

Paris, le 20 avril 2020

Décision du Défenseur des droits n°2020-095

Le Défenseur 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°2006/54 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 les femmes et les hommes;

Vu le code du travail ;

Vu le code pénal ;

Vu le code de sécurité intérieure ;

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 ;

Vu la circulaire conjointe, du 9 mars 2018, du ministère de l'Action et des comptes publics et du secrétariat d'État en charge de l'égalité entre les femmes et les hommes, relative à la prévention et la lutte contre les violences sexuelles et sexistes dans la fonction publique ;

Saisi par Madame X, gardienne de la paix, qui estime avoir fait l'objet de discrimination en raison de propos et de comportements à connotation sexuelle de la part de son supérieur hiérarchique et se plaint de l'absence de mesure de prévention et de protection de la part de son employeur.

Décide de recommander au Secrétaire général pour l'administration du ministère de l'Intérieur:

- d'indemniser Mme X pour les préjudices subis en application de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 ;
- d'assurer à Mme X les conditions d'une reprise de ses fonctions dans un contexte sécurisé ;

Il recommande également au ministre de l'Intérieur :

- de mieux encadrer les conditions de déroulement d'une enquête interne en matière de harcèlement sexuel et sexiste et de discrimination, en s'assurant que les enquêteurs présentent les garanties de compétence et d'impartialité requises ;
- de rappeler à l'ensemble du personnel les sanctions disciplinaires encourues par les auteurs de harcèlement sexuel et l'obligation pour tout agent de signaler de tels faits à la hiérarchie ou à la cellule dédiée « signal-Discr ».

Le Défenseur des droits demande à être tenu informé des suites accordées à ses recommandations dans un délai de quatre mois suivant la notification de la présente décision.

Jacques TOUBON

Recommandations en application de l'article 25 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011

Le Défenseur des droits a été saisi par Mme X, gardienne de la paix au sein de la circonscription de sécurité publique (CSP) de Z, qui se plaint de faits de harcèlement sexuel de la part de son supérieur hiérarchique et de l'absence de mesures de prévention et de protection de la part de son administration.

Faits et procédure

Mme X exerce ses fonctions au commissariat de Z depuis 2010. Au moment des faits, elle était affectée au service des flagrants délits sous l'autorité hiérarchique de M. A, brigadier-chef, et de son adjoint M. B, également brigadier-chef.

Mme X met en cause M. B qu'elle accuse de harcèlement sexuel, faits commis entre 2015 et 2016. Mme X indique qu'elle subissait de sa part des propos et des avances à connotation sexuelle, de façon répétée et en public.

Mme X s'est en effet plainte d'avoir été victime notamment des propos suivants : « *tu as un petit cul, moi je te casserai bien les pattes arrières* », « *Espèce de porchasse, tu as reçu toute la nuit* », « *la prochaine fois tu crieras moins fort lors de tes ébats* ». Elle expose que M. B l'obligeait à s'asseoir sur ses genoux, qu'il a simulé un acte sexuel devant elle et qu'il lui a adressé des SMS à connotation sexuelle.

Elle a dénoncé les agissements de M. B auprès de sa hiérarchie en mai 2016. Celle-ci a diligenté une enquête interne qui a conclu à l'absence de harcèlement sexuel, en octobre 2016.

Contestant la manière dont l'enquête interne a été menée, Mme X a saisi l'IGPN et a porté plainte le 12 décembre 2016 contre M. B auprès du procureur de la république du TGI de Z.

Par jugement du 4 octobre 2018, le tribunal correctionnel de Y a reconnu M. B coupable des faits de harcèlement sexuel et l'a condamné à verser des dommages et intérêts à la réclamante.

Par arrêté du 31 décembre 2018, le ministre de l'intérieur a sanctionné M. B d'une exclusion temporaire de fonctions de douze mois dont dix avec sursis.

Mme X explique que la situation vécue a dégradé son état de santé puisqu'elle a été placée en congé maladie à partir du 2 novembre 2016 jusqu'au 23 février 2017 puis du 18 juillet 2017 au 3 juin 2018. Elle a repris ses fonctions à temps partiel thérapeutique et a été à nouveau placée en congé maladie, le 11 mai 2019. Elle n'a pas repris ses fonctions à ce jour.

Le 3 mai 2018 Mme X a déposé une demande de reconnaissance de maladie professionnelle, à laquelle l'administration a fait droit par arrêté du 14 octobre 2019. L'intéressée souligne que le temps pris pour répondre à sa demande a été source de stress et d'incompréhension dès lors que M. B avait été condamné dès octobre 2018.

Le 4 décembre 2017, Mme X a sollicité le bénéfice de la protection fonctionnelle. Le 25 février 2018, l'administration a accepté de prendre en charge ses frais d'avocat mais a refusé de réparer les préjudices qu'elle a subis.

