
Décision du Défenseur des droits n°2024-100

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 le code général de la fonction publique ;

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 Monsieur X, brigadier-chef de police qui estime avoir été victime de faits de harcèlement sexuel et de harcèlement discriminatoire en lien avec son orientation sexuelle de la part de son supérieur hiérarchique, Monsieur Y et soutient que son employeur, le ministère de l'Intérieur et des Outre-mer, n'a pas pris les mesures de protection appropriées ;

Recommande, en vue de régler la situation exposée ci-après, au ministre de l'Intérieur et des Outre-mer de se rapprocher de M. X en vue de procéder à la réparation de ses préjudices au titre de la protection fonctionnelle et de prendre les mesures adaptées afin d'assurer à l'intéressé une reprise de ses fonctions dans un autre lieu de travail conformément aux recommandations des autorités médicales ;

Constate que la réclamation de M. X révèle des manquements par les responsables du centre de recrutement et de formation de Z dans la protection, le traitement et l'action disciplinaire déjà constatés dans la décision cadre n° 2021-065 du 12 avril 2021 adressée au ministère de l'Intérieur et des Outre-mer et rappelle la nécessité de prendre des instructions pour :

- s'assurer que l'enquête administrative soit confiée à une personne extérieure au service au sein duquel se sont produits les faits de harcèlement ou à une cellule d'enquête indépendante de la ligne hiérarchique et formée sur les définitions du

harcèlement sexuel et le harcèlement discriminatoire en matière civile et sur les conséquences de ces comportements sur les victimes ;

- suspendre l'agent mis en cause durant l'enquête interne dès lors que cela paraît nécessaire pour ne pas risquer d'aggraver les préjudices subis par l'agent qui a signalé le harcèlement ;
- assurer la réparation des préjudices subis par les victimes de harcèlement sexuel ou discriminatoire en application de l'article L. 134-5 du code général de la fonction publique ;
- informer les agents des suites de leur signalement, des éventuelles sanctions prises à l'encontre de l'agent mis en cause et de leur possibilité d'être entendus par le conseil de discipline chargé de donner un avis sur le prononcé d'une sanction à l'encontre de l'agent mis en cause dans le signalement ;
- garantir, notamment par le biais de formations destinées aux encadrants et à l'ensemble des agents du centre de recrutement et de formation de Z, que le harcèlement sexuel et le harcèlement discriminatoire fassent l'objet de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives ;

La Défenseure des droits demande au ministère de l'Intérieur et des Outre-mer de rendre compte des suites données à ses recommandations dans un délai de trois 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

1. Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation de M. X, brigadier-chef de police, portant sur des faits de harcèlement sexuel et de harcèlement discriminatoire en lien avec son orientation sexuelle dont il aurait été victime de la part de son supérieur hiérarchique, M. Y, major de police. L'intéressé estime que l'administration n'a pas pris les mesures nécessaires pour le protéger après son signalement ce qui a aggravé ses préjudices.
2. Le 27 janvier 2023, le Défenseur des droits a diligenté une enquête auprès du ministère de l'Intérieur et des Outre-mer et sollicité plusieurs éléments de nature à l'éclairer sur le traitement de la situation de M. X. Le ministère de l'Intérieur a transmis les éléments sollicités le 24 mai 2023.
3. Dans le cadre de la procédure contradictoire, la Défenseure des droits a adressé, le 28 février 2024, au ministère de l'Intérieur et des Outre-mer 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 son obligation de sécurité en matière de harcèlement discriminatoire. Le ministère de l'Intérieur et des Outre-mer a apporté une réponse à cette note par un courrier du 13 mai 2024.
4. Le ministère indique ainsi que l'administration a pris les mesures adaptées en réalisant une enquête administrative, en mettant en œuvre une procédure disciplinaire à l'encontre de M. Y aboutissant au prononcé d'un blâme et en l'éloignant du service, fusse à sa demande. Le ministère précise encore que les faits commis par M. Y n'ont pas été considérés comme présentant un caractère de gravité suffisant pour justifier une suspension à titre conservatoire pendant la durée de la procédure disciplinaire. En définitive, l'administration dit avoir tiré « *toutes les conséquences du signalement porté à sa connaissance par le brigadier-chef X* ».
5. Toutefois, les observations du ministère ne permettent pas de considérer que l'administration a pris toutes les mesures appropriées pour soutenir et protéger M. X alors que ce dernier a été victime de la part de son supérieur hiérarchique de harcèlement sexuel et de harcèlement discriminatoire fondé sur son orientation sexuelle.
6. Par la présente décision, la Défenseure des droits adresse au ministère de l'Intérieur et des Outre-mer plusieurs recommandations visant à réparer les préjudices subis par le réclamant, à lui assurer une reprise de service dans un contexte sécurisé et à renforcer, au sein du ministère, la prévention et la protection des agents en matière de harcèlement sexuel et discriminatoire.

