'ensemble du personnel. Elles précisent qu'il lui arrivait de se toucher le sexe quand il s'adressait à ses interlocuteurs.

Mmes X et Y se plaignent de propos et de comportements à connotation sexuelle qui leur ont été imposés par M. B.

Elles décrivent des contacts physiques sur des parties plus intimes de leur corps. Mme X dit que M. B lui aurait passé la main dans les cheveux et sur la nuque à plusieurs reprises, à des moments où ils étaient seuls. Mme Y indique que M. B a passé la main sur son tatouage, situé dans son cou. Il lui aurait également passé la main tout le long du corps.

Les réclamantes ajoutent que M. B pouvait uriner, sans gêne, devant elles et demander qu'on lui tienne son sexe.

Mme X raconte qu'il avait couvert des pages de son agenda de petits cœurs. Enfin, elle rapporte qu'il lui faisait passer des post-it, le plus souvent quand elle était au téléphone, avec des mots tels que « sexy, sexy ».

Mme Y indique que M. B lui aurait dit en octobre 2017 qu'il allait la « *décapsuler* » lors d'une pause dans la cuisine de l'agence, et ce devant plusieurs collègues, et qu'il aurait invité un prestataire extérieur présent à la « *décapsuler* ». L'intéressée indique que ces propos dits sur le ton de l'humour, lui ont néanmoins causé un réel malaise.

Les réclamantes ont produit des attestations issues d'autres agents de LADOM, qui ne sont pas soumis à l'autorité hiérarchique de M. B, et qui font état de ses comportements à connotation sexiste et sexuelle.

Ainsi, M. G, directeur territorial au sein de LADOM témoigne : « *Lors des réunions de direction à Paris, M. B a eu des comportements misogynes envers des collègues féminines (...). M. B a une conception du mâle dominant et ne supporte pas que des homologues féminines puissent avoir raison ou le rétorquer. Face à de telles situations, M. B essaye la séduction et le charme. Il n'hésite pas à abuser de façon régulière de blagues sexuelles du type « En Z, nous n'avons pas peur de faire plaisir à plusieurs femmes. Nous sommes des hommes forts, regarde-moi ... plus bas », avec des situations ambiguës : approchant son corps au plus près de l'agent féminin ou posant ses mains largement au-dessus des épaules des intéressées. Si le charme ne fonctionne pas, il devient menaçant et violent envers l'agent féminin pour imposer son pouvoir et sa virilité ».*

M. G rapporte également qu' « *en septembre 2017, Mme H, lors d'un déplacement à J m'informe d'une expérience désagréable vécue avec M. B lors de sa mission de rencontre avec des partenaires en Z. Elle m'indique que M. B l'a convoquée un soir à 20h dans un hôtel. Elle affirme que M. B l'a menacée dicit « C'est grâce à moi que vous rencontrez ces gens » (...)* ».

M. K, également directeur territorial, décrit : « *Lors de mes déplacements au siège depuis 2015, j'ai régulièrement été témoin des propos et mimiques tenus par M. B à l'égard de nos collègues féminines. Propos qui se caractérisent la plupart du temps par des paroles, des gestes à caractère sexuel et libertin ».*

Mme L, responsable administrative au sein de LADOM de M, atteste que « *lors de mes déplacements professionnels en France hexagonale, à LADOM Siège, en réunion des représentants du personnel, M. B, assis en face de moi, avait les jambes écartées et se touchait le sexe. J'ai été choquée, mal à l'aise* ». Elle ajoute : « *j'ai été témoin en présence de collègues féminines de propos d'ordre sexuel qu'il [M. B] échangeait avec elles concernant sa vie sexuelle et j'ai vu la gêne que ces propos ont créé* ».

Mme N, conseillère en insertion professionnelle à LADOM de M, décrit : « *M. B a toujours eu des propos très vulgaires, orientés systématiquement vers le sexe. De plus, il a toujours eu, bien sûr vis-à-vis des femmes, un comportement outrancier, vulgaire et irrespectueux, des invitations au sexe* ».

