

Paris, le 11 décembre 2024

Décision du Défenseur des droits n°2024-191

La Défenseure des droits,

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

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

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

Vu la directive 2006/54/CE du Parlement et du Conseil du 5 juillet 2006 relative à la mise en œuvre du principe d'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail ;

Vu la convention du Conseil de l'Europe du 1^{er} août 2014 sur la prévention et la lutte contre les violences à l'égard des femmes et la violence domestique ;

Vu le code du travail ;

Vu le code général de la fonction publique ;

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

Vu 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 ;

Saisie par Mesdames X et Y au titre de sa compétence en matière de lutte contre les discriminations de réclamations relatives aux faits de harcèlements sexiste et sexuel dont elles estiment avoir été victimes de la part de l'un de leurs collègues de travail lorsqu'elles étaient employées par la commune de Z ;

Recommande, en vue de régler la situation exposée dans la présente décision, à la commune de Z de se rapprocher de Mesdames X et Y en vue de procéder à la réparation de leurs préjudices dans le cadre de la protection fonctionnelle ;

Au-delà de la situation individuelle des réclamantes, la Défenseure des droits recommande à la commune de Z :

- de former les encadrants à une politique de « tolérance zéro » concernant les « blagues » sexistes, les propos et comportements vulgaires, obscènes et à connotation sexuelle ;
- de diligenter une enquête administrative dans des délais brefs dès lors que les faits signalés permettent de présumer l'existence d'un harcèlement sexuel ou sexiste ;
- d'informer les agents des suites réservées à leur signalement ;
- d'accorder le bénéfice de la protection fonctionnelle dès qu'il existe une présomption de harcèlement sexuel et ne pas en restreindre la portée à la seule prise en charge des frais d'avocat ;
- de prendre toutes les mesures utiles pour engager les procédures disciplinaires dans les délais les plus brefs ;
- de prendre des sanctions disciplinaires qui soient effectives, proportionnées et dissuasives ;
- d'informer systématiquement les victimes de violences sexuelles et sexistes à l'issue de la procédure disciplinaire ;

Demande à être informée des suites réservées à ses recommandations dans un délai de trois mois à compter de la date de 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

FAITS

1. À la date des faits, Mesdames Y et X exerçaient les fonctions d'agent de surveillance de la voie publique (ASVP) au sein de la commune de Z. Elles estiment avoir subi des faits de harcèlements sexiste et sexuel de la part d'un même collègue de travail, Monsieur W, également ASVP. Madame Y s'est également plainte d'avoir été victime d'une agression sexuelle de la part de ce même collègue. Les réclamantes évoquent des gestes et des propos déplacés à leur égard, ainsi que des « *blagues* » à connotation sexuelle. Ces faits se seraient déroulés entre janvier 2019 et mai 2020. Ils ont été portés à la connaissance de leur hiérarchie dès juillet 2019 en ce qui concerne Madame X et mai 2020 s'agissant de Madame Y.
2. Mesdames Y et X considèrent que leurs supérieurs hiérarchiques n'ont pas pris de mesure de protection en temps utile.
3. En juin 2020, une enquête administrative interne a été réalisée par deux agents de la direction des ressources humaines de la collectivité. Les réclamantes, l'agent mis en cause, leur hiérarchie et certains de leurs collègues de travail ont été entendus au cours du mois de juin 2020. Cette enquête n'a pas permis d'établir les faits dont s'estimaient victimes Mesdames Y et X. En revanche, la direction des ressources humaines a préconisé de « *rappeler à Monsieur W par un avertissement ou un blâme, que son comportement en tant qu'ASVP doit être irréprochable vis-à-vis des administrées qu'il jugerait jolies* » et de « *déployer au sein de ce service une action collective de sensibilisation à la prévention des situations de violences, de harcèlement et agissement à connotation sexuelle* ».
4. Les deux agentes ont porté plainte au mois de juillet 2020. Leur plainte a été classée sans suite le 18 février 2022 pour « *infraction insuffisamment caractérisée* ».
5. Le 16 juillet 2021, Monsieur W a été sanctionné d'un avertissement pour le comportement à connotation sexuelle et sexiste qu'il a adopté vis-à-vis de certaines administrées, révélé par l'enquête de 2020.
6. À l'été 2021, la direction des ressources humaines a repris l'enquête initiée en juin 2020 en y associant les compétences de la chargée de mission égalité femme-homme, lutte contre les discriminations et pour une ville inclusive. De nouvelles auditions ont permis d'établir les faits. Monsieur W a été sanctionné d'une exclusion temporaire de deux mois, par décision du 30 janvier 2023.

