

Paris, le 1^{er} décembre 2023

Décision du Défenseur des droits n°2023-235

La Défenseure des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

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

Vu la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ;

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

Saisie par Madame X, qui expose avoir été victime de faits de harcèlement moral et sexuel de la part d'un collègue de travail, M. H, lorsqu'elle exerçait, sous contrat à durée déterminée, ses fonctions d'assistante au sein d'un service de l'Éducation nationale et de l'absence de mesures de protection appropriées de la part de son employeur ;

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

Le Défenseur des droits a été saisi par Madame X d'une réclamation portant sur des faits de harcèlement sexuel et moral dont elle aurait été victime de la part d'un collègue, M. H, lorsqu'elle exerçait ses fonctions d'assistante au sein d'un service du ministère de l'Éducation nationale (service du ministère) sous contrat à durée déterminée.

Mme X considère que l'administration n'a pas pris les mesures de prévention et de protection qui s'imposaient dans la mesure où l'agent mis en cause avait déjà eu des comportements inappropriés vis-à-vis du personnel féminin. Elle se plaint aussi de l'absence de soutien de la part de sa hiérarchie après son signalement et des difficultés rencontrées pour obtenir la protection fonctionnelle qui ne lui a été octroyée qu'après avoir engagé un recours en excès de pouvoir. De plus, la protection a été accordée de façon partielle puisque l'administration a refusé de procéder à la réparation des préjudices, notamment son préjudice moral.

Le Défenseur des droits a diligenté une enquête auprès du secrétariat général du ministère de l'Éducation nationale, le 20 mai 2020, à laquelle il a été répondu après plusieurs relances, le 18 février 2021.

Le 16 décembre 2021, les services du Défenseur des droits ont entendu Mme B, sous-directrice des ressources humaines pour l'administration centrale au moment des faits dénoncés par Mme X.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la Défenseure des droits a adressé, le 2 août 2023, au Secrétaire général du ministère de l'Éducation nationale une note récapitulant les éléments de fait et de droit au regard desquels elle était susceptible de conclure à l'existence d'une discrimination prohibée par la loi et à la méconnaissance de l'obligation de sécurité.

Par courrier daté du 2 octobre 2023, le ministère n'a apporté aucune observation sur le fond à la note récapitulative précitée. Il a seulement précisé « *aucune information et aucune pièce nouvelles n'ont été portées à [sa] connaissance depuis le témoignage de Mme V qui vous a été transmis le 31 mai 2022* ».

Par suite, la Défenseure des droits décide de présenter des observations dans le cadre du contentieux indemnitaire engagé par Mme X devant le tribunal administratif de Z.

Parallèlement, la Défenseure des droits a aussi considéré que des recommandations devaient être adressées au Secrétaire général du ministère de l'Éducation nationale pour prévenir la réitération des comportements à connotation sexuelle de l'agent mis en cause et plus généralement renforcer la protection des victimes de harcèlement sexuel au sein du ministère. Celles-ci font l'objet d'une décision séparée (n°2023-236).

RAPPEL DES FAITS ET DE LA PROCÉDURE

Dans sa réclamation, Mme X indique que M. H a eu, dès son arrivée en mars 2019, un comportement inapproprié à son égard, recherchant les contacts physiques (mains posées dans le haut du dos, embrassades...) et aurait multiplié les invitations en dehors du travail. Il aurait aussi tenu des propos à caractère sexuel de façon répétée : « *Si je t'avais embrassé, tu aurais fait quoi ?* », « *Je suis un éjaculateur précoce* ».

Mme X relate que le 17 juillet 2019, M. H, après avoir fait irruption dans son bureau, aurait fermé la porte et se serait assis près d'elle afin de la bloquer contre le mur. Malgré ses cris et ses protestations, ce dernier aurait asséné plusieurs coups de tampons encreurs sur son avant-bras droit, ses mains et le haut de son décolleté.

La réclamante produit un certificat médical daté du 17 juillet 2019 qui décrit la présence des marques de tampon encreur aux endroits précités et constate que l'intéressée présente « *un état de fatigue intense, un ralentissement psychomoteur (...) un état anxieux* ». Le docteur S¹ qui l'a examinée, le 19 juillet 2019, évoque « *un état de choc traumatique avec des troubles anxieux aigus avec pleurs (...) sentiment de danger et d'hypervigilance (...) troubles dissociatifs aigus post-traumatiques accompagnés d'un grand état de stress* ».

