

Paris, le 4 décembre 2015

Décision du Défenseur des droits MLD-2015-249

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 convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes du 3 septembre 1981 ;

Vu la convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes du 11 mai 2011 ;

Vu la directive n°2000/78 du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de 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 le décret n°95-654 du 9 mai 1995 fixant les dispositions communes applicables aux fonctionnaires actifs des services de la police nationale ;

Saisi par Madame X d'une réclamation portant sur des faits de harcèlement qu'elle estime discriminatoire à raison de son origine et de son appartenance au sexe féminin.

Décide, en vue de régler la situation exposée dans la décision de recommander au ministre de l'Intérieur :

- d'examiner la demande de mutation de Mme X au regard des circonstances graves ou exceptionnelles prévues par l'article 47 du décret n°95-654 du 9 mai 1995 afin qu'elle puisse retrouver rapidement une affectation lui permettant d'exercer ses fonctions dans des conditions sereines ;
- de procéder à une indemnisation en réparation du préjudice qu'elle a subi ;
- d'engager une réflexion sur la mise en place d'une cellule, extérieure à la ligne hiérarchique¹, qui serait chargée de recueillir et de traiter les réclamations des agents portant sur des faits de discrimination, de harcèlement fondé sur le sexe et de harcèlement sexuel ;
- d'assurer une réelle prise en charge des victimes par les services de ressources humaines et l'encadrement supérieur et de proximité au sein des CRS chargées du maintien de l'ordre ;
- de prendre toutes mesures de nature à prévenir au sein des unités de maintien de l'ordre les comportements de harcèlement fondés sur le sexe et de harcèlement sexuel notamment en matière de formation de tous les agents au cadre juridique tel que rappelé dans la présente décision et aux mesures à mettre en place pour remédier aux situations rencontrées (formation initiale et continue). Ces formations devront insister sur l'obligation de signalement, la prise en charge de la victime et les sanctions encourues ;
- d'engager des procédures disciplinaires à l'avenir sans attendre l'issue de la procédure pénale pour les faits de harcèlement fondés sur le sexe (propos sexistes, comportements de nature à porter atteinte à la dignité ou à créer un environnement hostile) et le harcèlement sexuel dès lors qu'ils sont avérés.

Demande à être tenu informé des mesures prises conformément à sa recommandation dans un délai de trois mois à compter de sa notification.

Jacques TOUBON

¹ A l'instar de la cellule *Thémis* mise en place par le ministère de la Défense (décision n°6877/DEF/CAB du 21 juillet 2014)

Recommandations dans le cadre de l'article 25 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011

1. Le Défenseur des droits a été saisi par Madame X, gardien de la paix au sein de la CRS Y depuis le 2 novembre 2010, d'une réclamation portant sur des faits de harcèlement qu'elle estime discriminatoire à raison de son origine et de son appartenance au sexe féminin.

Contexte : l'intégration des femmes dans une profession exclusivement masculine

2. La féminisation de la police nationale est un phénomène récent² - et qui a été soumis jusqu'en 1991 à une politique de quota.
3. Si l'ensemble des corps et métiers s'est progressivement ouvert aux femmes, les compagnies républicaines de sécurité³ (ci-après CRS) spécialisées en maintien de l'ordre n'ont intégré les femmes que récemment puisque la première femme ne sera affectée qu'en 2009.
4. L'année suivante, ce sont huit femmes appartenant à la 221ème promotion, dont Mme X, qui vont être affectées dans des unités de maintien de l'ordre.
5. C'est dans ce contexte que Mme X va intégrer ses fonctions comme gardien de la paix.