7. Madame X a présenté sa démission au mois de novembre 2022. Quand à Madame Y, elle a été contrainte de refuser le renouvellement de son contrat de travail à durée déterminée. Les deux agentes font état d'une dégradation de leur état de santé en lien avec les agissements qu'elles ont subis.
8. C'est dans ce contexte qu'elles ont saisi le Défenseur des droits.

PROCÉDURE

9. En application de l'article 23 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, le Défenseur des droits a demandé au procureur de la République près le tribunal judiciaire de N l'autorisation d'instruire ces réclamations, qui lui a été accordée le 11 juillet 2023.
10. Le procureur de la République près le tribunal judiciaire de N a transmis les pièces de la procédure pénale au Défenseur des droits à la suite de la demande de ce dernier.
11. Par courrier du 9 octobre 2023, le Défenseur des droits a demandé à la commune de Z de lui communiquer les explications et les pièces utiles à l'examen des réclamations de Mesdames Y et X. La collectivité a transmis les éléments sollicités les 15 et 20 décembre 2023.
12. Par lettre du 28 mars 2024, le Défenseur des droits a indiqué à la commune de Z qu'en l'état des éléments portés à sa connaissance, l'institution pourrait considérer que Mesdames X et Y ont été victimes de harcèlements sexiste et sexuel et que leur employeur a manqué à son obligation de sécurité, et l'a invitée à présenter ses observations.
13. La commune de Z a transmis ses observations par correspondance du 27 mai 2024. Elle a fait valoir notamment :
 - que des mesures de prévention des violences sexuelles et sexistes au travail ont été mises en œuvre au sein de la collectivité dès 2021, à l'instar des trois journées de formation organisées à destination du service ASVP auquel appartenaient les deux réclamantes ;
 - qu'un dispositif de signalement a été présenté en comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) du 21 juin 2021 et déployé en 2022 ;
 - que le délai d'application des sanctions infligées à l'agent mis en cause est dû, d'une part, à un important « turn over » au sein des directions des

ressources humaines et de la sécurité de la commune de Z, d'autre part, aux délais d'instruction du conseil de discipline du centre interdépartemental de gestion (CIG) dont elle relève ;

- s'agissant du degré de sévérité de la sanction retenue, que la collectivité a dû prendre acte des conclusions du conseil de discipline, lequel a considéré que les éléments du dossier n'établissaient pas l'existence de harcèlements sexuel et sexiste à l'égard des deux agentes ;
- concernant les mesures conservatoires prises par la hiérarchie, que les deux agentes ont été entendues par leur encadrants et que des mesures ont été prises en interne afin qu'elles ne soient plus en contact avec l'agent mis en cause ;
- enfin, que, conscient des carences d'organisation et d'encadrement identifiées au sein de la direction de la sécurité, le maire de la commune a diligenté un audit général de la police municipale en 2020 qui a donné lieu à une restitution des préconisations et à leur mise en œuvre dès le mois de juin 2021, dont notamment le recrutement d'une chargée de mission égalité femme homme, lutte contre les discriminations et pour une ville inclusive, la mise à disposition de ressources permettant de mieux identifier et traiter les situations de souffrance ainsi que la mobilisation du psychologue de la direction des ressources humaines.

14. Au terme de cette enquête contradictoire, le Défenseur des droits porte l'analyse suivante sur ces réclamations.

ANALYSE

15. L'analyse de la réclamation de Mesdames Y et 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* ».

16. Aux termes de 6 *ter* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dont les dispositions ont été reprises à l'article L. 133-1 du code général de la fonction publique : « *Aucun fonctionnaire ne doit subir les faits : a) Soit de harcèlement sexuel, constitué par des propos ou*

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

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 ; b) 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. (...) » Ces dispositions prévoient des sanctions disciplinaires à l'encontre de tout agent ayant procédé ou enjoint de procéder à de tels faits.

