

Paris, le 15 mars 2023

Décision du Défenseur des droits n° 2023-035

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 du 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 Mme X, animatrice territoriale, qui, d'une part, expose avoir été victime de faits de harcèlement sexuel de la part du président d'une association dans laquelle son employeur, la commune de Y, l'avait mise à disposition, d'autre part, déplore l'absence de mesures de prévention et de protection appropriées qui aurait aggravé ses préjudices ;

Décide de recommander au président de l'association de procéder à la réparation des préjudices résultant du harcèlement sexuel subi par Mme X et de son manquement à l'obligation de sécurité.

Au-delà de la situation individuelle de la réclamante et pour prévenir le renouvellement de situation de harcèlement au sein de l'association, la Défenseure des droits recommande à son président :

- d'établir avec la commune de Y un dispositif de signalement et de traitement concernant les agents mis à sa disposition par la commune ;
- de procéder ou de faire procéder par une personne qualifiée et indépendante à une enquête interne dès lors que l'association est saisie par un salarié de faits laissant présumer qu'il a été victime ou témoin de harcèlement sexuel ou sexiste ;
- de prévoir dans les statuts de l'association la possibilité pour la direction de l'association de saisir le conseil d'administration en cas de comportement fautif du président de l'association ;

La Défenseure des droits décide de transmettre une copie de cette décision à la commune de Y.

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

Recommandations en application de l'article 25 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011

Le Défenseur des droits a été saisi par Mme X, agente de la commune de Y mise à disposition d'une association, d'une réclamation portant sur des faits de harcèlement sexuel de la part du président de cette association subis entre 2014 et 2017. Elle se plaint également d'avoir été agressée verbalement par ce dernier en 2020 et considère que cette agression est en lien avec sa dénonciation du harcèlement sexuel. Mme X soutient que la commune et l'association n'ont pas pris les mesures appropriées pour faire cesser les agissements du mis en cause qui a exercé son mandat jusqu'à l'été 2021.

FAITS ET PROCÉDURE

Mme X, animatrice territoriale au sein de la commune de Y depuis le 1^{er} décembre 2016 a été mise à disposition de l'association depuis 2012¹.

Sur les faits dénoncés par la réclamante :

Mme X indique avoir fait l'objet de harcèlement sexuel de la part du président de l'association, M. P, à compter de 2014. Ces faits se seraient manifestés par des gestes (bises proches des lèvres, mains sur les cuisses, sur la poitrine, etc.) et des avances à connotation sexuelle (« si tu veux, je viendrai te faire un câlin ») répétés entre 2014 et 2017.

Mme X explique qu'elle n'a plus repris ses fonctions depuis le 6 février 2020, date à laquelle elle aurait été agressée verbalement par M. P. Selon Mme X, cet incident fait suite aux signalements pour harcèlement qu'elle a effectués auprès de la commune et de l'association. Elle a demandé la reconnaissance de l'imputabilité au service de cet incident. La commune de Y a rejeté sa demande par une décision du 31 mai 2021, dont elle a demandé l'annulation devant le tribunal administratif.

Le 26 février 2020, la réclamante a porté plainte pour harcèlement moral et sexuel auprès du tribunal judiciaire de Z.

Le 29 mai 2020, elle a sollicité la protection fonctionnelle, qui lui a été accordée par une décision du 22 juillet 2020, puis retirée à la suite du classement de sa plainte, le 15 mars 2021, pour « infraction insuffisamment caractérisée ».

À compter du 1^{er} novembre 2021, Mme X a été placée en disponibilité pour convenance personnelle pour une période d'un an.

Elle indique qu'aucune enquête n'a été réalisée par la commune bien qu'elle ait signalé les faits auprès du directeur général des services (DGS), M. J, dès 2014. Elle dénonce l'absence de mesure de protection alors que le maire de la commune a été interpellé à plusieurs reprises au cours de l'année 2020 par le personnel de l'association – dont quatre agentes mises à la disposition de l'association par la commune – et par un syndicat sur le comportement de M. P (langage vulgaire et violent, menaces sur l'emploi, agissements à connotation sexiste et sexuel) afin qu'il y mette un terme.

