

---

## Décision du Défenseur des droits n°2022-231

---

**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 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 Mme X, secrétaire magasinier au centre de soutien automobile de la gendarmerie (CSAG) de Y, d'une réclamation relative à des faits de harcèlement moral et sexuel de la part d'un collègue, M. Z, et à l'absence de mesures de protection de la part de son administration, le secrétariat général de l'administration du ministère de l'Intérieur (SGAMI) ;

Constate que les agissements à connotation sexuelle subis par la réclamante dans le cadre de l'exercice de ses fonctions ont porté atteinte à sa dignité et constituent 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, en vue de régler la situation exposée ci-après, au Secrétaire général du SGAMI de procéder à la réparation du préjudice résultant du harcèlement sexuel subi par la réclamante, dès lors qu'elle en aura fait la demande.

La Défenseure des droits demande au Secrétaire général du SGAMI 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.

Décide de porter la présente décision à la connaissance du ministre des armées.

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

---

Le Défenseur des droits a été saisi par Mme X, secrétaire magasinier au centre de soutien automobile de la gendarmerie (CSAG) de Y depuis le 1<sup>er</sup> avril 2017, d'une réclamation relative à des faits de harcèlement moral et sexuel de la part d'un collègue, M. Z, et à l'absence de mesures de protection de la part de son administration, le secrétariat général de l'administration du ministère de l'Intérieur (SGAMI).

Par deux courriers des 3 avril et 8 juillet 2020, la Défenseure des droits a diligenté une enquête auprès du secrétaire général adjoint du SGAMI, M. A, qui a transmis les pièces sollicitées, les 8 mai et 3 septembre 2020. Elle a également sollicité la ministre des Armées le 22 juin 2020, autorité habilitée à sanctionner les ouvriers de l'État, catégorie dont relève l'agent mis en cause par Mme X. La ministre des Armées a communiqué sa réponse et les pièces demandées, le 14 avril 2021.

Au regard de l'ensemble des éléments du dossier, la Défenseure des droits a adressé au secrétaire général adjoint du SGAMI, le 15 février 2022, une note récapitulative exposant son analyse du dossier et l'invitant à présenter ses observations sur sa responsabilité dans les préjudices subis par Mme X en raison des faits de harcèlement sexuel qu'elle a subis dans l'exercice de ses fonctions.

Il résulte des observations communiquées par l'administration le 18 mars 2022 que la faute du SGAMI ne peut être retenue dès lors que celui-ci a pris les mesures appropriées pour faire cesser les faits et protéger Mme X. Toutefois, le SGAMI reste tenu de réparer les préjudices subis par Mme X dès lors que celle-ci a effectivement subi des faits de harcèlement sexuel dans l'exercice de ses fonctions.

### **RAPPEL DES FAITS ET DE LA PROCEDURE**

Mme X, adjointe administrative principale de seconde classe, occupe le poste de secrétaire magasinier au CSAG depuis le 1<sup>er</sup> avril 2017.

Elle indique avoir subi des faits de harcèlement moral et sexuel, entre 2017 et 2019, de la part de M. Z, ouvrier de l'État du ministère de la Défense, qui occupe un poste de mécanicien.

Mme X a confié, le 26 mars 2019, à son chef d'atelier, M. P, avoir subi des faits de harcèlement sexuel et moral de la part de M. Z.

Le 2 avril 2019, M. C, colonel, commandant le groupement de gendarmerie de Y, auquel est rattaché organiquement le CSAG<sup>1</sup>, a reçu Mme X qui lui a confirmé les propositions à connotations sexuelles de M. Z et transmis les SMS en attestant. Mme X a relaté des propos déplacés à connotation sexuelle : « *Range tes seins, merde !* », « *Il faut arrêter les petits hauts roses, ça me perturbe* », « *Est-ce que tu veux que je t'honore ?* ». Elle a évoqué également des gestes répétés qui la mettaient très mal à l'aise « *il se plaçait face à moi, me regardait de la tête aux pieds, remontait son pantalon, retroussait ses manches et me faisait la bise en me tenant par les hanches en exerçant une légère pression avec ses doigts* », « *en période hivernale, si je gardais mon manteau, il lui arrivait même d'ouvrir celui-ci pour me tenir les hanches* ».