RAPPEL DES FAITS ET DE LA PROCÉDURE

7. Fonctionnaire actif de la police nationale depuis le 1er janvier 1993, M. X a été affecté le 1er septembre 2007 auprès de l'antenne promotion, recrutement et égalité des chances du centre de recrutement et de formation (CRF) de Z¹.

¹ Rattaché à une direction zonale du recrutement et de la formation de la police nationale.

8. En 2016, M. Y – alors brigadier-chef – a intégré le service avant d'en devenir, en septembre 2020, le chef d'unité et supérieur hiérarchique direct de M. X, avec lequel il partage le même bureau.
9. M. X, qui reconnaît la bonne qualité de ses relations professionnelles avec son collègue au cours de l'année 2016, soutient avoir été exposé, à compter de l'année 2017, à des propos et agissements à connotation sexuelle et à des insultes en lien avec son orientation sexuelle de la part de M. Y. L'intéressé, qui a systématiquement consigné lesdits propos, indique en particulier que cet agent l'aurait, à plusieurs reprises, qualifié de « PD » et de « *tarlouze* » en présence d'usagers ou auprès d'autres collègues.
10. Il fait également état des agissements à connotation sexuelle de son supérieur qui se sont traduits par des comportements où il exhibait son sexe au sein de leur bureau accompagnés de remarques telles que « *tu ne veux pas me sucer ?* » ou « *tu ne voudrais pas la prendre dans le cul ?* ».
11. M. X indique qu'il a manifesté son désaccord avec ces comportements à plusieurs reprises à son supérieur hiérarchique au cours des six années. Par ailleurs, il produit le témoignage d'un collègue qui confirme avoir été choqué par les agissements de M. Y et qui souligne que ce dernier minimisait l'impact de ses agissements en invoquant la plaisanterie.
12. Le 25 août 2022, M. X portait l'ensemble de ces éléments à la connaissance de Mme R, adjointe au chef du CRF.
13. Le 6 septembre 2022, il adressait à sa hiérarchie un rapport dénonçant ces agissements, complété, le 25 novembre suivant, par un memorandum intitulé « *Manquements réitérés, harcèlement moral et sexuel du major Y* », document de 26 pages reprenant l'ensemble des éléments reprochés à son supérieur hiérarchique direct et adressé au responsable du CRF.
14. Le 7 septembre 2022, il a saisi la cellule « SIGNAL-DISCRI » du ministère de l'Intérieur et sollicitait, le 19 octobre suivant, le bénéfice de la protection fonctionnelle.
15. À la suite du premier signalement de M. X, l'adjointe au chef du service organisait le jour même une confrontation entre les deux agents impliqués. Le major Y reconnaissait la matérialité des remarques, des propos et de certains des comportements exhibitionnistes qui lui avaient été prêtés par son collègue de travail, tout en niant une quelconque intention humiliante ou homophobe.
16. La conduite d'une enquête administrative a alors été confiée au commandant divisionnaire fonctionnel C, sous l'autorité du commissaire divisionnaire F. L'intéressé indique ne pas avoir été informé des conclusions de l'enquête administrative.
17. M. X précise que son supérieur n'a jamais fait l'objet d'une suspension à titre conservatoire durant l'enquête administrative. De plus, il souligne que le manque de soutien de sa hiérarchie à la suite de son signalement et les risques de subir des représailles de la part de son supérieur hiérarchique ont dégradé son état de santé. Il a été placé en congé de maladie ordinaire (CMO) à compter du 27 août 2022 jusqu'au 30 janvier 2023. À sa reprise à mi-temps thérapeutique, M. Y était toujours en poste. Il fait valoir que cette reprise ne s'est donc pas déroulée dans des conditions de nature à assurer sa sécurité et à protéger sa santé. En conséquence, il a de nouveau été arrêté à compter du 28 août 2023 et n'a, à ce jour, pas repris le travail.