17. Par ailleurs, selon les termes de l'article 6 *bis* de la même loi, repris à l'article L. 131-3 du code général de la fonction publique, « *aucun fonctionnaire ne doit subir d'agissement sexiste, défini comme tout agissement lié au sexe d'une personne, ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à sa dignité ou de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant* ».

18. 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.

19. Enfin, l'administration, tenue à une obligation de sécurité, est aussi responsable de la faute de ses agents lorsqu'elle est commise dans l'exercice de leurs fonctions. Tout agent victime peut ainsi demander réparation tant à l'auteur des faits devant le juge judiciaire qu'à l'administration devant le juge administratif, sans avoir à établir une faute de service distincte (Conseil d'Etat, 26 juillet 1918, *Epoux Lemonnier*, Rec. p. 761).

Sur les faits dénoncés par les réclamantes

20. Il est constant que l'enquête conduite par la direction des ressources humaines de la collectivité de juillet à octobre 2021 a permis d'établir que Monsieur W est l'auteur de harcèlements sexiste et sexuel à l'égard de Mesdames X et Y et d'une agression sexuelle concernant cette dernière.

21. Le Défenseur des droits prend acte des conclusions de cette enquête.

Sur l'obligation de sécurité de l'employeur

22. Tout employeur est tenu de prendre les dispositions appropriées pour garantir la santé et la sécurité de ses agents, conformément aux dispositions de l'article 23 de la loi du 13 juillet 1983 précitée, reprises à l'article L. 136-1 du code général de la fonction publique, et de l'article 3 du décret n° 85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale. Pour cela, les employeurs doivent se conformer aux obligations définies par les articles L. 4121-1 et suivants du code du travail.

23. Par ailleurs, en vertu du IV du 11 de la loi du 13 juillet 1983 précitée, dont les dispositions ont été reprises à l'article L. 134-5 du code général de la fonction publique : « *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 et 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 les mesures de prévention antérieures aux signalements

Quant au défaut de mise en œuvre de l'obligation de prévention telle que prévue par le code du travail :

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

25. 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 (...)* ».

26. 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.

27. En l'état des éléments portés à la connaissance du Défenseur des droits, il semble qu'à la date des faits, la commune de Z n'avait mis en œuvre aucune des mesures de prévention prévues par le code du travail.

28. Néanmoins, le Défenseur des droits prend acte de la mise en œuvre de ces mesures postérieurement aux signalements de Mesdames Y et X, en particulier des actions de sensibilisation sur les violences sexuelles et sexistes au travail menées au sein de la collectivité par des intervenants de l'association européenne contre les violences faites aux femmes au travail (AVFT).

Quant à l'absence de dispositif de signalement au sein de la collectivité à la date des faits :

29. Selon les dispositions de l'article 6 *quater* A de la loi du 13 juillet 1983, reprises à l'article L. 135-6 du code général de la fonction publique : « *Les administrations, collectivités et établissements publics mentionnés à l'article 2 mettent en place un dispositif de signalement qui a pour objet de recueillir les signalements des agents qui s'estiment victimes d'atteintes volontaires à leur intégrité physique, d'un acte de violence, de discrimination, de harcèlement moral ou sexuel, d'agissements sexistes, de menaces ou de tout autre acte d'intimidation et de les orienter vers les autorités compétentes en matière d'accompagnement, de soutien et de protection des victimes et de traitement des faits signalés.* »
30. Le dispositif a été précisé par 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. Son article 8 prévoit sa mise en place dans les administrations, collectivités territoriales ou établissements publics au plus tard au 1^{er} mai 2020.
31. Le Défenseur des droits prend acte du déploiement, certes tardif, du dispositif de signalement des actes de violence, de discrimination, de harcèlement et d'agissements sexistes présenté en CHSCT du 22 octobre 2021 et détaillé en 2022 dans un guide à destination des agents et des encadrants.