Faits et procédure

6. Mme X a rejoint le 2 novembre 2010, la CRS Y de Z dans la 4^{ème} section. Elles sont deux femmes à intégrer cette compagnie, chacune dans une section différente qui est composée exclusivement d'agents masculins.
7. La réclamante se plaint d'avoir fait l'objet de remarques sur son origine et de propos injurieux, notamment de la part de son collègue, M. W, gardien de la paix au sein de la 4^{ème} section. Elle précise qu'il est à l'origine de rumeur selon lesquelles elle aurait « *la haine des français* » et qu'elle aurait affirmé choisir l'Algérie, son pays d'origine en cas de conflit avec la France. M. W l'accusait aussi d'obtenir des privilèges du seul fait d'être une femme.
8. C'est dans ce cadre et après une nouvelle altercation verbale avec M. W en février 2011 que sa hiérarchie aurait pris la décision de la détacher au sein de la 3^{ème} section. Or, dès son arrivée, Mme X indique qu'elle a dû faire face à l'opposition de plusieurs collègues qui considéraient que les femmes n'avaient pas leur place au sein des CRS. De ce fait, ces derniers manifestaient beaucoup de réticence à travailler avec elle.
9. Le 5 septembre 2012, alors qu'elle était en formation, un incident s'est produit avec l'un des collègues du groupe d'agents qui lui était hostile. La réclamante explique que ce collègue, M. A, a simulé, peu avant le début d'un cours et devant plusieurs collègues, une masturbation à proximité immédiate de son visage. La réclamante qui était assise précise qu'elle s'est levée pour le repousser afin qu'il cesse immédiatement ce geste.

²Le premier concours d'officier de police adjoint (équivalent du grade d'inspecteur) a été ouvert aux femmes en 1968

³ Les CRS constituent une direction active de la police nationale. Elles peuvent être employées, soit pour concourir au maintien de l'ordre public et à la protection des personnes et des biens, soit pour assumer des missions de surveillance (CRS autoroutières, CRS montagne) ou de sécurisation, soit pour renforcer les autres services de police dans leurs missions et notamment dans la lutte contre les violences urbaines. Une CRS comprend une section de commandement destinée aux tâches administratives et logistiques et quatre sections de service général, destinées aux missions opérationnelles. Une CRS comprend 4 sections et est composée généralement de la façon suivante : 1 commandant de police, commandant de la CRS, 1 capitaine de police, 2 lieutenants de police, 1 à 4 majors de police, 10 à 20 brigadiers chef de police, 5 à 10 brigadiers de police, 100 à 15 gardiens de la paix.

10. A l'issue du cours, Mme X lui a demandé des explications et que la situation a ensuite dégénéré en insulte puis en rixe. Mme X a rédigé le jour même un « *rapport d'incident* » puis a été convoquée avec M. A pour s'expliquer auprès de son supérieur, M. B. Ce dernier aurait qualifié la simulation de masturbation de « blague graveleuse » et annoncé qu'il solliciterait pour chacun d'eux une sanction identique.
11. Mme X indique avoir eu l'intention de porter plainte car elle s'est sentie agressée et humiliée par ce geste à connotation sexuelle. Elle a renoncé à le faire pensant que son collègue serait sanctionné.
12. Peu après ces faits, Mme X s'est blessée et a été placée en congé maladie jusqu'au 5 août 2013, puis en congé maternité et en congé parental. Ainsi, elle n'a pas repris ses fonctions depuis le 11 septembre 2012.
13. Le 27 mars 2013, ne disposant d'aucune information sur les suites de l'incident avec M. A, Mme X a saisi le ministre de l'intérieur et la ministre chargée des droits des femmes de l'ensemble des faits de harcèlement et de discrimination qu'elle estime avoir subi au sein de la CRS Y.
14. Le 29 mai 2013, le directeur général de la police nationale a demandé à la direction centrale des CRS⁴ de diligenter une enquête administrative.
15. C'est dans ce cadre que quatre de ses supérieurs⁵ ont été entendus par l'inspection technique zonale des CRS E, les 11 et 12 juin 2013.
16. Le 31 juillet 2013, alors que Mme X n'avait pas encore été entendue, son avocate, Me D, a été informée des premières conclusions de l'enquête qui ne permettaient pas de considérer que les faits dénoncés étaient établis.
17. Mme X a été entendue le 18 décembre 2013 et à la suite de son audition, le directeur central des compagnies républicaines de sécurité a demandé un complément d'information.
18. A noter que le complément d'information a également porté sur le comportement d'un agent, M. F, brigadier au sein de la même section que Mme X. Celle-ci a en effet produit des éléments qui laissaient penser que cet agent arborait sur son casque le dessin d'un blason représentant la 12^{ème} panzer division SS.
19. Le 21 février 2014, le chef du bureau des expertises techniques et opérationnelles et des enquêtes disciplinaires de l'inspection technique, le commandant G, a conclu après plusieurs auditions⁶, à l'absence de discrimination et de harcèlement et préconisé la mutation de Mme X dans une autre direction « *en raison des troubles créés au sein de l'unité* ».
20. Seul, le comportement de M. F⁷ a justifié une demande de comparution devant des instances disciplinaires.

