

Paris, le 12 avril 2021

---

## Décision du Défenseur des droits n°2021-065

---

**La Défenseure des droits,**

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

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

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

---

Vu la Directive n° 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 pénal ;

Vu le code de sécurité intérieure ;

Vu le code de la défense ;

Vu le code du travail ;

Vu la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ;

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

Vu la circulaire conjointe du 9 mars 2018 du ministère de l'Action et des comptes publics et du secrétariat d'Etat 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 ;

Après consultation des collèges compétents en matière de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité, de déontologie dans le domaine de la sécurité et de défense et de promotion des droits de l'enfant ;

Saisie de plusieurs réclamations relatives à des faits de harcèlement sexuel dans les forces de sécurité publique ;

Adopte la présente décision-cadre et adresse des recommandations générales aux ministères de l'Intérieur et des Armées ;

Décide de porter la présente décision à la connaissance de la DGAFP, de la DGCL et de l'AFNOR ;

Demande à être tenue informée des suites apportées à ces recommandations dans un délai de cinq mois à compter de la notification de la présente décision.

Claire HÉDON

<p style="text-align: center;"><b>Recommandations en application de l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011</b></p>
--

**Sur la prévention :**

- former les membres du CHSCT à l'identification, à la qualification et au traitement des différents types de situations de violences sexuelles et sexistes, ainsi qu'à l'écoute et à l'accompagnement des agents victimes ;
- former les encadrants à une politique de « tolérance zéro » concernant les blagues sexistes, les propos et comportements vulgaires, obscènes et à connotation sexuelle, la circulation de vidéos ou photos à caractère pornographique ;

**Sur la protection de l'agent et le traitement des signalements :**

- informer tout agent qui dénoncerait une situation de violence sexiste ou sexuelle de son droit à solliciter le bénéfice de la protection fonctionnelle ;
- élaborer une circulaire invitant les services gestionnaires à suivre l'avis du comité médical lorsque la dégradation de l'état de santé de l'agent est liée à une situation de harcèlement ;
- diligenter une enquête administrative dans des délais brefs ;
- suspendre l'agent mis en cause durant l'enquête interne dès lors que cela paraît nécessaire ;
- faire appel à une personne qualifiée extérieure au service ou à une cellule d'enquête indépendante de la ligne hiérarchique pour la réalisation des enquêtes portant sur les situations de harcèlement sexuel ;
- former la personne en charge de l'enquête interne, en particulier sur la définition du harcèlement sexuel et sur le principe de l'aménagement de la charge de la preuve ;
- dès lors que la protection de la victime le justifie, muter le harceleur dans l'intérêt du service ;

**Sur la sanction :**

- mettre en œuvre l'action disciplinaire sans attendre l'issue de la procédure pénale quand celle-ci est en cours ;
- mettre en place une formation destinée aux membres des CAP portant sur le cadre juridique en matière de harcèlement sexuel ;
- prendre des sanctions disciplinaires qui soient effectives, proportionnées et dissuasives ;
- engager des poursuites disciplinaires contre les encadrants qui ont manqué à leurs obligations en ne signalant pas les faits de harcèlement dont ils ont eu connaissance ;
- permettre à l'agent victime d'être entendu par l'instance disciplinaire s'il le souhaite ;
- informer systématiquement les victimes de violences sexuelles de l'issue de la procédure disciplinaire.

Aux termes des dispositions de l'article 4 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, celui-ci est chargé « ...<sup>3</sup> *De lutter contre les discriminations, directes ou indirectes, prohibées par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France ainsi que de promouvoir l'égalité* ».

À ce titre, il est régulièrement saisi de réclamations, dont le nombre s'est sensiblement accru ces dernières années, relatives à des faits de harcèlement sexuel<sup>1</sup>, que l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008<sup>2</sup> inclut dans la discrimination.

Il est apparu qu'une part importante de ces réclamations concerne des femmes<sup>3</sup> travaillant au sein des forces de sécurité, qu'il s'agisse de la police, de l'armée ou des sapeurs-pompiers. Elles sont à l'origine de près des deux tiers des réclamations dénonçant des faits de harcèlement sexuel dans la fonction publique d'Etat. Exerçant leurs fonctions dans des milieux professionnels historiquement réservés aux hommes et où ces derniers restent majoritaires<sup>4</sup>, les réclamantes ont pu être confrontées au sexisme<sup>5</sup> et à l'absence de réaction suffisante de leur hiérarchie.

S'agissant du harcèlement sexuel, les réclamations visent à faire constater les faits et, le cas échéant, à faire reconnaître que les employeurs ont méconnu leurs obligations. Dans le cadre de la procédure d'instruction contradictoire des dossiers, le Défenseur des droits est conduit à faire usage des pouvoirs d'enquête qui lui ont été dévolus notamment par les articles 18 et 20 de la loi organique du 29 mars 2011 précitée, à se faire communiquer les pièces de l'enquête judiciaire, après accord du procureur ou du juge d'instruction, mais aussi à mener des auditions. À l'issue de ses instructions, il a pu être amené à faire des recommandations aux ministères de l'Intérieur et des Armées et à présenter des observations dans le cadre des contentieux indemnitaires engagés par les réclamantes devant les juridictions administratives.

La présente décision-cadre a pour objet de réunir les différents constats auxquels le Défenseur des droits est parvenu et de formuler des recommandations générales pour pallier les carences qui ont pu apparaître à travers ces dossiers. De nature à favoriser l'accueil des femmes au sein des forces de sécurité, elles se veulent également utiles au ministère de l'Intérieur plus généralement, certains de ses agents ayant la responsabilité de recueillir et de

---

<sup>1</sup> Défini à l'article 6 ter de la loi n° 83-634 : « *Aucun fonctionnaire ne doit subir les faits :/ 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 ;/ 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* ».

<sup>2</sup> « *La discrimination inclut :/ 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* ».

<sup>3</sup> Très peu de saisines émanent d'hommes, même si la frontière entre discrimination/harcèlement en raison de l'orientation sexuelle et harcèlement sexuel n'est pas toujours étanche.

<sup>4</sup> Les femmes représentent aujourd'hui 28% des effectifs dans la police nationale, 15,5% dans l'armée et 16% chez les sapeurs-pompiers. La féminisation au sein des forces de sécurité est un phénomène récent. S'agissant de la police nationale, le premier concours d'officier de police adjoint (équivalent du grade d'inspecteur) a été ouvert aux femmes en 1968. Jusqu'en 1991, l'accès à la profession pour les femmes a été soumis à une politique de quota. Depuis 1998, les quotas de recrutement qui limitaient l'accès des femmes à certains corps de l'armée ont été abrogés. Les femmes sont autorisées à exercer l'activité de sapeur-pompier en France depuis un décret de 1976.

