

Paris, le 14 février 2023

Décision du Défenseur des droits n°2023-036

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 le code général de la fonction publique ;

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, surveillante pénitentiaire, qui, d'une part, expose avoir été victime de faits de harcèlement sexuel et d'agression sexuelle de la part d'un collègue, M. Y, lorsqu'elle exerçait ses fonctions au sein de la maison d'arrêt de V, d'autre part, déplore l'absence de mesures de protection appropriées de la part de son administration qui aurait aggravé ses préjudices ;

Présente les observations suivantes devant le tribunal administratif de Z et invite la formation de jugement à en prendre connaissance.

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

RAPPEL DES FAITS ET DE LA PROCÉDURE

Le Défenseur des droits a été saisi par Mme X, surveillante pénitentiaire, d'une réclamation relative à l'absence de mesures de prévention et de protection de la part de son administration à la suite de faits de harcèlement et d'agression sexuelle qu'elle a subis de la part de M. Y, également surveillant pénitentiaire. Ces faits se sont produits lorsqu'elle exerçait ses fonctions au sein de la maison d'arrêt de V. Mme X a été mutée à sa demande le 1^{er} septembre 2019 au centre pénitentiaire de H.

L'Association européenne contre les Violences faites aux Femmes au Travail soutient la réclamation de Mme X auprès du Défenseur des droits.

Mme X explique que M. Y lui aurait tenu, dès son arrivée en mai 2017, des propos à connotation sexuelle (« *tu vas goûter du noir pour oublier le blanc* », « *tu as un beau cul* ») et expose que, dans la nuit du 11 août 2017, elle a été victime d'une agression sexuelle de sa part.

Le 16 août 2017, Mme X a signalé les faits de harcèlement et d'agression sexuelle à la direction de la maison d'arrêt et elle a porté plainte contre son agresseur, le 29 août 2017. Ce dernier a été reconnu coupable des faits d'agression sexuelle et condamné à une peine de 4 mois d'emprisonnement avec sursis par le tribunal correctionnel de B, le 26 septembre 2019. Ce jugement est définitif.

Le 4 mars 2022, le tribunal correctionnel de B s'est également prononcé sur les intérêts civils et a condamné M. Y à verser à Mme X la somme de 14 145 euros en réparation des préjudices subis.

Mme X soutient que l'administration n'a pas pris les mesures appropriées pour la protéger à la suite de son signalement, ce qui aurait aggravé les préjudices résultant de l'agression sexuelle.

La réclamante a obtenu, par jugement du tribunal administratif de Z en date du 15 mars 2022, l'annulation des décisions implicites du ministre de la justice lui refusant la protection fonctionnelle et l'imputabilité au service de sa maladie.

Par ailleurs, elle a introduit devant le tribunal administratif de Z une requête indemnitaire¹ visant à obtenir la condamnation de l'État à lui verser la somme de 125 000 euros en réparation de l'intégralité des préjudices subis à la suite de l'agression sexuelle dont elle a été victime sur son lieu de travail le 11 août 2017 et du manquement à l'obligation de prévention et de protection qui aurait aggravé ses préjudices. Cette procédure est toujours en cours.

C'est dans ce contexte que Mme X a saisi le Défenseur des droits.

Le 20 mai 2020, le Défenseur des droits a diligenté une enquête auprès de la direction de l'administration pénitentiaire qui n'a transmis ses explications qu'après plusieurs relances, le 4 février 2022.

¹ Requête n°21*****

Dans le cadre de la procédure contradictoire, une note récapitulative a été adressée le 20 janvier 2023 au directeur de l'administration pénitentiaire l'informant que les services du Défenseur des droits étaient susceptibles de retenir l'existence de manquements à l'obligation de sécurité applicable en matière de harcèlement sexuel et l'invitant à produire ses observations.

La réponse du directeur de l'administration pénitentiaire transmise au Défenseur des droits, le 8 février 2023, ne permet pas de conclure que les mesures de prévention et de protection prises par l'administration étaient appropriées.

C'est pourquoi, la Défenseure des droits présente des observations devant le tribunal administratif de Z dans le cadre de la procédure indemnitaire engagée par Mme X.

ANALYSE JURIDIQUE

Sur la responsabilité de l'administration à raison des agissements à connotation sexuelle

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, l'article 1^{er} de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008, précise que la discrimination inclut *« Tout agissement lié à l'un des motifs mentionnés au premier alinéa² 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 »*.

Aux termes de l'article L. 133-1 du code général de la fonction publique³ *« 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 (...) »*. L'article L. 133-3 du texte précité prévoit des sanctions disciplinaires pour les agents ayant procédé à du harcèlement sexuel, lesquels peuvent être sanctionnés aussi bien sur le plan disciplinaire que sur le plan pénal.