Mme P, conseillère en insertion professionnelle affectée en métropole, témoigne des faits suivants : « *M. B, dans le cadre des instances représentatives du personnel, a tenu des propos à caractère sexuel et des comportements totalement déplacés dans ce cadre. Exemples de celles dont je me souviens : « J'aimerais voir ta tête sous mes noix de coco », « Ne ferme pas ton manteau, la vue est trop belle ». Il a également tenté de me serrer contre lui, je l'ai alors repoussé* ».

Mme R, militaire au sein du régiment du service militaire adapté (SMA) de la Z a, dans ce cadre, travaillé avec les services de LADOM, et atteste que : « *l'attitude tendancieuse de M. B, sa façon d'être tactile, voire trop tactile avec ses interlocuteurs ne m'ont jamais permis de me sentir à l'aise en sa compagnie. C'est pourquoi je me faisais toujours accompagner de mon chef pour nos réunions communes, ce dernier ne voulant pas me laisser seule avec lui* ».

Mme S, qui a travaillé avec M. B au sein de la LMDE, rapporte : « *J'ai entendu beaucoup de plainte à son sujet et également vu des comportements déplacés, propos tendancieux. Sachant qu'il côtoyait mon père il n'a jamais eu de geste déplacé mais beaucoup de propos borderline, plus précisément sexuels. Tout tournait autour du sexe avec lui* ».

Si les témoignages concordants produits par Mmes X et Y n'attestent pas du comportement de M. B à leur égard, ils confirment toutefois le comportement inapproprié de M. B à l'égard des femmes, notamment le fait qu'il leur fait des propositions sexuelles inappropriées, qu'il cherche des rapprochements physiques avec ses interlocutrices, ce qui provoque un profond malaise chez ces dernières.

Par ailleurs, les éléments recueillis dans le cadre de l'enquête interne par Mme C permettent de confirmer certains des comportements décrits par les réclamantes.

Au cours de son audition par les services du Défenseur des droits, Mme C a indiqué qu'« *il est confirmé par plusieurs agents l'existence de propos grivois* », avant d'ajouter que ces propos « *alimentaient l'ambiance de sympathie dans le collectif de travail* ».

Ainsi, Mme T a rapporté à Mme C « *qu'il y avait des blagues qui étaient racontées dans un contexte d'adultes (...), qu'elles pouvaient être grivoises, mais que l'on se situait dans un contexte d'adultes* ».

Mme V décrit la méthode de management de M. B comme « *affective* », précisant : « *le problème est que l'on fonctionne avec un manager qui s'entoure de quelques personnes qui pourraient être considérées comme des favorites* ».

De même, il est confirmé que M. B a pour habitude de toucher ses interlocuteurs quand il s'adresse à eux. Au cours de son entretien avec Mme C, Mme W a « *décrit son directeur territorial comme quelqu'un qui peut parler en touchant* », tout en précisant « *qu'elle n'y a jamais vu de connotations particulières* ». Dans ses conclusions, Mme C retient d'ailleurs que

*« certains des salariés disent que M. B a toujours eu dans son approche des hommes comme des femmes une relation tactile posant les mains sur l'épaule, le bras ; attitude qu'ils considèrent comme une attitude amicale diminuant la distance statutaire ».*

Les agents de LADOM de Z et Mme C confirment donc que M. B, à l'instar des autres agents, tenait des propos grivois et qu'il touchait ses interlocuteurs, au moins sur l'épaule et le bras. Si le comportement de M. B s'inscrit dans une ambiance grivoise, le Défenseur des droits estime qu'au regard de son rôle d'encadrant, M. B aurait dû faire preuve de plus de retenue. On ne peut soutenir que pour entretenir une ambiance de travail convivial, il soit nécessaire de passer par des blagues à connotation sexuelle et sexiste et des comportements tactiles.