18. Il est aujourd'hui en congé pour invalidité temporaire imputable au service (CITIS) à titre provisoire, dans l'attente d'une décision définitive concernant la reconnaissance du caractère professionnel des souffrances résultant de cette situation. L'expert psychiatre mandaté dans ce cadre a conclu au caractère professionnel de la maladie et recommande une reprise sur un autre lieu de travail.
19. Afin d'éviter une plus grave dégradation de son état de santé, le réclamant a transmis le 8 février 2024 un rapport administratif pour une demande de retour en service opérationnel au sein de la compagnie motocycliste départementale et de la Sécurité routière (CMDSR). Il n'a reçu aucune réponse à cette demande de changement d'affectation. Il fait par ailleurs état du refus de la Direction interdépartementale de la Police nationale de G (DIPN) de le recruter sur un poste opérationnel.
20. Le 17 mai 2023, une plainte pénale a été déposée par le conseil de M. X. M. X a été informé le 28 mai 2024 que M. Y allait être convoqué le 19 juin 2024 devant le procureur en charge du dossier en vue d'un avertissement pénal probatoire pour les faits de harcèlement sexuel. L'intéressé a fait savoir aux agents du Défenseur des droits qu'il allait contester cette décision car il considère qu'elle est inadaptée aux préjudices qu'il a subis.

ANALYSE DE LA RÉCLAMATION

- **Cadre juridique**

- Le principe d'interdiction des discriminations, du harcèlement sexuel et du harcèlement lié à l'orientation sexuelle dans le cadre de l'emploi public

21. L'article 1er 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 dispose que « *Constitue une discrimination directe la situation dans laquelle, sur le fondement de son orientation sexuelle (...) une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne l'aura été dans une situation comparable. (...) La discrimination inclut : 1° Tout agissement lié à l'un des motifs mentionnés au premier alinéa 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.* ».
22. Aux termes de l'article L. 131-1 du code général de la fonction publique (CGFP), « *Aucune distinction, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les agents publics en raison de (...) de leur orientation sexuelle (...)* ».
23. L'article L. 133-1 du même code prévoit qu'« *Aucun agent public ne doit subir les faits : 1° 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 (...)* ».
24. En vertu d'une jurisprudence constante, il résulte de ces dispositions, et en particulier de l'article L. 131-1 du CGFP, que « *des propos ou des comportements à connotation sexuelle, répétés ou même, lorsqu'ils atteignent un certain degré de gravité, non répétés, tenus dans le cadre ou à l'occasion du service, non désirés par celui ou celle qui en est le destinataire et ayant pour objet ou pour effet soit de porter atteinte à sa dignité, soit, notamment, lorsqu'ils sont le fait d'un supérieur hiérarchique ou d'une personne qu'elle pense susceptible d'avoir une influence sur ses conditions de travail*

ou le déroulement de sa carrière, de créer à l'encontre de la victime, une situation intimidante, hostile ou offensante sont constitutifs de harcèlement sexuel et comme tels, passibles d'une sanction disciplinaire »².

➤ La responsabilité de l'employeur public à l'égard des discriminations et du harcèlement sexuel