L'administration, tenue à une obligation de sécurité, est aussi responsable de la faute de ses agents lorsqu'ils commettent, dans l'exercice de leurs fonctions, des faits de harcèlement. Tout agent victime peut demander réparation tant à l'auteur devant le juge judiciaire qu'à l'administration devant le juge administratif, sans avoir à établir une faute de service distincte (CE, 26 juillet 1918, Epoux Lemonnier, Rec. p. 761).

L'administration peut également voir sa responsabilité engagée par le juge administratif s'il s'avère qu'elle n'a pas pris les mesures qui s'imposaient pour prévenir et protéger ses agents de faits de harcèlement sexuel.

Enfin, 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 L.136-1 du code général de la fonction publique⁴ et de l'article 2-1 du décret n° 82-453 du 28 mai 1982 relatif à

² Le motif lié au sexe est spécifiquement mentionné au premier alinéa de l'article 1^{er} de la loi du 27 mai 2008.

³ Anciennement article 6 *ter* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

⁴ Anciennement article 23 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

l'hygiène et à la sécurité du travail. Pour cela, les employeurs publics doivent se conformer aux obligations définies par les articles L. 4121-1, L. 4121-2 et L. 4121-3 du code du travail⁵

► Sur l'absence de mesures visant à prévenir les risques liés au harcèlement sexuel

Selon l'article L. 4121-1 du code du travail « *L'employeur prend les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs. Ces mesures comprennent : 1° Des actions de prévention des risques professionnels, y compris ceux mentionnés à l'article L. 4161-1 ; 2° Des actions d'information et de formation ; 3° La mise en place d'une organisation et de moyens adaptés (...)* ».

Aux termes de l'article L. 4121-2 du code du travail « *L'employeur met en œuvre les mesures prévues à l'article L. 4121-1 sur le fondement des principes généraux de prévention suivants (...) 7° Planifier la prévention en y intégrant, dans un ensemble cohérent (...) les relations sociales et l'influence des facteurs ambiants, notamment les risques liés au harcèlement moral et au harcèlement sexuel, tels qu'ils sont définis aux articles L. 1152-1 et L. 1153-1, ainsi que ceux liés aux agissements sexistes définis à l'article L. 1142-2-1* ».

Le manquement à l'obligation de prévention de la part de l'administration est susceptible de constituer une faute.

En effet, l'administration peut engager sa responsabilité si elle n'a pas pris les mesures pour prévenir les difficultés que les femmes sont susceptibles de rencontrer en intégrant une profession à prédominance masculine. Le métier de surveillant pénitentiaire connaît une féminisation récente (1983) et croissante (23% de femmes en 2017) mais les hommes y sont encore majoritaires.

Dans un tel environnement, le Défenseur des droits a rappelé⁶ que l'employeur devait prendre les mesures nécessaires pour prévenir les comportements de harcèlement sexuel, notamment en matière de formation.

En l'espèce, malgré la demande du Défenseur des droits, l'administration n'a pas précisé les mesures qui avaient été prises par la maison d'arrêt de V, avant l'agression de Mme X.

Les éléments du dossier montrent que les actions de prévention, telles que la formation des agents, ont clairement fait défaut. En effet, l'agent mis en cause, a cherché à banaliser son agression en prétendant qu'il s'agissait d'une plaisanterie. L'un des témoins de la scène a aussi souligné que M. Y, qui s'était allongé sur la réclamante et la maintenait fermement par ses poignets, avait refusé de se lever malgré les protestations de Mme X. Le mis en cause a aussi invoqué devant le conseil de discipline « *l'ambiance de l'équipe (...) qui l'a amené à avoir ce geste inadapté* ».

Depuis les faits survenus en 2017, la direction de l'administration pénitentiaire a précisé qu'elle avait mis en place une formation intitulée « lutter contre les violences sexistes, sexuelles et la discrimination au travail » auprès des élèves de l'École nationale de l'administration pénitentiaire. Elle a aussi indiqué que les chefs d'établissement avaient reçu, en 2021, une charte de prévention des phénomènes de violences et un plan interrégional de lutte contre les violences pour les années 2022 et 2023. Enfin, depuis octobre 2021, les agents peuvent saisir

⁵ Les dispositions du code du travail relatives aux principes généraux de prévention sont applicables aux administrations de l'État (articles 1 et 3 du décret n°82-453 du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique).

⁶ Décision n°2015-249 du 4 décembre 2015 et n°2018-309 du 27 décembre 2018

la plateforme « allodiscrim » pour un accompagnement juridique et psychologique en matière de violences sexuelles et sexistes.