Quant à l'absence de réaction des encadrants de proximité :

32. Les supérieurs hiérarchiques des deux agentes, Madame B et Monsieur C ont été informés à plusieurs reprises par Mesdames Y et X du comportement de Monsieur W. Considérant que les signalements ne reposaient sur aucun élément probant, ils n'ont pris aucune mesure propre à établir les faits en temps utiles.
33. Auditionnée le 16 juin 2020 dans le cadre de la première enquête administrative, Madame B estimait que si Madame X s'était plainte auprès d'elle du comportement tactile de Monsieur W, rien ne permettait de considérer, selon elle, que ce comportement traduisait l'existence d'un harcèlement sexuel. L'encadrante considérait en effet que « *tactile ne signifie pas que ce soit grave sachant que ces deux agents étaient plutôt proches depuis l'arrivée de Madame X dans le service* ». Or, la seule circonstance que l'agente se soit plainte du comportement de son collègue aurait dû suffire à faire comprendre à sa supérieure hiérarchique que les gestes de Monsieur W à son égard n'étaient pas consentis et qu'ils justifiaient, à ce titre, l'ouverture d'une enquête administrative. Lors de la même audition, Madame B a également indiqué que Madame X lui avait montré son téléphone pour l'informer des appels insistants

de Monsieur W. Elle a toutefois estimé que « *cela ne prouve rien tant que ce ne sont pas des écrits* ».

34. Par ailleurs, Madame B a porté à la connaissance de Madame D (N+3) les signalements de Mesdames X et Y dans un courrier électronique du 27 mai 2020. Elle y explique que Monsieur C ainsi qu'elle-même ont interrogé Monsieur W qui a nié les faits. Elle souligne qu'elle n'a pas pu elle-même constater les faits et conclut « *nous nous devons de rester neutre face aux propos des agents n'ayant pas assisté aux faits* ». La même formule a été employée par Monsieur C dans un courrier électronique du 7 juin 2020 relatif au comportement de Monsieur W à l'égard de Madame X : « *en tant que chefs d'équipe, nous restons neutres par faute de preuve* ».

35. Il apparaît ainsi que la hiérarchie directe de Mesdames X et Y aurait pu réagir plus tôt, en demandant l'ouverture d'une enquête pour établir les faits et en adoptant, dans l'attente, des mesures conservatoires pour protéger les agentes, si elle avait été formée à la lutte contre les harcèlements sexuel et sexiste au travail.

En ce qui concerne les mesures de protection prises à la suite des signalements

Quant au délai pour engager l'enquête administrative et l'absence de mesures conservatoires pendant son déroulé :

36. Dans la décision-cadre n° 2021-065 du 12 avril 2021 portant sur les faits de harcèlement sexuel dans les forces de sécurité publique, le Défenseur des droits a rappelé que l'administration qui est saisie de faits de harcèlement sexuel présentant un caractère de vraisemblance doit diligenter une enquête administrative dans des délais brefs.

37. En l'espèce, dans son courrier en réponse au Défenseur des droits, la commune de Z fait valoir que des dispositions ont été prises en interne afin que les deux agentes ne soient plus en contact avec Monsieur W dès le lancement de la première enquête administrative, soit dès le mois de juin 2020.

38. Il convient néanmoins de rappeler que Madame X a signalé le comportement de Monsieur W à son égard dès l'été 2019. Il a fallu attendre le mois de juin 2020 pour que les agents soient entendus dans le cadre d'une enquête interne, et juillet 2021 pour que les faits soient établis². Elle a donc dû continuer à

² Interrogée sur la réouverture de l'enquête à l'été 2021, la commune de Z l'explique par l'arrivée de nouveaux cadres au sein de la collectivité, notamment de la direction de la sécurité, de la direction des ressources humaines et de la direction générale.

travailler avec l'agent mis en cause pendant près d'un an après avoir porté ses agissements à la connaissance de sa hiérarchie.