25. En vertu des dispositions de l'article L. 131-6 du CGFP et du décret n° 82-453 du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique, les employeurs publics sont tenus de se conformer aux obligations définies par les articles L.4121-1, L.4121- 2 et L.4121-3 du code du travail.
26. Par ailleurs, l'article L. 134-5 du code général de la fonction publique dispose que « *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.* »
27. En application de ces dispositions, l'administration est tenue, en matière de lutte contre le harcèlement sexuel et discriminatoire, de prévenir la réalisation de ces agissements, de protéger les agents qui en sont victimes, d'en recueillir et traiter les signalements et, le cas échéant, de poursuivre disciplinairement les agents qui en sont les auteurs³. L'article 45 de la Convention du Conseil de l'Europe du 1er août 2014 sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique et l'article 25 de la directive 2006/54/CE du 5 juillet 2006 disposent que les sanctions à l'encontre des auteurs de faits de harcèlement sexuel doivent être « *effectives, proportionnées et dissuasives* ».
28. À défaut, sa responsabilité administrative est susceptible d'être recherchée dans les conditions ordinaires du régime de la responsabilité de l'administration pour faute de service⁴.
29. Par ailleurs, le juge administratif considère que les agents de police sont non seulement soumis aux mêmes obligations que les fonctionnaires mais ont également des devoirs inhérents à l'exercice de leurs fonctions. Ainsi que le rappelle le Conseil d'État (28 décembre 2023, n° 474289, T.) :

« D'une part, en vertu du premier alinéa de l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, désormais codifié à l'article L. 121-1 du code général de la fonction publique, le fonctionnaire exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité. D'autre part, le comportement d'un fonctionnaire en dehors du service peut constituer une faute de nature à justifier une sanction si les faits commis sont incompatibles avec les fonctions exercées ou s'ils ont pour effet de perturber le bon fonctionnement du service ou de jeter le discrédit sur l'administration. Enfin, aux termes de l'article R. 434-12 du code de la sécurité intérieure : "Le policier (...) ne se départ de sa dignité en aucune

² CE, 15 janvier 2014, *La Poste*, req. n° 362495.

³ Voir notamment le décret n° 2020-256 du 13 mars 2020 relatif au dispositif de signalement des actes de violence, de discrimination, de harcèlement et d'agissements sexistes dans la fonction publique, la circulaire n° CPAF1805157C du 9 mars 2018 relative à la lutte contre les violences sexuelles et sexistes dans la fonction publique ou encore la circulaire n° SE1 2014-1 du 4 mars 2014 relative à la lutte contre le harcèlement dans la fonction publique.

⁴ CE, 26 juillet 1918, *Epoux Lemonnier* ; pour une illustration récente : CAA Paris, 28 mars 2017, n° 16PA03037.

circonstance. / En tout temps, dans ou en dehors du service y compris lorsqu'il s'exprime à travers les réseaux de communication électronique sociaux, il s'abstient de tout acte, propos ou comportement de nature à nuire à la considération portée à la police nationale et à la gendarmerie nationale. Il veille à ne porter, par la nature de ses relations, aucune atteinte à leur crédit ou à leur réputation". L'article R. 434-14 du même code dispose : "Le policier (...) est au service de la population. / (...) Respectueux de la dignité des personnes, il veille à se comporter en toute circonstance d'une manière exemplaire, propre à inspirer en retour respect et considération". Et aux termes de l'article R. 434-27 du même code : "Tout manquement du policier ou du gendarme aux règles et principes définis par le présent code de déontologie l'expose à une sanction disciplinaire en application des règles propres à son statut, indépendamment des sanctions pénales encourues le cas échéant". ».

