

Paris, le 21 février 2023

Décision du Défenseur des droits n°2022-230

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 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 ;

Vu le code de la défense ;

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

Vu la décision du Défenseur des droits n°2021-065 du 12 avril 2021.

Saisie par Madame X, soldate de première classe affectée à la section équestre militaire de M depuis le 1^{er} août 2016, d'une réclamation portant sur des faits de harcèlement sexuel dont elle aurait fait l'objet de la part d'un supérieur hiérarchique de 2016 à 2018 ;

Constate que le traitement subi par la réclamante dans le cadre de l'exercice de ses fonctions est constitutif d'une discrimination au sens 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 ;

Recommande au Ministre des Armées :

- D'indemniser Madame X de l'ensemble des préjudices subis lorsqu'elle en aura fait la demande ;

- D'adresser une note aux services gestionnaires rappelant la portée du droit à la protection fonctionnelle au-delà de la seule prise en charge des honoraires d'avocat ;
- De faire appel à une personne qualifiée extérieure au service ou à une cellule indépendante de la ligne hiérarchique pour la réalisation des enquêtes portant sur des faits de harcèlement ;
- De rappeler les garanties nécessaires à la réalisation d'une enquête administrative objective en complétant éventuellement le « *vade-mecum des bonnes pratiques et obligations dans le cadre de la lutte contre les infractions sexuelles et sexistes ainsi que les discriminations de toute nature au sein du ministère des Armées* » ;
- De veiller, notamment par le biais de formations destinées aux encadrants et aux membres des CAP, à ce que les agissements à connotation sexuelle fassent l'objet de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives.

La Défenseure des droits demande au Ministre des Armées de rendre compte des suites données à sa recommandation dans un délai de quatre mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON

Recommandations dans le cadre de l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits

FAITS

Le Défenseur des droits a été saisi par Madame X, engagée sous contrat au sein de la section équestre de M à compter du 1^{er} août 2016, d'une réclamation portant sur des faits de harcèlement sexuel de la part de son supérieur hiérarchique direct, Monsieur Y

Madame X indique qu'elle aurait subi des mesures de représailles consécutives à son refus de céder aux propositions sexuelles de Monsieur Y. L'intéressé se serait montré violent à l'égard de la réclamante et l'aurait séquestré. Madame X décrit également des comportements visant à l'humilier, des privations de nourriture et des dépassements horaires fréquents.

Monsieur S, supérieur hiérarchique de Madame X et de Monsieur Y, aurait été alerté des comportements de ce dernier et du mal-être de la réclamante. Toutefois, aucune mesure n'aurait été prise pour la protéger.

La réclamante considère que les agissements dont elle a été l'objet entre 2016 et 2018 ont porté atteinte à sa dignité et dégradé ses conditions de travail, ainsi que son état de santé.

Placée en congé pour maladie à partir du 26 mars 2018, puis en congé de longue durée pour maladie depuis le 20 septembre 2018, Madame X craint de ne plus pouvoir reprendre ses fonctions au sein de l'armée. Ainsi selon l'intéressée, ses préjudices sont considérables tant du point de vue de sa santé que de sa carrière militaire.

Le 30 avril 2019, Madame X a porté plainte à l'encontre de Monsieur Y. Le 25 mai 2021, le procureur de la République auprès du tribunal judiciaire de Z¹ a indiqué au Défenseur des droits que l'enquête pénale était toujours en cours. Il a aussi précisé que la plainte de Monsieur Y déposée à l'encontre de la réclamante pour dénonciation calomnieuse en février 2019 avait été jointe à celle de l'intéressée.

La maladie de Madame X a été reconnue imputable au service le 1^{er} août 2019, et elle a obtenu le bénéfice de la protection fonctionnelle le 28 août 2019.