<sup>5</sup> Plusieurs études montrent qu'il s'agit de la première difficulté à laquelle les femmes font face lorsqu'elles exercent dans des « métiers d'homme ». Voir notamment « *Femmes dans des « métiers d'hommes » : entre contraintes et déni de légitimité* », Bref du Céreq, n° 324, novembre 2014.

traiter les plaintes des victimes de violences sexistes et sexuelles. La formation de ces fonctionnaires aux conséquences du harcèlement sexuel pour les victimes, qu'elles soient collègues ou usagères, est donc particulièrement nécessaire.

## Table des matières

<b>I / Prévenir : une obligation légale</b> .....	7
<b>2/ Protéger la victime présumée</b> .....	8
La protection fonctionnelle : un droit mis en œuvre de manière trop restrictive .....	8
Un droit peu ou mal connu des victimes de harcèlement sexuel .....	8
Un droit trop souvent soumis à la preuve du harcèlement sexuel.....	9
Un droit trop souvent soumis à l'engagement d'une procédure pénale.....	10
Un droit trop souvent limité à l'assistance juridique .....	10
La protection de la victime : une priorité à renforcer .....	11
Les mesures à prendre dès l'enquête.....	12
Les mesures à prendre lorsque les faits sont établis .....	12
La dégradation de l'état de santé de l'agent : une réalité à prendre en compte .....	13
<b>3/ Etablir les faits</b> .....	14
Diligenter une enquête administrative approfondie dans des délais brefs .....	14
Les principes qui doivent guider la réalisation d'une enquête administrative.....	16
La compétence de l'enquêteur .....	16
L'impartialité de l'enquêteur .....	16
<b>4/ Sanctionner avec une Tolérance Zéro</b> .....	17
La nécessité d'une procédure disciplinaire rapide .....	17
L'interaction avec la procédure pénale ne peut justifier que la procédure soit retardée.....	17
Le congé maladie du harceleur non plus.....	18
Des sanctions effectives et exemplaires.....	19
Les sanctions doivent être proportionnées et effectives .....	19
Réprimer l'inertie et la complaisance de la hiérarchie.....	20
La prise en compte de la victime dans le cadre de la procédure disciplinaire .....	21

## I / Prévenir : une obligation légale

Tout employeur public est tenu de prendre les mesures préventives 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. L'article L.4121-2-7 du code du travail, applicable aux employeurs publics, mentionne ainsi le harcèlement sexuel et les agissements sexistes parmi ceux que l'employeur doit prendre en compte dans le cadre de ses obligations de prévention.

Si les réponses apportées par les administrations à la question des mesures de prévention demeurent souvent insatisfaisantes<sup>6</sup>, le Défenseur des droits entend également souligner l'importance, à côté de l'administration, des **autres acteurs et/ou instances spécialisées susceptibles d'intervenir en la matière tels que les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), les médecins de prévention, les assistants et assistantes et conseillers de prévention, les agents chargés de fonctions d'inspection.**

Les CHSCT doivent être au cœur des démarches d'identification, d'évaluation et de prévention des risques. En particulier, « *le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail contribue (...) à la promotion de la prévention des risques professionnels et suscite toute initiative qu'il estime utile dans cette perspective conformément à l'article L. 4612-3 du même code. Il peut proposer notamment des actions de prévention du harcèlement moral et du harcèlement sexuel* » (article 51 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).

Or, le Défenseur des droits a constaté, en creux, que les réclamantes exerçant au sein du ministère de l'Intérieur et du ministère des Armées n'étaient pas toujours soutenues par les membres des CHSCT, ce qui peut s'expliquer par un manque de sensibilisation et de formation des représentants du personnel aux questions de harcèlement sexuel. **Il est donc primordial de former les membres du CHSCT à l'identification, à la qualification et au traitement des différents types de situations de violences sexuelles et sexistes, ainsi qu'à l'écoute et à l'accompagnement des agents victimes.**

Le Défenseur des droits considère par ailleurs que le CHSCT devrait être obligatoirement informé lorsqu'un agent est sanctionné ou condamné afin que des mesures d'information et de formation appropriées soient prises, au regard du contexte dans lequel les faits de harcèlement sexuel se sont déroulés.

**Il souligne en outre que la formation spécifique à destination des encadrants doit intégrer une sensibilisation à la politique de « tolérance zéro » concernant les blagues sexistes, les propos et comportements vulgaires, obscènes et à connotation sexuelle, la circulation de vidéos ou photos à caractère pornographique, et sur l'obligation de prévention et de protection des agents en matière de harcèlement sexuel et sexiste.**

---

<sup>6</sup> Dans une décision n° 2018-309 du 27 décembre 2018, le Défenseur des droits a relevé l'absence de mesure de prévention dans le cas d'une gardienne de la paix, seule femme à intégrer une brigade en 2011, absence justifiée comme suit par le directeur départemental de la sécurité publique : « ...il pourrait paraître particulièrement insultant de rappeler à des fonctionnaires de police d'avoir à respecter la loi qu'ils sont chargés de faire appliquer ». De même, par une décision n° 2015-249 du 4 décembre 2015, le Défenseur des droits a indiqué au ministère de l'Intérieur qu'il devait tenir compte du risque de harcèlement sexuel ou d'agissements sexistes et réfléchir à des mesures de prévention lors de l'affectation de personnel féminin. Il a également relevé, dans ce dossier qui concernait des CRS, que les conditions de travail de ces agents, qui impliquaient des déplacements pouvant durer plusieurs semaines, devaient être mieux prises en compte par le ministère.

## **2/ Protéger la victime présumée**

Aux termes des dispositions de l'article 23 de la loi du 13 juillet 1983 précité, l'employeur public est tenu de prendre les dispositions appropriées pour garantir la santé et la sécurité de ses agents. L'article R. 434-6 du code de la sécurité intérieure, impose au supérieur hiérarchique de veiller à la santé physique et mentale de ses subordonnés. Aux termes de l'article L. 4123-19 du code de la défense, « *des conditions d'hygiène et de sécurité de nature à préserver leur santé et leur intégrité physique sont assurées aux militaires durant leur service selon des modalités fixées par un décret en Conseil d'Etat* ». Comme le rappelle l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2018-1286 du 27 décembre 2018 relatif aux conditions d'hygiène et de sécurité destinées à préserver la santé et l'intégrité physique des militaires durant leur service, les dispositions du code du travail relatives à l'obligation de prévention des faits de harcèlement sexuel s'appliquent à l'armée. Tous les employeurs publics doivent donc se conformer aux obligations définies par les articles L4121-1, L4121-2 et L4121-3 du code du travail.

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'Etat 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.

### **La protection fonctionnelle : un droit mis en œuvre de manière trop restrictive**

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* ». Les agents contractuels régis par la loi du 13 juillet 1983 bénéficient de ces mêmes garanties (article 32 de la loi n° 83-634).

Un agent public victime de harcèlement sexuel durant l'exercice de ses fonctions dispose d'un droit à obtenir réparation des préjudices subis. Ce droit n'est pas subordonné à l'existence d'une faute de l'administration et ne repose que sur l'existence de dommages subis dans le cadre du service. Il s'agit « *d'un droit statutaire à protection qui découle des liens qui unissent l'État à ses agents* » (CE, Sect, 7 mai 2010, n° 304376).

Les dispositions de l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 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 général (CE, 14 février 1975, Sieur Teitgen, n° 87730) ou de faute personnelle de l'agent.

### **Un droit peu ou mal connu des victimes de harcèlement sexuel**

L'analyse des réclamations montre que les agents ne sont pas ou très peu informés du droit à la protection fonctionnelle dont ils peuvent bénéficier en tant que victimes de harcèlement sexuel (ou du harcèlement moral, qu'il soit ou non fondé sur un critère discriminatoire). Dans les dossiers traités par le Défenseur des droits, les réclamantes n'ont eu connaissance de ce



droit que par le biais de leur conseil, d'associations d'aides aux victimes ou du Défenseur des droits.

**C'est pourquoi le Défenseur des droits a recommandé à la ministre des Armées d'informer tout agent qui dénoncerait une situation de violence sexiste ou sexuelle de son droit à solliciter le bénéfice de la protection fonctionnelle** (décision n° 2019-212 du 5 septembre 2019).

La loi n° 2019-828 du 6 août 2019<sup>7</sup> a mis en place un dispositif de signalement des actes de harcèlement sexuel et des agissements sexistes qui doit comporter, selon l'article 1<sup>er</sup> du décret d'application n° 2020-256 du 13 mars 2020, une procédure d'orientation des agents victimes de tels actes vers les autorités compétentes chargées de prendre toute « mesure de protection fonctionnelle ». Ce dispositif constitue pour le Défenseur des droits un réel progrès s'il est mis en place de manière effective.

Un droit trop souvent soumis à la preuve du harcèlement sexuel

Le Défenseur des droits constate que les refus de protection fonctionnelle restent fréquents, les employeurs considérant, à tort, que cette mesure de protection reviendrait à admettre leur responsabilité dans la défaillance d'un de leur service, ou que les faits ne sont pas établis.

La protection fonctionnelle doit être accordée à l'agent qui apporte des éléments suffisants pour faire présumer de la matérialité des faits de harcèlement sexuel, sans qu'il soit tenu de les établir.

La cour administrative d'appel de Marseille a annulé le refus d'accorder la protection fonctionnelle à une agente en soulignant que « Mme A apporte à l'appui de ses dires des éléments suffisants pour faire présumer de la matérialité des faits d'attaques dont elle se dit victime à la date de la décision attaquée, contrairement à ce que fait valoir le ministre de l'intérieur en défense qui, par ailleurs ne renverse pas une telle présomption. Dans ces conditions, elle est fondée à soutenir que, s'agissant de telles agressions de harcèlement, tant sexuel d'abord que moral ensuite, l'administration a, en ne lui accordant aucune protection, méconnu les dispositions visées de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 » (CAA, 15 janvier 2019, n° 17MA00578<sup>8</sup>).

Souvent, l'administration soutient, pour refuser l'octroi de la protection fonctionnelle, que les faits dénoncés par les agents ne sont pas établis alors même qu'elle n'a pas engagé d'enquête administrative pour en vérifier la réalité. La cour administrative d'appel de Nantes a annulé le refus d'accorder la protection fonctionnelle opposé par une commune au motif que « *alors même que Mme F n'avait alors produit aucun des messages qui lui avaient été adressés par l'élu en cause, la commune était en mesure de procéder à une enquête interne sérieuse en demandant par écrit à chacune des parties d'apporter des justificatifs à l'appui de ses dires. Dans ces conditions, la commune n'est pas fondée à soutenir qu'à la date de la décision*

---

<sup>7</sup> Article 6 quater A de la loi du 13 juillet 1983 prévoit que « *Les administrations, collectivités et établissements publics mentionnés à l'article 2 mettent en place, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat, un dispositif de signalement qui a pour objet de recueillir les signalements des agents qui s'estiment victimes d'un acte de violence, de discrimination, de harcèlement moral ou sexuel ou d'agissements sexistes 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. Ce dispositif permet également de recueillir les signalements de témoins de tels agissements* ».

<sup>8</sup> Le Défenseur avait produit des observations devant la cour (décision n° 2018-294 du 29 novembre 2018).

*contestée elle ne disposait pas d'éléments de preuve suffisants pour accorder le bénéfice de la protection fonctionnelle à Mme F » (CAA, 10 janvier 2020, n° 19NT01470).*

### Un droit trop souvent soumis à l'engagement d'une procédure pénale

Le Défenseur des droits a constaté que l'administration incitait fortement les agents à engager une procédure pénale alors qu'aucune disposition ne subordonne le bénéfice de la protection fonctionnelle à une telle démarche, ainsi que le rappelait déjà la circulaire du 5 mai 2008 relative à la protection fonctionnelle, qui précisait que la mise en œuvre de la protection fonctionnelle accordée à l'agent « ouvre à ce dernier le droit d'obtenir directement auprès d'elle le paiement des sommes couvrant la réparation du préjudice du fait des attaques, avant même que l'agent ait engagé une action contentieuse contre l'auteur de l'attaque et qu'il ait ou non l'intention d'engager une telle action ».

La protection fonctionnelle n'a pas pour unique objectif d'accompagner les victimes dans le cadre d'une procédure pénale mais de leur accorder toute mesure de protection utile. Les victimes ne souhaitant pas engager une procédure pénale ne peuvent se voir privées de leur droit pour ce motif. Les réclamantes qui ont saisi le Défenseur des droits ont exprimé leur volonté d'être rapidement protégées par leur employeur, ce que ne permet pas le seul engagement d'une procédure pénale. Certaines ont aussi exprimé leur refus d'engager une procédure pénale, ce qui doit être entendu.

### Un droit trop souvent limité à l'assistance juridique

Cette insistance sur la procédure pénale révèle une appréhension de la protection fonctionnelle sous le seul angle de l'assistance juridique. Or la protection fonctionnelle recouvre d'autres obligations pour l'administration.

Ainsi que le rappelle la circulaire du 9 mars 2018 « *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 ».*

En pratique, l'examen des réclamations montre que l'administration s'en tient pour l'essentiel à assurer son obligation d'assistance juridique, celle-ci étant, de surcroît, limitée aux frais liés à la seule procédure pénale engagée par l'agent contre l'auteur des violences sexuelles. En effet, l'administration refuse systématiquement d'octroyer une assistance juridique à l'agent qui décide d'engager une procédure indemnitaire devant les juridictions administratives afin d'obtenir la réparation des préjudices résultant du harcèlement sexuel qu'il ou elle a subi sur son lieu travail.

Ainsi que l'a rappelé le rapporteur public dans ses conclusions concernant l'affaire Commune de Hœnheim (CE, n° 308974, 12 mars 2010), « *la circonstance invoquée par la commune, qu'en cas de harcèlement moral, l'agent puisse rechercher la responsabilité pour faute de la personne publique employeur, n'exclut donc pas ces agissements du champ de la protection fonctionnelle, mais permet au contraire d'obtenir le soutien de sa collectivité dans ces démarches. C'est d'ailleurs tout le sens de la jurisprudence existante, qui vise à permettre l'éventuel soutien de l'agent contre sa propre collectivité publique ou certains de ses agents* » (CE, 12 mars 2010, n° 308974).

Le principe de la réparation intégrale des préjudices subis par les victimes implique par ailleurs que l'administration indemnise les pertes matérielles et tous les préjudices subis par l'agent - à l'exception de ceux déjà indemnisés le cas échéant par l'auteur des faits dans le cadre d'une procédure devant le juge civil. Or certains préjudices sont insuffisamment pris en compte, tels que, par exemple, le retard dans le déroulement de la carrière lié à des congés consécutifs au harcèlement subi. Ainsi, dans sa décision n° 2020-095 du 20 avril 2020, le Défenseur des droits a considéré que « 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 a confirmé aux agents du Défenseur des droits lors de son audition ».

Constatant que le droit à la protection fonctionnelle était entendu de manière trop restrictive, le Défenseur des droits a adressé en 2018 une recommandation générale au Premier ministre lui demandant d'engager une étude sur son effectivité (décision n° 2018-309 du 27 décembre 2018). À ce jour, le Premier ministre n'a pas donné suite à cette recommandation.

Le Défenseur des droits déplore que les réclamantes soient contraintes de saisir le juge administratif pour obtenir leur protection fonctionnelle. En effet, le délai de la procédure contentieuse conduit à limiter sérieusement la portée de ce droit qui, s'il est reconnu par le juge, ne permettra pas de protéger rapidement la victime.

### La protection de la victime : une priorité à renforcer

Le Défenseur des droits a pu constater, dans plusieurs dossiers, que l'administration n'a pas pris les mesures appropriées pour permettre à l'agent d'exercer ses fonctions dans des conditions sécurisées après son signalement. Or, le fait de continuer à exercer ses fonctions avec l'agent ou les agents mis en cause peut rendre l'environnement de travail hostile, voire rendre impossible pour l'agent la poursuite du travail.

En effet, dans la plupart des dossiers traités par le Défenseur des droits, l'inertie de l'administration a conduit à une dégradation de l'état de santé des réclamantes, déjà fragilisées par le harcèlement sexuel. Placées en congé pour maladie en raison des faits de harcèlement sexuel, elles ne peuvent reprendre leurs fonctions avant de longs mois ou en sont empêchées par l'absence de mesures de protection de la part de leur administration.

Pour certaines d'entre elles, l'administration a mis fin à leur engagement dans des conditions que le Défenseur des droits a considéré comme des mesures de représailles (décisions n° 2019-212 du 5 septembre 2019 et n° 2019-290 du 29 novembre 2019).

Le Défenseur des droits constate que le seul dossier dans lequel la réclamante, après avoir dénoncé les faits de harcèlement sexuel, n'a pas été placée en congé maladie, est un dossier où la hiérarchie a pris immédiatement des mesures de protection et de soutien, en déclenchant une enquête administrative et en suspendant le mis en cause (décision n° 2020-063 du 9 mars 2020). L'administration a également accompagné l'intéressée au commissariat pour porter plainte.

### Les mesures à prendre dès l'enquête

Il est primordial que l'employeur public permette à l'agent qui a dénoncé les faits de ne pas côtoyer la ou les personnes qu'elle a dénoncées, et ce dès le stade de l'enquête.

**La suspension des fonctions** de l'agent mis en cause est vivement recommandée tant par le Défenseur des droits que dans les guides ou instructions de l'État (fiches réflexes et circulaire du 9 mars 2018), d'autant que le harceleur présumé est susceptible de s'en prendre à d'autres victimes : la suspension constitue donc un régime bien plus protecteur pour les personnels dans leur ensemble que le changement d'affectation. Cette mesure provisoire est prévue par l'article 30 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 : « *En cas de faute grave commise par un fonctionnaire, qu'il s'agisse d'un manquement à ses obligations professionnelles ou d'une infraction de droit commun, l'auteur de cette faute peut être suspendu par l'autorité ayant pouvoir disciplinaire qui saisit, sans délai, le conseil de discipline./ Le fonctionnaire suspendu conserve son traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement et les prestations familiales obligatoires. Sa situation doit être définitivement réglée dans le délai de quatre mois* ».

La jurisprudence prévoit que, « *pour prononcer une suspension qui écarte l'intéressé de toute activité, l'administration ne peut, en conséquence, légalement se fonder que sur des griefs ayant un caractère de vraisemblance suffisant, tirés soit des constatations faites par le juge judiciaire, soit de ses propres informations, et permettant de penser que l'intéressé avait commis une faute grave* » (CE, n° 312719, 5 mars 2008), ce qui n'implique nullement que les faits soient établis à ce stade.

Le Défenseur des droits estime que l'administration devrait y avoir plus souvent recours en complément de l'enquête administrative ou pénale dès lors que c'est une mesure à même d'éviter l'aggravation des préjudices tout en ayant un caractère conservatoire qui n'implique pas de présomption de culpabilité. Si à l'expiration d'un délai de quatre mois, aucune décision n'a été prise par l'autorité ayant le pouvoir disciplinaire, le fonctionnaire qui ne fait pas l'objet de poursuites pénales est rétabli dans ses fonctions.

### Les mesures à prendre lorsque les faits sont établis

Une fois les faits établis et la sanction, le cas échéant, prise, le Défenseur des droits constate que l'administration est plus encline à déplacer la victime que l'auteur des faits, au motif que la mutation de ce dernier pourrait être interprétée par les tribunaux administratifs comme une sanction déguisée et encourir une annulation pour ce motif. Or la sanction disciplinaire déguisée n'est caractérisée que s'il est établi que l'administration a eu l'intention de sanctionner l'agent et que la décision a porté atteinte à sa situation professionnelle, notamment une diminution de ses responsabilités ou de sa rémunération (CE Section, 9 juin 1978, *Spire*). Dès lors que la mutation poursuit l'objectif de maintenir le bon fonctionnement du service, le fait de muter l'agent mis en cause en application de l'article 60 de la loi du 13 juillet 1983

constitue une mesure d'ordre intérieure insusceptible de recours. En outre, contraindre la victime à quitter son service peut constituer une mesure de représailles prohibée par l'article 6 ter, alinéa 2, de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 et l'article 3 de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008.

Le Défenseur des droits a été conduit à préconiser une mutation dans l'intérêt du service dans un dossier, où le harceleur, condamné pour harcèlement sexuel et sanctionné disciplinairement, continuait d'exercer ses fonctions au sein du même commissariat que la réclamante victime de ces agissements : *« Dans ces conditions, le fait que Mme A puisse croiser M. X au sein du commissariat de B risquerait de compromettre davantage son état de santé. À ce jour, l'administration n'a proposé aucune solution à Mme A 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. X. Il a donc recommandé à l'administration d'assurer à la réclamante les conditions d'une reprise de ses fonctions dans un contexte sécurisé. »* (Décision n° 2020-095 du 20 avril 2020).

A l'inverse, l'agent victime de faits de harcèlement sexuel peut émettre le souhait de changer d'affectation, estimant que son maintien dans le service, même hors de la présence de l'auteur des faits, serait trop difficile à supporter.

Les situations pouvant être très différentes, il importe que l'employeur soit à l'écoute des victimes pour les aider à réintégrer dans les meilleures conditions possibles – et dans les délais les plus brefs – un environnement de travail apaisé.

### La dégradation de l'état de santé de l'agent : une réalité à prendre en compte

L'agent public victime de harcèlement sexuel se retrouve souvent, du fait de ces agissements, dans l'incapacité de reprendre ses fonctions et est donc amené à faire une demande de reconnaissance de l'imputabilité au service de sa maladie. La notion de maladie imputable au service a été précisée par le Conseil d'Etat dans un arrêt du 13 mars 2019 (n° 407795) : *« Une maladie contractée par un fonctionnaire, ou son aggravation, doit être regardée comme imputable au service si elle présente un lien direct avec l'exercice des fonctions ou avec des conditions de travail de nature à susciter le développement de la maladie en cause, sauf à ce qu'un fait personnel de l'agent ou toute autre circonstance particulière conduisent à détacher la survenance ou l'aggravation de la maladie du service »*<sup>9</sup>.

Si l'accident ou la maladie à l'origine du congé maladie peut être rattaché au service, l'agent est placé en congé pour invalidité temporaire imputable au service<sup>10</sup> et continue à percevoir son plein traitement durant toute la durée de ce congé. En outre, il peut bénéficier du remboursement des honoraires médicaux et des frais directement entraînés par la maladie ou l'accident.

---

<sup>9</sup> À cet égard, il importe de souligner que l'état dépressif est considéré par le juge administratif comme « une maladie professionnelle en l'absence de prédisposition ou de manifestation pathologique décelée antérieurement chez le fonctionnaire » (CE, 14 juin 1995, n° 143428), ce qui n'est pas toujours admis par les employeurs.

<sup>10</sup> Ce dispositif, désormais prévu par l'article 21 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, a été créé par l'article 10 de l'ordonnance n° 2017-53 du 19 janvier 2017 portant diverses dispositions relatives au compte personnel d'activité, à la formation et à la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique et a succédé au dispositif préexistant qui était fixé, pour les fonctionnaires d'Etat, par l'article 34 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.

La demande de reconnaissance de l'imputabilité au service, qui émane de l'agent, est instruite par l'employeur qui peut solliciter l'avis de la commission de réforme, sans y être tenu lorsque l'affection figure sur les tableaux de maladies professionnelles mentionnés aux articles L. 461-1 et suivants du code de la sécurité sociale et figurant à l'annexe II du code de la sécurité sociale. Dès lors que la saisine est facultative, le Défenseur des droits ne peut qu'inviter l'administration à reconnaître directement l'imputabilité de la maladie liée aux faits de harcèlements subis par l'agent, ce qui lui évite une procédure longue et complexe, d'autant que l'agent peut se retrouver placé à demi-traitement durant cette instruction<sup>11</sup>. A titre d'exemple le Défenseur des droits a constaté, dans le cadre de l'instruction d'une réclamation individuelle, que l'administration avait mis 17 mois à répondre à la demande de son agent, alors même que les faits de harcèlement sexuel étaient établis et que l'auteur des faits avait déjà été sanctionné disciplinairement et condamné pénalement (Décision n° 2020-095 du 20 avril 2020).

Même lorsque la commission de réforme a rendu un avis favorable à la reconnaissance de l'imputabilité au service de la maladie, le Défenseur des droits a pu constater la réticence de l'employeur à suivre cet avis dès lors que la maladie est consécutive à un harcèlement.

**Le Défenseur des droits recommande aux ministères concernés de prendre une circulaire invitant leurs services à suivre l'avis de la commission de réforme dès lors que la dégradation de l'état de santé de l'agent est liée à une situation de harcèlement.**

### **3/ Établir les faits**

Le décret n° 2020-256 relatif au dispositif de signalement des actes de violence, de discrimination, de harcèlement et d'agissements sexistes dans la fonction publique indique que le traitement des faits signalés est assuré « *notamment par la réalisation d'une enquête administrative* » (article 1<sup>er</sup>, 3°).

#### **Diligenter une enquête administrative approfondie dans des délais brefs**

Le Défenseur des droits souhaite insister sur la nécessité de diligenter une enquête administrative dès que les faits de harcèlement sexuel sont signalés.

En dépit de l'obligation de sécurité qui pèse sur l'employeur en matière de protection de la santé de ses agents qui devrait donc logiquement le conduire à réaliser une enquête administrative pour établir la matérialité des faits de harcèlement dénoncés, le Défenseur des droits relève qu'il arrive régulièrement que le signalement des faits de harcèlement n'entraîne aucune enquête administrative, pour des motifs divers :

- le supérieur hiérarchique, bien qu'alerté des faits de harcèlement sexuel par son agent, n'a pas jugé bon de les signaler au chef de service qui est pourtant l'autorité administrative compétente chargée de veiller à la protection de la santé des agents placés sous son autorité. Alors que ce cas est assez fréquent, les supérieurs hiérarchiques sont très rarement sanctionnés ;

---

<sup>11</sup> A l'exception des fonctionnaires de la police nationale qui bénéficient d'un maintien de l'intégralité du traitement pendant toute la durée du congé de maladie ordinaire.

- l'agent a porté plainte et l'administration estime que l'enquête administrative n'est pas opportune. Il y a là une méconnaissance ou un refus de prendre en compte le principe de l'indépendance des procédures disciplinaires, administratives et pénales, lequel doit conduire au contraire l'administration à agir avec diligence et sans attendre les résultats de l'enquête pénale ;

- le responsable de service a banalisé les faits de harcèlement sexuel qui lui ont été rapportés, considérant que les agissements relevaient de la plaisanterie « *graveleuse* », de la vie privée de ses agents (motif retenu lorsque les agents ont pu avoir une relation amoureuse), etc. Ici, l'administration ne prend pas en compte les effets des agissements à connotation sexuelle sur l'agent (atteinte à sa dignité) et son environnement de travail (création d'un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant). Il est encore fait mention, trop souvent dans les explications données au Défenseur des droits, de l'absence d'intention de nuire de la part de l'auteur des faits.

**Pour le Défenseur des droits l'enquête administrative est nécessaire pour établir la matérialité des faits et déterminer s'ils sont ou non constitutifs de harcèlement sexuel. Par ailleurs, l'enquête peut mettre en évidence la responsabilité de l'ensemble des agents et de l'encadrement voire les dysfonctionnements d'un service et permettre à l'administration de prendre les mesures appropriées et ciblées pour éviter la réitération de ces comportements et conduire, le cas échéant, à des sanctions.**

Dans plusieurs dossiers instruits par le Défenseur des droits, il est apparu que l'agent mis en cause par les réclamantes était connu pour son comportement à connotation sexuelle et sexiste, et qu'aucune enquête administrative n'avait été diligentée. Faute pour l'administration d'avoir vérifié les faits, aucune mesure appropriée n'a été mise en place pour éviter leur réitération.

Ainsi, dans la décision n° 2020-095, le Défenseur des droits a constaté que le comportement sexiste d'un agent à l'égard des femmes était connu. En effet, l'enquête de l'IGPN avait montré qu'il « *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, ce que le tribunal correctionnel avait relevé en jugeant que « *le prévenu [M. X] 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 A, 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, X a pu à certains moments se sentir conforté dans son attitude par une administration et une hiérarchie complaisante ou soucieuse d'éviter tout scandale* ». Dans ces circonstances, comme dans de nombreux autres cas, la réalisation d'une enquête administrative aurait abouti à des mesures, incluant le cas échéant des sanctions, rendant impossible le renouvellement de ce type d'agissement auprès d'autres agentes.

Le Défenseur des droits a donc été amené à systématiser dans ses recommandations la nécessité d'engager, dans les délais les plus brefs, une enquête interne ainsi qu'elle est désormais explicitement prévue par le décret n° 2020-256 précité.

Cette enquête doit notamment permettre d'entendre toutes les personnes dont l'audition est utile, notamment les collègues, la hiérarchie, les représentants du personnel et le médecin de prévention. Ces auditions peuvent permettre de s'assurer qu'il n'y a pas d'autres victimes et

révéler les défaillances de la hiérarchie. Dans la décision n° 2019-212 du 5 septembre 2019, le Défenseur des droits a constaté que les encadrants de proximité n'avaient pas été auditionnés alors que Mme A avait indiqué, lors de son entretien avec les membres de la cellule mixité, que certains d'entre eux avaient été témoins des faits de harcèlement sexuel et que l'un d'entre eux avait encouragé l'auteur des faits dans ces comportements. Leur audition aurait pourtant permis de mettre en évidence la responsabilité de la hiérarchie dans la répétition des faits subis par la réclamante et dans la dégradation de son état de santé et, le cas échéant, de mettre en œuvre son pouvoir de sanction.

### Les principes qui doivent guider la réalisation d'une enquête administrative

L'examen des réclamations par le Défenseur des droits montre que les enquêtes internes, lorsqu'elles sont mises en œuvre, présentent des failles qui peuvent rendre contestables leurs conclusions.

#### La compétence de l'enquêteur

La désignation d'un enquêteur insuffisamment formé aux problématiques du harcèlement sexuel peut aboutir à ce que les spécificités juridiques de ce dernier soient méconnues, qu'il s'agisse de la définition même du harcèlement sexuel ou de l'aménagement de la charge de la preuve. Bien que ce régime n'ait aucune incidence sur l'établissement des faits, sa connaissance permet néanmoins à l'employeur de s'affranchir de l'exigence de l'intention, laquelle n'est nécessaire que pour caractériser une infraction pénale.

Dans sa décision n° 2020-095 du 20 avril 2020, le Défenseur des droits a ainsi relevé, à l'instar de l'IGPN, que l'enquête interne soulevait des difficultés liées à l'insuffisance de formation de l'enquêtrice et à ses liens avec le service où se trouvaient affectés la victime, Mme A, et M. T, l'auteur des faits. Dans son rapport du 3 janvier 2018, l'IGPN a constaté que la personne en charge de l'enquête n'avait pas été suffisamment formée à cet exercice et qu'elle n'avait pas analysé les faits reprochés à M. T au regard de ses obligations professionnelles et déontologiques. L'enquêtrice 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. Cette formation insuffisante l'a conduite, en l'absence d'intentionnalité, à conclure que le harcèlement sexuel n'était pas caractérisé, quand bien même les propos et comportements à connotation sexuelle étaient confirmés par l'ensemble des collègues de la réclamante entendus.

**La formation de l'enquêteur est un enjeu important pour la qualification des faits. Une mauvaise qualification des faits peut conduire à leur banalisation et amener l'administration à ne pas prendre toutes les mesures appropriées pour protéger la victime.**

#### L'impartialité de l'enquêteur

Le Défenseur des droits a pu constater que les enquêteurs retenus ne présentaient pas toujours les garanties d'impartialité requises. Dans sa décision n° 2020-095 du 20 avril 2020, il a relevé que la responsable de l'enquête administrative, interrogée par l'IGPN sur ses liens professionnels avec M. X, avait confirmé qu'elle travaillait avec lui depuis plusieurs années,



qu'elle le tutoyait et qu'« [elle] lui faisai[t] 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.

**Le Défenseur des droits a recommandé à l'administration de s'assurer que les enquêteurs présentent les garanties d'impartialité requises. A cet égard, il demande aux employeurs publics de faire appel à une personne qualifiée extérieure au service ou à une cellule d'enquête indépendante de la ligne hiérarchique pour la réalisation des enquêtes portant sur les situations de harcèlement sexuel.**

A ce jour, seul le ministère des Armées a mis en place une cellule indépendante de la hiérarchie compétente notamment pour enquêter sur les faits de harcèlement sexuel, la cellule Thémis. Néanmoins, dans les réclamations reçues par le Défenseur des droits, il apparaît que la cellule n'est pas intervenue.

#### **4/ Sanctionner avec une Tolérance Zéro**

Outre les sanctions civiles et pénales, l'agent auteur de faits de harcèlement sexuel s'expose à une sanction disciplinaire. L'article 6 *ter* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 dispose qu'« *Est passible d'une sanction disciplinaire tout agent ayant procédé ou enjoint de procéder aux faits de harcèlement sexuel* ».

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* »<sup>12</sup>. Cependant, les réclamations instruites par le Défenseur des droits montrent que les administrations hésitent à utiliser pleinement leur pouvoir disciplinaire.

#### **La nécessité d'une procédure disciplinaire rapide**

L'interaction avec la procédure pénale ne peut justifier que la procédure soit retardée

Le Défenseur des droits constate que l'employeur justifie souvent le retard avec lequel les sanctions sont mises en œuvre par les procédures pénales en cours. Dans l'affaire ayant conduit à la décision n° 2020-063, concernant une adjointe administrative affectée au ministère des Armées, le ministère, interrogé sur le délai pris pour réunir le conseil de discipline a indiqué que « *l'engagement d'une procédure pénale [avait] conduit, en opportunité, et ainsi que cela se produit parfois dans des cas équivalents, à subordonner la décision de réunir le conseil de discipline à l'intervention et à la connaissance par l'administration du jugement ainsi rendu* » (courrier du 19 février 2019). L'argument est d'autant moins recevable que l'enquête de commandement concluait que « *sans préjuger des suites de l'enquête pénale ou se substituer à l'enquête judiciaire pour la qualification des faits reprochés, suffisamment de témoignages ont été recueillis pour considérer que M. Z a contrevenu à ses obligations d'agent public en adoptant un comportement répréhensible, contraire à sa mission, indigne de ses fonctions et*

---

<sup>12</sup> Par comparaison, on constate que le code du travail ne laisse pas de marge de manœuvre aux employeurs quant à la possibilité, ou non, de sanctionner l'auteur des faits de harcèlement sexuel. L'article L. 1153-5 du code du travail dispose ainsi que « L'employeur prend toutes dispositions nécessaires en vue de prévenir les faits de harcèlement sexuel, d'y mettre un terme et de les sanctionner ».

*constitutif de harcèlement sexuel. En conclusion, je demande la mise en retraite d'office de M. Z ».*

La procédure disciplinaire est menée sans préjudice des peines prévues par la loi pénale (article 29 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983). L'indépendance des procédures pénales et disciplinaires signifie que l'employeur peut se prononcer sur l'action disciplinaire sans attendre l'issue d'une procédure pénale éventuellement en cours.

Le délai excessif pris par l'administration pour sanctionner l'agent peut être interprété par les auteurs des faits de harcèlement sexuel comme l'expression d'une certaine tolérance alors que la politique affichée est celle d'une « tolérance Zéro ».

Certes, lorsqu'une procédure pénale aboutit à une condamnation avant le conseil de discipline, elle peut conduire celui-ci, ou l'autorité investie du pouvoir de sanction, à retenir une sanction plus lourde du fait de cette condamnation. Dans un dossier, le ministère de l'Intérieur a ainsi décidé de prendre une sanction disciplinaire plus sévère que celle proposée par le conseil de discipline, à la lumière notamment du jugement rendu par le tribunal correctionnel peu de temps après la réunion du conseil de discipline (décision n° 2020-095 du 20 avril 2020).

Cependant, cette situation rend la sanction administrative tributaire de la décision judiciaire, ce qui est contraire au principe d'indépendance des procédures et peut révéler un refus de la part de l'administration de prendre ses responsabilités alors même que le contrôleur général des armées et l'inspecteur général des armées, dans le rapport de la mission d'enquête sur les cas de harcèlement, agressions et violences sexuelles dans les armées du 4 avril 2014, recommandaient déjà de ne pas attendre la sanction pénale pour sanctionner disciplinairement, dès lors que les faits sont avérés.

**Le Défenseur des droits s'attache à rappeler à l'administration qu'elle se doit d'user de son pouvoir disciplinaire sans attendre l'issue de cette procédure pénale quand celle-ci est en cours.**

Enfin, il importe de rappeler que si le Procureur de la République a classé la plainte pour harcèlement sexuel ou que le juge pénal a statué et relaxé une personne mise en cause pour du harcèlement sexuel, l'employeur peut tout de même sanctionner l'agent. En effet, le classement sans suite ou la relaxe ne signifient pas nécessairement qu'il n'existe aucune preuve, mais que celles-ci se révèlent insuffisantes au regard du droit pénal. Or la preuve de certains faits peut être suffisante pour une sanction disciplinaire dès lors que les comportements en cause sont prohibés par la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983. Surtout, l'absence d'aménagement de la charge de la preuve en matière pénale peut conduire à apprécier certains faits de manière plus sévère.

Le congé maladie du harceleur ne peut pas non plus justifier que la procédure soit retardée

Le Défenseur des droits a aussi constaté que le déclenchement de la procédure disciplinaire pouvait être retardé en raison du placement en congé maladie de l'agent mis en cause (décision n° 2020-063 du 9 mars 2020).

Cependant, si l'inaptitude médicale temporaire empêche qu'une sanction disciplinaire soit exécutée, elle ne fait pas obstacle à l'exercice de l'action disciplinaire (CE, 13 mai 1992, n° 106098). Dès lors, l'employeur est tenu d'engager la procédure disciplinaire, de réunir le conseil de discipline et, le cas échéant, de prononcer une sanction disciplinaire même si l'agent

mis en cause est placé en congé maladie. La sanction éventuellement prononcée produira ses effets à l'issue du congé de l'agent.

## Des sanctions effectives et exemplaires

### Les sanctions doivent être proportionnées et effectives

L'article 45 de la Convention du Conseil de l'Europe du 1<sup>er</sup> 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* ».

Les sanctions dont le Défenseur des droits a connaissance par les réclamations transmises se révèlent souvent très en-deçà de ce qu'il est permis d'attendre, notamment s'agissant de harceleurs qui exercent une autorité hiérarchique sur la victime<sup>13</sup>. Interrogés par le Défenseur des droits, ni le ministère des Armées, ni le ministère de l'Intérieur n'ont du reste souhaité indiquer s'ils avaient sanctionné des agents pour des faits de harcèlement sexuel depuis 2015.

Dans deux situations soumises au Défenseur des droits, le ministère de l'Intérieur a pris la décision d'infliger une sanction de 3<sup>ème</sup> groupe - une exclusion de 12 mois - aux agents responsables de faits de harcèlement sexuel<sup>14</sup>. Néanmoins, ces sanctions ont été assorties d'un sursis important, respectivement 11 et 10 mois. Les auteurs des faits de harcèlement sexuel n'ont donc subi que 1 et 2 mois d'exclusion (décisions n° 2019-290 du 29 novembre 2019 et n° 2020-095 du 20 avril 2020).

De même, dans une autre situation (décision n° 2020-063), le ministère des Armées a prononcé une sanction qui n'a eu aucune conséquence sur la carrière de l'auteur des faits de harcèlement sexuel : ayant attendu plusieurs années après les conclusions de l'enquête interne, l'administration s'est trouvée dans l'impossibilité de prendre une sanction dissuasive dès lors que l'agent avait demandé sa mise en retraite entre temps, rendant de fait inopérante la sanction retenue (un déplacement d'office) ou toute autre sanction raisonnablement envisageable.

### **Le Défenseur des droits demande donc aux employeurs de s'assurer que les sanctions disciplinaires prononcées soient effectives, proportionnées et dissuasives.**

La mise en œuvre de cette recommandation appelle, pour le Défenseur des droits, à une sensibilisation des membres des conseils de discipline, notamment les représentants du personnel. Le Défenseur des droits a constaté que, sur la proposition du conseil de discipline

---

<sup>13</sup> Situation considérée dans le code pénal comme une circonstance aggravante (article 222-33, III).