---

<sup>1</sup> Les CSAG sont composés de civils et de militaires. Depuis 2014, les CSAG sont dirigés par le préfet délégué pour la défense et la sécurité assisté d'un secrétaire général adjoint. Les CSAG sont implantés dans des casernes de gendarmerie. Le commandant de caserne de gendarmerie a la responsabilité de la sécurité dans l'enceinte de celle-ci.

Mme X indique que M. Z lui aurait laissé entendre que le refus de céder à ses avances pouvait constituer un frein à sa carrière. M. Z, représentant syndical, évoquait son pouvoir d'influence allant jusqu'à se présenter comme « le grand maître » dans ses SMS. Mme X explique qu'elle n'a pas voulu porter plainte car elle craignait les représailles de la part de M. Z.

Sur les conseils de M. C, Mme X a pris contact, le 24 mai 2019, avec une association d'aide aux victimes et a accepté que cette association fasse un signalement au procureur de la République près le tribunal judiciaire (TJ) de N. Une enquête judiciaire a été diligentée.

Le 24 octobre 2019, le procureur de la République a « *notifié solennellement à M. Z que son comportement [constituait] une infraction punie par la loi* ».

Dans sa réclamation, Mme X précise qu'une enquête administrative a été conduite par le directeur de l'équipement et de la logistique du SGAMI mais qu'elle n'a pas été informée de ses conclusions.

Elle estime que le SGAMI n'a pas pris les mesures appropriées pour la protéger durant cette enquête du fait de la présence du mis en cause sur son lieu de travail. Ainsi, elle a témoigné auprès des enquêteurs lors de son audition, le 18 décembre 2019 : « *je suis profondément fatiguée, je dors mal la nuit, je n'ai plus d'appétit, j'ai perdu du poids. Je suis épuisée (...) au niveau professionnel, j'ai perdu ma liberté de travail. Pour ne pas être seule à l'atelier, je suis contrainte de suivre les horaires de mes collègues* ».

Elle a aussi saisi le secrétaire général adjoint du SGAMI, le 14 janvier 2020 : « (...) *En toute confiance, je n'ai pas le sentiment d'être entendue par le SGAMI. Je n'ai de cesse de dire que je ne supporte plus la présence de M. Z et que j'en souffre, que je crains pour ma sécurité. Je me sens aujourd'hui en grand danger. Je vous assure que mener un tel combat est éprouvant et savoir que notre employeur nous soutienne et nous protège rendrait cette lutte un peu moins difficile. Je suis épuisée M. Le Secrétaire général (...)* ».

L'intéressée précise que son responsable, M. P, a informé le SGAMI, le 17 février 2020, des menaces de mort qui auraient été proférées par M. Z à l'encontre des personnels du CSAG et demandé un changement d'affectation de M. Z. Enfin, une mesure d'éloignement de M. Z aurait également été sollicitée par le médecin de prévention, le 15 janvier 2020.

Mme X expose qu'elle n'a obtenu la protection fonctionnelle que le 23 juin 2020 au terme de l'enquête administrative. De plus, celle-ci n'a reposé que sur l'octroi de l'assistance juridique. Elle regrette que le SGAMI, par l'intermédiaire de son secrétaire général adjoint, n'ait pas pris le temps de la recevoir pour lui faire part officiellement de son soutien et lui annoncer l'ouverture d'une procédure disciplinaire à l'encontre de son agresseur. Ce dernier a en effet fait l'objet d'un déplacement d'office en septembre 2020.