⁴ La direction centrale des CRS (DCCRS) est chargée de l'organisation et du contrôle des unités, de la formation du personnel. La DCCRS exerce ses missions sur tout le territoire français à travers 7 directions zonales correspondant aux zones de défense et de sécurité. Elle supervise 61 compagnies (dont une à la disposition permanente du service de protection des hautes personnalités) et 9 CRS autoroutières.

⁵ A savoir : M. H, commandant de la CRS Y de Z, M. B et Mme J, capitaines de police au sein de la CRS Y et M. K, chef de la 3^{ème} section.

⁶ Entre janvier et février 2014 dix-huit agents ont été entendus. Il s'agissait de supérieurs et de collègues cités par Mme X comme témoins ou auteurs des faits de harcèlement et de discrimination.

⁷ Ce dernier a été exclu temporairement de ses fonctions pour une durée de quinze jours par décision du ministre de l'intérieur en date du 20 février 2015.

21. Me D a été informée, par courrier du chef de cabinet du ministre de l'Intérieur en date du 22 août 2014 qu'au terme de l'enquête « *si l'intéressée a parfois rencontré, avec certains collègues, des difficultés d'ordre relationnel, elle partage la responsabilité des incidents évoqués et des propos assez crus qui ont été échangés de part et d'autre. La synthèse de l'enquête administrative réalisée le 21 février 2014 conclut que votre cliente n'a fait l'objet ni d'actes de discrimination, ni d'actes de harcèlement moral* ».
22. Le 14 mars 2015, l'intéressée a demandé le bénéfice de la protection fonctionnelle, en vain.
23. Madame X n'a pas repris ses fonctions depuis septembre 2012 et ne souhaite plus exercer ses fonctions au sein de la CRS Y par crainte de mesures de représailles de la part de collègues dont elle a dénoncé les comportements. Elle pense aussi que sa hiérarchie ne la protégerait pas de ces comportements.

Mesures d'enquête réalisées par le Défenseur des droits

24. Par courrier en date du 28 novembre 2013, le Défenseur des droits a demandé au ministre de l'intérieur de lui fournir les éléments permettant d'éclairer la réclamation de Mme X, notamment les conclusions de l'enquête administrative diligentée par l'inspection technique. Une réponse lui a été apportée le 15 juillet 2014 après plusieurs courriers de relance ainsi qu'une mise en demeure.
25. Le Défenseur des droits a également procédé à plusieurs auditions. Ont été entendus entre les 10 et 17 mars 2015: Messieurs L⁸, brigadier-chef, A⁹, gardien de la paix, H, commandant de la CRS Y, M.G, commandant, chargé de l'enquête administrative ainsi que M, sous-directeur des ressources humaines de la direction centrale des compagnies républicaines de sécurité.
26. Un courrier demandant un complément d'instruction a été adressé le 8 avril 2015 et le ministère de l'Intérieur y a répondu le 4 mai 2015.
27. Enfin, Mme X ayant déposé une plainte des chefs de discrimination et de harcèlement moral le 1er octobre 2014, l'autorisation d'instruire a été sollicitée et accordée par le Procureur près le TGI, le 11 décembre 2014.

Analyse juridique

Sur les faits de harcèlement discriminatoire fondés sur l'origine de Mme X :

28. Ce grief n'est pas corroboré par les éléments recueillis au cours de l'enquête même si l'incident qui s'est produit avec M. W ne permet pas d'exclure totalement la prise en compte de ce critère. De fait, on peut se demander si certains de ses collègues n'ont pas considéré que le fait de posséder une double nationalité pouvait constituer une faute chez les CRS et en tout cas était de nature à faire naître une suspicion de déloyauté envers la France.

Sur les faits de harcèlement discriminatoires à raison du sexe :

29. En vertu de l'article 6 quinquies de la loi n°83-634 portant droits et obligations des fonctionnaires: «*Aucun fonctionnaire ne doit subir les agissements répétés de harcèlement moral qui ont pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte à ses*

⁸ M. L a été entendu car il a attesté par écrit de faits précis dont il a été témoin, notamment les propos sexistes et les comportements de mise à l'écart de la réclamante par des collègues. Il a également visé des propos antisémites de la part de M. F et il a pris des photos du casque sur lequel figurait l'emblème litigieux.

