
Décision du Défenseur des droits n°2020-204

La Défenseure 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 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique ;

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 dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations ;

Saisie par Mme X, fonctionnaire du ministère de l'Intérieur, qui dénonce la sanction disciplinaire pour manquement à ses obligations de loyauté et d'obéissance hiérarchique dont elle a fait l'objet après avoir dénoncé le comportement de ses supérieurs hiérarchiques, dont l'un d'eux se serait montré discriminant à son égard ;

Décide de présenter les observations suivantes devant le tribunal administratif de Z, saisi par la réclamante.

Claire HÉDON

Observations devant le tribunal administratif de Z en application de l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits

RAPPEL DES FAITS

Mme X, adjointe administrative principale de 2ème classe, était affectée au poste d'assistante d'un chef de mission de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises depuis 2012.

Elle soutient qu'elle a fait l'objet d'un harcèlement moral de la part du nouveau chef de mission, M. Y arrivé en mars 2017.

Elle indique également qu'à partir de 2017, elle a eu à subir les propos racistes répétés de M. A, alors adjoint du chef de mission, tels que « *j'aime les noirs et les arabes, mais dans leur pays* », « *font chier ces arabes et ces noirs* ».

Mme X précise que ces propos, tenus devant elle, l'ont particulièrement affectée compte-tenu de son origine.

Elle a été placée en arrêt maladie à plusieurs reprises au cours de l'année 2017 et elle a sollicité le soutien du médecin de prévention et d'un psychologue.

S'estimant victime d'un harcèlement à caractère discriminatoire lié à son origine de la part de M. A, elle a signalé les faits à Mme B, sous-directrice de la direction, en septembre 2017.

Sur proposition du ministère, Mme X a été écartée du service. D'abord affectée, à titre conservatoire, à la direction des sapeurs-pompiers du 17 novembre au 21 décembre 2017, elle a ensuite été affectée au sein d'un autre service.

Fin novembre 2017, l'inspection générale de la sécurité civile a conduit un audit au sein de la mission dont les conclusions ont été rendues le 5 décembre 2017, soulignant le comportement parfois inapproprié de M. A à l'égard des agents du service.

Par ailleurs, le 15 novembre 2017, M. A a déposé plainte contre la réclamante pour dénonciation calomnieuse.

Le 25 octobre 2018, le tribunal de grande instance de Z a retenu que Mme X avait dénoncé de manière calomnieuse les agissements de ses supérieurs, M. Y, et M. A. Elle a été condamnée à une amende de 5000 euros avec sursis, ainsi qu'au versement de dommages et intérêts de 1500 euros à M. A et 3000 euros à M. Y. Mme X a fait appel de ce jugement. Cette instance est en cours.

Sur le fondement de ce jugement, le ministère a considéré que Mme X avait manqué à ses obligations de loyauté, d'obéissance hiérarchique et porté atteinte à l'image de l'administration. Le 9 avril 2019, la réclamante a ainsi fait l'objet d'une sanction disciplinaire de 2ème groupe, à savoir un déplacement d'office.

Depuis le 12 avril 2019, Mme X est ainsi affectée au sein d'une direction territoriale de sécurité de proximité.

Elle a engagé un recours au tribunal administratif contre la sanction disciplinaire dont elle a fait l'objet.

En l'état, cette sanction repose en partie sur des faits dont le Défenseur des droits ne peut pas se saisir (le harcèlement moral non discriminatoire). C'est pourquoi, ses observations ne portent que sur les allégations de Mme X relatives aux faits de harcèlement discriminatoire dont elle aurait été victime de la part de M. A et sur le bien-fondé de la dénonciation de ces faits.

ANALYSE JURIDIQUE

La mise en œuvre effective du principe de non-discrimination requiert une protection contre les mesures de représailles. C'est ainsi que l'article 9 de la Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique impose aux Etats membres d'introduire « *dans leur système juridique interne les mesures nécessaires pour protéger les personnes contre tout traitement ou toute conséquence défavorable en réaction à une plainte ou à une action en justice visant à faire respecter le principe de l'égalité de traitement* ».

