

Paris, le 31 décembre 2024

Décision du Défenseur des droits n°2024-222

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 ;

Vu le code général de la fonction publique ;

Saisie par Madame X, d'une réclamation relative à des faits de harcèlement sexuel et moral commis par son responsable, Monsieur A lorsqu'elle exerçait au sein du service social des armées entre 2019 et 2022 et aux carences de l'enquête administrative qui a conclu que les faits n'étaient pas établis ;

Constate que le ministère des Armées a accepté de réexaminer la situation de Madame X après l'analyse portée par la Défenseure des droits dans sa note soumise au contradictoire concluant à une présomption de discrimination fondée sur le sexe ;

Prend acte de la décision du ministère des Armées d'accorder à l'intéressée la protection fonctionnelle et de proposer une transaction destinée à réparer ses préjudices et rappelle la nécessité de respecter le principe de la réparation intégrale des préjudices subis.

Recommande, en vue de régler la situation exposée ci-après, au ministre des Armées d'engager dans les plus brefs délais des poursuites disciplinaires à l'encontre de Monsieur A.

Au-delà de la situation de Madame X, afin de renforcer la protection des victimes de harcèlement sexuel au sein du ministère des Armées, la Défenseure des droits recommande les mesures suivantes :

- former les enquêteurs à la conduite d'une enquête administrative et aux problématiques de harcèlement sexuel (notamment sa définition en droit administratif et l'aménagement de la charge de la preuve) ;
- dès lors que les conditions d'octroi de la protection fonctionnelle sont réunies - et de la protection juridique pour les militaires - proposer une transaction destinée à réparer les préjudices que l'agent aurait été subi à la suite de faits de harcèlement sexuel.

La Défenseure des droits demande au ministre des Armées 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

RAPPEL DES FAITS ET PROCÉDURE

1. Le Défenseur des droits a été saisi par Madame X d'une réclamation relative au harcèlement sexuel et moral dont elle aurait été victime de la part de son responsable, Monsieur A, lorsqu'elle exerçait ses fonctions au sein du service de l'action sociale des armées. Mme X a été employée sous contrat à durée déterminée du 1^{er} septembre 2019 au 31 août 2022
2. Ces faits se seraient traduits par des propos répétés à connotation sexiste et sexuelle. Au cours de réunions et donc devant témoins, son responsable lui aurait : reproché de « *minauder* », demandé qu'elle soit « *affriolante* » pour un dîner prévu avec un interlocuteur, regardé en disant « *hummm la pénétration* ». Il aurait aussi répondu à un agent qui s'étonnait du ton agacé employé par Mme X « *c'est parce qu'aujourd'hui, elle n'a pas sa fessée* ». La réclamante évoque aussi des regards portés sur sa poitrine lors de réunions et des gestes à connotation sexuelle : saisir sa taille, toucher sa cuisse, se presser contre elle dans le train.
3. Mme X a dénoncé les faits de harcèlement sexuel et moral à la cellule Thémis, le 6 décembre 2022. Cette saisine a été transmise au secrétaire général pour l'administration (SGA) qui a fait diligenter une enquête administrative par une inspectrice du personnel civil.
4. Le 12 septembre 2023, Mme X a été informée par la cellule Thémis que M. A n'avait pas été sanctionné car l'enquête administrative n'avait pas conduit à considérer que les faits de harcèlement moral et sexuel étaient établis.
5. La réclamante conteste les conclusions de l'enquête et l'absence de sanction et entend voir reconnaître le harcèlement sexuel dont elle a été victime ainsi que le préjudice moral qui en a résulté.
6. Le 18 septembre 2023, les services du Défenseur des droits ont diligenté une enquête auprès du ministère des Armées qui a transmis les éléments sollicités le 28 février 2024.
7. Dans le cadre du débat contradictoire, le Défenseur des droits a, par une note du 19 août 2024, informé le ministère des Armées que les faits recueillis au cours de son instruction laissaient présumer que Mme X avait été victime de harcèlement sexuel de la part de son responsable, ce qui serait constitutif d'une discrimination fondée sur le sexe. Dans cette note, le Défenseur des droits a aussi relevé que l'enquête administrative diligentée par le ministère n'avait pas été conduite de

façon rigoureuse par une personne formée aux problématiques de harcèlement sexuel.