- **Application de ce cadre juridique en l'espèce**

- **S'agissant des mesures de protection de l'agent victime**

30. Il ressort des explications fournies par le ministère de l'intérieur, en particulier des pièces de l'enquête administrative pré-disciplinaire transmises au Défenseur des droits, que l'administration a recueilli le signalement de M. X dès lors que celui-ci, qui consignait les faits reprochés depuis plus de cinq ans, a jugé que la situation lui échappait et que l'intervention de sa hiérarchie était devenue indispensable.
31. Il apparaît également que la hiérarchie du réclamant a immédiatement organisé, le 25 août 2022, une confrontation entre l'intéressé et M. Y, à l'issue de laquelle ce dernier a adressé des excuses à M. X et l'a assuré qu'il n'avait jamais entendu lui nuire. De même, il ressort également des explications fournies par l'administration que celle-ci a octroyé à M. X le bénéfice de la protection fonctionnelle dans le cadre de la plainte pénale qu'il a déposée.
32. Toutefois, il ressort également des pièces du dossier que l'administration n'a pas prononcé de suspension à titre conservatoire à l'encontre du major Y en application des articles L. 531-1 à L. 531-5 du CGFP, et ce alors que la matérialité des faits avait été reconnue par l'intéressé dès la confrontation du 25 août 2022.
33. Dans le cadre du débat contradictoire, l'administration fait valoir que les agissements en cause, qui se sont déroulés sur une période allant de 2017 à 2022 et tiennent à des faits d'exhibition sexuelle assortis de propositions à caractère sexuel et de « *plaisanteries graveleuses* », se caractérisant notamment par l'utilisation de « *surnoms ayant trait à l'homosexualité* » tel que « *X la tarlouze* », ne présentaient pas un caractère de gravité suffisant pour justifier la suspension à titre conservatoire du mis en cause (courrier du 13 mai 2024).
34. La Défenseure des droits ne partage pas cette analyse. Elle considère que les faits présentaient un caractère de gravité et que cette mesure conservatoire était justifiée par les risques de représailles puisque M. X mettait en cause son supérieur hiérarchique. M. X avait clairement signalé à sa hiérarchie son souhait de ne pas quitter le service et son inquiétude de reprendre le travail au côté du mis en cause comme le relève le ministère dans sa réponse du 13 mai 2024.

35. Dès lors, des mesures conservatoires ne pouvaient que s'imposer pour éviter aussi l'aggravation des préjudices. M. X a d'ailleurs été placé en arrêt maladie le 27 août 2022. L'absence de mesures appropriées pour lui permettre de reprendre ses fonctions dans des conditions sécurisées a sans doute contribué à la prolongation de ses arrêts maladie jusqu'au 30 janvier 2023.
36. À sa reprise le 30 janvier 2023, M. X a été de nouveau mis au contact de M. Y. Si l'administration indique qu'il n'exerçait plus d'autorité hiérarchique sur le réclamant et que les intéressés ne partageaient plus le même bureau, il apparaît que la sécurité de M. X n'était pas garantie, en particulier au regard du fait que certains des agissements litigieux n'avaient pas eu lieu dans l'exercice de missions communes ou au sein du bureau qu'ils partageaient.
37. Ce n'est que le 1^{er} avril 2023 que l'agent mis en cause a changé d'affectation, à sa demande et non à la suite d'une mutation dans l'intérêt du service. S'agissant de M. X, alors que l'expert psychiatre mandaté dans le cadre de la demande de CITIS a recommandé une reprise de fonction dans un autre lieu de travail, l'administration refuse de faire droit à ses demandes de mutation.
38. En ne lui permettant pas de reprendre ses fonctions dans un cadre de travail sain et sécurisé, l'administration doit être regardée comme ayant manqué à son obligation d'assurer la sécurité et de protéger la santé de M. X.

➤ S'agissant de l'impartialité et de la formation de l'enquêteur

39. La Défenseure des droits, qui a déjà recommandé, dans sa décision cadre n° 2021-065 du 12 avril 2021, de diligenter systématiquement une enquête dans des dossiers de harcèlement sexuel et de discrimination, a rappelé que celle-ci devait être réalisée avec rigueur et impartialité par un enquêteur qualifié et formé aux spécificités juridiques du harcèlement sexuel (définition et aménagement de la charge de la preuve).
40. Si le décret du 13 mars 2020 relatif au dispositif de signalement des actes de violence, de discrimination, de harcèlement et d'agissements sexistes dans la fonction publique reste muet quant aux obligations déontologiques s'imposant aux agents chargés de diligenter l'enquête administrative portant sur de tels faits, il apparaît manifestement que la compétence, la neutralité et l'impartialité de ceux-ci constituent des exigences unanimement reconnues comme nécessaires afin de doter ladite enquête d'un effet utile⁵.
41. À cet égard, la Défenseure des droits a déjà souligné qu'une relation professionnelle existante entre les agents concernés par le signalement et l'agent chargé de l'enquête était de nature à compromettre l'objectivité de ce dernier⁶. Dans le même sens, le ministre de la culture, interprétant les dispositions du décret du 13 mars 2020 précité, a indiqué que les agents chargés de l'enquête ne « *pouvaient être choisis parmi : les personnes placées sous l'autorité des personnes s'estimant victimes ou témoins ; les personnes placées sous l'autorité des personnes mises en cause par le signalement ; les personnes mises en cause par le signalement* »⁷.