Le médecin de prévention, qui a reçu la réclamante le 19 juillet 2019, a adressé à M. G, supérieur hiérarchique de Mme X, le courriel suivant : « *Après un échange avec Mme V², je tenais à vous informer de la situation que X a vécue à plusieurs reprises avec M. H. M. H s'est permis d'avoir une attitude déplacée ces derniers jours, en votre absence, avec des gestes intrusifs qui pourraient entrer dans un cadre délictuel si une plainte était déposée. Mme X a posé des limites à plusieurs reprises en insistant sur le fait que ces gestes n'étaient pas acceptables, sans effet sur son comportement. Elle en a été très affectée émotionnellement et s'est présentée ce jour au service médical. Il est important, pour protéger Mme X et pour lui permettre de travailler dans les meilleures conditions relationnelles possibles, qu'un rappel à l'ordre soit rapidement transmis à M. H en lui enjoignant de respecter une attitude professionnelle et respectueuse à son rencontre* ».

Le même jour, M. G a adressé le message suivant à M. H : « *je vous mets en garde sur votre façon de servir, notamment dans les relations professionnelles avec l'équipe du SG du service du ministère. En conséquence, je vous serai très reconnaissant de ne pas vous rendre au bureau, en mon absence, et d'exercer vos fonctions, en tant que de besoin, concernant le service du ministère, depuis votre bureau* ».

Mme X n'a pas été informée de la démarche de son supérieur hiérarchique et a été placée en congé pour maladie du 19 juillet au 2 août 2019.

Craignant pour sa sécurité, Mme X a décidé de saisir la cellule d'écoute du ministère le 5 août 2019. L'adjointe à la sous-directrice de la gestion des ressources humaines lui alors proposé de s'installer à son étage afin qu'elle ne soit pas isolée durant la période estivale.

Néanmoins, Mme X souligne que la crainte de croiser M. H dans les espaces communs du ministère ne l'a pas quittée et l'a poussée à s'isoler de plus en plus. Sa santé s'est encore dégradée et elle a été placée en congé maladie du 14 août au 15 novembre 2019. À sa reprise, l'intéressée indique qu'elle n'a eu aucune précision sur ses conditions d'exercice alors qu'elle avait clairement manifesté des craintes de croiser M. H.

Le 1^{er} décembre 2019, Mme X a finalement obtenu son changement d'affectation sur un site éloigné de celui où exerçait M. H. Par courrier du 12 décembre 2019, elle a été informée que son contrat de travail ne serait pas renouvelé après le 17 mars 2020.

Dans sa réclamation auprès du Défenseur des droits, Mme X fait valoir qu'elle a été contrainte d'engager de multiples démarches pour faire valoir ses droits.

Elle considère que l'administration ne l'a pas informée de ses droits quant à la possibilité de déclarer comme accident de service l'agression subie le 17 juillet 2019 et a tardé à répondre

¹ Le docteur S est psychiatre et présidente de l'association « ***** ».

² Mme V, chargée de mission, partageait le bureau avec la réclamante

à la CPAM qui a dû relancer le ministère à plusieurs reprises. Son agression a été reconnue imputable au service par la CPAM, le 17 février 2020.

S'agissant de la protection fonctionnelle, le ministère a refusé d'y faire droit en rejetant implicitement sa demande datée du 27 septembre 2019. Le tribunal administratif de Z ayant reconnu l'illégalité du refus par le jugement n°2002221 daté du 27 mai 2022, elle n'obtiendra finalement la protection fonctionnelle que le 15 février 2023.

En revanche, le tribunal administratif a décidé, par un jugement n°2012434 du même jour, que le refus de renouvellement de son contrat de travail était fondé sur l'intérêt du service.

À ce jour, Mme X indique que le tribunal administratif de Z doit se prononcer sur sa requête indemnitaire puisque le ministère a rejeté implicitement sa demande tendant au versement de 61.160,00 euros en réparations des préjudices qu'elle a subis.

CADRE JURIDIQUE

Sur les faits de harcèlement moral

Les faits de harcèlement moral dénoncés par Madame X dès lors qu'ils ne sont pas liés à un critère de discrimination prohibé par la loi, ne relèvent pas de la compétence du Défenseur des droits.

Sur les faits de harcèlement sexuel

Ces derniers relèvent 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 alinéa³ 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 6 ter de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983, dans sa version applicable au moment des faits, précise 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 (...)* ».

Ce même article 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.

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.