Mme X indique que l'association a entendu les salariés sur les faits dénoncés au cours de l'année 2017 mais qu'aucune mesure sérieuse n'aurait été prise pour faire cesser les faits et

¹ Au 1^{er} janvier 2018, six agents étaient mis à la disposition de l'association par la commune de Y « en vue de mettre en œuvre le projet du centre social porté par l'association ».

exclure le mis en cause. En effet, M. P a continué à exercer son mandat de président de l'association jusqu'à l'été 2021.

Mme X précise que ces agissements ont été à l'origine d'une dégradation de ses conditions de travail et de son état de santé. Elle conteste le refus opposé à sa demande de congé d'invalidité temporaire imputable au service.

Considérant que la commune et l'association ont manqué à leur obligation de protection en matière de harcèlement sexuel, elle a saisi le Défenseur des droits.

Sur l'instruction par les services du Défenseur des droits :

Le 17 juillet 2020, Mme X a saisi le Défenseur des droits au titre de sa mission de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité.

En application de l'article 33 de la loi organique du 29 mars 2011, les services du Défenseur des droits ont reçu l'autorisation d'instruire la réclamation de Mme X par le procureur de la République près le tribunal judiciaire W, le 26 mars 2021.

Dans ce cadre, les services du Défenseur des droits ont engagé une instruction auprès de l'association et de la commune de Y.

Par courriers du 18 novembre 2021, les services du Défenseur des droits ont demandé communication à l'association et à la commune des pièces et explications utiles à l'examen de la réclamation de Mme X. Ces dernières ont transmis les éléments sollicités par correspondances reçues les 20 décembre 2021 et 14 février 2022.

Les 18 et 20 janvier 2022, les services du Défenseur des droits ont entendu Mme B, directrice de l'association depuis le 1^{er} mai 2021, et Mme T, directrice générale des services de la commune de Y depuis le 1^{er} octobre 2015.

Par des courriers du 8 septembre 2022, l'institution a informé l'association et la commune qu'elle était susceptible de considérer qu'elles n'ont pas satisfait à leur obligation de sécurité en matière de prévention et de protection des faits de harcèlement sexuel et sexiste, en récapitulant les éléments de faits et de droit dont elle disposait.

Dans sa réponse, l'association rappelle que la plainte pour harcèlement sexuel déposée par Mme X à l'encontre de M. P a été classée sans suite. Elle fait valoir en outre que la demande de renouvellement de sa mise à disposition formulée par Mme X le 8 janvier 2021 serait incohérente compte tenu des faits de harcèlement sexuel dont elle s'estime victime.

La commune a quant à elle indiqué avoir reconnu l'imputabilité au service de l'accident du 6 février 2020 par une décision du 8 novembre 2020 et accordé le bénéfice de la protection fonctionnelle à la réclamante, compte tenu des éléments portés à sa connaissance par les services du Défenseur des droits.

La commune a précisé qu'un dispositif de signalement des actes de violence, de discrimination, de harcèlement et d'agissements sexistes a été mis en place au sein de la collectivité, via une convention avec le centre de gestion de la fonction publique territoriale (CNFPT).

Les explications de la commune et de l'association n'ont pas été de nature à écarter la présomption de harcèlement sexuel, ni leur manquement à l'obligation de prévention et de protection en la matière.

ANALYSE JURIDIQUE

Le cadre juridique applicable

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^{er} de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008, 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 L. 133-1 du code général de la fonction publique³ 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 L. 133-1: « *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* ».

De la même manière, l'article L1153-1 du code du travail, applicable à l'époque des faits, dispose « *Aucun salarié ne doit subir des 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.* »

Par ailleurs, les agissements sexistes sont prohibés tant par le code général de la fonction publique (article L. 131-3) que par le code du travail (article L1142-2-1).