Le Défenseur des droits rappelle que la circulaire du ministère de la Justice du 7 août 2012 relative à la loi n° 2012-954 du 6 août 2012 portant sur le harcèlement sexuel précise que le sexisme et la grivoiserie sont reconnus parmi les éléments constitutifs de harcèlement sexuel ainsi, selon la circulaire, la *« situation intimidante, hostile ou offensante »* peut résulter de *« propos ou comportements ouvertement sexistes, grivois, obscènes, tels que des paroles ou écrits répétés constituant des provocations, injures ou diffamations même non publiques »*. La circulaire ajoute qu' *« il suffit que les comportements revêtent une connotation sexuelle, ce qui n'exige donc pas qu'il présente un caractère explicitement ou directement sexuel »*.

Si des agents déclarent être habitués à ces comportements et ne pas en être gênés, cela ne signifie pas que Mme X et Y n'étaient pas mal à l'aise face à ces comportements.

Mme X précise qu'elle a manifesté son refus de subir le comportement de M. B et lui a demandé, à plusieurs reprises, de cesser ses gestes et ses propos déplacés. Mme Y, pour sa part, indique avoir accepté les propos grivois de M. B dans un premier temps, sans s'en offusquer, avant finalement de manifester explicitement son agacement et sa gêne, ce dont M. B n'a pas tenu compte.

Mmes X et Y indiquent que, face au comportement de M. B qui faisait naître chez elles un sentiment de gêne et de malaise, elles se sont isolées du reste des agents, avant que leur état de santé ne se dégrade et qu'elles ne soient placées en arrêt maladie.

Le Défenseur des droits constate effectivement que ces comportements ont eu des effets notables sur les conditions de travail et l'état de santé des réclamantes.

Ainsi, Mme X a été placée en congé de maladie de manière continue à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2014, soit un an après avoir repris le travail au sein de LADOM. Le 3 septembre 2014, le médecin du travail a établi un certificat médical dans lequel il constatait que la situation de travail vécue par Mme X *« provoqu[ait] anxiété, insomnie, perturbations de sa vie familiale et de son état de santé »*. Il ajoutait : *« Je pense qu'il faut la mettre à l'abri de ces agissements pour la préserver, le temps nécessaire »*.

Le congé maladie arrivant à son terme, le médecin du travail a précisé le 28 mai 2019 lors de l'examen de pré-reprise qu'elle ne pourrait reprendre son poste au sein de LADOM de Z que sous *« la condition de la présence obligatoire d'un tiers lors des entrevues verbales et téléphoniques avec le directeur territorial [M. B] au vu de la situation médicale et juridique »*.

Sa tentative de reprise le 4 juin 2019 a été un échec. En effet, Mme X a eu une crise d'angoisse sur son lieu de travail et elle a été hospitalisée. La CPAM a considéré, dans sa décision du 10 décembre 2019, que Mme X était atteinte d'un *« syndrome post-traumatique et d'un état anxio-dépressif »* et a reconnu que sa maladie devait être prise en charge au titre des risques professionnels.

S'agissant de Mme Y, elle a connu plusieurs périodes d'arrêt maladie, notamment à partir de juillet 2016. Les certificats médicaux produits évoquent notamment un état de déprime, des insomnies, des chutes de cheveux, des troubles alimentaires. Mme Y a été placée en congé longue maladie à partir du 9 mai 2018 et a été licenciée pour inaptitude définitive le 28 juin 2019.

L'ensemble des éléments produits par Mmes X et Y sont de nature à faire naître une présomption de harcèlement sexuel et sexiste.

Interrogé par les services du Défenseur des droits, M. B nie avoir eu des propos et des gestes à connotation sexuelle vis-à-vis des réclamantes. Il considère que ces accusations sont mensongères et intéressées. Il conteste également l'objectivité des témoignages produits. Enfin, il se prévaut des conclusions de l'enquête interne pour écarter la présomption de harcèlement sexuel et sexiste.

En premier lieu, M. B produit des témoignages de collègues de LADOM, dont la grande majorité ne travaille pas avec lui au quotidien, qui indiquent n'avoir jamais vu, ni entendu de tels comportements de la part de M. B. Au contraire, ils indiquent que M. B est une personne respectueuse et à l'écoute.