⁹ M. A était l'auteur de la simulation de masturbation et était également visé comme l'un des membres du groupe d'agents qui était hostile à l'arrivée des femmes chez les CRS.

droits et à sa dignité, d'altérer sa santé physique ou mentale ou de compromettre son avenir professionnel ».

30. Il résulte de cette définition que le harcèlement moral ne sanctionne pas spécifiquement les agissements à connotation sexiste ou fondés sur l'appartenance de la victime au sexe féminin.
31. En revanche, lorsqu'un agissement est lié au sexe d'une personne et qu'il a « *pour objet ou pour effet de porter atteinte à sa dignité ou de créer un environnement hostile, dégradant, humiliant ou offensant* », il constitue une discrimination selon l'article 1^{er} de la loi n°2008-496 du 27 mai 2008 portant dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations.
32. Le droit communautaire précise en effet que la discrimination inclut le harcèlement fondé sur le sexe. Selon l'article 2-1 c) de la directive 2006/54 du Conseil du 5 juillet 2006 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes en matière d'emploi et de travail, on entend par **harcèlement** « la situation dans laquelle un comportement non désiré lié au sexe d'une personne survient avec pour objet ou pour effet de porter atteinte à la dignité d'une personne et de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant ».
33. S'agissant du caractère probatoire des faits allégués, le Conseil d'État a considéré que le principe d'aménagement de la charge de la preuve au profit de la personne qui s'estime victime d'une discrimination (CE Perreux, 30 octobre 2009, n°298348) était également applicable aux litiges portant sur des faits de harcèlement. Ainsi, dès lors qu'un agent public présente des faits susceptibles de faire présumer l'existence d'un harcèlement, il incombe à l'administration de produire une argumentation de nature à démontrer que les agissements en cause sont justifiés par des considérations étrangères à tout harcèlement (CE 11 juillet 2011, n°321225).
34. En vertu de l'article 4 de la loi n°2008-496 du 27 mai 2008 « *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* ».
35. Il résulte de l'enquête conduite par le Défenseur des droits que les agissements dénoncés par Mme X semblent pouvoir recevoir la qualification de harcèlement fondé sur le sexe au sens des dispositions précitées.
36. L'analyse des auditions effectuées par l'inspection technique de la direction centrale des CRS révèle, en effet, que plusieurs collègues de la réclamante évoquent des comportements de mise à l'écart dont la réclamante a été l'objet en raison du fait qu'elle est une femme ainsi que des propos sexistes dénigrant les femmes.
37. Monsieur N, gardien de la paix au sein de la 3^{ème} Section précise lors de son audition devant le commandant G : « J'ai constaté une mise à l'écart de cette collègue par certains éléments de l'unité. Ma démarche était simple, les femmes arrivant dans les CRS, j'ai désiré faciliter leur intégration. Concernant le gardien X, je peux vous indiquer qu'elle désirait s'intégrer et s'impliquer dans son métier (...). Les difficultés sont venues dans le temps au sein de sa première section et directement dans la seconde section avec le refus de certains collègues de la saluer, de lui parler durant le service (...). Il y a une minorité de fonctionnaires qui lui ont mené la vie dure (...) ».
38. Monsieur P, gardien de la paix au sein de la 3^{ème} section indique : « (...) parfois, j'ai vu le gardien X tendre la main et essayer un refus. J'ai vu attendre ma collègue pour prendre une caisse alors ».

que d'autres collègues lui passaient devant, je faisais partie de ceux qui portaient avec elle. Jamais elle n'a argué qu'elle était une femme pour éviter une tâche ».