En vertu du premier alinéa de l'article L. 1153-5 du code du travail, « *l'employeur prend toutes dispositions nécessaires en vue de prévenir les faits de harcèlement sexuel, d'y mettre un terme et de les sanctionner* ».

L'employeur public ou privé peut voir sa responsabilité engagée 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 de harcèlement sexuel et sexiste dénoncés par Mme X

Mme X rapporte qu'à compter de 2014, M. P lui aurait imposé des gestes répétés à connotation sexuelle, comme des bises proches des lèvres, des mains posées sur ses hanches, sa poitrine, ses cuisses et qu'il lui aurait fait des propositions sexuelles « *si tu veux, quand tu auras trouvé une maison, je viendrai te faire un petit câlin* », « *un câlin ça peut toujours faire du bien* ».

² Le motif lié au sexe est spécifiquement mentionné au premier alinéa de l'article 1er 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.

Mme X aurait fait part de ces agissements à M. C, alors directeur de l'association, dès 2014. Ce dernier lui aurait répondu qu'il prendrait des mesures pour la protéger et l'aurait invitée à venir lui parler si de tels faits se reproduisaient.

Lors de son audition par la gendarmerie, M. C a confirmé avoir été informé par Mme X des gestes déplacés de M. P. Il a indiqué qu'une autre salariée, Mme L, s'était plainte, à la même période, du comportement tactile du président. M. C a précisé que « *de manière générale, M. P était très tactile avec les femmes en général. Il enlace facilement les femmes pour leur dire bonjour* ». Il a précisé que Mme X en avait aussi informé M. J.

M. C a également déclaré lors de son audition avoir interrogé en 2017 l'ensemble des salariés sur le comportement dénoncé par Mesdames X et L et relevé qu'« *en général, le personnel était gêné par l'attitude tactile de M. P* ».

Il ressort des pièces du dossier, notamment des procès-verbaux d'auditions de l'enquête pénale, que plusieurs autres salariées de l'Espace culturel auraient également fait l'objet de gestes et propos à connotation sexuelle et sexiste de la part de M. P lorsqu'il était encore président de l'association.

Au total, ce sont cinq salariées, dont Mme X, qui ont déclaré avoir subi des agissements à connotation sexuelle et sexiste de la part de M. P. Elles évoquent des comportements similaires à ceux dénoncés par la réclamante, tels que des bises proches des lèvres, des propositions à connotation sexuelle (« *viens ici que je te baise* »), ainsi que des gestes sur des parties intimes. Mesdames L et V ont notamment confirmé avoir vu M. P soulever la robe d'une collègue en lui disant « *tu es bien charmante aujourd'hui* ».

L'enquête de la gendarmerie a aussi permis d'entendre des agentes du centre hospitalier dans lequel M. P a exercé des fonctions de gynécologue obstétricien. Le personnel auditionné décrit également des gestes familiers dont M. P serait coutumier. Une agente a expliqué lors de son audition par les services de la gendarmerie que M. P l'aurait plaquée contre le mur alors qu'ils étaient seuls en salle d'échographie. Une autre personne a relaté que M. P l'aurait embrassée sur les lèvres et dans le cou et aurait frotté son sexe sur son corps. Cette dernière scène se serait déroulée en 2019 dans le salon funéraire de l'hôpital.

Le procès-verbal de synthèse partielle établi par la gendarmerie dans le cadre de l'enquête préliminaire indique « *les auditions de témoins font ressortir que M. P use de son statut pour abuser de ses fonctions et agir en toute impunité* ».

Le classement sans suite de la plainte de Mme X ne signifie pas nécessairement qu'il n'existe aucune preuve du harcèlement mais que celle-ci se révèle insuffisante au regard du droit pénal. Par ailleurs, la seule intervention d'une décision juridictionnelle non définitive ne retenant pas la qualification de harcèlement ne suffit pas, par elle-même, à justifier qu'il soit mis fin à la protection fonctionnelle (CE, 1^{er} octobre 2018, n° 412897).

Il résulte de ce qui précède que la matérialité des agissements à connotation sexuelle invoqués par la réclamante est suffisamment établie par les pièces du dossier.