⁵ Voir notamment le guide relatif à la lutte contre les violences sexuelles et sexistes dans la fonction publique, publié par la DGAFP en novembre 2022.

⁶ Décision n° 2020-095 du 20 avril 2020.

⁷ Arrêté du 13 juin 2022 relatif au dispositif de recueil et de traitement des signalements des actes de violence, de discrimination, de harcèlement moral ou sexuel et des agissements sexistes au ministère de la culture.

42. En l'espèce, il y a lieu de relever que l'enquête interne soulève des difficultés liées aux liens de l'enquêteur avec le service dans lequel se trouvaient affectés tant l'agent mis en cause que son subordonné à l'origine du signalement.
43. La réalisation de l'enquête a en effet été confiée à M. C, commandant et chef du centre régional de formation de Z et supérieur hiérarchique des deux intéressés ainsi que de l'ensemble des agents auditionnés dans le cadre de l'enquête.
44. De même, le compte-rendu de l'enquête administrative révèle un certain nombre de carences traduisant une insuffisante formation de l'enquêteur.
45. En particulier, les questions posées par M. C à M. X lors de son audition administrative interrogent quant à sa compréhension de la notion juridique de harcèlement discriminatoire.
46. Comme en atteste le compte-rendu de cet entretien, M. C insiste particulièrement sur le fait que M. X avait révélé son homosexualité au sein du service et que M. Y aurait simplement pu utiliser des expressions homophobes pour plaisanter avec son collègue.
47. De même, M. C indique que les agissements reprochés semblent se borner à des faits d'exhibitionnisme et non à des faits de harcèlement discriminatoire et sexuel, semblant méconnaître la définition de ces notions. Il convient à cet égard de rappeler que ni le harcèlement discriminatoire, ni le harcèlement sexuel, tels que définis par les textes précités, ne supposent de démontrer la volonté de l'auteur d'obtenir des faveurs de nature sexuelle.
48. En outre, l'enquêteur insiste sur la dégradation significative de la relation professionnelle des intéressés, sous-entendant que le signalement de l'agent X ne constituerait qu'une manière de nuire à M. Y dans un contexte conflictuel.
49. Par ailleurs, M. C, dont la mission devait consister à établir ou non la matérialité des faits signalés, relève dans les conclusions de son enquête que M. X avait déjà signalé des agissements similaires 22 ans plus tôt, remettant ainsi directement en cause la crédibilité des faits relatés, pourtant expressément confirmés par l'agent mis en cause, et insiste particulièrement sur la valeur professionnelle respective des agents impliqués, élément étranger au travail de caractérisation et de qualification juridique de faits de harcèlement discriminatoire et sexuel.
50. En définitive, l'enquêteur, qui ne peut être regardé comme objectivement impartial au regard de ses responsabilités hiérarchiques à l'égard des agents impliqués et auditionnés, révèle, par le contenu des échanges réalisés au cours de l'enquête administrative, une maîtrise insuffisante des notions juridiques de harcèlement discriminatoire et de harcèlement sexuel.

➤ S'agissant de la qualification des manquements constatés

51. Alors que l'agent mis en cause a reconnu des comportements exhibitionnistes et des remarques à caractère homophobe répétées, l'enquête administrative a conclu à la méconnaissance par M. Y de ses obligations d'exemplarité, de préservation de la bonne condition de ses subordonnés et de discernement, sans toutefois retenir la qualification d'un harcèlement sexuel et discriminatoire à raison de l'orientation sexuelle.