39. M. P ajoute : « J'ai même entendu des commentaires sur les filles avant leur arrivée du genre « les gonzesses n'ont rien à faire en CRS ». Ce n'était pas toujours dit sur le ton de la plaisanterie mais avec conviction (...) il y a un groupe de fonctionnaires qui ne conçoit pas qu'il puisse y avoir des femmes en CRS. En ce sens et étant la seule femme de la ½ compagnie ils se positionnaient contre elle ». Il explique également que le chef de la 3^{ème} section, le major K a réuni les effectifs pour s'expliquer sur « le supposé régime de faveur [qu'il accorderait] au gardien X ».
40. Monsieur Q, brigadier-chef affecté au secrétariat, précise ne pas avoir été témoin direct de propos ou d'agissements mais indique que Mme X ainsi que son chef de section et d'autres fonctionnaires lui ont relaté certaines situations : « il est de notoriété publique que ça s'est mal passé (...). A la quatrième section, je pense qu'il s'agissait de propos sexistes alors qu'à la troisième section, il semblerait que des collègues refusaient de travailler avec elle ou de lui dire bonjour ». A la question posée « considérez-vous que la hiérarchie n'a pas réagi face à la situation ? », M. Q répond « je pense que la situation était difficile à gérer tant pour l'équipe de commandement que pour les deux filles qui ont été parachutées dans notre compagnie. Il y a eu une prise en compte des problèmes par la hiérarchie puisque des réunions ont été organisées et son chef de section direct, le major K a insisté sur les obligations résultant de la vie en société lors d'une réunion de section. Certaines remarques ont été écrites par le major K lors des évaluations individuelles ».
41. Monsieur L¹⁰, brigadier-chef de la 3^{ème} section, auditionné dans le cadre de l'enquête administrative ainsi que par les agents du Défenseur des droits indique avoir entendu des propos selon lesquels, « il fallait rendre la vie impossible aux personnels féminins afin qu'elles partent d'elles-mêmes et que l'administration cesse immédiatement d'en affecter dans les rangs des compagnies ». Il confirme que des collègues refusaient de porter le matériel avec elle, sous des prétextes fallacieux et que certains refusaient ou s'arrangeaient pour ne pas patrouiller avec elle. Il cite également des propos obscènes tenus par un brigadier-chef au moment où ce dernier se trouvait placé dans le dos de la réclamante « heureusement pour toi que je ne bande plus parce que sinon tu aurais passé un mauvais quart d'heure ».
42. Il est intéressant de relever que les agents cités par Mme X comme étant opposés à l'entrée des femmes au sein des CRS, notamment Messieurs R et A, ne contestent pas avoir tenus des propos hostiles à cette intégration. Ainsi, M. A confirme avoir indiqué à Mme X que « les femmes en CRS détruisent l'ambiance de travail existante ».
43. Son chef de section, le major K, a précisé que la réclamante lui avait fait part de « son mal être » et a indiqué avoir réuni les effectifs pour faire le point sur cette situation. Cette explication avec l'équipe, qui aurait eu lieu à l'automne 2011, est également évoquée dans les auditions de Messieurs Q et L. Toutefois, pour ce dernier, cette intervention n'a pas permis d'apaiser les tensions.
44. Enfin, il faut souligner que le rapport moral ¹¹établi par la CRS Y consacre une partie spécifique à la situation vécue par Mme X puisque même si elle n'est pas citée, elle est visée en tant que personnel féminin affecté à la 3^{ème} section.

¹⁰ M. L est le seul à avoir accepté de donner l'identité des auteurs de ces comportements et il n'est pas à exclure que cette attitude lui ait porté préjudice. En tout état de cause, il est intéressant de noter que le commandant G s'est dit inquiet de son suivi actuel au sein de sa compagnie lors de son audition par le Défenseur des droits. Les autres collègues qui ont témoigné des faits précités, ont indiqué au commandant G qu'ils n'avaient pas à donner l'identité des collègues fautifs (M. P) ou qu'il revenait à la hiérarchie de donner ces noms (M. N).

¹¹ Le rapport moral est un document qui est rédigé chaque année par le commandant d'une CRS. Il porte sur la situation des personnels, le fonctionnement de l'unité et les moyens matériels. Ce rapport est ensuite adressé à la