Enfin, 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, Époux Lemonnier, Rec. p. 761).

³ Le motif lié au sexe est spécifiquement mentionné au premier alinéa de l'article 1^{er} de la loi du 27 mai 2008.

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 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).

APPRÉCIATION DES FAITS

➤ *Sur les agissements à connotation sexuelle subis par Mme X*

Il résulte des pièces du dossier que le comportement insistant de M. H à l'égard des femmes était connu de l'administration avant le signalement de Mme X.

En atteste le courriel adressé par la sous-directrice de la gestion des ressources humaines à M. H le 10 septembre 2019 : « *De nouveau une femme⁴ exerçant ses fonctions au ministère, a fait part de sa détresse suite à une attitude de votre part qu'elle juge inapproprié. Vous avez d'ailleurs été mis en garde cet été, par voie de courriel, par votre supérieur hiérarchique, M. G (...) Je vous ai déjà mis en garde sur votre comportement avec les femmes visiblement vous ne respectez pas la distance voulue dans le cadre professionnel : alerte avec une stagiaire à la DNE (septembre 2016), convocation le 23 juillet 2018 (avec compte-rendu par mail le 23 juillet à 12h30 dans lequel je mentionnais « votre relation à vos collègues féminines dans le cadre du travail doivent respecter les choix de chacune. En aucun cas vous ne devez vous montrer insistant auprès d'elles (...). Sachez que nous instruisons le dossier afin d'éventuellement envisager une procédure disciplinaire à votre rencontre. Je vous tiendrai informé des suites réservées à ce nouvel incident. Vous serez convoqué pour être entendu sur les faits récents ».*

Concernant les faits dénoncés par Mme X, le tribunal administratif de Z a considéré dans sa décision datée du 25 mai 2022 que les faits de harcèlement sexuel étaient établis : « *il est constant et ressort pleinement des pièces du dossier que Mme X a été victime d'agissements réitérés de la part d'un collègue constitutifs de harcèlement, consistant en des gestes physiques inappropriés et, en au moins une occasion, le 17 juillet 2019, violents, en des propos à caractère sexuel répétés et en une extrême familiarité* ». En l'absence d'appel, ce jugement est devenu définitif.

Les faits de harcèlement sexuel commis par M. H 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).

➤ *Sur l'obligation de sécurité de l'employeur et l'insuffisance des mesures de prévention et de protection*

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. 23 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983, dans sa version applicable au moment des faits, et de l'article 2-1 du décret n° 82-453 du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail. Pour cela, les employeurs doivent se conformer aux obligations définies par les articles L. 4121-1, L. 4121-2 et L. 4121-3 du code du travail qui prévoient des actions de prévention.

⁴ Il s'agit de Mme X

Concernant les mesures de prévention pour éviter les risques de harcèlement sexuel

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 le harcèlement sexuel prévues par les dispositions précitées et qu'un dommage en a résulté.

En l'espèce, il apparaît que les incidents répétés concernant M. H auraient dû conduire le ministère à mettre en place des actions de prévention. En effet, ainsi que l'a reconnu Mme B lors de son audition par les services du Défenseur des droits, l'administration était informée des problèmes de comportement de Monsieur H.

Pourtant, aucune mesure ne semble avoir été prise pour éviter que Mme X se retrouve seule en présence de M. H. Mme V, qui partageait son bureau avec Mme X a elle-même reconnu lors de l'enquête administrative que M. H avait un comportement « *socialement insistant* » vis à vis de la réclamante et souligné la fragilité de cette dernière. Or, l'employeur est chargé de mettre en place une organisation de travail pour prévenir le harcèlement sexuel conformément à l'article L. 4121-1-3° du code du travail, ce qui n'a pas été fait en l'espèce.

En outre, les pièces du dossier ne permettent pas au Défenseur des droits de s'assurer que les supérieurs hiérarchiques de Mme X et de M. H ont bien été sensibilisés et formés aux problématiques du harcèlement sexuel et à ses conséquences pour les victimes, bien que ces actions soient spécifiquement prévues par les dispositions de l'article L. 4121-1-2° du code du travail.

Il en résulte que l'administration n'a pas assuré la bonne exécution des dispositions législatives précitées et que sa responsabilité pour faute de service paraît établie.