39. Par ailleurs, d'autres mesures conservatoires peuvent être décidées sans attendre les conclusions de l'enquête administrative, comme le rappelle la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) dans son guide « Lutter contre les violences sexistes et sexuelles dans la fonction publique » de novembre 2022.
40. Parmi ces mesures conservatoires figure l'accompagnement de la victime présumée. Doit notamment être envisagée à ce titre la prise en charge psychologique de celle-ci, pour lui permettre « *d'être soutenue, accompagnée et accueillie dans une neutralité bienveillante et dans l'empathie afin de libérer la parole* » (page 53 du guide précité).
41. La DGAFP recommande de mettre en œuvre ces mesures sans attendre l'aboutissement de l'enquête lorsque les faits présentent un caractère suffisant de vraisemblance et de gravité (pages 55 et 56 du même guide).
42. En l'espèce, il convient de relever que plusieurs agents auditionnés dans le cadre de l'enquête ont indiqué que Madame X s'était confiée à eux sur le comportement de Monsieur W et qu'ils ont pu constater par eux-mêmes un sentiment de mal être chez elle, qui se manifestait notamment par des pleurs durant son service et sa mise à l'écart de l'équipe. Dans ces circonstances, eu égard à la gravité des faits dénoncés par Madame X et à leur vraisemblance, la collectivité aurait pu prendre des mesures conservatoires pour protéger Madame X sans attendre les conclusions de l'enquête interne.
43. En s'abstenant de le faire, la commune de Z a manqué à son obligation de protection vis-à-vis de son agente.
44. La Défenseure des droits parvient à une conclusion identique concernant Madame Y. En effet, il convient de rappeler que cette dernière a dénoncé, dès le mois de mai 2020, des faits qui ont pu être qualifiés, au terme de l'enquête interne, d'agression sexuelle et de harcèlements sexiste et sexuel. Or, si la commune de Z indique que Madame Y a cessé de « patrouiller » avec Monsieur W, elle a néanmoins continué à travailler dans le même service que lui jusqu'à ce qu'elle quitte la collectivité. La gravité des faits aurait pourtant dû inciter la collectivité à protéger son agente à titre conservatoire, d'autant qu'aucun élément ne permettait de douter sérieusement de leur vraisemblance lorsqu'elle les a dénoncés.

Quant aux mesures de protection prises après l'enquête administrative

45. Dans son courrier en réponse au Défenseur des droits, la commune de Z indique que la protection fonctionnelle prévue par les dispositions précitées de l'article L. 134-5 du code général de la fonction publique a été accordée aux deux agentes et que leurs frais d'avocat seront pris en charge. Il convient de relever que Mme Y a dû attendre plus de six mois pour en obtenir le bénéfice : sollicitée le 13 novembre 2020, elle ne lui a été accordée que le 25 mars 2021.
46. La protection fonctionnelle a cependant une portée plus large que la seule prise en charge des frais de représentation. Elle comprend également les mesures de protection de l'agent victime³ et la réparation des préjudices subis par l'agent. Or, au terme de l'enquête contradictoire, il n'apparaît pas que la collectivité ait mis en place les mesures conservatoires adéquates et proposé aux deux agentes, reconnues victimes de faits de harcèlements sexiste et sexuel et d'agression sexuelle, d'indemniser les préjudices qui en ont résulté.
47. La Défenseure des droits considère donc que la commune de Z ne s'est pas conformée aux dispositions de l'article L. 134-5 du code général de la fonction publique en s'abstenant de procéder à l'indemnisation des préjudices subis par les réclamantes.

Quant au délai du prononcé des sanctions :

48. Dès le mois de décembre 2020, la direction des ressources humaines a préconisé le prononcé d'un blâme ou d'un avertissement à l'encontre de Monsieur W pour sanctionner son comportement à connotation sexiste vis-à-vis des administrées. L'agent n'a été sanctionné que six mois plus tard, en juillet 2021.
49. La collectivité a également tardé à tirer les conséquences de l'enquête de 2021. Tandis que les faits de harcèlements sexuel et sexiste ont été établis au mois d'octobre 2021, Monsieur W n'a été sanctionné pour son comportement à l'égard de Mesdames Y et X qu'en janvier 2023.
50. Dans son courrier en réponse au Défenseur des droits, la commune de Z explique ce délai par un important « turn over » dans ses directions des ressources humaines et de la sécurité ainsi que par le délai de réunion du conseil de discipline par le centre interdépartemental de gestion.

