

---

## Décision du Défenseur des droits n°2021-006

---

### 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 n° 2000/78 du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de 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 ;

Saisie par Madame X, détachée au sein du Secrétariat général pour l'administration de la police (ci-après SGAP) de Y du 1<sup>er</sup> avril 2012 au 1<sup>er</sup> avril 2013, d'une réclamation relative aux faits de harcèlement sexuel dont elle aurait fait l'objet de la part de son supérieur hiérarchique, M. A et du manquement de son employeur à son obligation de prévention et de protection en matière de harcèlement sexuel ;

Décide de présenter les observations ci-après devant la cour administrative d'appel de Z et invite la formation de jugement à en prendre connaissance.

Claire HÉDON

---

## **Observations devant la cour administrative d'appel de Z en application de l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011**

---

Le Défenseur des droits a été saisi par Mme X, détachée au sein du Secrétariat général pour l'administration de la police (ci-après SGAP) de Y du 1<sup>er</sup> avril 2012 au 1<sup>er</sup> avril 2013, d'une réclamation relative aux faits de harcèlement sexuel dont elle aurait fait l'objet de la part de son supérieur hiérarchique, M. A. L'intéressée soutient que son employeur a manqué à son obligation de prévention et de protection en matière de harcèlement sexuel.

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

Mme X précise avoir fait l'objet, dès son arrivée, de propos à connotation sexuelle, de propositions sexuelles et de remarques sur son apparence physique de la part de M. A.

Mme X a évoqué le malaise que provoquait le comportement de M. A à son égard auprès de sa supérieure hiérarchique directe, Mme B, et de son syndicat, qui en aurait immédiatement informé le directeur de cabinet du préfet délégué pour la défense et la sécurité. Le directeur de cabinet a reçu la réclamante, le 27 juin 2012, mais aucune enquête administrative n'aurait été engagée.

À la suite de cet entretien, en août 2012, Mme X se serait vue proposer un poste à la délégation interrégionale, au recrutement et à la formation de la police nationale. Elle a décliné cette proposition et finalement accepté d'être mutée à la direction zonale de la police aux frontières, à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2012.

Elle a demandé sa réintégration dans son administration d'origine le 1<sup>er</sup> avril 2013.

En 2014, à la suite d'accusations de harcèlement sexuel portées par une autre agente, Mme C, contre M. A, le préfet délégué a saisi la délégation IGPN de Y. À l'issue de l'enquête conduite par l'IGPN, le Procureur de la République a été saisi sur la base de l'article 40 du code de procédure pénale, le 2 septembre 2014.

Le 22 septembre 2014, une enquête préliminaire a été ouverte à l'encontre de M. A des chefs de harcèlement moral, harcèlement sexuel et détournement de fonds publics. Le 28 janvier 2015, le Procureur de la République a décidé de classer sans suite cette affaire pour infraction insuffisamment caractérisée.

Le 26 septembre 2015, Mme X a saisi le tribunal administratif de D en vue d'obtenir la réparation des préjudices subis en raison des agissements de harcèlement sexuel de M. A. Elle dit également avoir été victime de faits de harcèlement moral consécutifs à la dénonciation du comportement de M. A et demande réparation à ce titre.

Le 14 février 2017, M. A a déposé plainte pour dénonciation calomnieuse. Sa plainte a été classée sans suite le 22 juin 2018.

Par jugement en date du 19 décembre 2018, le tribunal administratif a considéré que les faits imputés à M. A « *sont suffisamment établis et constitutifs de harcèlement sexuel au sens de l'article 6 ter de la loi du 13 juillet 1983. Ces faits fautifs engagent la responsabilité de l'État* ». Le tribunal administratif lui a alloué une indemnité de 3 000€ au titre du préjudice moral et des troubles dans les conditions d'existence.

En revanche, le tribunal administratif a considéré que les faits de harcèlement moral n'étaient pas établis.

Le ministère de l'Intérieur a fait appel du jugement auprès de la cour administrative d'appel de Z.

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

Le 6 juin 2019, le Défenseur des droits a demandé au SGAP de lui fournir les éléments permettant d'éclairer la réclamation de Mme X. Il a notamment sollicité les motifs pour lesquels aucune enquête administrative n'a été diligentée après la dénonciation des faits de harcèlement sexuel par l'intéressée. Il lui a également demandé de préciser les mesures de prévention qu'il avait prises en matière de harcèlement sexuel. Le SGAP y a répondu le 5 août 2019.

Le Défenseur des droits a obtenu la communication de la procédure pénale et les conclusions de l'enquête administrative diligentée par l'IGPN de la part du procureur de la République près le TGI de Y.

Le 9 octobre 2020, le Défenseur des droits a adressé une note récapitulative exposant son analyse du dossier et a invité l'administration à présenter ses observations sur la présomption de harcèlement sexuel. Les observations transmises par le SGAP le 25 novembre 2019 n'ont pas permis de renverser la présomption.

Par suite, le Défenseur des droits décide de présenter des observations devant la cour administrative d'appel de Y.

### **Analyse juridique**

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

L'analyse de la réclamation de Mme X 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>1</sup> et tout agissement à connotation sexuelle, subis par une personne et ayant pour objet ou pour*

---

<sup>1</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.

*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 ».*

Dans une décision du 15 janvier 2014, le Conseil d'Etat 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] 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).*

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'Etat 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 de harcèlement sexuel dénoncés par Mme X*

Plusieurs agents ont attesté lors de leurs auditions par l'IGPN et dans des attestations produites en justice par la réclamante que M. A tenait de manière récurrente des propos à connotation sexuelle et sexiste. Mme F, adjointe administrative affectée au sein du service dirigé par M. A jusqu'en octobre 2012, a déclaré : « *Un jour, je lui ai annoncé un rendez-vous en attente. Avant de recevoir la personne, il m'a demandé « Vous l'avez vu ? Elle est bonne ? ». Il a tendance à porter beaucoup d'attention au physique, surtout des jeunes femmes, et à les déshabiller du regard ».* Par ailleurs, elle a ajouté : « *Avant l'arrivée de M. A, sa réputation de « coureur » l'avait précédé dans l'ensemble du SGAP. Son surnom était DSK ».*

Le surnom de « DSK » attribué à M. A a été confirmé par une autre agente, Mme G, ingénieure des services techniques au sein du SGAP.

Mme H, affectée au pôle Immobilier à partir du 1<sup>er</sup> mai 2012, qui n'a pas été entendue par les services de l'IGPN, a confirmé dans une attestation produite en justice par la réclamante : « *Je n'ai pas été victime de harcèlement de la part de M. A, cependant j'ai vite remarqué son intérêt pour les blagues graveleuses et potaches. Peu de temps après mon arrivée au SGAP, j'ai eu à faire à une situation très embarrassante : M. A sortait des sanitaires, je me suis rapprochée et j'ai tendu la main pour le saluer. Celui-ci m'a alors répondu en ces termes : « Je ne vous sers pas la main, je ne les ai pas lavées mais je me la suis lavée ce matin ». J'ai alors trouvé son comportement puéril et ses propos extrêmement déplacés venant de la part d'un directeur ».*

Mme X a dénoncé très rapidement auprès de sa supérieure hiérarchique, Mme B, et de ses collègues le comportement de M. A à son égard et le malaise que cela générait chez elle. Elle a maintenu la même version des faits auprès de ses collègues et des différentes instances qu'elle a saisies.

Ainsi, elle s'est plainte que dès son entretien de recrutement, M. A lui a posé des questions sur sa vie privée, cherchant de manière insistante à savoir si elle était mariée : « *il m'a demandé pourquoi je portais une bague et si j'étais mariée ... Il m'a demandé à au moins 4 reprises si j'étais mariée (...) J'ai rapidement senti que M. A me trouvait à son goût. D'ailleurs, j'ai su par la suite que M. A choisissait ses collaboratrices sur des critères physiques, comme pour un casting ».*

La réclamante évoque des comportements qui la mettaient très mal à l'aise (« *Il me serrait la main de manière très insistante ... »*) et des propositions déplacées (« *Quatre jours après mon arrivée, au restaurant administratif, en présence de plusieurs témoins, il m'a proposé de venir faire de la peinture à son domicile. J'ai décliné l'invitation très gênée. Il a réagi sur le ton de l'humour », « Il m'a invité à aller à un mariage à ..... »*).

Mme X précise qu'elle ressentait le comportement de M. A à son égard comme extrêmement malsain et que ses « *blagues salaces* » régulières ainsi que le surnom « DSK » qui lui était attribué ont contribué à créer un contexte de travail à connotation sexuelle oppressant et hostile qu'elle n'a pas pu supporter.

Mme H précise dans son attestation avoir entendu lors d'une réunion de service : « *Un collègue avait évoqué un bâtiment construit en 1969. M. A fit répéter l'année en regardant Mme X avec instance « Vous avez dit 69 ? »* ». Mme H indique que Mme X lui a rapporté que M. A lui avait posé des questions sur sa vie privée lors de l'entretien de recrutement et qu'il l'avait invité chez lui. Elle ajoute : « *Mme X m'a fait rapidement part du malaise qu'elle ressentait vis à vis du directeur, M. A. Celle-ci m'a narré que les faits se sont produits dès son arrivée au SGAP et que cette situation la mettait mal à l'aise, la plongeant dans une profonde souffrance. Elle m'évoquait les événements au fur et à mesure et me tenait au courant des situations malsaines qu'elle vivait avec le directeur ».*

Sa supérieure hiérarchique, Mme B confirme que M. A a eu un comportement déplacé à l'égard de Mme X et que cette dernière « *a toujours démontré une grande clarté dans le fait que des comportements et paroles déplacées ou dépassant le cadre habituel d'une relation de travail était désagréable pour elle ».*

Si Mme B n'a pas été témoin de propos à connotation sexuelle concernant directement la réclamante, elle a constaté que M. A dès l'arrivée de Mme X, au 1<sup>er</sup> avril 2012, a voulu traiter directement les dossiers avec la réclamante. Mme B souligne que M. A n'avait ce comportement qu'avec Mme X. Face à cette situation qui générait une souffrance, Mme B

indique avoir orienté la réclamante vers la psychologue du SGAP et avoir « *utilisé son positionnement hiérarchique pour éviter au maximum les contacts directs entre mon directeur et Mme X* ».

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* ». Par ailleurs, la circulaire souligne que « *La condition de répétition des actes, inhérente à la notion même de harcèlement, et qui existe dans d'autres délits comme les menaces, exige simplement que les faits aient été commis à au moins deux reprises. Elle n'impose pas qu'un délai minimum sépare les actes commis, ces actes pouvant être répétés dans un très court laps de temps* ». L'ensemble des éléments du dossier attestent que M. A abusait de son autorité hiérarchique en imposant à ses agents des comportements vulgaires, obscènes et qu'il avait, à l'égard des femmes et en l'espèce de Mme X des agissements sexistes et sexuels récurrents, au point de se voir surnommé « *DSK* ».

L'ouverture d'une enquête interne sur les faits dénoncés par Mme X dès 2012 aurait pu permettre de recueillir les témoignages de l'ensemble des agents présents dans le service au moment des faits. En l'état, le ministère ne justifie pas l'absence d'une telle enquête et n'apporte pas d'éléments de nature à mettre en doute la véracité des faits dénoncés. Plusieurs témoignages d'agents produits par Mme X devant le juge administratif sont aujourd'hui contestés par le ministère de l'Intérieur dans son mémoire en appel alors qu'il aurait été loisible au ministère de les entendre lors de l'enquête administrative réalisée en 2014 après qu'une autre agente s'est plainte du comportement de M. A.

Ainsi, ni la supérieure hiérarchique de Mme X (Mme B), ni Mme H ni le représentant syndical qui l'a accompagnée lors de son signalement auprès du directeur de cabinet du préfet délégué en juin 2012 n'ont été entendus par le ministère lors de son enquête.

Aussi, la Défenseure des droits estime, à l'instar du tribunal administratif, que la matérialité des faits est établie dans le dossier de Mme X.

Par ailleurs, les attestations de Mmes H et B montrent que dès mai 2012, l'état de santé psychique de Mme X s'est dégradé. En effet, Mme X a consulté la psychologue du SGAP de Y à sept reprises et a eu des entretiens téléphoniques neuf fois entre mai et octobre 2012. L'assistante sociale du personnel du ministère de l'Intérieur l'a également reçue à cinq reprises entre mai 2012 et mars 2013. Enfin, une ITT de trente jours, à compter du 31 mai 2013, a été fixée par un expert médical de l'unité de consultation médico judiciaire du centre hospitalier de Y en raison d'un « *important syndrome anxio-dépressif dans le cadre d'un harcèlement au travail nécessitant la poursuite d'une prise en charge spécialisée* ».

Son entourage familial et amical a aussi relaté la dégradation de son état physique (perte de poids) et le fait qu'elle s'isolait de ses proches.

Pour la Défenseure des droits, l'ensemble des éléments du dossier montrent que les agissements sexistes et sexuels subis par Mme X ont conduit à une dégradation de son état de santé et ont eu pour effet de créer un environnement de travail hostile et offensant.

En vertu de l'aménagement de la charge de la preuve, le ministère de l'Intérieur a été invité à montrer que les comportements de M. A ne relevaient pas de la qualification de harcèlement sexuel. La réponse du ministère n'a pas permis d'écarter la présomption de harcèlement sexuel dans le dossier de Mme X. En effet, dans ses observations, le ministère a indiqué qu'il ne disposait pas d'éléments complémentaires à ceux déjà communiqués dans son courrier du 6 juin 2019.

Partant, compte tenu de l'analyse qui précède, la Défenseure des droits considère que Mme X a subi des faits de harcèlement sexuel de la part de M. A qui sont constitutifs de discrimination au regard de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008.

► *Sur la responsabilité du ministère de l'Intérieur*

Les faits de harcèlement sexuel commis par M. A suffisent à engager la responsabilité du ministère.

En effet, ainsi que l'a souligné Laurent Cytermann dans ses conclusions dans la décision Mme Baranès et SGEN-CFDT « *lorsque la faute personnelle d'un agent n'est pas détachable du service, il y a cumul des responsabilités, la victime pouvant demander réparation tant à l'agent, devant le juge judiciaire, qu'à l'administration, devant le juge administratif, sans qu'il soit besoin d'établir pour cette dernière une faute de service distincte* » (CE, 28 juin 2019, n° 415863).

De plus, la Défenseure des droits tient à relever que le ministère a aussi manqué à son obligation de prévention et de protection en matière de harcèlement sexuel ce qui constitue une faute de sa part.

En effet, le comportement à connotation sexuelle et sexiste de M. A était connu de l'administration et le SGAP n'a pris aucune mesure pour y mettre un terme. Une fois informé, le SGAP a muté Mme X dans un autre service et « réprimandé [M. A] pour les propos inappropriés adressés à Mme X concernant l'invitation à se rendre à son domicile pour participer aux travaux de peinture ainsi que pour un geste inapproprié à l'égard d'une autre agente ». Au regard de la récurrence des agissements de M. A et des conséquences sur l'état de santé de Mme X, de telles mesures ne peuvent être considérées comme appropriées.

Mme X est fondée à considérer que son employeur, qui aurait dû lui garantir un environnement de travail respectant sa santé, sa sécurité et sa dignité, n'a pas pris les mesures de prévention et de protection qui s'imposaient et que sa carence l'oblige à réparer les préjudices subis par l'intéressée.

Conformément à une jurisprudence constante, la victime d'un agissement fautif, tel un harcèlement ou une discrimination, a droit à la réparation intégrale des préjudices subis (par exemple CE, 11 juillet 2011, n° 321225).

L'article 18 de la directive 2006/54/CE du Parlement européen et 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 hommes et femmes en matière d'emploi et de travail souligne qu'il est important que « le préjudice subi par une personne lésée du fait d'une discrimination fondée sur le sexe soit effectivement réparé ou indemnisé (...) de manière dissuasive et proportionnée par rapport au dommage subi ».

La Défenseure des droits décide de présenter des observations devant la cour administrative d'appel de Z et invite la formation de jugement à en prendre connaissance.

Claire HÉDON