Depuis la mise en œuvre de cette procédure disciplinaire à l'encontre de M. Z, Mme X a engagé une procédure en référé devant le tribunal administratif visant à faire désigner un expert pour qu'il se prononce sur la nature et l'étendue des préjudices résultant de ses souffrances psychologiques. Le 16 juillet 2021, le juge des référés a rejeté sa requête au motif que Mme X n'a pas demandé la reconnaissance de l'imputabilité au service de sa pathologie.

Interrogée sur ses attentes, Mme X a indiqué au Défenseur des droits qu'elle souhaitait que l'administration reconnaisse ses manquements.

## **ANALYSE JURIDIQUE**

### **► Le cadre juridique**

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, aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008, la discrimination inclut «*Tout agissement lié à l'un des motifs mentionnés au premier alinéa<sup>2</sup> et tout agissement à connotation sexuelle, subis par une personne et ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à sa dignité ou de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant* ».

Par ailleurs, l'article L. 131-3 du code général de la fonction publique (ancien article 6 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983) dispose qu'« *Aucun fonctionnaire ne doit subir d'agissement sexiste, défini comme tout agissement lié au sexe d'une personne, ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à sa dignité ou de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant* ». L'article L. 133-1 (ancien article 6 ter de la loi n° 83-634) du même texte prévoit qu'« *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 (...)* ». Enfin, aux termes de l'article L. 131-12 du même texte (ancien article 6 bis de la loi n° 83-634) : « *Est passible d'une sanction disciplinaire tout agent ayant procédé ou enjoint de procéder aux faits de harcèlement sexuel mentionnés aux trois premiers alinéas.* »

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.

#### ► *Sur la qualification des faits dénoncés par Mme X*

Le 18 octobre 2019, le procureur de la République près le tribunal judiciaire de N a « *notifié solennellement à M. Z que son comportement constitue une infraction punie par la loi* ».

Le 18 septembre 2020, le ministère des Armées a prononcé le déplacement d'office de M. Z, sanction du cinquième niveau sur une échelle de six, en raison des « *manquements graves aux devoirs d'exemplarité et de dignité et à l'obligation de réserve d'un agent public (harcèlement sexuel et moral)* ».

Il en résulte que les faits de harcèlement sexuel dénoncés par Mme X sont constitués.

#### ► *Sur l'obligation de sécurité de l'employeur*

L'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 L136-1 du code général de la fonction publique (ancien article 23 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983). A ce titre, 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 travail.

Par ailleurs, en vertu de l'article L 134-5 du code général de la fonction publique (ancien article 11-IV de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires) : « *la collectivité publique est tenue de protéger le fonctionnaire contre les atteintes volontaires à*

---

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

*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 ».*

En ce qui concerne le traitement du signalement et les mesures de protection de Mme X

► *Sur l'enquête administrative : délais de déclenchement et modalités de mise en œuvre*

Le 18 octobre 2019, le SGAMI a été informé par le groupement de gendarmerie départementale que M. Z était convoqué par le procureur de la République de N pour un rappel à loi pour des faits de harcèlement sexuel et moral subis par Mme X sur son lieu de travail.

Le 21 octobre 2019, le secrétaire général adjoint a demandé au directeur de l'équipement et de la logistique du SGAMI de diligenter une enquête administrative dans les meilleurs délais.

Dans le cadre de cette enquête Mme X, l'agent mis en cause et tous les personnels affectés au sein du CSAG de N entre le 3 décembre 2019 et le 3 février 2020 ont été auditionnés. Chaque audition a donné lieu à des questions précises visant à établir l'exactitude et les circonstances des fautes imputées à M. Z. Chaque agent entendu a signé le procès-verbal.

L'enquête préalable a été clôturée le 13 février 2020 et, la sanction envisagée nécessitant la consultation du conseil de discipline, le SGAMI a désigné, le 24 février 2020, un rapporteur (article 10 alinéa 5 du décret n°87-1008 du 17 décembre 1987 fixant le régime disciplinaire du personnel à statut ouvrier du ministère de la Défense).