³ Suspension de l'agent mis en cause le temps de l'enquête et mutation dans l'intérêt du service une fois les faits établis et la sanction disciplinaire prise

51. Si le Défenseur des droits prend acte de ce dernier délai qui échappe en effet à la commune de Z, le délai pour sanctionner l'agent mis en cause n'en demeure pas moins excessif.

Quant à la proportionnalité de la sanction prononcée à l'encontre de l'auteur des faits :

52. En application du dernier alinéa de l'article 6 *ter* de la loi du 13 juillet 1983 précitée, dont les dispositions ont été reprises au dernier alinéa de l'article L. 133-3 du code général de la fonction publique, tout agent reconnu comme l'auteur de faits de harcèlement sexuel est passible d'une sanction disciplinaire.

53. La circulaire du 9 mars 2018 relative à la lutte contre les violences sexuelles et sexistes dans la fonction publique insiste sur le fait que « *les employeurs se doivent d'être exemplaires dans la sanction des violences sexuelles et sexistes* ».

54. Dans le même sens, l'article 45 de la Convention du Conseil de l'Europe du 1^{er} 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* ».

55. Aux termes de l'article L. 533-1 du code général de la fonction publique :

« Les sanctions disciplinaires pouvant être infligées aux fonctionnaires sont réparties en quatre groupes :

1° Premier groupe :

a) L'avertissement ;

b) Le blâme ;

c) L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de trois jours.

2° Deuxième groupe :

a) La radiation du tableau d'avancement ;

b) L'abaissement d'échelon à l'échelon immédiatement inférieur à celui détenu par le fonctionnaire ;

c) L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de quatre à quinze jours ;

d) Le déplacement d'office dans la fonction publique de l'Etat.

3° Troisième groupe :

a) *La rétrogradation au grade immédiatement inférieur et à l'échelon correspondant à un indice égal ou, à défaut, immédiatement inférieur à celui afférent à l'échelon détenu par le fonctionnaire ;*

b) *L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de seize jours à deux ans.*

4° *Quatrième groupe :*

a) *La mise à la retraite d'office ;*

b) *La révocation. »*

56. L'enquête rouverte en 2021 a permis d'établir que Monsieur W est l'auteur de faits de harcèlements sexuel et sexiste et d'agression sexuelle à l'égard de Mesdames X et Y dans l'exercice de ses fonctions. Ces faits ont justifié l'engagement d'une procédure disciplinaire qui a abouti à son exclusion temporaire pour une durée de deux mois par décision du 30 janvier 2023. Il convient de préciser que l'autorité territoriale avait proposé au conseil de discipline une exclusion temporaire de deux ans. La formation disciplinaire s'est néanmoins prononcée en faveur d'une sanction de moindre sévérité, en considérant que le comportement de Monsieur W ne traduisait pas des harcèlements sexuel et sexiste mais « *des manquements aux obligations d'honneur et de dignité et au comportement attendu d'un fonctionnaire dans les relations avec ses collègues* ».

57. Dans sa décision-cadre du 12 avril 2021 précitée, la Défenseure des droits a considéré que ne sont pas proportionnées à la gravité des faits de harcèlement sexuel les sanctions d'exclusion temporaire de 1 et 2 mois prononcés à l'encontre d'agents publics reconnus comme les auteurs de ces faits au terme d'une enquête administrative.

58. En l'espèce, il convient de relever que Monsieur W avait déjà été sanctionné, par décision du 16 juillet 2021 d'un avertissement eu égard à son comportement vis-à-vis des administrées. Il lui était reproché d'être l'auteur de « *propos ou comportements ne correspondant pas aux obligations d'exemplarité et de respect incombant à un agent public* ». L'enquête de 2020 a permis d'établir qu'il portait des regards insistants sur certaines femmes, notamment des administrées, et qu'il adoptait « *un comportement plutôt dragueur, voire lourd envers les femmes* ». Monsieur W a lui-même reconnu qu'il se retournait parfois lorsqu'il estimait qu'une femme était « *jolie* » et qu'il pouvait faire des remarques la concernant devant ses collègues.