8. Le 18 octobre 2024, le ministère des Armées a informé les services du Défenseur des droits qu'un réexamen du dossier de Mme X avait été effectué à la suite de la note soumise au contradictoire précité. Ce réexamen a conduit le ministère à considérer que les éléments circonstanciés rapportés par Mme X permettaient de présumer qu'elle avait été victime de harcèlement sexuel de la part de son responsable. En conséquence, le ministère a octroyé à l'intéressée la protection fonctionnelle et s'est rapprochée de Mme X et de son conseil pour lui proposer une transaction destinée à réparer les préjudices qu'elle aurait subis.
9. Au terme de son enquête, la Défenseure des droits porte l'analyse suivante sur la réclamation de Mme X.

ANALYSE JURIDIQUE

Sur le cadre juridique

10. 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.
11. En effet, aux termes de l'article 1er de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008, la discrimination inclut « *Tout agissement lié à l'un des motifs mentionnés au premier alinéa 1 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* ».
12. Selon l'article L. 131-3 du code général de la fonction publique « *aucun agent public 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* ». Ce comportement est passible d'une sanction disciplinaire conformément à l'article L. 131-12 du même code.
13. L'article L. 133-1 du code général de la fonction publique prévoit 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 (...)* ». Enfin, aux termes de l'article L. 133-3 du même texte : « *Est passible d'une sanction*

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

disciplinaire tout agent ayant procédé ou enjoint de procéder aux faits de harcèlement sexuel mentionnés aux trois premiers alinéas. ».

14. Dans une décision du 15 janvier 2014, le Conseil d'État précisait « *qu'il résulte de ces dispositions [celles de l'article 6 ter de la loi du 13 juillet 1983 applicable à la date des faits], 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.
15. 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.
16. Enfin, l'administration, tenue à une obligation de sécurité, est aussi responsable de la faute de ses agents lorsqu'ils commettent dans l'exercice de leurs fonctions des faits de harcèlement. Tout agent victime peut demander réparation tant à l'auteur devant le juge judiciaire qu'à l'administration devant le juge administratif, sans avoir à établir une faute de service distincte³.
17. 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 harcèlement⁴.

Sur les faits de harcèlement moral signalés par Mme X

18. Les faits de harcèlement moral signalés par Mme X ne sont pas liés à un critère de discrimination prohibé par la loi. Ils ne relèvent donc pas de la compétence du Défenseur des droits.

² CE, 15 janvier 2014, n° 362495.

³ CE, 26 juillet 1918, *Epoux Lemonnier*, Rec. p. 761.

⁴ CE, 11 juillet 2011, n°321225.

Sur les faits de harcèlement sexuel subis par Mme X

19. Dans la note soumise au contradictoire adressée le 19 août 2024 au ministère des Armées, la Défenseure des droits a considéré que les éléments de l'enquête administrative diligentée par l'inspection du personnel civil permettaient de retenir une présomption de harcèlement sexuel, ce que le ministère a admis dans ses observations datées du 18 octobre 2024.
20. Ainsi, il a été établi que des remarques répétées à connotation sexiste et sexuelle ont été tenues par M. A et qu'elles étaient subies par Mme X.
21. De plus, des collègues de la réclamante ont aussi fait le constat d'un mal être progressif de Mme X en raison de l'atteinte à sa dignité. Il a été constaté une dégradation de son état de santé et de ses conditions de travail. Ont été relevés par la responsable de l'enquête interne :
- une dégradation de l'apparence physique de l'intéressée (« *elle est passée d'un style « working girl » à un style « ado-sweat à capuche »*) ;
 - un changement de comportement professionnel de Mme X à partir de l'année 2022 : une baisse de niveau dans ses productions, une tendance à fermer la porte de son bureau, une certaine irascibilité, une baisse de concentration, des absences jugées anormalement nombreuses (dont 40 jours ouvrés pour maladie).
22. Plusieurs agents, dont une déléguée syndicale, ont également confirmé au cours de l'enquête que Mme X avait tenté de leur parler de sa situation.
23. La Défenseure des droits constate que le comportement de M. A vis-à-vis du personnel féminin est problématique et paraît de nature à constituer un harcèlement d'ambiance à connotation sexiste et sexuelle. Ainsi, la responsable de l'enquête fait état dans son rapport de propos grossiers tenus par M. A à l'égard de plusieurs agentes. Il aurait qualifié une agente de « *saucisse* », en voyant une secrétaire marcher d'un pas pressé dans un couloir, il aurait dit à ces collègues masculins « *elle se donne du mal, elle mérite une récompense* ». Dans son rapport, l'enquêtrice souligne que le corps des assistantes sociales a été une « *cible privilégiée* » de M. A, lequel « *moquait leurs états d'âme* », les appelaient les « *bonnes femmes* » et leur reprochait d'être « *tout le temps en train de chialer* » et d'avoir leurs « *vapeurs* ».
24. Par suite, outre l'atteinte à la dignité de Mme X, qui résulte directement de la nature des propos de M. A, la Défenseure des droits considère que ces agissements, en ce qu'ils émanent d'un supérieur hiérarchique, ont aussi créé une situation offensante et hostile pour l'intéressée.