<sup>14</sup> Pour rappel, les sanctions disciplinaires applicables aux fonctionnaires d'Etat sont classées en 4 groupes, allant de la moins grave à la plus grave. Le 1<sup>er</sup> groupe de sanction comprend l'avertissement, le blâme ou l'exclusion temporaire de fonctions de 1 à 3 jours ; le 2<sup>ème</sup> groupe comprend la radiation du tableau d'avancement, l'abaissement d'échelon, l'exclusion temporaire de fonctions (de 4 à 15 jours) ou le déplacement d'office ; le 3<sup>ème</sup> groupe comprend la rétrogradation ou l'exclusion temporaire (de 16 jours à 2 ans) ; et le 4<sup>ème</sup> groupe comprend la mise à la retraite d'office ou la révocation.

Les sanctions disciplinaires applicables aux militaires sont réparties en 3 groupes. Le 1<sup>er</sup> groupe de sanction comprend l'avertissement, la consigne, la réprimande, le blâme, les arrêts ou le blâme du ministre ; le 2<sup>ème</sup> groupe comprend l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de cinq jours privative de toute rémunération, l'abaissement temporaire d'échelon ou la radiation du tableau d'avancement ; et le 3<sup>ème</sup> groupe comprend le retrait d'emploi (défini par les dispositions de l'article L. 4138-15 du code de la Défense), la radiation des cadres ou la résiliation du contrat.

(commission administrative paritaire siégeant en formation disciplinaire), la sanction disciplinaire n'était parfois pas proportionnée aux faits révélés par l'enquête administrative.

Ainsi, dans le dossier relatif à la décision 2020-095, le conseil de discipline n'avait proposé qu'une exclusion temporaire de fonctions de 15 jours dont 10 avec sursis pour le policier auteur de harcèlement sexuel, ce qui a conduit le ministre de l'Intérieur à retenir une exclusion de douze mois, certes supérieure à celle proposée, mais néanmoins associée à dix mois de sursis.

**Le Défenseur des droits recommande donc aux employeurs publics de mettre en place une formation destinée aux membres des CAP portant sur le cadre juridique en matière de harcèlement sexuel.**

Réprimer l'inertie et la complaisance de la hiérarchie

L'encadrant est un interlocuteur privilégié pour la victime de faits de harcèlement sexuel. Il peut l'entendre et l'orienter vers les professionnels qualifiés pour assurer un accompagnement adapté. Surtout, il a l'obligation de signaler tout fait de harcèlement à l'autorité décisionnaire.

L'encadrant qui aurait couvert les faits en ne les signalant pas à l'autorité décisionnaire peut faire l'objet d'une sanction disciplinaire sur le fondement de l'article 25 de loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 qui exige des chefs de service qu'ils veillent au respect des principes de dignité, d'impartialité, d'intégrité, de probité et de neutralité. En outre, des poursuites pénales peuvent être engagées contre les responsables hiérarchiques pour non-assistance (article 223-6 du code pénal).

Dans une affaire concernant un SDIS, le responsable de l'équipe dont faisait partie la victime, Mme K, et son harceleur, a indiqué au Défenseur des droits avoir entendu des remarques sur la poitrine de Mme K et été informé que des agents regardaient des films pornographiques sur leur lieu de travail. Le responsable d'équipe a également été alerté par deux personnes, dont son adjoint, du mal-être de Mme K. Interrogé sur les raisons pour lesquelles il n'est pas intervenu et n'a pas signalé les faits à sa hiérarchie, il a indiqué qu'il estimait que les faits n'étaient pas suffisamment graves et relevaient de la catégorie des « blagues lourdes ». Il a ajouté que Mme K n'avait pas officiellement sollicité son intervention. Pour le Défenseur des droits, cette inertie met en cause la responsabilité administrative de l'encadrant, ainsi que celle du SDIS (décision n° 2020-079 du 19 mars 2020).

D'une part, le Défenseur des droits considère que le responsable aurait dû intervenir auprès de son équipe pour mettre un terme aux propos obscènes et à la diffusion de films à caractère pornographique dont il reconnaît qu'elle était interdite par le règlement intérieur. Par ailleurs, il n'a pas reçu Mme K alors que son adjoint lui avait signalé son mal-être. D'autre part, il relève de la responsabilité des employeurs, au titre de leur obligation de prévention, de former les managers pour qu'ils apprennent à réagir adéquatement dans de telles situations.

**Afin d'éradiquer définitivement cette tendance, le Défenseur des droits recommande d'engager des poursuites disciplinaires à l'encontre des encadrants ayant manqué à leurs obligations.**

## La prise en compte de la victime dans le cadre de la procédure disciplinaire

Le Défenseur des droits observe que les victimes ne sont pas entendues dans le cadre de la procédure disciplinaire engagée à l'encontre de l'agent mis en cause. **Il considère que l'agent qui s'estime victime de faits de harcèlement sexuel devrait être entendu s'il le souhaite.** Le Défenseur des droits rappelle que l'article 31 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 prévoit désormais qu'un témoin dans une instance disciplinaire peut être assisté par une tierce personne de son choix lorsqu'il s'estime victime de discrimination, d'agissement sexiste, de harcèlement sexuel, moral ou d'inégalité de traitement.

Dans les réclamations individuelles portées à la connaissance du Défenseur des droits, il apparaît également que la victime ignore généralement les suites disciplinaires accordées à son signalement. **C'est pourquoi, le Défenseur des droits recommande aux employeurs publics d'informer systématiquement les victimes de violences sexuelles de l'issue de la procédure disciplinaire.**

\*\*\*

Les dossiers traités par le Défenseur des droits qui concernent les ministères de l'Intérieur et des Armées témoignent dans un certain nombre de cas de banalité des propos et comportements à connotation sexiste ou sexuelle et trop souvent de l'absence de réaction appropriée de la part de la hiérarchie pour sanctionner les faits de harcèlement bien qu'ils soient pour certains clairement établis. Cette absence de réaction fragilise la protection des femmes amenées à dénoncer le harcèlement sexuel, en méconnaissance tant de l'obligation de protection fonctionnelle que de l'obligation de sécurité qui incombent à ces ministères comme à tout employeur public. Surtout, elle conduit à renforcer un sentiment d'impunité pour les agents harceleurs.

La réglementation impose désormais aux employeurs publics de mettre en place un dispositif de signalement et de traitement des actes de violence, de discrimination, de harcèlement moral ou sexuel, et des agissements sexistes<sup>15</sup>. Le Défenseur des droits restera vigilant quant à l'efficacité de ce dispositif car aucune autorité n'a été désignée pour contrôler sa mise en place et assurer une évaluation régulière.

Par les constats qu'il a dressés dans la présente décision et ses recommandations, dont il entend assurer un suivi régulier, le Défenseur des droits souhaite contribuer au développement d'une politique volontariste en faveur de la protection des victimes de harcèlement sexuel.

Claire HÉDON

---

<sup>15</sup> Décret n° 2020-256 du 13 mars 2020.