Ces témoignages ne permettent pas de démontrer que les allégations des réclamantes sont infondées ou fausses.

En second lieu, M. B laisse entendre que les réclamantes avaient un intérêt à porter de telles accusations contre lui.

Ainsi, s'agissant de Mme X, M. B aurait constaté de nombreuses insuffisances professionnelles de sa part dont il aurait fait part à la direction générale de LADOM et à la direction générale des Outre-Mer. Il a notamment produit un rapport non daté intitulé « *dossier affaire X: relevé des manquements professionnels graves, mise en danger d'autrui par non-respect et contournement de procédures établies, production de faux documents ouvrant des droits indus* ».

Le Défenseur des droits a demandé la communication des évaluations professionnelles de Mme X et le cas échéant tout document qui confirmerait les allégations portées par M. B.

Il constate que le rapport produit par M. B dénonçant les manquements professionnels graves de Mme X n'a eu aucune suite notamment au niveau disciplinaire.

Par ailleurs, le Défenseur des droits relève que les évaluations de Mme X ne font état d'aucune insuffisance professionnelle.

Évaluée en 2007 par le prédécesseur de M. B, celui-ci soulignait que « *Mme X [faisait] preuve d'une réelle capacité d'adaptation et d'efficacité remarquable compte tenu des difficultés rencontrées et indépendante de sa volonté. Son abnégation a permis de maintenir voire de dépasser les objectifs envisagés* ».

Le 3 décembre 2013, M. B a demandé à la direction générale de verser une prime exceptionnelle à Mme X aux motifs que « *je vous joins un tableau récapitulatif (...) du travail fourni depuis son retour en août 2013, charge très importante qu'elle a su mener sans faillir. En trois mois, elle a su maintenir le niveau d'activité au côtés de Mme Y et en l'absence de Mme K (...). Les chiffres réalisés sont tout simplement impressionnants et qualifient la volonté ferme de cette collaboratrice de partager les missions de LADOM. De plus, je lui ai confié plusieurs missions sur lesquelles elle a été exemplaire et particulièrement la reprise avec le RSMA dont ces derniers ont valorisé le travail en trois mois* ».

Le 29 avril 2014, M. B indiquait sur le compte-rendu d'évaluation professionnelle de la réclamante : « *Mme X [était] une collaboratrice rigoureuse, exigeante et déterminée (...)* ». Dans ses commentaires, Mme X précise « *mon poste au sein de LADOM est un métier de cœur où l'insertion professionnelle des candidats reste une passion après 10 ans dans la société* ».

On constate donc que jusqu'à ce que son état de santé se dégrade dans le courant de l'année 2014, M. B se montrait très satisfait du travail de Mme X.

Contrairement à ce que semble suggérer M. B, les absences de Mme X ne permettent pas de considérer qu'elle était peu investie dans son travail. Pour le Défenseur des droits, les absences de Mme X à compter de cette période sont le signe d'un malaise et de difficultés liées au contexte de travail qu'elle a fini par dénoncer en 2017. En effet, plusieurs attestations confirment que Mme X s'isolait du reste des agents et que son état de santé se dégradait. Ainsi, M. AX, agent du RSMA, après avoir souligné le sérieux et le professionnalisme de la réclamante indique dans son attestation : « *j'ai pu observer dans le même temps que le moral de Mme X s'est progressivement dégradé (...) elle m'a alors fait part de différends avec sa hiérarchie sans plus de précisions. Elle en semblait alors très affectée* ».

L'ensemble de ces éléments montre que Mme X était une professionnelle impliquée, consciencieuse et compétente, ce qui tranche avec l'image que M. B donne d'elle dans ses explications dans le cadre des procédures en cours.