59. À cet égard, la commune de Z considère qu'il ne devait pas être tenu compte de cette première sanction dans le prononcé de la seconde. Le principe de *non bis in idem* s'oppose en effet à ce qu'un agent soit sanctionné à plusieurs

reprises pour les mêmes faits. Ces éléments sont seulement rappelés à titre contextuel car ils témoignent de la récurrence des agissements sexistes de Monsieur W.

60. Par ailleurs, la commune fait valoir qu'elle a dû « *prendre acte des conclusions du conseil de discipline* », lequel n'a pas reconnu la matérialité des faits. Il convient cependant de rappeler que l'autorité administrative n'est pas liée par l'avis du conseil de discipline et peut décider d'infliger à l'agent une sanction d'une sévérité plus ou moins importante. Au demeurant, le conseil de discipline, s'il n'a pas qualifié les agissements de Monsieur W de harcèlements sexiste et sexuel, a néanmoins constaté que plusieurs témoins se sont accordés à dire que Monsieur W a saisi Madame X par la taille ou par les hanches. Tous les témoignages des agents de la direction ont par ailleurs confirmé l'existence d'une ambiance de travail sexualisée.
61. Par conséquent, eu égard à la gravité des faits dénoncés par Mesdames Y et X, la Défenseure des droits considère que la sanction infligée à l'agent mis en cause n'est pas proportionnée ni dissuasive.

Quant à l'information des réclamantes :

62. Informer l'auteur du signalement de faits de discrimination sur les suites qui y ont été données est une exigence du 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. Son article 3 prévoit en effet que la décision de l'autorité territoriale organisant la procédure de signalement doit préciser les mesures destinées à « *informer sans délai l'auteur du signalement de la réception de celui-ci, ainsi que des modalités suivant lesquelles il est informé des suites qui y ont été données* ».
63. En l'espèce, Madame X et Madame Y ont indiqué aux services du Défenseur des droits qu'elles ignoraient les suites réservées à leurs signalements. Les agentes n'ont pas été informées de la sanction de Monsieur W.
64. La commune de Z ne s'est ainsi pas conformée aux dispositions du décret du 13 mars 2020 précité.

CONCLUSION

65. En conclusion, il est constant que Mesdames X et Y ont été victimes, dans l'exercice de leurs fonctions, d'agissements constitutifs de harcèlements sexuel et sexiste.

66. L'enquête a par ailleurs révélé que les deux agentes n'ont pas bénéficié des mesures conservatoires qui auraient permis d'assurer leur protection et que les préjudices qui en ont résulté n'ont pas été réparés à ce jour.

67. La sanction de l'auteur des faits est apparue sous évaluée et peu dissuasive au regard de la gravité des faits.

68. Postérieurement à leurs signalements, la commune de Z a mis en place un certain nombre de mesures de prévention des violences sexuelles et sexistes.

69. Dans ces conditions, la Défenseure des droits recommande à la commune de Z de se rapprocher de Mesdames X et Y en vue de procéder à la réparation de leurs préjudices dans le cadre de la protection fonctionnelle ;

Au-delà de la situation individuelle des réclamantes, la Défenseure des droits recommande à la commune de Z :

- de former les encadrants à une politique de « tolérance zéro » concernant les blagues sexistes, les propos et comportements vulgaires, obscènes et à connotation sexuelle ;
- de diligenter une enquête administrative dans des délais brefs dès lors que les faits signalés permettent de présumer l'existence d'un harcèlement sexuel ou sexiste ;
- d'informer les agents des suites réservées à leur signalement ;
- d'accorder le bénéfice de la protection fonctionnelle dès qu'il existe une présomption de harcèlement sexuel et ne pas en restreindre la portée à la seule prise en charge des frais d'avocat ;
- de prendre toutes les mesures utiles pour engager les procédures disciplinaires dans les délais les plus brefs ;
- de prendre des sanctions disciplinaires qui soient effectives, proportionnées et dissuasives ;
- d'informer systématiquement les victimes de violences sexuelles et sexistes à l'issue de la procédure disciplinaire ;

La Défenseure des droits demande à être informée des suites réservées à ses recommandations dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON