

Paris, le 27 décembre 2023

Décision du Défenseur des droits n°2023-281

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 sexuel de la part d'un collègue de travail, Monsieur Y, lorsqu'elle exerçait ses fonctions au sein de la brigade contrôle recherche de la direction régionale des finances publiques de Z et soutient que son employeur n'a pas pris les mesures appropriées pour la protéger ;

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

Claire HÉDON

Observations devant le tribunal administratif de Nantes en application de l'article 33 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011

Rappel des faits et de la procédure

Le Défenseur des droits a été saisi par Madame X, inspectrice des finances publiques à la direction régionale des finances publiques du département de Z (DRFIP Z), d'une réclamation visant les faits de harcèlement sexuel dont elle soutient avoir été victime de la part d'un collègue de travail, Monsieur Y. Ces faits se seraient produits au sein de la Brigade Contrôle Recherche (BCR) de N entre le 14 février 2019 et le 12 février 2020.

Mme X indique que l'agent mis en cause a été reconnu coupable des faits de harcèlement sexuel et condamné par le tribunal judiciaire de Nantes, le 22 avril 2021, à une peine de 6 mois de prison avec sursis et au titre de peines complémentaires à une inéligibilité pour une durée de 3 ans ainsi qu'à l'obligation d'effectuer un stage de sensibilisation aux violences sexuelles et sexistes. L'appel interjeté par ce dernier est toujours pendant.

Selon Mme X, son administration a manqué à son obligation de prévention et de protection en ne prenant pas les mesures appropriées pour la protéger et la soutenir après son signalement, en janvier 2021.

Ainsi, la protection fonctionnelle ne lui a été accordée qu'après le jugement correctionnel, le 25 novembre 2021, alors que la demande avait été présentée, dès le 29 juin 2020 et lui avait été refusée le 3 août 2020.

De même, l'agent mis en cause n'a été suspendu que le 28 octobre 2021 et bien qu'il ait été éloigné, cette mesure est intervenue plusieurs mois après la dénonciation des faits et sur un site distant d'environ 700 mètres de son affectation. Pourtant, Mme X souligne qu'elle a évoqué lors de son audition dans le cadre de l'enquête administrative sa peur de revoir M. Y.

Mme X fait valoir que son administration a minimisé les faits à plusieurs reprises et qu'elle ne l'a jamais considérée comme une potentielle victime.

Elle estime, en outre, avoir été traitée défavorablement du fait de son signalement. Ainsi, alors que l'agent mis en cause est resté en fonctions au sein de la BCR de N, il lui a été demandé de s'inscrire dans une mobilité car un poste de cadre A avait été supprimé dans son service. Selon l'intéressée, sa mutation en septembre 2020 au pôle *contrôle expertise* constitue une mesure de représailles. De même, Mme X conteste le rejet de sa candidature à la BCR de W. L'intéressée fait valoir qu'elle disposait des compétences pour exercer les fonctions et d'une priorité d'affectation en raison de la suppression de son poste.

L'intéressée soutient que ses conditions de travail et son état de santé se sont davantage dégradés après son signalement. Elle a été placée en arrêt maladie à plusieurs reprises, notamment après sa mutation au pôle *contrôle expertise* car elle aurait subi des propos diffamatoires et aurait été mise à l'écart par des agents en raison de sa plainte. Sa supérieure lui aurait fait savoir qu'elle était amie avec M. Y, ce qui n'aurait pas facilité son intégration. Elle rappelle que ses arrêts maladie ont été reconnus imputables au service, le 16 septembre 2021.

Le Défenseur des droits a diligenté une enquête auprès du Directeur général des finances publiques, le 6 mai 2022, à laquelle il a été répondu le 12 octobre 2022.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la Défenseure des droits a adressé, le 20 mars 2023, au directeur général des finances publiques une note récapitulative précisant les éléments de fait et de droit qui pourrait l'amener à conclure à l'existence d'une discrimination prohibée par la loi et à la méconnaissance de l'obligation de sécurité.

Dans sa réponse datée du 10 mai 2023, le directeur général des finances publiques considère que ses services ont pris les mesures appropriées pour protéger Mme X et « *veillé à l'absence de discrimination du fait de son signalement relatif aux faits de harcèlement sexuel dont elle a été victime* ».

Mme X a engagé deux procédures devant le tribunal administratif de Nantes, en vue d'obtenir l'annulation, d'une part du rejet de sa demande de protection fonctionnelle, d'autre part de la décision de suppression de son poste à la BCR de N et du rejet de sa candidature à la BCR de W. Ces procédures sont en cours.

La Défenseure des droits décide de présenter des observations devant le tribunal administratif de Nantes saisi du recours tendant à l'annulation de la décision refusant d'accorder le bénéfice de la protection fonctionnelle à Mme X.