Madame X a saisi la cellule Thémis le 12 septembre 2018, qui a transmis son signalement au chef d'état-major des Armées, le 8 octobre 2018. Une enquête interne a été diligentée par le responsable du centre national des sports de la Défense. Dans son rapport daté du 14 janvier 2019, le commandant du centre, Monsieur P a considéré que *« l'enquête ne permet ni de remettre en cause catégoriquement les accusations de [Mme] X, ni d'affirmer avec certitude que [M.] Y, principal mis en cause, se soit rendu coupable des agissements dont il est accusé. Cependant, la gravité des faits énoncés par [Mme X] et la nécessité d'assurer la continuité des missions de la section équestre militaire de M dans une ambiance sereine et confiante m'oblige à envisager la mutation de [M.] Y dès l'été 2019 »*.

À la suite de l'enquête interne, le 29 mai 2019, Monsieur Y a été sanctionné de 10 jours d'arrêt pour avoir tenu des propos inappropriés (*« tu te bouges le cul »*).

¹ Le Défenseur des droits a obtenu l'autorisation d'instruire de la part du Parquet le 9 août 2019.

Dans ce contexte, Madame X s'estime victime d'une discrimination fondée sur le sexe, qui s'est matérialisée par des faits de harcèlement sexuel et des mesures de représailles conséquemment à son refus de céder aux avances de Monsieur Y.

MESURES D'ENQUÊTE REALISÉES PAR LE DÉFENSEUR DES DROITS

Afin de procéder à un examen contradictoire du dossier, le Défenseur des droits a sollicité, par courrier du 14 novembre 2019, et par une relance du 7 mai 2020, de la directrice des affaires juridiques, les pièces utiles à son instruction.

Par courrier du 24 juin 2020, le ministère des Armées a transmis ses explications au Défenseur des droits.

Au regard de l'ensemble des éléments du dossier, le Défenseur des droits a adressé à l'administration, le 18 novembre 2021, une note récapitulative exposant son analyse du dossier et l'invitant à présenter ses observations sur sa responsabilité dans les préjudices subis par Madame X en raison des faits de harcèlement sexuel qu'elle a subi dans l'exercice de ses fonctions. Aucune réponse n'est parvenue à l'institution.

En l'absence d'explications, le Défenseur des droits décide de reprendre son analyse à l'appui des présentes recommandations.

ANALYSE JURIDIQUE

Le cadre juridique

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

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

En droit interne, l'article 1^{er} 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 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 »*.

L'article 4 de la loi du 27 mai 2008 prévoit un aménagement de la charge de la preuve en disposant 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*

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

article ne s'applique pas devant les juridictions pénales ». Cet aménagement s'applique également aux litiges portant sur des faits de harcèlement (CE, 11 juillet 2011, n°321225).

► Sur les agissements à connotation sexuelle subis par Madame X

Madame X précise que son supérieur hiérarchique, Monsieur Y, a tenu dès son arrivée au centre équestre de M des propos obscènes à son égard (« *tu aimes te la prendre par derrière* », « *tu as un beau cul* » « *est-ce que tu as écarté les cuisses pendant les classes* »). Elle indique que les propos à connotation sexuelle étaient aussi accompagnés de gestes et de propositions sexuelles. Ainsi, il lui aurait à plusieurs reprises « *mis une main aux fesses en [lui] disant « est-ce que tu en veux encore »* ».

Elle précise qu'il lui posait des questions sur sa vie intime « *Est-ce que tu as aimé ça ?* » « *Quelle position as-tu aimé prendre avec lui ?* ».

Madame X relate aussi des visites tardives aux environs de 23h00, « *il venait taper à ma porte de chambre* », « *souvent, il me disait « laisse-moi entrer » « je veux te parler* », son comportement mettait en évidence son envie d'avoir une relation sexuelle avec moi ».

Le ministère des Armées indique que l'enquête administrative n'a pas permis d'établir la matérialité des propos et gestes à connotation sexuelle et des agressions sexuelles.

Or, la Défenseure des droits estime que la manière dont l'enquête administrative a été menée soulève des difficultés qui compromettent ses conclusions.

Sur la méthode de vérification des faits retenue par l'enquêteur

À titre liminaire, aucune disposition législative ou réglementaire, ni aucun principe général du droit n'oblige l'administration à procéder à une enquête administrative (CE 15 mars 2004, n°255392). Elle n'obéit pas à un formalisme particulier, ce qui laisse une marge d'appréciation à l'autorité hiérarchique pour engager les diligences qu'elle estime adaptées aux faits dénoncés.