Mesures d'enquête

Le Défenseur des droits a sollicité le 23 juillet 2019 auprès du SGAMI, la communication des éléments de l'enquête interne, de la procédure disciplinaire engagée contre M. B ainsi que du dossier médical de Mme X.

Il a également obtenu la copie de la procédure pénale, notamment l'ensemble des auditions menées par l'IGPN.

Enfin, il a estimé utile d'entendre la responsable des ressources humaines du SGAMI, Mme C et la personne en charge de l'enquête interne, Mme D¹, respectivement le 18 septembre 2019 et le 8 janvier 2020.

Analyse juridique

Sur les faits de harcèlement sexuel subis par Mme X et la responsabilité de l'employeur fondée sur l'obligation de prévention et de protection en matière de harcèlement sexuel

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, le harcèlement sexuel constitue une discrimination ainsi que le rappelle la directive 2006/54/CE du 5 juillet 2006 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes qui précise dans son considérant 6 : « Le harcèlement et le harcèlement sexuel sont contraires au principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes et constituent une discrimination fondée sur le sexe aux fins de la présente directive. Ces formes de discrimination se manifestent non seulement sur le lieu de travail, mais également à l'occasion de l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelle. Il convient donc que ces formes de discrimination soient interdites et fassent l'objet de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives ».

En droit interne, l'article 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 27 mai 2008 dispose également que « *La discrimination inclut : (...) tout agissement à connotation sexuelle, subi 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 comme l'article 222-33-I-II du code pénal protègent les agents publics des faits de harcèlement sexuel dont ils ou elles pourraient être victimes à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. Les auteurs de tels faits peuvent donc être condamnés aussi bien sur le plan pénal que sur le plan disciplinaire.

En l'espèce, tel a été le cas puisque M. B a été condamné par le tribunal correctionnel de Y, le 8 novembre 2018 pour avoir imposé, de façon répétée, à Mme X des propos et des comportements à connotation sexuelle.

Le tribunal correctionnel a retenu que les agissements de M. B « *ont été tenus publiquement, qu'ils sont emprunts de vulgarité, qu'ils font des allusions à la vie personnelle et intime de Mme X ; qu'ils stigmatisent, salissent et abaissent la vie intime de Mme X ; que dès lors ils ont bien le caractère dégradants et humiliants exigé par la loi et que leur caractère public et volontairement vulgaires, misogynes et personnels ont créé une situation intimidante et offensante pour Mme X* ».

¹ Au moment de son audition, Mme D était à la retraite.

Le tribunal a également considéré que « *l'ensemble des propos, comportements et propositions de M. B avait un but précis qu'il a lui-même exprimé sans ambiguïté: obtenir un acte de nature sexuelle en sa faveur de la part de Mme X* ».

M. B a également fait l'objet d'une sanction disciplinaire. Par arrêté du ministre de l'Intérieur en date du 31 décembre 2018, il a été exclu temporairement de ses fonctions pour une durée de douze mois dont dix avec sursis.

Pour justifier cette sanction, le ministre de l'Intérieur a indiqué que M. B a eu « *un comportement caractérisant un harcèlement sexuel* » et qu'il a « *gravement manqué aux obligations statutaires et déontologiques qui s'imposent aux fonctionnaires de police, à fortiori gradé, en l'occurrence à ses devoirs d'exemplarité dans le cadre du service et de protection de la dignité des personnes, notamment des agents subordonnés par leur hiérarchie* ».

Le ministère a également relevé que la sanction proposée par le conseil de discipline en juin 2018, à savoir une exclusion temporaire de fonctions de 15 jours dont 10 avec sursis, était « *insuffisamment proportionnée à la gravité intrinsèque des agissements de M. B, répétés dans le temps, sans qu'il ne s'amende, eu égard au statut professionnel particulier des fonctionnaires de police et au trouble délétère généré sein de son service* ».

À ce stade, la question qui se pose est donc celle de savoir si l'employeur peut être également tenu responsable des agissements de harcèlement sexuel qui ont été subis par Mme X sur son lieu de travail.

En effet, l'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 23 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983. En vertu de l'article R434-6 du code de la sécurité intérieure, le supérieur hiérarchique veille à la santé physique et mentale de ses subordonnés.

A ce titre, les employeurs publics doivent se conformer aux obligations définies par les articles L4121-1, L4121-2 et L4121-3 du code du travail.

La chambre sociale de la Cour de cassation a rappelé la portée de l'obligation de sécurité en matière de harcèlement dans un arrêt du 1er juin 2016 : « *Ne méconnaît pas l'obligation légale lui imposant de prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et psychique et mentale des travailleurs, notamment en matière de harcèlement moral, l'employeur qui justifie avoir pris toutes les mesures de prévention prévues par les articles L4121-1 et L4121-2 du Code du travail et qui, informé de l'existence de faits susceptibles de constituer un harcèlement moral, a pris les mesures immédiates propres à le faire cesser* » (n°14-19702).