Elle a aussi considéré que des recommandations devaient être adressées au ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique visant à réparer les préjudices de l'intéressée et à renforcer la protection des victimes de harcèlement sexuel et à améliorer le traitement de leur signalement (décision n°2023- 282).

Analyse

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^{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 alinéa¹ 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.

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

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).

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).

Sur le harcèlement sexuel subi par Mme X

Mme X expose qu'elle a été victime de harcèlement sexuel de la part d'un collègue, M. Y, à partir de février 2019. Elle évoque des tentatives de l'embrasser, de très nombreuses propositions à caractère sexuel ainsi que des gestes inappropriés à connotation sexuelle (main sur sa cuisse). Elle décrit des pressions permanentes lors de missions extérieures malgré ses refus explicites.

La réclamante indique qu'elle a reçu un bouquet de 36 roses rouges accompagné d'une carte portant la mention « *amour absolu* » à son domicile secondaire. Cela l'aurait inquiétée car elle n'avait pas donné son adresse à M. Y.

Le 15 octobre 2019, M. Y serait devenu menaçant. Elle décrit une « *tentative d'homicide* » de la part de ce dernier : « (...) *suite à un nouveau refus de ma part de céder à ses demandes de relations sexuelles, ce dernier est devenu violent verbalement et a menacé de me sacrifier avec lui dans un accident de la route au retour d'une mission professionnelle (...) J'étais tétanisée, je me suis dit qu'il allait me tuer parce que je ne lui avais pas donné ce qu'il voulait (...) Il y a quelque chose en moi à partir de ce moment qui a craqué* ».

Après cet incident, M. Y aurait menacé de se venger « *sur le plan professionnel* ».

Le tribunal judiciaire de Nantes a considéré que le harcèlement sexuel était constitué aux motifs que « *les déclarations de X sont corroborées par des éléments de procédure et ce qu'elle décrit du comportement d'Y permet de caractériser sa répétition ainsi que sa portée offensante* ».

Les attestations de deux de ces collègues, Mme P et M. F, également auditionnés par les services de police soulignent que Mme X leur a confié avoir fait l'objet, à plusieurs reprises, de propositions à connotation sexuelle de la part de M. Y et les avoir repoussées, en vain. Les faits auraient été signalés par la réclamante à ces collègues à partir de février 2019 et confirmés par des échanges SMS versés également au dossier.

Sur le manquement par la DRFIP Z à son obligation de sécurité en matière de harcèlement sexuel

À titre liminaire, il convient de rappeler que l'employeur public est tenu de prendre les dispositions appropriées pour garantir la santé et la sécurité de ses agents, conformément à l'article 23 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 applicable au moment des faits. 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 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 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 l'obligation de prévention par la DRFIP Z

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

En réponse à la note récapitulative, la direction générale des finances publiques a indiqué que des actions de formation ont été proposées aux agents et aux encadrants de la DRFIP Z dès octobre 2019 mais qu'en raison de la crise sanitaire, celles-ci ont été réalisées à partir de 2022.

Néanmoins, la Défenseure des droits constate que les représentants du personnel du CHSCT ont voté à l'unanimité, le 9 novembre 2021, la délibération suivante : « *suite au jugement du 22 avril 2021 impliquant deux agents de la brigade de contrôle et de recherche de la DRFIP Z, les représentants du personnel exigent une expertise agréée afin d'examiner les conditions de travail et d'organisation du service. Pour les représentants du CHSCT Z, cette expertise s'inscrit naturellement dans les préconisations de la note d'orientation 2021 qui prône la tolérance zéro à l'encontre des violences sexuelles et sexistes* ».

Lors de cette instance le médecin de prévention a également souligné les carences de la DRFIP Z : « *[Le Docteur A] insiste parallèlement sur les difficultés résultant du traitement d'un dossier individuel et la nécessité de mettre en place l'accueil adéquat quand un agent se dit victime* ».

Ces éléments tendent à montrer que les actions de prévention en matière de harcèlement sexuel faisaient défaut au sein de la DRFIP Z ce qui a eu des conséquences quant à la manière dont le signalement de Mme X a été traité et sur sa protection.

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 est établie.

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

La Défenseure des droits a considéré dans son autre décision liée à ce dossier que la façon dont l'enquête administrative a été menée par la direction générale des finances publiques (enquête incomplète, 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.

Il importe de rappeler que le droit de ne pas subir des faits de harcèlement sexuel dans l'exercice de ses fonctions qui est garanti par le statut oblige l'administration à prendre toutes les mesures appropriées pour protéger ses agents. L'obligation de sécurité doit donc conduire l'employeur public à examiner systématiquement l'opportunité de prendre des mesures d'éloignement de l'agent mis en cause.