Dès lors que les faits sont complexes et graves, ce qui est le cas dans des dossiers de violence sexuelle et de discrimination, la Défenseure des droits considère que l'audition des protagonistes et des témoins doit être privilégiée pour sécuriser l'enquête et ses suites, notamment la procédure disciplinaire.

En l'espèce, les entretiens conduits par l'enquêteur, Monsieur D, commandant de l'école militaire d'équitation, n'ont donné lieu à aucun procès-verbal, alors que le contrôleur général des Armées, responsable de la cellule Thémis, en avait rappelé la nécessité « *afin de lever toute ambiguïté sur une éventuelle partialité de l'enquêteur* ».

Il résulte des pièces de l'enquête interne que les échanges entre l'enquêteur et les témoins ont souvent pris la forme d'un entretien verbal puis d'une déclaration écrite du témoin supposée retranscrire les réponses données à l'enquêteur.

Ainsi, dans un courriel daté du 11 décembre 2018, l'enquêteur a demandé à une collègue de Madame X, Madame W, de préciser « *comme convenu lors de notre entretien téléphonique d'hier, pouvez-vous me confirmer (...) que le 1cl X vous a souvent fait part de ses difficultés dans son travail à la section de M, qu'elle avait trop de travail, que ses cadres lui parlaient mal et sans considération, qu'elle pleurait souvent, que le 1cl X ne vous a jamais parlé de violence physique ou de harcèlement à caractère sexuel commis envers elle de la part de son encadrement* ». En réponse, Madame W indiquait « *[elle] m'a bien parlé de ses problèmes* ».

avec ses chefs qui lui parlent mal (...) je confirme aussi que le 1cl X ne m'a pas évoqué ses problèmes par rapport aux coups et blessures et encore moins les tentatives sexuelles ».

Or, à la lecture des déclarations écrites des témoins, il est impossible de savoir si l'enquêteur a pris le soin de rappeler le cadre de l'enquête et les définitions des infractions dénoncées par Madame X, notamment celle du harcèlement sexuel.

En l'espèce, Madame W indique que Madame X n'a pas évoqué devant elle des « tentatives sexuelles » dont elle aurait été victime mais sa réponse ne permet pas d'écarter des propos à connotation sexuelle dont l'intéressée aurait pu se plaindre.

De plus, il est impossible de connaître les questions posées par l'enquêteur afin de s'assurer qu'elles couvraient l'ensemble des faits signalés par l'intéressée et qu'elles étaient formulées de façon suffisamment ouverte pour ne pas orienter les déclarations des agents auditionnés.

Par ailleurs, la méthode utilisée par l'enquêteur comporte le risque de voir le témoin résumer ses déclarations verbales ou ne pas les confirmer par écrit. Il en est ainsi de Monsieur R, qui n'a pas voulu certifier par écrit qu'il avait vu Monsieur Y gifler la réclamante alors qu'il en avait témoigné verbalement auprès de l'enquêteur. Aussi, l'audition en bonne et due forme sur la base de procès-verbaux dûment signés par les témoins et protagonistes du dossier permet d'éviter cet écueil et constitue une garantie de rigueur de l'enquête administrative (CE, 14 mai 1986, n°71856).

Enfin, le mis en cause, Monsieur Y, n'a pas été auditionné par l'enquêteur et a transmis un compte rendu sous forme de rapport dans lequel il a « *récusé catégoriquement toutes les accusations* » portées contre lui.

Pour la Défenseure des droits, le rapport, même s'il répond à l'obligation de rendre compte, ne devrait être requis par un enquêteur que lorsque les faits signalés sont simples et ne constituent pas une faute grave. En l'espèce, il ressort du rapport rédigé par Monsieur Y qu'il ne s'est pas expliqué sur l'ensemble des faits dénoncés par la réclamante.

Sur l'impartialité et la formation de l'enquêteur

La Défenseure des droits qui a recommandé, dans sa décision n°2021-065 du 12 avril 2021, de diligenter systématiquement une enquête dans des dossiers de harcèlement sexuel et de discrimination, a rappelé au ministère des Armées que celle-ci devait être réalisée avec rigueur et impartialité par un enquêteur qualifié et formé aux spécificités juridiques du harcèlement sexuel (définition et aménagement de la charge de la preuve).