Le comportement à connotation sexuelle subi par Mme X a nécessairement porté atteinte à sa dignité et a créé, du fait du mandat exercé par M. P, une situation intimidante et hostile.

Par conséquent, les faits subis par la réclamante relèvent du harcèlement sexuel.

Sur l'agression verbale subie par Mme X de la part de M. P

L'agression verbale de la réclamante par M. P, le 6 février 2020, a été confirmée par des adhérents et des salariés. Mme S a notamment déclaré dans le cadre de l'enquête pénale avoir entendu M. P indiquer à Mme X : « *le féminin de salopard c'est salope et c'est ce que tu es et tu peux arrêter avec tes histoires de harcèlement* ». Ces propos injurieux s'inscrivent ainsi dans le prolongement des faits de harcèlement sexuel et sexiste.

L'agressivité de M. P paraît motivée par le fait qu'elle a refusé de subir et signalé des faits de harcèlement sexuel. Elle précise que, lors de cet échange, M. P lui aurait demandé d'arrêter « *de colporter des rumeurs sur lui à la mairie* ».

Mme X indique que cette altercation et le harcèlement sexuel dont elle a été victime ont dégradé son état de santé. Le médecin du travail qui l'a reçue le jour de l'altercation avec M. P a constaté que « *son état de santé ne lui permet pas de continuer dans ces conditions* ». La réclamante n'a jamais repris ses fonctions au sein de l'association. Le certificat médical qu'elle produit précise qu'elle a été suivie à compter du 3 mars 2020 par une psychologue pour « *un état d'épuisement moral et émotionnel associé à des symptômes anxio-dépressifs en lien avec une souffrance au travail* ».

Le Docteur D, médecin des hôpitaux psychiatriques qui a examiné la réclamante, le 8 décembre 2020, à la demande de la commune de Y, a précisé dans ses conclusions concernant la demande d'imputabilité au service de l'incident survenu le 6 février 2020 : « *Mme X, animatrice territoriale, a présenté un accident de service survenu le 6 février 2020 : agressions verbales avec menaces physiques émaillant l'évolution d'une souffrance plus ancienne qu'elle rapporte à des attitudes inappropriées de la part de la même personne. Les manifestations anxio-dépressives consécutives semblent être en relation unique, directe et certaine avec les faits décrits contre lesquels elle a porté plainte. Cet accident de service et l'arrêt de travail suivant présentent les critères d'imputabilité à l'activité professionnelle de Mme X* ».

Après avoir reçu la note récapitulative du Défenseur des droits, la commune a accepté, le 8 novembre 2022 de reconnaître l'imputabilité au service de l'agression subie par la réclamante. La responsabilité de l'association peut néanmoins être recherchée sur le fondement de l'obligation de sécurité.

Sur la responsabilité de l'association

L'employeur doit se conformer aux obligations définies par les articles L. 4121-1 à L. 4121-3 du code du travail.

Aux termes de 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 préventions 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 (...)* ».

En application du 7° de l'article L. 4121-2, l'employeur est tenu de planifier la prévention en y intégrant, dans un ensemble cohérent, les conditions de travail, les relations de travail et l'influence des facteurs ambiants, notamment les risques liés aux harcèlements moral et 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.

Il convient également de rappeler que la société, employeur de la réclamante, est responsable des agissements de ses préposés « *l'employeur doit répondre des agissements*

des personnes qui exercent de fait ou de droit une autorité sur les salariés » (Cass. Soc., 3 février 2010, n°08-44019).

En l'espèce, l'association doit être regardé, au vu de l'autorité qu'elle exerçait sur la réclamante, comme responsable du comportement de son président à la date des faits.

M. C, directeur de l'espace socioculturel, a confirmé avoir été destinataire, dès 2014, du signalement de Mme X concernant les agissements à connotation sexuelle de M. P. Toutefois, l'association n'a pas précisé si des mesures ont été prises après ce signalement.