Sur le respect de l'obligation de sécurité en matière de harcèlement sexuel par le ministère des Armées

25. Le ministère des Armées, comme tout employeur public, est tenu de prendre les dispositions appropriées pour garantir la santé et la sécurité de ses agents, conformément aux dispositions de l'article L. 136-1 du code général de la fonction publique et de l'article 2-1 du décret n° 82-453 du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail. Pour cela, les employeurs doivent se conformer aux obligations définies par les articles L. 4121-1, L. 4121-2 et L.4121-3 du code du travail.
26. Par ailleurs, en vertu de 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 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. Les dispositions de l'article L. 134-5 du code général de la fonction publique établissent à la charge de l'administration une obligation de protection des agents contre des agissements constitutifs de harcèlement et de discrimination, à laquelle il ne peut être dérogé que pour des motifs d'intérêt général⁵ ou de faute personnelle de l'agent. Cette obligation de protection a pour objet, non seulement de faire cesser les attaques auxquelles l'agent est exposé, mais aussi d'assurer à celui-ci une réparation des torts qu'il a subis.

En ce qui concerne les préjudices subis par Mme X

28. Tout agent est fondé à demander l'indemnisation des préjudices liés au harcèlement sexuel subi dans le cadre de son activité professionnelle, sans avoir à établir une faute de service⁶.
29. 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 subis⁷.

⁵ CE, 14 février 1975, n°87730.

⁶ CE, 28 juin 2019, n°415863.

⁷ Conseil d'État, 22 février 2012, n°343410.

30. La Défenseure des droits prend acte de la décision du ministère du 7 octobre 2024 d'octroyer la protection fonctionnelle à Mme X et de lui proposer une transaction afin de réparer les préjudices qu'elle aurait subis.
31. Elle souligne que le préjudice subi du fait de la discrimination fondée sur le sexe devra être, conformément à 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 la réparation, « *réparé ou indemnisé [...] de manière dissuasive et proportionnée par rapport au dommage subi* ».

En ce qui concerne l'absence de sanction de Monsieur A

32. Aux termes de l'article L. 530-1 du code général de la fonction publique : « *toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale* ».
33. Le ministre des Armées a souligné dans son instruction datée du 26 mars 2024 portant sur la conduite à tenir en cas de signalement de harcèlement sexuel que les états de service de l'agent mis en cause ne constituaient pas un obstacle au prononcé d'une sanction. De plus, le guide disciplinaire pour les situations de violences sexuelles et sexistes du 16 juillet 2024, invite l'autorité disciplinaire à prendre en compte le lien de subordination avec la victime pour prononcer une sanction plus sévère.
34. Dans ce contexte qui appelle à un renforcement de la politique disciplinaire dans les situations de violences sexuelles et sexistes, la Défenseure des droits considère que l'administration devrait engager une procédure disciplinaire à l'encontre de M. A dans les plus brefs délais⁸.

En conclusion, la Défenseure des droits prend acte de la décision du ministère des Armées d'accorder à l'intéressée la protection fonctionnelle et de lui proposer une transaction destinée à réparer intégralement les préjudices subis et rappelle la nécessité de réparer intégralement les préjudices subis par Madame X.

Elle recommande, en vue de régler la situation exposée ci-après, au ministre des Armées d'engager dans les plus brefs délais des poursuites disciplinaires à l'encontre de Monsieur A.

⁸ L'inspection du personnel civil a évoqué, en mars 2023, un possible départ à la retraite de M. A dans un délai maximum de quatre ans.

Au-delà de la situation de Madame X, afin de renforcer la protection des victimes de harcèlement sexuel au sein du ministère des Armées, la Défenseure des droits recommande les mesures suivantes :

- former les enquêteurs à la conduite d'une enquête administrative et aux problématiques de harcèlement sexuel (notamment sa définition en droit administratif et l'aménagement de la charge de la preuve) ;
- dès lors que les conditions d'octroi de la protection fonctionnelle sont réunies - et de la protection juridique pour les militaires - proposer une transaction destinée à réparer les préjudices que l'agent aurait été subi à la suite de faits de harcèlement sexuel.

La Défenseure des droits demande au ministre des Armées 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