En ce sens, la Défenseure des droits a déjà estimé qu'une relation professionnelle existante entre les agents concernés par le signalement et l'agent chargé de l'enquête était de nature à compromettre l'objectivité de ce-dernier³.

S'agissant de l'enquête réalisée à la suite du signalement de Madame X, il convient de relever l'utilisation du tutoiement par l'enquêteur, notamment vis-à-vis de Monsieur T⁴. Une telle proximité peut être de nature à faire douter de l'impartialité de l'enquêteur.

Si le ministère des Armées estime devoir confier l'enquête administrative à une direction d'emploi plutôt qu'à la cellule Thémis pour traiter un signalement portant sur des faits de harcèlement et de violence sexuelle ou sexiste, comme cela a été le cas en l'espèce, il est

³ Défenseur des droits, 20 avril 2020, n°2020-095.

⁴ Sa fonction n'est pas précisée.

primordial qu'il s'assure de l'absence de lien direct ou indirect, présent ou passé, entre l'enquêteur et les personnes concernées par le signalement (auteur du signalement, agent mis en cause et témoins). Dans ce dossier, l'enquêteur était responsable du centre national des sports de la défense auquel était rattaché la section équestre militaire de M ; il existait donc un lien direct entre Monsieur Y et le responsable de la section équestre.

Or, de tels liens font naître un doute sur l'impartialité de l'enquêteur, dont l'objectivité, dans ces circonstances, se voit compromise.

De même, il est essentiel que l'enquêteur ait été formé aux problématiques du harcèlement sexuel, qu'il s'agisse de sa définition ou du principe de l'aménagement de la charge de la preuve applicable devant la juridiction administrative. Celle-ci peut, en effet, être saisie dans le cadre de contentieux indemnitaires engagés à l'encontre de l'administration par un agent victime de faits de harcèlement sexuel.

En l'espèce, le responsable de l'enquête n'a pas tenu compte de témoignages alors que les faits relatés apparaissent de nature à faire naître une présomption de harcèlement sexuel.

Ainsi, Madame M a aussi dénoncé des propos et des gestes à connotation sexuelle dont elle avait été l'objet de la part de Monsieur Y : « *il m'est arrivé d'essayer des remarques à caractère sexuel de la part de [M. Y], ainsi que des gestes inappropriés à mon égard (par exemple jouer avec le bout de la langue et un stylo en me regardant droit dans les yeux avec un air pervers)* ».

Le contrôleur général des Armées a relevé que ce témoignage était similaire en certains points à celui de Madame X, « *sans que l'enquête de commandement se prononce sur ces similitudes* ».

Le ministère a indiqué au Défenseur des droits que le témoignage de Madame M avait été jugé crédible par l'enquêteur mais « *peu circonstancié* ». Selon le ministère, il « *ne saurait faire naître, à l'égard de Mme X, une présomption d'agissements de harcèlement sexuel de la part de M. Y* ».

Toutefois, l'enquêteur avait toute latitude pour auditionner Madame M et lui demander toutes les précisions utiles de nature à l'éclairer sur les faits dénoncés dans son témoignage. Il aurait pu aussi engager une enquête administrative dès lors que les faits dénoncés n'étaient pas prescrits.

La Défenseure des droits constate que plusieurs collègues de la réclamante ont attesté avoir été témoins de comportements dénoncés par Madame X.

Il en est ainsi de l'attestation de Monsieur R qui décrit le malaise de Madame X lors des revues de chambre « *fréquentes et inopinées* » « *en dehors des heures de service et non programmées par le commandement* » de la part de Monsieur Y. Ce témoignage confirme les visites nocturnes de l'intéressé décrites par Madame X dans sa plainte (« *il venait taper à ma porte de chambre* » « *son comportement mettait en évidence son envie d'avoir une relation sexuelle avec moi* »).

Dans son rapport remis à l'enquêteur, Monsieur Y n'a pas répondu sur ce point et l'enquêteur qui avait le loisir de l'interroger, même après la remise du rapport, n'a pas jugé utile de le faire.

Monsieur L évoque « *le caractère déplacé de remarques* » de Monsieur Y et Monsieur T souligne « *un commandement un peu rude voir familier* ».

L'enquêteur n'a pas cherché à obtenir de précisions sur la nature exacte des agissements de Monsieur Y, alors que les déclarations de ces témoins auraient mérité des développements, eu égard aux agissements à connotation sexuelle relatés par Madame M.

Enfin, Madame A indique que Madame X lui a confié avoir été victime de violences physiques et de harcèlement sexuel de la part de Monsieur Y.

Pour qualifier les faits de harcèlement sexuel, l'administration doit aussi s'attacher à rechercher les effets des agissements à connotation sexuelle sur l'agent et sur son environnement de travail.

Or, le responsable de l'enquête n'a pas pris en compte la dégradation de l'état de santé de Madame X. L'intéressée a pourtant produit un certificat médical de la direction centrale du service des Armées qui atteste qu'elle avait été vue à dix reprises entre le 27 février 2017 et le 6 juillet 2018 « *pour un suivi psychologique (en lien avec le travail, faits allégués par l'intéressée)* ». Elle a également versé une attestation de sa psychiatre en date du 20 août 2018 qui indique « *Mademoiselle X présente un syndrome anxio-dépressif avec tristesse de l'humeur, pragmatisme, perte de la concentration et l'attention, anxiété massive, labilité émotionnelle, troubles du sommeil et du jugement, auto dévalorisation importante. Cet état est déclenché par le harcèlement que lui a fait subir son supérieur hiérarchique (...) un traitement chimio et psychothérapeutique est nécessaire* ».

Madame W souligne l'avoir entendu pleurer lorsqu'elle rentrait tard le soir, et d'autres collègues avoir constaté sa souffrance au travail et son profond mal-être. Madame X a relaté à plusieurs reprises sa peur face au comportement violent de son supérieur : « *il me parlait de très près en essayant de me faire peur* », « *il me crachait dessus (...), il m'attrapait la gorge* ».

Par ailleurs, plusieurs personnels de sexe féminin ont aussi signalé des comportements humiliants et intimidants de la part de Monsieur Y, ainsi que la dégradation de leurs conditions de travail et de leur état de santé.

Si l'enquêteur évoque des relations « *rugueuses* » entre Monsieur Y et le personnel féminin, il n'en tire aucune conséquence alors que les agissements de l'intéressé pourraient relever de faits de harcèlement discriminatoire fondé sur le sexe.

Enfin, le contrôleur général des Armées a souligné que « *la cellule Thémis a été rendue destinataire de l'enquête et ses conclusions au mois d'avril 2019 et a pu constater certaines lacunes sur la forme et sur le fond de nature à mettre en cause l'objectivité de l'enquêteur qui conclut à l'absence d'établissements des faits dénoncés à la cellule Thémis* ».

Bien que Madame X n'ait pas pu produire de témoignages directs⁵ confirmant les propos et gestes à connotation sexuelle, la Défenseure des droits estime que les pièces du dossier tendent à montrer que Monsieur Y abusait régulièrement de son autorité sur le personnel féminin en créant un environnement humiliant et hostile à leur égard et vis-à-vis de la réclamante. Les comportements de Monsieur Y ont par ailleurs dégradé l'état de santé de Madame X, qui est placée en congé de longue durée pour maladie depuis mars 2018 et a vu sa pathologie déclarée imputable au service en août 2019.

Ainsi, la façon dont l'enquête administrative a été menée soulève plusieurs difficultés de nature à affaiblir ses conclusions et à justifier qu'une analyse différente puisse être retenue.

⁵ Voir pour une reconnaissance des témoignages indirects, l'arrêt rendu par la CAA de Nancy (25 mai 2021, n°19 NC00507) qui confirme l'analyse du Défenseur des droits dans sa décision n°2021-006 du 8 janvier 2021.

De fait, les éléments apportés par le ministère des Armées lors de l'instruction contradictoire de la réclamation de Madame X n'ont pas permis de renverser la présomption de harcèlement sexuel ainsi établie par la réclamante.

La Défenseure des droits constate que les propos tenus par Monsieur Y, dont elle tient la matérialité pour établie, dénotent une connotation sexuelle. Elle relève leur caractère répété et obscène, élément dégradant de nature à porter atteinte à la dignité de la réclamante. Au surplus, le comportement de Monsieur Y, notamment ses visites nocturnes devant les quartiers de la réclamante, sont non seulement propres à créer une situation intimidante, mais constituent également une pression grave dans le but d'obtenir un acte sexuel.

Dès lors, la Défenseure des droits considère que les faits dénoncés par Madame X sont constitutifs de harcèlement sexuel et caractérisent une discrimination au sens de l'article 1^{er} de la loi n°2008-496 du 27 mai 2008.

► Sur les mesures de représailles subies par Madame X

Aux termes de l'article L. 4123-10-1 du code de la défense « (...) *Aucune mesure concernant notamment le recrutement, la titularisation, la formation, la notation, la discipline, la promotion, l'affectation et la mutation ne peut être prise à l'égard d'un militaire :* a) *Parce qu'il a subi ou refusé de subir les faits de harcèlement sexuel mentionnés aux trois premiers alinéas, y compris, dans le cas mentionné au 1°, si les propos ou comportements n'ont pas été répétés (...)* ».

L'article 3 de la loi n°2008-496 précise aussi qu'« *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* ».

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

Selon Madame X, le fait qu'elle ait refusé de céder aux avances de Monsieur Y a entraîné de sa part des comportements maltraitants. Ainsi, elle explique avoir été contrainte de travailler fréquemment des journées entières jusqu'à des heures tardives (entre 20h et 23h) sans pause déjeuner. Elle évoque des propos dénigrants, de la violence physique (plaquage contre le mur, gifle, crachats) ainsi que des séquestrations.

Si la séquestration n'a pas été établie faute de témoignage la corroborant, des collègues de Madame X ont pu attester de comportements qu'elle a relatés. Monsieur B a ainsi évoqué lors de son entretien avec l'enquêteur avoir été témoin d'une gifle donnée par Monsieur Y à la réclamante.

Au surplus, Madame W a indiqué dans son attestation qu'« *elle rentrait dans les environs de 20h à 23h dans sa chambre et souvent elle pleurait (...)* », et Monsieur R a précisé avoir été témoin de ce « *que son chef Y l'empêchait de manger et de partir du travail alors qu'elle était en dehors des heures de service* ».

Monsieur R évoque des insultes fréquentes dont la réclamante aurait été victime et Monsieur L des « *remarques déplacées* », ainsi que la pression subie qui « *la mettait mal à l'aise et proche de l'effondrement* ».

Mesdames C et M ont attesté avoir été aussi soumises à des dépassements horaires de manière régulière ainsi qu'à des comportements blessants de la part de Monsieur Y. Elles relatent une dégradation de leurs conditions de travail et de leur état de santé.

Ainsi que le souligne le contrôleur général des Armées, « *ces témoignages ne sont pas remis en cause par l'enquête de commandement qui souligne un travail difficile et n'a pas conduit*

d'investigations concernant les privations de nourriture alléguées (...) ». De plus, selon le contrôleur général des Armées « compte tenu des différents témoignages et des points particuliers qui n'ont pas fait l'objet d'investigations suffisantes dans le cadre de l'enquête de commandement, la cellule Thémis émet un avis très favorable concernant la demande de protection fonctionnelle du soldat de première classe X ».

Pour la Défenseure des droits, ces témoignages apparaissent de nature à corroborer les conditions de travail incompatibles avec la dignité humaine dénoncés par Madame X dans son signalement à la cellule Thémis.

Compte tenu de l'analyse qui précède, la Défenseure des droits a fait part au ministère des Armées de son analyse selon laquelle les éléments présentés par la réclamante étaient de nature à présumer l'existence d'une discrimination à son égard.

Le ministère n'ayant produit aucun élément permettant de renverser cette présomption, la Défenseure des droits considère que Madame X a présenté des éléments de faits précis et concordants suffisant à constater qu'elle a été victime de mesures de rétorsion en lien avec son refus de se soumettre à des faits de harcèlement sexuel, ce qui constitue des comportements discriminatoires contraires aux dispositions précitées. De plus, dans la mesure où les agissements de Monsieur Y ont visé plusieurs femmes, la Défenseure des droits estime que Madame X a été victime d'un harcèlement discriminatoire fondé sur son appartenance au sexe féminin.

► Sur l'obligation de sécurité de l'employeur

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

Conformément à l'article R. 4123-53 du code de la défense « (...) *L'autorité d'emploi est chargée de prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale du militaire, quel que soit le lieu géographique où il exerce son activité (...)* ».

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

Par ailleurs, en vertu de l'article L. 4123-10 du code de la défense :

« Les militaires sont protégés par le code pénal et les lois spéciales contre les atteintes volontaires à l'intégrité de la personne, les menaces, violences, harcèlements moral ou sexuel, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont ils peuvent être l'objet. L'Etat est tenu de les protéger contre les menaces et attaques dont ils peuvent être l'objet à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté. Il est subrogé aux droits de la victime pour obtenir des auteurs des menaces ou attaques la restitution des sommes versées aux victimes ».

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

« Aucun militaire ne doit subir les faits : 1° 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 ; 2° Soit assimilés au harcèlement sexuel, consistant en toute forme de pression grave, même non répétée, exercée dans le but réel ou apparent d'obtenir

un acte de nature sexuelle, que celui-ci soit recherché au profit de l'auteur des faits ou au profit d'un tiers ».

Tout agent est fondé à demander l'indemnisation des préjudices liés au harcèlement sexuel subi dans le cadre de son activité professionnelle, sans avoir à établir une faute de service.

En ce sens, la jurisprudence administrative affirme l'étendue de la protection fonctionnelle :

« Cette obligation de protection a pour objet, non seulement de faire cesser les attaques auxquelles le fonctionnaire ou l'agent public est exposé, notamment en cas de diffamation, mais aussi de lui assurer une réparation adéquate des torts qu'il a subis »⁶.

Au regard de la jurisprudence administrative, il convient de rappeler que la protection fonctionnelle due au militaire se matérialise donc non seulement par la prise en charge des frais de justice et d'avocats communément admise par les administrations, mais également par la réparation du préjudice subi par l'agent.

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.

Sur les mesures de protection prises après le signalement de Madame X

En l'espèce, la Défenseure des droits relève que le ministère des Armées a fait diligenter une enquête interne dès le 22 novembre 2018, soit dans des délais brefs après le signalement de Mme X à la cellule Thémis, le 12 septembre 2018.

Mme X bénéficie aussi de la protection fonctionnelle dans le cadre de la procédure pénale et ce depuis le 28 août 2019 à la suite de l'avis très favorable émis par la cellule Thémis, le 27 mai 2019.

La cellule Thémis du ministère est également intervenue auprès de l'état-major de l'armée de terre afin de lui attribuer un congé de longue durée pour maladie en liaison avec le service. Ainsi, l'intéressée perçoit l'intégralité de sa rémunération depuis 2018.

Ces éléments témoignent du souci du ministère des Armées, via la cellule Thémis, de prendre en compte la dégradation de l'état de santé de Mme X et de ne pas aggraver ses préjudices, ce qui est conforme aux recommandations du Défenseur des droits (décision n°2021-065 précitée).

► Sur la nécessité d'indemniser les préjudices subis par Madame X

L'administration, tenue à une obligation de sécurité, est 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).

En l'espèce, Madame X peut demander à être indemnisée de la totalité des préjudices subis – ce qui inclut notamment les préjudices moral, financier, de carrière... - alors même que les agissements à connotation sexuelle ne résulteraient pas d'une faute qui serait imputable à celle-ci.

⁶ CE, 24 juill. 2019, n° 430253.

► Sur la sanction infligée à Monsieur Y

L'agent auteur de faits de harcèlement sexuel est susceptible de faire l'objet de sanctions, aussi bien sur le plan pénal que disciplinaire.

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

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* ».

Dans sa décision n°2021-065 du 12 avril 2021, la Défenseure des droits a demandé au ministère des Armées, de s'assurer que les sanctions disciplinaires prononcées soient effectives, proportionnées et dissuasives.