Lorsque l'administration n'a pris aucune mesure adéquate pour prévenir les faits de harcèlement sexuel ou pour faire cesser ces agissements qui lui ont été signalés et dont elle a pu vérifier la véracité, sa responsabilité pour faute peut être engagée devant le juge administratif. La carence de l'administration constitue donc une faute de service et l'administration peut être condamnée pour sa négligence et son inertie (CAA Paris, 28 mars 2017, n° 16PA03037).

Ce point a été rappelé à l'ensemble des employeurs publics dans la circulaire conjointe, du 9 mars 2018, du ministère de l'Action et des comptes publics et du Secrétariat d'État en charge de l'Égalité entre les femmes et les hommes, relative à la prévention et la lutte contre les violences sexuelles et sexistes dans la fonction publique.

► Sur l'absence de mesures de prévention

Selon l'article L4121-1 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 (...)* ».

Le Défenseur des droits n'a pas été informé que telles mesures ont été mises en place au sein du commissariat de Z avant la dénonciation de Mme X.

De surcroît, il relève qu'aucune mesure de prévention n'a été prise après le jugement rendu par le tribunal correctionnel condamnant M. B pour des faits de harcèlement sur son lieu de travail, notamment des mesures de formation à l'égard des agents du commissariat de Z.

Par ailleurs, le Défenseur des droits constate que le comportement sexiste de M. B à l'égard des femmes était connu. En effet, il résulte de l'enquête de l'IGPN que M. B « *était coutumier de remarques, attitudes et insultes blessantes vis-à-vis de ses collègues féminines* ». Pourtant, à aucun moment de sa carrière, il n'a été rappelé à l'ordre par sa hiérarchie.

Le tribunal correctionnel n'a pas manqué de relever cette inertie, en jugeant que « *le prévenu [M. B] a par ailleurs fait l'objet constamment d'excellentes notations de la part de sa hiérarchie, ce qui démontre soit l'intégration de la banalisation des comportements vulgaires et dégradants au commissariat de police de Z, soit la volonté de ne pas sanctionner des comportements répréhensibles dans le cadre d'un silence administratif sur les comportements déviants. Quelle que soit l'explication, B a pu à certains moments se sentir conforter dans son attitude par une administration et une hiérarchie complaisante ou soucieuse d'éviter tout scandale* ».

Dans ces circonstances, le fait de sanctionner M. B aurait pu permettre de prévenir le renouvellement de ce type d'agissement auprès d'autres agentes.

► Sur les carences de l'enquête interne

Le Défenseur des droits relève, à l'instar de l'IGPN, que l'enquête interne soulève des difficultés liées à l'insuffisance de formation de l'enquêtrice et à ses liens avec le service où se trouvaient affectés Mme X et M. B.

En effet, dans son rapport du 3 janvier 2018, l'IGPN a constaté que Mme D n'avait pas été suffisamment formée à cet exercice et qu'elle n'avait pas analysé les faits reprochés à M. B au regard de ses obligations professionnelles et déontologiques. Mme D a confirmé aux agents du Défenseur des droits qu'elle n'avait suivi qu'une journée de sensibilisation, réalisée par l'IGPN, sur la manière de mener une enquête interne et aucune sur la définition du harcèlement sexuel et le principe de l'aménagement de la charge de la preuve.

Conformément à ce principe qui s'applique devant le juge administratif, l'agent qui s'estime victime de harcèlement sexuel doit seulement présenter des éléments de nature à faire naître une présomption².

Aucune disposition juridique n'oblige l'employeur à constater l'existence d'une infraction pénale pour sanctionner disciplinairement un agent. De ce fait, l'exigence doit porter sur la

² Article 4 de la loi du 27 mai 2008.

matérialité des faits, leurs effets sur l'agent et ses conditions de travail et non sur l'intentionnalité.

En l'espèce, alors que les propos et comportements à connotation sexuelle étaient confirmés par l'ensemble des collègues de la réclamante entendus par Mme D, celle-ci a considéré que ces éléments n'étaient pas suffisants pour caractériser un harcèlement sexuel.

Par ailleurs, Mme D a été interrogée par l'IGPN sur ses liens professionnels avec M. B et elle a confirmé qu'elle travaillait avec lui depuis plusieurs années, qu'elle le tutoyait et qu'elle lui faisait la bise.