En droit interne, l'article 6, alinéa 5, de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dispose qu' « *Aucune mesure concernant notamment le recrutement, la titularisation, la rémunération, la formation, l'évaluation, la notation, la discipline, la promotion, l'affectation et la mutation ne peut être prise à l'égard d'un fonctionnaire en prenant en considération : 1° Le fait qu'il a subi ou refusé de subir des agissements contraires aux principes énoncés au deuxième alinéa du présent article [à savoir, le principe de non-discrimination] ; 2° Le fait qu'il a formulé un recours auprès d'un supérieur hiérarchique ou engagé une action en justice visant à faire respecter ces principes ; 3° Ou bien le fait qu'il a témoigné d'agissements contraires à ces principes ou qu'il les a relatés* ».

De même, l'article 3 de 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 prévoit qu' « *Aucune personne ayant témoigné de bonne foi d'un agissement discriminatoire ou l'ayant relaté ne peut être traitée défavorablement de ce fait. Aucune décision défavorable à une personne ne peut être fondée sur sa soumission ou son refus de se soumettre à une discrimination prohibée par l'article 2* ».

Cette protection contre les mesures de représailles vise à inciter les victimes à dénoncer les faits qu'elles estiment discriminatoires.

Une sanction disciplinaire fondée sur le fait qu'un agent a usé de son droit de dénonciation serait contraire aux dispositions précitées.

Pour autant, tout agent public demeure assujéti à des devoirs de réserve et de loyauté envers son administration, ainsi qu'à une obligation d'obéissance hiérarchique. Il doit donc faire preuve de retenue dans son expression. Tout manquement à ces obligations peut être sanctionné disciplinairement.

Plusieurs éléments doivent être pris en considération pour déterminer si un agent a abusé de son droit de dénonciation et doit donc être sanctionné pour manquement à ses obligations.

En matière de harcèlement moral, le juge administratif a eu l'occasion de préciser la frontière entre le droit de l'agent à dénoncer de tels faits et le respect de ses obligations de réserve, de loyauté et d'obéissance hiérarchique.

Dans un arrêt du 27 septembre 2011 (n° 09MA02175), la cour administrative d'appel de Marseille a précisé qu' « *un agent public ne peut ainsi être sanctionné lorsqu'il est amené à dénoncer publiquement des faits de harcèlement moral dont il est la victime ou le témoin, même si la relation de tels faits est par elle-même de nature à jeter le discrédit sur*

l'administration ; que cet agent doit cependant veiller à ne pas accroître abusivement ce discrédit, en se livrant à des descriptions ou critiques qui déborderaient, par leur tonalité ou leur contenu, le cadre dans lequel les faits de harcèlement moral se sont produits, le cercle des personnes impliquées dans ce harcèlement moral, et le contexte qui l'a rendu possible ; que le maintien, dans cette mesure, du devoir de réserve de l'intéressé, dont la méconnaissance pourrait, le cas échéant, donner lieu à sanction disciplinaire, sous le contrôle du juge, n'est pas contraire aux dispositions législatives précitées [à savoir, l'article 6 quinquies, alinéa 2, de la loi du 13 juillet 1983] ».

Dans un arrêt du 3 juillet 2012 (n° 11DA00800), la cour administrative d'appel de Douai a jugé que l'autorité investie du pouvoir disciplinaire ne pouvait pas prendre de sanction disciplinaire en se fondant sur le fait que l'agent avait engagé une action en justice afin de faire cesser des agissements de harcèlement moral. La Cour a précisé que : « *la circonstance que la plainte de [la requérante] ait été classée sans suite est sans incidence sur la légalité de la décision litigieuse [à savoir, la sanction disciplinaire] ; qu'en tout état de cause, à supposer que le caractère de mauvaise foi d'un dépôt de plainte puisse constituer une faute de nature disciplinaire, ni le classement sans suite de cette plainte, ni l'absence de preuve des faits qu'elle dénonce ne sont de nature à établir une telle mauvaise foi ».*

Il ressort de ces arrêts qu'une sanction pour manquement aux obligations de loyauté et de réserve ne peut pas être infligée à un agent qui a dénoncé de bonne foi les agissements de harcèlement moral dont il s'estime victime, même si les faits allégués ne sont finalement pas établis. Au surplus, pour caractériser une atteinte à l'image de l'administration et un discrédit injustifié, il faut que les révélations de l'agent aient été accompagnées d'une publicité excessive en dehors de l'administration.