En l'espèce, Monsieur Y a été sanctionné de 10 jours d'arrêt pour avoir tenu un propos déplacé vis-à-vis de Madame X, à savoir « *tu te bouges le cul* ».

Compte tenu de l'analyse faite plus avant sur les lacunes de l'enquête de commandement et la qualification de harcèlement sexuel retenue par la Défenseure des droits, celle-ci considère que la sanction infligée à Monsieur Y ne peut être regardée comme adaptée.

Par ailleurs, la Défenseure des droits n'a pas eu connaissance du rapport d'audit interne établi concernant les conditions de travail du personnel exerçant au sein de la section équestre militaire de M du centre national des sports de la Défense. Toutefois, la cellule Thémis indique qu'un rapport rendu par le président des EVAT du Xème régiment de transmission a rendu compte le 13 mai 2019 « *d'une situation inquiétante concernant le personnel de la section équestre de M* ».

La Défenseure des droits relève que le responsable du centre, Monsieur S a également été mis en cause, notamment par Mesdames M, C et D. Cette dernière indique dans son attestation que l'intéressé « *n'est pas forcément tendre avec le sexe féminin, il est plus dur avec nous* ».

À la suite des faits rapportés par Madame D, Monsieur S a certes été sanctionné de 15 jours d'arrêts, le 14 mars 2019, pour avoir « *manqué de discernement dans l'exercice de ses prérogatives de commandement* ». Toutefois, aucune pièce du dossier ne permet de savoir si l'enquête administrative a porté sur son comportement à l'égard des personnels féminins.

Ainsi, Monsieur Y et son supérieur, Monsieur S, responsable du centre équestre militaire semblent avoir mis en place un système de domination par la peur dont le personnel féminin a été victime sans qu'à aucun moment l'enquête de commandement ne s'interroge sur le nombre d'agentes victimes et la similitude des comportements dénoncés.

Alors que le ministère des armées a indiqué au Défenseur des droits être déterminé à agir avec discernement et efficacité pour prévenir et réprimer les faits de harcèlement ou de violence sexuelle et sexiste, le dossier de Madame X montre l'intérêt de professionnaliser les enquêteurs, de veiller à leur impartialité et, dans les cas les plus graves, de confier la direction de l'enquête à la cellule Thémis.

En conséquence, conformément à l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, la Défenseure des droits recommande au ministère des Armées de procéder à la réparation de l'intégralité des préjudices subis par Madame X du fait de harcèlement sexuel et des représailles dont elle a fait l'objet de la part de son supérieur hiérarchique dès lors que celle-ci en aura fait la demande.

Au-delà de la situation individuelle de Madame X, la Défenseure des droits adresse des recommandations générales au ministère des Armées pour inciter l'administration à poursuivre ses efforts de lutte contre le harcèlement sexuel dans ses services. Si le ministère des Armées a fait état de mesures prises en ce sens à la suite dans la décision qui lui a été adressée par la Défenseure des droits le 12 avril 2021, la réclamation de Madame X confirme l'intérêt particulier de certaines de ses préconisations.

Aussi la Défenseure des droits demande au ministre des Armées :

- D'adresser une note aux services gestionnaires qui rappelle la portée du droit à la protection fonctionnelle au-delà de la seule prise en charge des honoraires d'avocat ;
- De faire appel à une personne qualifiée extérieure au service ou à une cellule indépendante de la ligne hiérarchique pour la réalisation des enquêtes portant sur des faits de harcèlement ;
- De rappeler les garanties nécessaires à la réalisation d'une enquête administrative objective en complétant éventuellement le « *vade-mecum des bonnes pratiques et obligations dans le cadre de la lutte contre les infractions sexuelles et sexistes ainsi que les discriminations de toute nature au sein du ministère des Armées* » ;
- De veiller, notamment par le biais de formations destinées aux encadrants et aux membres des CAP, à ce que les agissements à connotation sexuelle fassent l'objet de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives.

La Défenseure des droits demande à être informée des suites réservées à ces recommandations dans un délai de quatre mois à compter de la notification de la présente décision.

Claire HÉDON