En l'espèce, M. T, le responsable hiérarchique des protagonistes, a indiqué avoir reçu la réclamante début février. Celle-ci « *lui aurait fait part d'une situation anormale avec M. Y, sans me dire vraiment de ce que c'était et qu'elle ne souhaitait plus travailler avec lui lors des interventions extérieures. J'ai compris à demi-mot de quoi il s'agissait sans connaître le détail des faits. Elle m'a dit qu'elle envisageait de porter plainte* ».

À la suite de cet entretien, M. T a mis en place « *une organisation pour [que Mme X] soit en sécurité* », ce que la réclamante confirme.

Toutefois, la Défenseure des droits constate que M. T n'a pas alerté sa hiérarchie, la direction régionale, ni orienté la réclamante vers les acteurs de prévention, comme le médecin de prévention, ce qui pour la Défenseure des droits révèle un manque de formation en matière de prévention.

Le 24 février 2020, la directrice régionale, Mme M est informée par la réclamante de la plainte déposée à l'encontre de M. Y pour harcèlement sexuel. Des instructions ont été données à M. T pour faire en sorte que Mme X n'effectue plus de mission avec le mis en cause.

C'est la seule mesure prise jusqu'au 15 juin 2020, date à laquelle la direction régionale va décider d'affecter M. Y sur un autre site, distant d'environ 700 mètres du bureau de la réclamante.

L'administration n'a pas pris de mesure de suspension des fonctions de l'agent mis en cause alors que cette mesure semblait appropriée au regard de la gravité des faits et des risques pesant sur la sécurité de la réclamante.

Cette mesure provisoire est prévue par l'article L. 531-1 du CGFP aux termes duquel : « *le fonctionnaire, auteur d'une faute grave, qu'il s'agisse d'un manquement à ses obligations professionnelles ou d'une infraction de droit commun, peut être suspendu par l'autorité ayant pouvoir disciplinaire qui saisit, sans délai, le conseil de discipline* ».

La jurisprudence indique 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* »² ce qui n'implique nullement que les faits soient établis à ce stade.

En l'espèce, l'administration disposait d'informations qui lui permettaient de prendre cette décision au regard des conditions posées par les textes et la jurisprudence. D'une part, la question de la sécurité de la réclamante avait été invoquée par les services de police auprès de M. T, dès le 5 mars 2020. D'autre part, la réclamante a informé Mme M, le 20 mai 2020 de la garde à vue de M. Y et de son renvoi devant le tribunal judiciaire, le 25 mars 2021.

Dans ses observations, l'administration confirme que Mme M a bien eu connaissance, après le 20 mai 2020, du renvoi de M. Y pour harcèlement sexuel devant le tribunal judiciaire. Cette seule information était de nature à révéler une faute grave et justifiait qu'une mesure de suspension provisoire soit décidée par l'administration.

Le principe de présomption d'innocence ou l'absence de mesure de contrôle judiciaire qui ont été invoqués par l'administration ne peuvent constituer des justifications au refus de prendre une mesure de suspension des fonctions. Celle-ci est, en effet, une mesure conservatoire prise dans l'intérêt du service qui ne porte pas atteinte au principe de présomption d'innocence (CE, 20 mai 2009, n°309961).

² CE, 5 mars 2008, req. n° 312719

L'administration n'a pris cette mesure que le 28 octobre 2021 après la condamnation du mis en cause par le tribunal judiciaire, délai qui, pour la Défenseure des droits, ne se justifie pas.

S'agissant de la demande d'octroi de la protection fonctionnelle sollicitée par Mme X, celle-ci lui a été refusée, le 3 août 2020, malgré le renvoi de M. Y devant le tribunal judiciaire.

Dans sa décision, l'administration estime que ce refus est justifié car la réalité des faits n'était pas établie. Pourtant, l'agent qui demande le bénéfice de la protection fonctionnelle doit seulement soumettre des éléments de faits susceptibles de faire présumer l'existence de faits de harcèlement. (CAA Marseille, 15 janvier 2019, n°17 MA00578)

Dans sa réponse à la note de contradictoire, l'administration indique qu'à la date du 3 août 2020, elle ne disposait pas des conclusions de l'enquête administrative.

Toutefois, l'administration a refusé de prendre en compte le renvoi du mis en cause devant le tribunal judiciaire de Nantes dont elle était pourtant informée depuis le 20 mai 2020. Or, ce renvoi doit être regardé comme un élément sérieux permettant de présumer que l'intéressée a subi des faits de harcèlement sexuel de la part de M. Y.

En ce sens, le *Guide de déontologie des agents de la direction générale des finances publiques* indique que l'assistance juridique est due « *si des poursuites sont engagées ce qui se matérialise par un avis à victime (en cas d'attaque)* ». Le directeur général des finances publiques n'explique pas pourquoi ses services ont refusé de suivre ses consignes.