S'agissant de Mme Y, M. B soutient qu'elle n'était plus satisfaite de son travail et qu'elle souhaitait quitter LADOM. Mme Y a effectivement déposé une demande de mobilité le 22 novembre 2017, à laquelle M. B a donné un avis favorable avant qu'elle ne signale les faits de harcèlement sexuel et moral. Ainsi, pour le Défenseur des droits, la dénonciation par Mme Y des faits de harcèlement moral et sexuel ne constituait pas un moyen de pression pour obtenir une mobilité.

En conséquence, pour le Défenseur des droits, les éléments du dossier ne permettent pas de considérer que les réclamantes ont dénoncé de mauvaise foi et de manière intéressée le comportement de M. B.

En troisième lieu, lors de son audition, M. B a contesté la véracité des comportements qui lui sont reprochés dans les témoignages produits par les réclamantes.

En effet, il rappelle que Mesdames L, N et P et Messieurs G et K font partie des représentants syndicaux (membres de l'Intersyndicale) qui se sont opposés au syndicat dont M. B est membre lors des élections des nouvelles instances de représentation du personnel qui se sont déroulées le 20 décembre 2017. Il précise « *à l'approche des élections de décembre 2017, l'Intersyndicale était en mauvaise posture et a mis en place une cabale à mon encontre* ». Il ajoute que l'Intersyndicale, en demandant un CHSCT extraordinaire pour évoquer les situations de Mmes Y et X, a tenté de le déstabiliser et a manipulé les intéressées. Pour preuve, il avance que c'est une candidate aux élections, Mme BX qui a demandé à Mme Y d'ajouter dans l'objet de son courrier de dénonciation le terme de « *harcèlement sexuel* ».

Le directeur général de LADOM a communiqué au Défenseur des droits une copie de l'enregistrement audio du CHSCT du 21 décembre 2017, ainsi que le procès-verbal de cette instance. Il en ressort qu'il existait des tensions importantes entre les élus de CX, dont fait partie M. B, et l'Intersyndicale qui a demandé la tenue de ce CHSCT extraordinaire. Pour autant, on ne peut pas en déduire que les représentants du personnel, qui ont produit un témoignage au soutien des réclamantes, ont déclaré des faits inexacts sachant que les attestations avaient vocation à être produites en justice.

Le fait que Mme BX ait suggéré à Mme Y d'ajouter à l'objet du courrier de dénonciation le terme « harcèlement sexuel » ne signifie pas qu'elle ait manipulé les réclamantes. En effet, dans le cœur du courrier, les réclamantes ont bien fait état « *des paroles déplacées parlant de sexe* », « *des gestes déplacés touchant le corps des salariés femmes* », « *des gestes déplacés où il montre qu'il touche ses fesses et son sexe devant les salariées femmes* ». Ainsi, Mme BX en suggérant de qualifier les comportements dénoncés par les réclamantes de harcèlement sexuel, n'a pas travesti les faits.

Aucune pièce du dossier ne permet de confirmer que les membres de l'Intersyndicale ont utilisé les comportements dénoncés par les réclamantes lors de la campagne précédant les élections professionnelles. D'ailleurs, c'est M. B qui a donné une publicité, avant les élections, à cette affaire en en parlant aux agents de LADOM Z lors d'une réunion de service le 13 décembre 2017, au Préfet, à la direction générale de l'Outre-mer et à la présidence de LADOM.

En conséquence, le Défenseur des droits n'a pas de raison objective d'écarter les attestations produites par les représentants du personnel.