Si ces dernières mesures correspondent aux actions attendues d'un employeur public au regard de son obligation de sécurité, la Défenseure des droits constate qu'elles sont assez tardives malgré les circulaires de l'État⁷ qui appelaient, dès 2014 puis en 2018, les administrations au respect de l'obligation de sécurité en matière de harcèlement sexuel.

Surtout, elle ne relève aucune mesure concrète de la part du responsable de la maison d'arrêt de V après le jugement du tribunal judiciaire de septembre 2019 condamnant M. Y pour agression sexuelle envers Mme X. Elle ne produit aucune note visant à rappeler l'interdiction des violences sexuelles et sexistes et les risques disciplinaires encourus pour les auteurs de ces actes.

De ce fait, la demande indemnitaire de Mme X fondée sur le manquement de l'administration pénitentiaire de prendre les mesures nécessaires pour assurer sa sécurité et protéger sa santé en matière de harcèlement sexuel paraît établie.

► Sur l'absence de mesures de protection appropriées après le signalement de Mme X

En vertu de l'article L. 134-5 du code général de la fonction publique⁸, « *la collectivité publique est tenue de protéger le fonctionnaire contre les atteintes volontaires à l'intégrité de la personne, les violences, les agissements constitutifs de harcèlement, les menaces, les injures, les diffamations ou les outrages dont il pourrait être victime sans qu'une faute personnelle puisse lui être imputée. Elle est tenue de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté* ».

Cette disposition établit à la charge de l'administration une obligation de protection des agents contre des agissements constitutifs de harcèlement et de discrimination, à laquelle il ne peut être dérogé que pour des motifs d'intérêt général (CE, 14 février 1975, *Sieur Teitgen*, n°87730) ou de faute personnelle de l'agent.

Cette obligation de protection a pour objet non seulement de faire cesser les attaques auxquelles l'agent est exposé mais aussi d'assurer à celui-ci une réparation adéquate des torts qu'il a subis.

En l'espèce, le 16 août 2017, Mme X a dénoncé auprès de la directrice de la maison d'arrêt de V, l'agression sexuelle du 11 août 2017 et les propos à connotation sexuelle subis de la part de son collègue, M. Y.

Le Défenseur des droits relève que la direction a reçu la réclamante, dès le 21 août 2017, ainsi que le mis en cause et les trois collègues témoins de l'agression, messieurs D, K et R. Les comptes rendus de ces entretiens n'ont pas été communiqués au Défenseur des droits. Toutefois, le rapport rédigé par M. D, transmis par la réclamante, confirme les dires de Mme X.

À ce stade, l'administration semblait donc disposer d'informations rendant vraisemblables les griefs de la réclamante et susceptibles de fonder une décision de suspension des fonctions de M. Y, en application de l'article L. 531-1 du code général de la fonction publique.

⁷ Circulaire du ministère de la fonction publique portant sur la lutte contre le harcèlement moral et sexuel du 4 mars 2018 et circulaire du ministère des comptes publics sur les violences sexuelles et sexistes du 9 mars 2018.

⁸ Ancien article 11-IV de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires

Telle n'est pas la mesure de protection retenue par l'administration qui a privilégié le maintien du mis en cause dans l'établissement, tout en procédant à son changement d'équipe, à compter de septembre 2017.

Invitée à expliquer les raisons pour lesquelles elle n'avait pas suspendu ou muté dans l'intérêt du service le mis en cause, l'administration a indiqué que la mesure de suspension avait été envisagée car la réalité des faits dénoncés par Mme X était établie par les entretiens des agents. Toutefois, elle aurait préféré le changement d'affectation du mis en cause dans l'attente des suites de la procédure judiciaire.

Pourtant les procédures disciplinaires et pénales sont indépendantes les unes des autres. Par conséquent, le choix de ne pas engager de procédure disciplinaire devrait s'appuyer sur des éléments objectifs telles qu'une absence de preuve, des versions contradictoires. Tel n'est pas le cas en espèce.

Par ailleurs, le changement d'affectation de M. Y n'a pas permis d'assurer à Mme X des conditions d'exercice qui préservent sa santé mentale.

Mme X indique qu'elle a été contrainte de travailler au sein du même établissement que son agresseur durant deux années, ce qui a été source d'une grande anxiété. M. L, secrétaire du syndicat, en atteste dans son témoignage : « *[Mme X] est souvent arrivée en pleurs et quelque fois en tremblant car à plusieurs reprises notre service n'avait pas fait attention au positionnement des protagonistes de l'affaire et donc se croisaient régulièrement* ».

Malgré les nombreuses alertes de la réclamante - douze rapports entre décembre 2017 et juillet 2019 - demandant à l'administration de prendre des mesures plus efficaces afin qu'elle ne soit plus amenée à travailler avec son agresseur, ni ne le croise dans l'établissement, l'administration n'ait pas pris d'autres mesures de protection.