Dans ces conditions, l'administration, qui ne fait valoir ni motif d'intérêt général, ni de faute personnelle de la part de la réclamante, a commis une faute de nature à engager sa responsabilité en refusant d'accorder le bénéfice de la protection fonctionnelle à Mme X (CE 12 mars 2010 n°308974).

L'administration fait aussi valoir que même si elle n'a pas accordé à la réclamante la protection fonctionnelle en août 2020, elle a, en pratique, pris des mesures de soutien à la réclamante.

Néanmoins, il résulte des éléments de l'enquête que la réclamante n'a pas eu le soutien de son administration et que cela a eu des conséquences sur son état de santé. Mme X a manifesté à plusieurs reprises auprès de son administration le sentiment de ne pas être soutenue et « *d'être prise pour une menteuse* ». Mme N, en tant que représentante du personnel a également souligné le manque de bienveillance et d'empathie de la part de la directrice régionale.

Le défaut de soutien est confirmé par le médecin de prévention, le docteur A, qui a expliqué, lors du CHSCT du 29 septembre 2020, avoir aussi « *ressenti un manque d'empathie [de la part de la direction] et aurait aimé entendre que les protagonistes étaient bien perçus comme « supposé victime » et « supposé agresseur »* » et évoqué « *sa crainte qu'en l'absence ressentie de protection et de respect de la part de ses collègues, la personne ne se trouve dans l'obligation de se trouver à nouveau en congés maladie ordinaire* ». Comme évoqué plus avant, celui-ci a insisté lors du CHSCT du 9 novembre 2021 « *sur la nécessité de mettre en place l'accueil adéquat quand un agent se dit victime* ».

Il résulte d'autres pièces du dossier que la santé de la réclamante s'est dégradée après son signalement et, singulièrement, après sa mutation au sein du pôle *contrôle expertise*.

Cette situation apparaît liée aux commentaires malveillants qui ont circulé au sein du nouveau service de la réclamante et dont plusieurs représentants syndicaux se sont fait l'écho lors d'un CHST qui s'est tenu le 29 septembre 2020. Interrogée sur les mesures prises pour faire cesser les rumeurs et les propos malveillants dont la réclamante se plaignait, l'administration confirme avoir demandé aux chefs de service, dès le lendemain du CHSCT, de veiller à ce qu'il n'y ait pas de commentaire déplacé concernant Mme X.

Toutefois, il semble que cette mesure n'ait pas été suffisante puisque le médecin de prévention a constaté dans un avis rendu le 20 janvier 2021 que « l'état de santé [de l'intéressée] est incompatible avec les conditions liées au poste de travail occupé ».

Il n'apparaît pas que l'administration ait entrepris, à la suite de cet avis, des actions visant à améliorer les conditions de travail de Mme X afin de lui garantir sa sécurité et sa santé.

Au contraire, Mme X a été placée en arrêt de travail du 13 mars au 7 mai 2021 puis du 12 février au 24 avril 2022. Ces arrêts ont été pris en charge au titre de la maladie professionnelle reconnue par l'administration, le 16 septembre 2021. L'intéressée a été également suivie pendant plusieurs mois par un psychiatre qui lui a prescrit des antidépresseurs.

Il résulte de l'analyse qui précède que les mesures prises par l'administration n'ont pas été suffisantes pour garantir à Mme X le soutien et la protection à laquelle elle aurait dû prétendre au titre de la protection fonctionnelle et de son droit à sa santé.

Par suite, la DRFIP Z n'a pas satisfait à son obligation de sécurité en matière de prévention et de protection des faits de harcèlement sexuel, ce qui constitue une faute de nature à engager sa responsabilité.

Sur la réparation des préjudices de Mme X à la suite des faits de harcèlement sexuel dont elle a été victime

La Défenseure des droits constate que la protection fonctionnelle accordée à Mme X, le 25 novembre 2021, est incomplète en ce qu'elle ne propose aucune mesure de réparation des préjudices résultant du harcèlement sexuel subi par Mme X (CAA de Bordeaux, 2ème chambre, 13 juillet 2021, 19BX03028 20BX00901).

Les faits commis par M. Y suffisent à engager la responsabilité de l'administration (CE, 28 juin 2019, n°415863).

De plus, l'administration a aussi manqué à son obligation de prévention et de protection en matière de harcèlement sexuel ce qui constitue une faute de sa part.

Conformément à une jurisprudence constante, la victime d'un agissement fautif, tel un harcèlement ou une discrimination, a droit à la réparation intégrale des préjudices subis (par exemple CE, 11 juillet 2011, n° 321225).

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 ».

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

Claire HÉDON