Selon le Défenseur des droits, une telle proximité peut être de nature à mettre en doute l'impartialité de la personne en charge de l'enquête interne et compromettre son objectivité. Mme D a indiqué aux agents du Défenseur des droits qu'elle estimait qu'une enquête interne devrait être menée par un agent extérieur au service dans lequel les faits se sont déroulés.

► Sur l'absence de mesures de protection appropriées

Le 4 décembre 2017, Mme X a déposé une demande de protection fonctionnelle qui lui a été accordée par le SGAMI, le 8 mars 2018.

Outre la prise en charge des frais de justice, Mme X a demandé la réparation financière des préjudices subis du fait de la dégradation de son état de santé et des atteintes portées au déroulement de sa carrière. Mme X évaluait son préjudice à 5 000 euros. Elle n'a pas obtenu la réparation financière demandée.

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 ».*

La circulaire du 9 mars 2018 précise que *« La protection fonctionnelle dont bénéficient les agents victimes recouvre trois obligations :- de prévention : une fois informée des agissements répréhensibles, l'administration doit mettre en œuvre toute action appropriée pour éviter ou faire cesser les violences auxquelles l'agent victime est exposé, même lorsqu'aucune procédure judiciaire n'est enclenchée (par exemple, mesure interne de changement d'affectation voire suspension de la personne présumée agresseur dans l'attente du conseil de discipline) ; - d'assistance juridique : il s'agit principalement d'apporter à l'agent victime une aide dans les procédures juridictionnelles engagées ; l'administration peut payer les frais de l'avocat désigné par l'agent victime dès lors qu'elle a signé une convention avec ledit avocat et à certaines conditions. - de réparation : la mise en œuvre de la protection accordée par l'administration ouvre à la victime le droit d'obtenir directement auprès d'elle la réparation du préjudice subi du fait des attaques ».*

Selon le Défenseur des droits, Mme X est fondée à demander la réparation de ses préjudices, notamment les frais liés à sa prise en charge thérapeutique. Elle pourrait également demander une réparation de son préjudice matériel lié aux primes dont elle a été privée du fait de ses absences pour maladie et de la réduction de son temps de travail (mi-temps thérapeutique), ce que la DRH du SGAMI, Mme C, a confirmé aux agents du Défenseur des droits lors de son audition.

Par ailleurs, s'agissant de la demande de reconnaissance de l'imputabilité au service de la maladie de Mme X formulée le 3 mai 2018, le Défenseur des droits constate que la réponse favorable reçue le 14 octobre 2019 est tardive. Interrogée par le Défenseur des droits, l'administration n'a pas produit d'éléments qui justifient ses doutes sur l'imputabilité au service et sur le fait que sa pathologie était détachable du service. En outre, le Défenseur des droits estime que la durée de la procédure pour recueillir l'expertise médicale est excessive et a été source d'anxiété pour la réclamante.

Enfin, selon l'expert qui l'a examiné le 9 décembre 2019, Mme X souffre toujours d'un trouble anxio-dépressif, d'un sentiment de peur, d'une perte de confiance en elle avec une forte culpabilité. Elle a été déclarée inapte temporairement à ses fonctions et le médecin a suggéré un renforcement de sa prise en charge thérapeutique.

Dans ces conditions, le fait que Mme X puisse croiser M. B au sein du commissariat de Z risquerait de compromettre davantage son état de santé. À ce jour, l'administration n'a proposé aucune solution à Mme X pour lui permettre de reprendre ses fonctions dans des conditions sécurisées. Pour le Défenseur des droits, dès lors qu'elle a été reconnue comme victime, il serait injuste de lui imposer une mutation. C'est pourquoi, le Défenseur des droits estime que l'intérêt du service justifierait une mutation de M. B.

Il résulte de l'analyse qui précède que Mme X est fondée à considérer que son employeur, qui aurait dû lui garantir un environnement de travail respectant sa santé, sa sécurité et sa dignité, n'a pas pris les mesures de prévention et de protection qui s'imposaient et que sa carence fautive l'oblige à réparer les préjudices subis par l'intéressée.

En conséquence, le Défenseur des droits recommande au Secrétaire général pour l'administration du ministère de l'Intérieur :

- d'indemniser Mme X pour les préjudices subis en application de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 ;
- d'assurer à Mme X les conditions d'une reprise de ses fonctions dans un contexte sécurisé ;

Il recommande également au ministre de l'Intérieur :

- de mieux encadrer les conditions de déroulement d'une enquête interne en matière de harcèlement sexuel et sexiste et de discrimination, en s'assurant que les enquêteurs présentent les garanties de compétence et d'impartialité requises ;
- de rappeler à l'ensemble du personnel les sanctions disciplinaires encourues par les auteurs de harcèlement sexuel et l'obligation pour tout agent de signaler de tels faits à la hiérarchie ou à la cellule dédiée « signal-Discr ».

Jacques TOUBON