52. Pour justifier cette position, l'administration fait valoir, devant le Défenseur des droits, que « *si le comportement de l'intéressé était inapproprié et condamnable, il ne reflétait aucune pensée ou attitude discriminatoire et notamment homophobe* ».
53. Or, l'intention de l'auteur ne constitue pas, en dehors de la matière pénale, un élément de définition du harcèlement sexuel et discriminatoire. Ainsi, dès lors que M. Y a commis des agissements à connotation sexuelle et a tenu des propos homophobes ayant eu pour effet de porter atteinte à la dignité de M. X, la référence à l'absence d'intention de nuire s'avère inopérante.
54. Par ailleurs, les qualifications de « *surnoms ayant trait à l'homosexualité* » et de « *plaisanteries graveleuses* » retenues par l'administration dans l'arrêté prononçant son blâme démontrent une mauvaise interprétation des faits. Les mots « *tarlouze* » et « *pédé* », répétés par le mis en cause durant des années pour qualifier le réclamant, tant devant lui qu'en son absence, ne sauraient être qualifiés de « *surnoms ayant trait à l'homosexualité* » et tendent à nier le caractère homophobe de ces mots. De même, la qualification de « *proposition à caractère sexuel sur le ton de la plaisanterie graveleuse* » n'apparaît pas appropriée et proportionnée au regard de propos du type « *tu veux me sucer* », accompagnant en outre des faits d'exhibition sexuelle.
55. Dans un contexte d'augmentation des actes homophobes⁸, pour lesquels une majorité de victimes ne portent pas plainte⁹, la qualification des propos homophobes est un enjeu essentiel. Afin d'éviter une telle minimisation des actes et propos homophobes et afin de ne pas toujours faire reposer sur la victime la tâche de réagir et signaler les faits, il est nécessaire de former les agents, et en particulier les encadrants, à la lutte contre les discriminations fondées sur l'orientation sexuelle.
56. En tout état de cause, la Défenseure des droits considère que les faits signalés par le réclamant, reconnus en partie par M. Y et établis au terme de l'enquête administrative, constituent des faits de harcèlement sexuel et de harcèlement discriminatoire en lien avec l'orientation sexuelle.

➤ S'agissant de la proportionnalité de la sanction

57. Se fondant sur les manquements rappelés ci-dessus, l'administration a prononcé un blâme à l'encontre de M. Y le 9 mai 2023. Pour rappel, le blâme constitue une sanction du premier groupe, ne nécessitant pas la réunion du conseil de discipline et est effacé du dossier de l'agent après trois ans en l'absence de nouvelle sanction pendant cette durée.
58. Or, comme cela a été rappelé, l'administration est tenue de prendre des sanctions « *effectives, proportionnées et dissuasives* » à l'encontre des agents auteurs de faits de harcèlement sexuel. Le Conseil d'État a par ailleurs pu juger proportionnée la révocation d'un gardien de la paix qui avait envoyé plusieurs messages racistes et discriminatoires sur un groupe WhatsApp qu'il partageait avec certains de ses collègues et s'était abstenu de réagir aux messages racistes, antisémites et sexistes diffusés par ses collègues, eu égard à la gravité des manquements commis, par nature incompatibles avec la qualité de fonctionnaire de police, en particulier au regard de son

⁸ SOS Homophobie fait état de 500 témoignages supplémentaires en 2023 par rapport à 2022 et 2021 dans son rapport sur les LGBTIphobies 2024.

⁹ Le ministère de l'Intérieur relevait ainsi dans un communiqué du 17 mai 2023 que « *le dépôt de plainte reste néanmoins encore marginal parmi les victimes d'atteintes "anti-LGBT+"* ».

rôle d'encadrant et alors même que ce dernier pouvait se prévaloir de bons états de service.

59. Si en l'espèce les faits apparaissent différents, il convient tout de même de souligner la gravité des manquements commis, leur caractère répété sur une durée de près de 6 ans et la particularité des fonctions d'autorité occupées par le mis en cause. En effet, à l'époque des faits, M. Y était chef d'unité au sein de l'antenne promotion, recrutement et égalité des chances du centre de recrutement et de formation (CRF) de Z, fonctions impliquant une exemplarité importante. En outre, il sera aussi relevé que M. Y a été alerté, à plusieurs reprises par le réclamant et par d'autres agents, du caractère humiliant des insultes à caractère homophobe sans jamais se remettre en question.
60. Sous cet angle, il convient de s'interroger sur le caractère adapté, dissuasif ou proportionné de la sanction administrative.
61. Il semble en outre que M. X n'ait jamais été informé de cette sanction et des conclusions de l'enquête administrative.