Le 9 mars 2020, le secrétaire général adjoint du SGAMI, a été informé par le rapporteur que les faits de harcèlement sexuel étaient matériellement établis et le 17 juin 2020 le préfet délégué, secrétaire général du SGAMI a saisi le président du conseil de discipline supérieur des armées d'une demande de sanction du 5<sup>ème</sup> niveau, à savoir un déplacement d'office.<sup>3</sup>

La Défenseure des droits estime que le SGAMI s'est montré diligent dans le déclenchement de l'enquête administrative et les pièces de l'enquête administrative témoignent que celle-ci a été réalisée avec un grand sérieux par des enquêteurs qui maîtrisent les techniques de l'enquête administrative et le cadre juridique relatif au harcèlement sexuel.

Enfin, la Défenseure des droits relève avec intérêt que Mme X a été informée par le secrétaire général, le 25 mai 2020, des suites de l'enquête administrative ainsi que du passage de M. Z en conseil de discipline, ce qui constitue l'une des recommandations générales adressée aux ministères de l'Intérieur et des armées dans sa décision cadre n°2021-065.

► *Sur les mesures de protection prises durant l'enquête administrative*

Dans la décision cadre n°2021-065, la Défenseure des droits a souligné qu'il était primordial que l'employeur public permette à l'agent qui a dénoncé les faits de ne pas côtoyer la personne mise en cause, et ce dès le stade de l'enquête.

Les guides et instructions de l'État (fiches réflexes et circulaire du 9 mars 2018) insistent également sur la nécessité de prendre des mesures conservatoires, telle que la suspension des fonctions de l'agent mis en cause, pour prévenir l'aggravation des préjudices.

---

<sup>3</sup> Concernant les personnels ouvriers, conformément à une convention de délégation de gestion conclue entre les ministères de l'Intérieur et des Armées, modifiée le 17 janvier 2019, les SGAMI préparent et signent, au nom et pour le compte du ministère des Armées : les sanctions disciplinaires du premier au quatrième niveau et la suspension de fonctions.

La suspension des fonctions est prévue par l'article 3 du décret n°87-1008 du 17 décembre 1987 fixant le régime disciplinaire du personnel à statut ouvrier du ministère de la Défense qui précise: « *En cas de faute grave commise par un agent à statut ouvrier, qu'il s'agisse d'un manquement à ses obligations professionnelles ou d'une infraction de droit commun, l'auteur de cette faute peut être immédiatement suspendu par le directeur de l'établissement qui saisit sans délai le conseil de discipline* ».

La jurisprudence prévoit que, « *pour prononcer une suspension qui écarte l'intéressé de toute activité, l'administration ne peut, en conséquence, légalement se fonder que sur des griefs ayant un caractère de vraisemblance suffisant, tirés soit des constatations faites par le juge judiciaire, soit de ses propres informations, et permettant de penser que l'intéressé avait commis une faute grave* » (CE, 5 mars 2008, n° 312719) ce qui n'implique nullement que les faits soient établis à ce stade.

Dans sa note récapitulative, le Défenseur des droits a considéré que le SGAMI aurait dû prendre une telle mesure à l'encontre de M. Z car celle-ci se justifiait par l'intérêt du service, l'état de vulnérabilité de la réclamante et la vraisemblance des griefs reprochés au mis en cause, ce dernier ayant fait l'objet d'un rappel à la loi prononcé par le procureur de la République.