M. B conteste également la véracité du témoignage de Mme R, agente du SMA de Z. Selon M. B, Mme R avait de bonnes raisons de témoigner à son encontre car il aurait dénoncé auprès de sa hiérarchie « *le système frauduleux* » mis en place avec la complicité de Mme X dans la gestion des dossiers des jeunes du SMA en mobilité. Or, il ressort des évaluations professionnelles de Mme R de 2014, comme des années suivantes, que son travail donnait pleinement satisfaction. En 2014, sa hiérarchie notait que Mme R « *maîtrise parfaitement le domaine de l'insertion et a immédiatement su tirer le meilleur parti de ses partenaires locaux (...) complètement dévouée à la réalisation de sa mission, elle a dynamisé et perfectionné [la cellule insertion]* ». En 2015, sa hiérarchie confirmait qu'elle « *a obtenu d'excellents résultats pour l'insertion des volontaires. En particulier, chargée de la mobilité vers la métropole, elle a su s'appuyer sur un partenariat efficace pour promouvoir et mettre en œuvre un mode d'insertion très bénéfique pour le régiment* ». Ces appréciations contrastent de façon flagrante avec les remarques formulées par M. B, ce dernier ayant suggéré devant le Défenseur des droits que Mme R avait commis des fautes importantes susceptibles de justifier des sanctions disciplinaires et que son attestation au profit de Mme X était mensongère et intéressée.

Dès lors, le Défenseur des droits estime qu'il n'y a pas lieu de contester l'objectivité du témoignage de Mme R.

En dernier lieu, M. B s'appuie sur les conclusions de l'enquête interne conduite par Mme C pour écarter la présomption de harcèlement sexuel et sexiste.

Or, le Défenseur des droits estime que la façon dont l'enquête a été menée soulève plusieurs difficultés qui aboutissent à mettre en cause la pertinence de ses conclusions.

En effet, le Défenseur des droits estime que toutes les garanties d'une enquête impartiale n'ont pas été réunies.

Il faut souligner que Mme C est directrice territoriale tout comme M. B et qu'elle a donc des relations professionnelles régulières avec ce dernier.

En outre, M. B a participé à l'élaboration de la liste des personnes auditionnées, ce que Mme C a confirmé lors de son audition : « *M. B m'a reçu avec son équipe à qui j'ai expliqué le cadre de ma mission. M. B m'a remis un planning des entretiens avec le nom des personnes qui devaient être auditionnées* ».

Dans ce contexte, il est permis de douter que les agents se soient sentis autorisés à s'exprimer librement et sans craintes de mesures de représailles.

D'ailleurs, il est confirmé que M. B a réuni ses agents le 13 décembre 2017 pour les informer de sa mise en cause pour des faits de harcèlement moral et sexuel, et ce avant même la réunion du CHSCT extraordinaire et le lancement de l'enquête.

Les réclamantes produisent un procès-verbal<sup>3</sup> de constat réalisé par un huissier qui montre que M. B a exprimé sa colère auprès des agents de LADOM et évoqué des mesures de représailles. Selon le procès-verbal, il aurait indiqué en introduction de la réunion de service « *ceux qui l'ont utilisé le mot harcèlement sexuel, j'imagine qu'ils n'ont pas l'intention de travailler en Z ..., là à partir de maintenant, la ou les personnes qui sont incriminées, je vais me mettre en chasse avec vous, vous êtes en guerre pour l'écrire, nous allons devoir nous expliquer...je vous ai agressé sexuellement Mme W (...). C'est une question, je vous ai fait des avances sexuelles pour coucher avec vous (...). Vous vous rendez pas compte de la gravité des faits ? Pour des règlements de compte personnels vous salissez la vie de mes deux enfants et vous imaginez même pas dans quoi, vous allez rentrer avec moi (...)* ».

Lors de son audition, Mme C a indiqué aux agents du Défenseur des droits qu'elle n'avait jamais suivi de formation sur le harcèlement sexuel et moral, ni sur la manière de diligenter une enquête interne sur de tels faits.

Ainsi, le Défenseur des droits note que Mme C n'avait pas connaissance des éléments constitutifs du harcèlement sexuel et sexiste. Invitée à définir ces notions, elle a indiqué que le harcèlement sexuel était caractérisé par la volonté d'humilier quelqu'un, d'atteindre son intégrité morale et physique et par la répétition des comportements. Or, le harcèlement sexuel se définit notamment par les effets des comportements à connotation sexuelle sur les victimes, sachant que l'intention ou la volonté d'humilier n'a pas à être démontrée.