En tout état de cause, M. C a bien confirmé lors de son audition avoir été destinataire d'un nouveau signalement de la part de Mme X. Il a indiqué avoir entendu, du 19 au 24 mai 2017, les salariés de l'association afin de déterminer s'ils ont été témoins ou victimes de gestes ou de propos déplacés au sein de l'espace socioculturel.

Aucun compte rendu de ces entretiens n'a été réalisé. Néanmoins, M. C a souligné dans le cadre de l'enquête pénale qu'« *en général, le personnel était gêné par l'attitude tactile de M. P* ».

À la suite des entretiens avec les salariés, M. C a indiqué avoir demandé à M. P de garder ses distances avec le personnel féminin. Selon, le directeur « *M. P l'a forcément mal pris, il s'est défendu en disant qu'il n'avait jamais eu ce comportement mais après il a fait réellement un effort, il venait de moins en moins au centre et s'il y venait c'était uniquement pour me voir (...)* ».

Toutefois, cette intervention ne semble pas avoir mis fin aux agissements de M. P. Une salariée a affirmé lors de l'enquête pénale que ce dernier lui aurait glissé un billet dans son soutien-gorge lors du réveillon solidaire organisé en décembre 2019. Une autre salariée témoigne des conséquences des agissements à connotation sexuelle sur son état de santé et ses conditions de travail « *il y a environ deux ans, j'ai déclenché un psoriasis, sur tout le corps suite au stress déclenché au travail (...)* je craignais les agissements de M. P (...) »

L'association a indiqué aux services du Défenseur des droits qu'il a élaboré une charte de prévention et de gestion du harcèlement moral, sexuel et de la violence au travail à la suite des auditions des salariés, le 6 juillet 2017. Cette charte met notamment en place une procédure de recueil et de traitement des signalements en matière de harcèlement.

Néanmoins, alors que la charte précitée précise qu'un bilan de la politique de prévention du harcèlement et des risques psychosociaux doit être réalisé tous les deux ans, Mme B a indiqué aux services du Défenseur des droits, qu'à sa connaissance aucun bilan n'avait été effectué en 2019 et que celui de 2021 devait être réalisé.

Nonobstant la procédure mise en place par l'association, l'équipe a interpellé le maire de la commune sur le comportement de M. P, le 7 février 2020. L'association qui en a nécessairement été informée n'a engagé aucune mesure, ni diligenté d'enquête alors que son personnel évoquait sa souffrance et « *sa mise sous silence de peur de représailles* ».

Il convient de relever que la direction de l'association n'a jamais saisi le conseil d'administration de l'association, pourtant seule autorité à pouvoir suspendre ou exclure le président de l'association pour faute.

De son côté, le maire de la commune, pourtant membre du conseil d'administration de l'association ne l'a pas saisi des agissements de son président. La commune ainsi que cela

a été relevé dans la décision n° 2023-034 n'a pas satisfait à son obligation de prévention et de protection.

S'agissant de l'association, la Défenseure des droits considère que le « recadrage » effectué par la direction en 2017, et l'adoption, le 6 juillet 2017 de la charte n'ont pas constitué des mesures appropriées pour assurer la santé et la sécurité des agents, dont Mme X, face aux comportements déplacés de M. P.

En conséquence, conformément à l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, la Défenseure des droits recommande au président de l'association de procéder à la réparation des préjudices résultant du harcèlement sexuel subi par Mme X et de son manquement à l'obligation de sécurité.

Au-delà de la situation individuelle de la réclamante et pour prévenir le renouvellement de situation de harcèlement au sein de l'association, la Défenseure des droits recommande à son président :

- d'établir avec la commune de Y un dispositif de signalement et de traitement concernant les agents mis à sa disposition par la commune ;
- de procéder ou de faire procéder par une personne qualifiée et indépendante à une enquête interne dès lors que l'association est saisie par un salarié de faits laissant présumer qu'il a été victime ou témoin de harcèlement sexuel ou sexiste ;
- de prévoir dans les statuts de l'association la possibilité pour la direction de l'association de saisir le conseil d'administration en cas de comportement fautif du président de l'association ;

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