45. Ainsi, dans ce rapport établi au titre de l'année 2011, il est mentionné que « la présence d'un personnel féminin tenant place d'hommes de rang à la 3^{ème} SSSG suscite encore de la distance voire de la réticence de la part de quelques fonctionnaires. Cet élément est à considérer dans l'organisation logistique, tactique et humaine de l'unité, au même titre que les autres. Cette nouvelle évolution imposée par l'administration républicaine et laïque doit être reçue comme le signe d'un modernisme évident et peut comme dans beaucoup d'autres corporations servir notre métier (...). Les CRS ont prouvé par le passé leur capacité à s'adapter aux changements (...) Elles devront également accepter dans une certaine limite numérique, le personnel féminin au sein des unités ».
46. Au regard de l'ensemble des éléments qui viennent d'être rappelés, il ne peut être utilement contesté que les agissements dénoncés par la réclamante ont un lien avec le fait qu'elle soit une femme. La préconisation formulée par le commandant de police, S, dans son rapport établi le 14 juin 2013, à savoir : « *il importe que le commandement sensibilise davantage les fonctionnaires lors de l'affectation de personnels féminins* »¹² renforce cette présomption et confirme que la situation vécue par Mme X va bien au-delà d'un simple conflit entre collègues.
47. Pourtant, l'enquête administrative n'a pas pris en compte le contexte défavorable dans lequel Mme X a été amenée à exercer ses fonctions et a banalisé la situation vécue par celle-ci sans jamais chercher à vérifier si, pris dans leur ensemble les agissements dénoncés par Mme X étaient justifiés par des considérations objectives étrangères à toute discrimination.
48. Ainsi, le responsable de l'enquête administrative qui était pourtant en possession du rapport moral précité, n'a posé aucune question à son rédacteur, M. T, sur les motifs pour lesquels ce dernier avait utilisé les termes de « *distance* » et de « *réticence* » ni sur la nature des comportements qui auraient contribué à créer ce climat. La seule interrogation a porté sur la manière dont ce rapport avait été communiqué à la réclamante.
49. De même, on peut s'interroger sur les raisons qui ont justifié de ne pas entendre le témoignage de Mme V, qui a été affectée au même moment que l'intéressée au sein de la CRS Y. M. G, a indiqué au Défenseur des droits ne pas avoir jugé utile de l'entendre mais il a ajouté : « *avec le recul, je pense que cela aurait dû être fait* ».
50. Également interrogé sur la situation de Mme V au sein de la CRS Y, le commandant H a indiqué qu'elle allait être mutée à Marseille à titre dérogatoire sans mentionner qu'une enquête administrative avait été diligentée pour les mêmes motifs que ceux évoqués par la réclamante, à savoir des faits de harcèlement discriminatoire fondés sur le sexe. M. H ne pouvait l'ignorer puisqu'il avait rédigé un rapport sur la demande de mutation dérogatoire sollicitée par Mme V.
51. De fait, il s'avère que Mme V a déposé deux demandes de mutation, à titre dérogatoire « *pour raison de santé et autres circonstances graves ou exceptionnelles* » l'une, le 1^{er} février 2013 et la seconde, le 3 février 2014, soit au cours de la même période pendant laquelle le ministère de l'intérieur a été également saisi des faits de harcèlement discriminatoire allégués par la réclamante. Dans les demandes de mutation, Mme V se plaint de faire l'objet de brimades et remarques désobligeantes de ses collègues en lien avec son appartenance au sexe féminin : « *ces derniers [lui] font continuellement part de leur mécontentement de voir évoluer au sein des compagnies républicaines de sécurité la gente féminine* ». Dans sa demande du 3 février 2014, elle écrit qu'elle ne peut plus travailler dans des conditions qui portent « *atteinte à sa*

direction centrale des CRS. La partie précitée du rapport 2011 figure dans la partie situation des personnels - « *état d'esprit* ».

¹² Interrogé par les agents du Défenseur des droits sur les suites données à cette préconisation, M. H nous a indiqué ne pas avoir eu connaissance de cette recommandation, pas plus que des conclusions de l'enquête administrative, celles du 14 juin 2013 comme celles du 21 février 2014.

probité et à sa dignité alors que certains enfreignent les règles les plus élémentaires de la déontologie, tout cela en relation en relation avec [sa] condition féminine (...) ».

52. Ces derniers éléments concernant la situation de Mme V n'ont été communiqués au Défenseur des droits que le 4 mai 2015, en réponse à une demande de complément d'information. Au regard de la connexité de ces affaires, il y a matière à s'interroger sur le fait que l'enquête administrative ne fasse aucun rapprochement de ces situations.

Sur le geste à connotation sexuelle: la simulation de masturbation

53. Les comportements sexistes peuvent aussi le cas échéant être sanctionnés au titre du harcèlement sexuel dont une nouvelle définition est intervenue après la décision du Conseil constitutionnel n°2012-240 du 4 mai 2012.

54. C'est ainsi que la loi du 6 août 2012 a modifié la définition du harcèlement sexuel qui figurait dans la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 (article 6 ter), le code du travail (L.1153-2) et le code pénal (article 222-33-I-II).