Concernant les mesures de protection à la suite du signalement de Mme X

La Défenseure des droits a considéré dans sa décision n°2023-236 que la façon dont l'enquête administrative a été menée par le ministère (absence de diligence et manque de rigueur dans la conduite des entretiens) a eu des conséquences sur la manière d'appréhender les mesures de protection dont Mme X aurait eu besoin afin que sa sécurité et sa santé soient garanties.

➤ Sur les mesures de protection prises durant l'enquête administrative

En vertu de l'article 11 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983, dans sa version applicable au moment des faits : « *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* ».

Les dispositions de cet article établissent 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.

Le tribunal administratif a reconnu dans son jugement rendu le 27 mai 2022 que la réclamante avait subi des faits de harcèlement sexuel et considéré que le bénéfice de la protection fonctionnelle prévue par l'article 11 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 précité aurait dû lui être accordé par le ministère.

Il a également jugé que les mesures de protection prises par l'administration avaient été insuffisantes et inappropriées : « *s'il appartenait au seul ministre de définir les modalités de réparation adéquate des torts subis par la requérante, la seule mesure qu'il avait prise en ce sens à la date du 4 décembre 2019 consistait en l'envoi de simples courriers de rappel à l'ordre à l'auteur des faits de harcèlement dont elle avait été victime. Cette mesure n'était pas en l'espèce appropriée et suffisante concernant des faits de harcèlement établis et donc nécessairement d'une particulière gravité* ».

Les conclusions du tribunal administratif sont partagées par la Défenseure des droits. Dans la note récapitulative adressée au ministère, la Défenseure des droits a, en effet, considéré que la mise en garde adressée à M. H par son supérieur hiérarchique était à la fois peu précise sur la nature des comportements qui lui étaient reprochés et surtout peu contraignante (« *je vous serai très reconnaissant de ne pas vous rendre au bureau du service du ministère, en mon absence, et d'exercer vos fonctions, en tant que de besoin, concernant le service du ministère, depuis votre bureau* »).

Elle a aussi constaté que le ministère s'était abstenu de prendre une mesure de suspension des fonctions à l'encontre de M. H durant l'enquête administrative alors que les conditions posées par l'article 30 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 étaient réunies, à savoir la vraisemblance des faits de harcèlement sexuel dénoncés par l'intéressée et la gravité des faits qui ressortait de l'alerte du médecin de prévention.

Enfin, elle a aussi relevé que l'accord sur le changement d'affectation de Mme X était intervenu tardivement alors que celle-ci avait clairement manifesté ses craintes de croiser M. H dans les lieux communs, notamment dans le restaurant administratif.

Il résulte de l'analyse qui précède que l'administration a commis une faute engageant sa responsabilité en n'assurant pas la protection de Mme X par des mesures suffisantes et adéquates et en refusant de procéder à la réparation intégrale des préjudices qu'elle a subis.

➤ Sur l'indemnisation des préjudices subis par Mme X

Le tribunal administratif de Z a considéré que le ministère avait commis une erreur de droit en refusant de procéder à la réparation des préjudices car « *seule une décision juridictionnelle pouvait l'y contraindre* ».

Le 15 février 2023, soit près d'une année après le jugement du tribunal administratif de Z, le ministère a accepté de prendre en charge les frais d'assistance juridique ainsi que les frais médicaux exposés qui « *seraient la conséquence directe des faits de harcèlement moral et sexuel que vous avez subi* ».

Toutefois, le ministère se refuse toujours à réparer l'intégralité des préjudices subis par Mme X, notamment son préjudice moral.

Or, les faits commis par M. H apparaissent de nature à engager la responsabilité de l'administration quand bien même celle-ci n'aurait commis aucune faute de service. De plus, comme analysé plus avant, l'administration a commis une faute de service dans la mesure où elle n'a pas pris les mesures appropriées pour protéger Mme X et refusé de procéder à la réparation de ses préjudices conformément à la protection fonctionnelle à laquelle l'intéressée avait droit.

Conformément à une jurisprudence constante, la victime d'un agissement fautif a droit à la réparation intégrale des préjudices subis du fait du harcèlement sexuel subi (CE, 11 juillet 2011, n° 321225 et CE, 24 juin 2022, n°444568).

L'article 18 de la directive 2006/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail souligne qu'il est important que « *le préjudice subi par une personne lésée du fait d'une discrimination fondée sur le sexe soit effectivement réparé ou indemnisé (...) de manière dissuasive et proportionnée par rapport au dommage subi* ».

Telles sont les observations que la Défenseure des droits entend porter à la connaissance du tribunal administratif de Z.

Claire HÉDON