Dans le jugement en date du 15 mars 2022, le tribunal administratif de Z a également relevé que « *l'état psychologique de Mme X en 2017, 2018 et 2019, qui a donné lieu à des arrêts de travail du 15 janvier 2018 au 26 février 2018 et du 19 juillet 2019 au 12 août 2019, est réactionnel à l'agression sexuelle (...) et à la circonstance qu'elle s'est trouvée contrainte, à plusieurs reprises, de recroiser son agresseur dans les locaux de la maison d'arrêt de V* ».

Au regard de la situation de détresse psychologique dont atteste l'assistante sociale dans son rapport daté du 20 septembre 2018, l'administration n'explique pas les raisons pour lesquelles elle a rejeté la demande de mutation pour motif social et familial de Mme X lors de la CAP des surveillants qui s'est tenue du 24 septembre au 5 octobre 2018.

L'intéressée, elle-même, avait signalé auprès de son administration son mal-être en évoquant dans plusieurs écrits, sa mise à l'écart par une partie de l'équipe, leurs reproches (« *tu n'as pas à déposer plainte pour une main au cul, tu aurais dû te laisser faire et rien d'autre* ») ainsi que les insultes (« *semi-violée* »).

L'administration n'a accepté de procéder à la mutation de Mme X qu'une année après, le 1^{er} septembre 2019. Le maintien de l'intéressée sur les lieux de son agression a pu contribuer à dégrader son état de santé. En attestent ses arrêts maladie de janvier à février 2018 et de juillet à août 2019 ainsi que les avis de la psychologue de la maison d'arrêt de Z en date du 11 décembre 2019 et du 7 juin 2021. De plus, selon son médecin, Mme X « *présentait encore le 24 janvier 2020 de l'angoisse, des troubles du sommeil et de l'anxiété* », soit plus de deux ans après son agression.

Dans ces circonstances, le Défenseur des droits, estime que l'administration n'a pas pris les mesures appropriées pour assurer à Mme X des conditions de travail qui préservent sa

sécurité et sa santé. Ainsi, bien que la protection fonctionnelle lui ait octroyée le 30 août 2017⁹, celle-ci ne s'est pas concrétisée par des mesures visant à la protéger.

La responsabilité de l'administration pour faute apparaît donc susceptible d'être engagée (CAA Paris, 28 mars 2017, n°16 PA03037).

► Sur le caractère tardif de la sanction disciplinaire infligée à l'agent mis en cause

En vertu de l'article L. 530-1 du code général de la fonction publique « *toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale* ».

M. Y s'est vu infliger une sanction disciplinaire d'exclusion temporaire de fonctions de six mois dont trois mois avec sursis, par arrêté du 30 mai 2022.

Le délai pris par l'administration pour sanctionner le mis en cause, soit près de cinq années après l'agression sexuelle de Mme X et près de trois années après le jugement reconnaissant la culpabilité de M. Y heurte le caractère effectif qui doit normalement s'attacher aux sanctions prononcées en cette matière¹⁰.

Enfin, Mme X n'a pas été informée de cette procédure disciplinaire de sorte qu'elle n'a pas été pu être entendue comme témoin en application de l'article L.532-6 du code général de la fonction publique.

► Sur l'indemnisation des préjudices subis par Mme X

Les faits commis par M. Y apparaissent de nature à engager la responsabilité de l'administration quand bien même celle-ci n'aurait commis aucune faute de service (CE, 28 juin 2019, n°415863).

Il résulte de l'analyse qui précède que l'administration a aussi commis une faute de service dès lors qu'elle a méconnu son obligation de prévention en matière de harcèlement sexuel d'une part, et d'autre part, qu'après avoir été informée des faits, elle n'a pas pris les mesures de protection appropriées ce qui a aggravé l'état de santé de Mme X.

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 du fait du manquement à l'obligation de prévention et en raison du harcèlement sexuel subi (CE, 11 juillet 2011, n° 321225 et CE, 24 juin 2022, n°444568).

La Défenseure des droits décide de présenter ces observations devant le tribunal administratif de Z et invite la formation de jugement à en prendre connaissance.

Claire HÉDON

⁹ Mme X a pris connaissance de l'accord donné par son administration à sa demande protection fonctionnelle en 2017 dans le cadre de la procédure contentieuse qu'elle a dû engager à l'encontre du refus implicite de faire droit à une nouvelle demande de protection fonctionnelle datée du 7 novembre 2019. Cette décision de rejet a été annulée par le tribunal administratif de Z, le 15 mars 2022.

¹⁰ L'article 45 de la Convention du Conseil de l'Europe du 1er 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 2006/54/CE du 5 juillet 2006 disposent que les sanctions à l'encontre des auteurs de faits de harcèlement sexuel doivent être « effectives, proportionnées et dissuasives ».