Ces éléments ne sont pas contestés par l'administration dans ses dernières observations. Pour justifier sa décision de ne pas suspendre le mis en cause durant l'enquête administrative, le SGAMI a fait valoir une spécificité du régime disciplinaire applicable aux ouvriers d'État qui « *mettait en danger* » la possibilité pour l'administration de prononcer une sanction au terme de la procédure. En effet, selon l'article 3 du décret n°87-1008 du 17 décembre 1987 relatif au régime disciplinaire du personnel à statut ouvrier du ministère de la Défense « *la situation de l'agent [suspendu] doit être définitivement réglée dans un délai de quatre mois. Si, à l'expiration de ce délai, aucune décision n'a été prise par l'autorité investie du pouvoir disciplinaire, l'intéressé, sauf s'il est l'objet de poursuites pénales, est rétabli dans ses fonctions et ne peut plus faire l'objet d'une sanction en raison des faits ayant motivé la suspension* ».

Pour le SGAMI « *devant l'ampleur de la tâche inhérente à la réalisation d'une enquête administrative partant de « zéro »<sup>4</sup> et face à une procédure pré-disciplinaire particulièrement lourde et longue propre aux ouvriers d'état de la défense, ce délai de quatre mois ne pouvait valablement être raisonnablement respecté. Il était dès lors hasardeux de prendre le risque de le dépasser et donc de devoir renoncer à toute sanction disciplinaire dans ce dossier* ».

La Défenseure des droits admet que ce risque ne pouvait être écarté par le SGAMI et relève que ce dernier a mis en place des mesures organisationnelles pour écarter M. Z de Mme X et rechercher auprès du ministère des Armées à déplacer le mis en cause. Néanmoins, M. Z aurait décliné toutes les propositions et le ministère des Armées a refusé de prendre une décision de mutation dans l'intérêt du service face au risque qu'elle soit requalifiée en sanction disciplinaire déguisée.

Dans ces conditions, sans minimiser l'anxiété de Mme X attestée par différentes autorités médicales (médecin de prévention, psychologue clinicienne), la Défenseure des droits considère que le SGAMI a pris les diligences nécessaires pour faire cesser les attaques de M. Z et protéger Mme X.

---

<sup>4</sup> Le SGAMI n'a pas eu accès aux pièces de la procédure pénale car celle-ci s'est conclue par un rappel à la loi, mesure alternative aux poursuites. L'employeur ne peut avoir accès aux pièces du dossier que dans les situations prévues à l'article 11-2 du code de procédure pénale (condamnation non définitives, saisine d'une juridiction de jugement, décision de mise en examen).

Le SGAMI reste, néanmoins, tenu de réparer les dommages subis par Mme X sur le fondement de la faute non détachable du service commise par M. Z et de la protection fonctionnelle accordée le 23 juin 2020.

► *Sur les suites disciplinaires et la sanction infligée à M. Z*

La Défenseure des droits constate que Mme X a bien été informée de son droit à être entendue et assistée dans le cadre de l'instance disciplinaire engagée contre M. Z, en application de l'article 31 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019. Non présente, Mme X a écrit un message à l'attention des membres de l'instance disciplinaire expliquant ses craintes de croiser son agresseur et demandant son éloignement.

S'agissant de la sanction retenue, la Défenseure des droits rappelle que celle-ci doit être « *effective, proportionnée et dissuasive* » en vertu des articles 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 25 de la Directive 2006/54/CE du 5 juillet 2006.

En l'espèce, M. Z s'est vu infliger la sanction de déplacement d'office - proposée par le SGAMI - par le ministère des Armées pour manquement grave aux devoirs d'exemplarité et de dignité. Pour la Défenseure des droits, cette sanction de cinquième niveau sur une échelle de six apparaît conforme aux exigences des textes précités.

Partant, conformément à l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, la Défenseure des droits recommande au secrétaire général du SGAMI de procéder à la réparation de l'intégralité des préjudices subis par Mme X dès lors que celle-ci en aura fait la demande. Cette préconisation s'inscrit pleinement dans le plan d'action pour l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes 2021-2023 du ministère de l'Intérieur qui prévoit de « *développer les actions de protection au-delà de la seule prise en charge des frais d'avocat* » (Axe 5 mesure 6).

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

Cette décision sera portée à la connaissance du ministère des Armées.

Claire HÉDON