➤ S'agissant des préjudices du réclamant

62. Comme l'a souligné le rapporteur public, Laurent CYTERMANN, dans ses conclusions sur la décision Mme Baranès et SGEN-CFDT « *lorsque la faute personnelle d'un agent n'est pas détachable du service, il y a cumul des responsabilités, la victime pouvant demander réparation tant à l'agent, devant le juge judiciaire, qu'à l'administration, devant le juge administratif, sans qu'il soit besoin d'établir pour cette dernière une faute de service distincte* » (CE, 28 juin 2019, n° 415863).
63. En tout état de cause, la Défenseure des droits estime que le manquement de l'employeur de M. X à son obligation de prévention et de protection en matière de harcèlement sexuel et de harcèlement discriminatoire constitue une faute ayant engendré un préjudice. Conformément à une jurisprudence constante, la victime d'un agissement fautif, tel un harcèlement ou une discrimination, a droit à une réparation intégrale des préjudices subis (CE, 22 février 2012, n° 343410).
64. En définitive, il convient de relever que les actions du mis en cause et l'inaction de l'administration ont eu de nombreux effets délétères pour le réclamant. L'intéressé a entamé un suivi psychologique depuis 2021. Une reconnaissance de maladie professionnelle est actuellement en cours d'instruction et l'expert médical a donné un avis favorable. Outre la dégradation de son état de santé, l'intéressé a aussi subi des préjudices patrimoniaux, en particulier concernant les nombreux frais de santé engagés par le réclamant et par une éventuelle baisse des revenus en lien avec ses arrêts maladie, notamment vis-à-vis du manque à gagner lié au non-versement de certaines primes.
65. Au regard de l'ensemble des développements qui précèdent, la Défenseure des droits considère que le ministère de l'Intérieur a méconnu ses obligations de prévention, de protection, de traitement et de poursuites à la suite du signalement des agissements de harcèlement sexuel et de harcèlement discriminatoire en lien avec son orientation sexuelle auxquels a été exposé ce fonctionnaire de police dans l'exercice de ses fonctions.
66. Conformément à l'article 25 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011, la Défenseure des droits demande au ministère de l'Intérieur et des Outre-mer de se rapprocher de M. X en vue de procéder à la réparation de ses préjudices au titre de la protection fonctionnelle et de prendre les mesures adaptées afin d'assurer à l'intéressé

une reprise de ses fonctions dans un autre lieu de travail conformément aux recommandations des autorités médicales.

67. La Défenseure des droits constate que la réclamation de M. X révèle des manquements par les responsables du centre de recrutement et de formation de Z dans la protection, le traitement et l'action disciplinaire déjà constatés dans la décision cadre n°2021-065 du 12 avril 2021 adressée au ministère de l'Intérieur et des Outre-mer et rappelle la nécessité de prendre des instructions pour :

- s'assurer que l'enquête administrative soit confiée à une personne extérieure au service au sein duquel se sont produits les faits de harcèlement ou à une cellule d'enquête indépendante de la ligne hiérarchique et formée sur les définitions du harcèlement sexuel et le harcèlement discriminatoire en matière civile et sur les conséquences de ces comportements sur les victimes ;
- suspendre l'agent mis en cause durant l'enquête interne dès lors que cela paraît nécessaire pour ne pas risquer d'aggraver les préjudices subis par l'agent qui a signalé le harcèlement ;
- assurer la réparation des préjudices subis par les victimes de harcèlement sexuel ou discriminatoire en application de l'article L. 134-5 du code général de la fonction publique ;
- informer les agents des suites de leur signalement, des éventuelles sanctions prises à l'encontre de l'agent mis en cause et de leur possibilité d'être entendus par le conseil de discipline chargé de donner un avis sur le prononcé d'une sanction à l'encontre de l'agent mis en cause dans le signalement ;
- garantir, notamment par le biais de formations destinées aux encadrants et à l'ensemble des agents du centre de recrutement et de formation de Z que le harcèlement sexuel et le harcèlement discriminatoire fassent l'objet de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives ;

La Défenseure des droits demande au ministère de l'Intérieur et des Outre-mer de rendre compte des suites données à ses recommandations dans un délai de trois mois à compter de la notification de la présente décision.

Claire HÉDON