Sur la base des dispositions de l'article 3 de la loi du 27 mai 2008 et de ces précisions jurisprudentielles, il apparaît que l'administration ne peut engager des poursuites disciplinaires contre un agent qu'à la condition d'établir qu'il a dénoncé des faits de mauvaise foi, nonobstant le caractère avéré ou non de ces agissements. A défaut, la sanction pour manquement aux obligations du fonctionnaire serait constitutive d'une mesure de représailles.

En l'espèce, il ressort du procès-verbal de la commission administrative paritaire réunie en formation disciplinaire le 5 février 2019 que celle-ci s'est attelée à démontrer que Mme X n'avait pas d'éléments pour établir la véracité de faits qu'elle reprochait à M. A. Elle en a déduit que la réclamante avait agi de mauvaise foi et qu'elle devait être sanctionnée notamment pour ce fait.

Cependant, il ressort des éléments de l'enquête que le comportement inapproprié de M. A, dénoncé par Mme X, a été constaté par les représentants du personnel et par l'inspection générale.

Ainsi, le 19 octobre 2017, un syndicat a interpellé le directeur général soulignant « *le management extrêmement préoccupant dont fait preuve M. A* » caractérisé, entre autre, par une attitude discriminante et des propos xénophobes. Le ministère ne semble pas avoir répondu à cette alerte.

De même, à l'issue de son audit réalisé en novembre 2017, l'inspection générale a considéré que, s'il n'était pas possible de démontrer un comportement raciste de M. A envers Mme X, il y avait tout même lieu de caractériser « *une maladresse comportementale* ». L'inspection note que : « *M. A personnifie l'image d'un militaire à l'ancienne dans un environnement et un relationnel à la DG... qui n'est plus exactement celui qui existe contextuellement en Afrique lors d'actions de coopération [...] Il évoque sa fierté d'être « Français, chrétien, républicain et général de l'armée française ».* Il décrit une impossibilité de prononcer le mot arabe sans qu'il soit systématiquement associé à racisme ».

L'ancien chef de la mission, M. C, a confirmé qu'il était intervenu auprès de M. A pour lui demander de respecter la neutralité et les convenances envers les agents du service.

L'inspection note, dans ses conclusions, que : « *si la position de M. A peut être entendue au plan des convictions personnelles, politiques ou de pratique culturelle, le fait d'avoir tenu des hautes fonctions dans l'armée française ne constitue pas "un brevet d'exonérabilité" et impose une certaine retenue* ».

Le comportement de M. A était problématique. L'administration, informée de ces difficultés par les représentants du personnel et l'inspection générale, aurait donc pu accorder une attention particulière au malaise exprimé par Mme X. En effet, il semble injustifié de mettre en doute ses intentions dans le contexte décrit précédemment.

En outre, il convient de rappeler que Mme X a dénoncé le comportement de M. A auprès de sa hiérarchie, manifestant ainsi son souhait de régler ce différend en interne. C'est bien M. A, en portant plainte pour dénonciation calomnieuse, qui a conduit le juge à se saisir des affaires internes au ministère. Il semble donc injustifié de reprocher à la réclamante d'avoir porté atteinte à l'image de l'administration.

Pour l'ensemble de ces raisons, le Défenseur des droits considère que la décision du ministère, en ce qu'elle sanctionne Mme X pour avoir dénoncé le comportement de M. A, n'est pas justifiée et, dans cette mesure, constitue une mesure de représailles.

Telles sont les observations que la Défenseure des droits entend présenter devant le tribunal administratif de Z, saisi par la réclamante.

Claire HÉDON