Le Défenseur des droits constate que l'enquête n'est pas complète et que d'autres personnes auraient dû être entendues. Ainsi, il estime que l'enquête aurait dû permettre d'entendre le médecin du travail qui a été amené à rencontrer les intéressées, ainsi que le témoin cité par Mme Y, Mme DX<sup>4</sup> qui était présente lorsque M. B lui aurait passé la main sur le cou et sur le corps. Pourtant, Mme C n'a pas jugé opportun de les entendre.

Par conséquent, le Défenseur des droits estime que la manière dont l'enquête interne a été menée n'a pas permis de prendre en compte la réalité des faits subis par Mmes X et Y et donc d'écarter la présomption de harcèlement sexuel.

D'ailleurs, l'inspection du travail dans son signalement du 30 avril 2019, a également constaté que « *le rapport de Mme C est incomplet et ne permet pas d'établir la réalité des faits* ». L'inspection rappelle qu'elle avait conseillé au responsable des ressources humaines de LADOM de mettre en place une enquête externe.

En conclusion, le Défenseur des droits considère Mmes X et Y ont fait l'objet, de la part de M. B, de comportements non désirés à connotation sexuelle et sexiste, s'exprimant physiquement, verbalement ou non verbalement, qui ont porté atteinte à leur dignité et créé un environnement de travail particulièrement intimidant et dégradant.

---

<sup>3</sup> M. B a contesté les conditions dans lesquelles cet enregistrement a été réalisé par Mme RIZED et n'a pas souhaité faire de commentaires sur ce qu'il avait dit lors de cette réunion.

<sup>4</sup> Au moment de l'enquête, Mme DX ne faisait plus partie des effectifs de LADOM et avait rejoint le conseil régional.

► *Sur la responsabilité de LADOM en sa qualité d'employeur*

Tout employeur public est tenu de prendre les dispositions appropriées pour garantir la santé et la sécurité de ses agents, conformément aux dispositions de l'article 23 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 et de l'articles 2-1 du décret n° 82-453 du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail. Pour cela, les employeurs doivent se conformer aux obligations définies par les articles L.4121-1, L.4121-2 et L.4121-3 du code du travail.

Ainsi, selon l'article L.4121-2-7° du code du travail, l'employeur est tenu de planifier des actions de prévention en y intégrant, dans un ensemble cohérent, les conditions de travail, les relations de travail et l'influence des facteurs ambiants, notamment les risques liés au harcèlement.

La chambre sociale de la Cour de cassation a rappelé la portée de l'obligation de sécurité en matière de harcèlement dans un arrêt du 1er juin 2016 : « *Ne méconnaît pas l'obligation légale lui imposant de prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et psychique et mentale des travailleurs, notamment en matière de harcèlement moral, l'employeur qui justifie avoir pris toutes les mesures de prévention prévues par les articles L4121-1 et L4121-2 du Code du travail et qui, informé de l'existence de faits susceptibles de constituer un harcèlement moral, a pris les mesures immédiates propres à le faire cesser* » (n°14-19702).

Lorsque l'administration n'a pris aucune mesure adéquate pour prévenir les faits de harcèlement sexuel ou pour faire cesser ces 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).

Sur les mesures de prévention et de protection mises en place par LADOM

Lors de son audition, le directeur général de LADOM a confirmé qu'aucune mesure de prévention des faits de harcèlement moral et sexuel n'avait été prise jusqu'à cette affaire.

Des mesures de prévention ont été préconisées par Mme C dans ses conclusions suite à l'enquête interne, notamment la formation des managers et la constitution d'un groupe de travail chargé de mettre en place une formation sur la prévention et la lutte contre toutes les formes de discrimination et de harcèlement.

Ces mesures n'ont été mises en place que récemment. En effet, les journées de sensibilisation ont été programmées sur la fin de l'année 2019 et M. B a confirmé qu'une formation sur la prévention et la lutte contre toutes les formes de discrimination et de harcèlement avait bien eu lieu à LADOM de Z en novembre 2019. Une formation spécifique à destination des encadrants serait prévue pour 2020.

Pour le Défenseur des droits, LADOM a méconnu son obligation de prévention en matière de harcèlement et, même après le signalement des réclamantes, a tardé à prendre des mesures visant à prévenir la réitération de tels comportements.

S'agissant des mesures de protection prises après que Mmes X et Y ont dénoncé les agissements de M. B le 11 décembre 2017, le Défenseur des droits constate que l'enquête interne a été diligentée rapidement. Cependant, aucune mesure n'a été prise pour permettre aux réclamantes de reprendre leur travail dans un contexte serein ce qui a notamment conduit au licenciement pour inaptitude de Mme Y.

Pourtant, l'inspection du travail et le médecin du travail avaient émis des alertes en rappelant à LADOM son obligation de sécurité envers ses agents.

Ainsi, dans son signalement au Parquet, l'inspection du travail souligne avoir alerté la direction générale de LADOM, dès le 4 mai 2018, sur la nécessité de prendre des mesures pour assurer la sécurité des agents, considérant que les conclusions de l'enquête de Mme C ne permettaient pas d'écarter les risques pour la santé des réclamantes.

Elle précise qu'elle a conseillé au responsable des ressources humaines de LADOM de procéder à une enquête par un organisme indépendant et, dans l'attente de cette enquête, d'écarter les réclamantes de la situation à risque en mettant par exemple en place des formations hors de LADOM. Or, aucune de ces mesures n'a été mise en œuvre par LADOM.

Par ailleurs, le Défenseur des droits constate que la direction de LADOM n'a pas donné suite au rapport du médecin du travail rendu le 4 octobre 2018 qui suggérait la réalisation d'un audit au sein de LADOM de Z car quatre agents (sur treize) lui avaient signalé « *un mauvais vécu professionnel ayant des conséquences délétères pour leur état de santé* ».

Lors de son audition, M. F, le directeur général de LADOM reconnaît qu'il n'a pas donné suite à cette alerte et s'est retranché derrière les conclusions de Mme C qui n'a pas détecté de souffrance au travail chez les agents de LADOM Z.

L'inertie de LADOM a conduit à des situations irréversibles. Ainsi, Mme Y n'a pas pu obtenir de solution de reclassement, ce qui a conduit à son licenciement.

Ce n'est que suite à l'ouverture de l'enquête du Défenseur des droits que LADOM semble avoir pris la mesure de la situation et de l'étendue de sa responsabilité en matière de risques psychosociaux et de harcèlement.

Ainsi, le Défenseur des droits a été informé le 23 janvier 2020 par le directeur général que l'agence régionale pour l'amélioration des conditions de travail de Z vient d'être saisie pour conduire l'audit en matière de risques psychosociaux qui avait été demandée il y a plus d'un an par le médecin du travail.

Il a également appris qu'une solution de mobilité au SMA a été trouvée pour Mme X, ce qui permet de respecter les recommandations du médecin de prévention qui préconisait d'éviter les contacts avec M. B. À défaut, Mme X aurait sans doute été licenciée pour inaptitude physique.

**En conséquence**, le Défenseur des droits recommande au directeur général de LADOM :

- d'indemniser les réclamantes pour les préjudices subis en application de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 et de la circulaire du 9 mars 2018 qui rappelle que « *la mise en œuvre de la protection fonctionnelle accordée par l'administration ouvre à la victime le droit d'obtenir directement auprès d'elle la réparation du préjudice subi* » ;
- de faire appel à un prestataire extérieur qualifié pour la réalisation des enquêtes portant sur les situations de harcèlement sexuel et sexiste, et de discrimination ;
- de former les encadrants à la prévention et à la détection des situations de harcèlement sexuel et sexiste ;
- de rappeler à l'ensemble du personnel les sanctions disciplinaires encourues par les auteurs de harcèlement sexuel et l'obligation pour tout agent de signaler de tels faits à la hiérarchie ou à la cellule dédiée « Discri ».

Jacques TOUBON