55. Le nouvel article 6 ter est libellé comme suit : « *Aucun fonctionnaire ne doit subir les faits :*

56. *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 ;*

57. *Sont 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. »*

58. Cette nouvelle rédaction est non seulement plus précise mais permet de sanctionner d'autres comportements que les seuls comportements visant à obtenir des « faveurs » sexuelles. Ainsi que le rappelle la circulaire de la Garde des sceaux en date du 7 août 2012 (n° crim 2012-15/E8), **un agissement à connotation sexuelle n'implique pas qu'il ait un caractère explicitement et directement sexuel.**

59. Par ailleurs, selon l'article 1er de la loi n°2008-496 du 27 mai 2008 la discrimination inclut également « (...) tout agissement à connotation sexuelle subi par une personne ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à sa dignité ou de créer un environnement hostile, dégradant, humiliant ou offensant ».

60. Il faut rapprocher cette définition de celle retenue par l'article 2-1 d) de la directive 2006/54 **du Conseil du 5 juillet 2006 précitée** qui précise que le **harcèlement sexuel** s'entend de « *la situation dans laquelle un comportement non désiré à connotation sexuelle, s'exprimant physiquement, verbalement ou non verbalement, survient avec pour objet ou pour effet de porter atteinte à la dignité d'une personne et, en particulier, de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant* ».

61. **Tout comme le harcèlement lié au sexe d'une personne, le harcèlement sexuel constitue également une discrimination.**

62. Coexistent désormais en droit interne, **trois définitions du harcèlement sexuel**. Celle visée à l'article 1^{er} de de la loi n°2008-496 du 27 mai 2008 est plus large que celles de l'article 6 ter de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 en ce qu'elle n'implique pas que les agissements soient répétés (a) et ne requiert aucune pression grave sur la victime (b).

63. On peut enfin rappeler que le Conseil d'État¹³ a considéré que sont constitutifs de harcèlement sexuels et, comme tels, passibles d'une sanction disciplinaire « *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* » (CE, 15 janvier 2014, La poste SA c/MB, n°362495).
64. Dans sa réclamation, Mme X s'est plaint de la simulation de masturbation qui s'est déroulée le 5 septembre 2012. Dans le rapport qu'elle a rédigé le jour des faits à l'attention de son commandant, M. H, voici ce qu'elle décrit : « *Ce jour lors de l'instruction NRBC dans la salle polyvalente, le gardien de la paix A après un échange verbal concernant une hypothétique trace blanche au coin de son œil s'est mis brusquement à simuler un acte de masturbation à proximité immédiate et à hauteur de mon visage alors que j'étais assise et lui debout (...)* ». Ce geste n'est pas contesté par M. A mais ce dernier explique qu'il s'agissait d'une plaisanterie. Mme X explique qu'elle a ensuite croisé M. A dans la cour et lui a demandé de ne plus recommencer ce type d'agissement. La situation a dégénéré en insultes puis en rixe¹⁴.
65. Pour mémoire, le commandant de la CRS Y, M. H, a été informé de l'ensemble de ces faits ainsi que la direction zonale des CRS E mais aucune sanction disciplinaire n'a été prononcée.
66. Pour le responsable de l'enquête, M. G, le seul fait retenu comme fautif est la rixe car elle est jugée « *contraire aux valeurs de la formation* »¹⁵. Quant au geste à connotation sexuelle dont se plaint Mme X, l'enquête administrative considère que cette simulation de masturbation répond à une remarque à connotation sexuelle de Mme X.
67. Il apparaît que la description de l'incident donnée par M. A et par ses collègues a été modifiée entre le 5 septembre 2012 et les auditions réalisées dans le cadre de l'enquête administrative.
68. Ainsi, dans le rapport établi le jour des faits, M. A explique « *ce jour, en salle de cours le gardien de la paix X me fait remarquer que j'ai une tache blanche sur mon **visage*** » alors que, lors de son audition, il a rapporté que la remarque portait sur le **coin de sa lèvre**. Ainsi, à l'origine, ni M. A, ni ses collègues ne témoignent d'une remarque à caractère sexuel qui aurait été formulée par la réclamante pour expliquer le geste de M. A. Pourtant, lors de leurs auditions, les témoins de M. A reprennent la seconde formulation et tous soulignent désormais que Mme X a provoqué cette simulation en raison de sa remarque. Ainsi, pour M. H, le commandant de la CRS Y : « *il en ressort que l'évènement relaté, simulation d'une masturbation, faisait suite à une réflexion à caractère sexuel de Mme X (...)* ».
69. Au cours de son audition par le Défenseur des droits, M. G reconnaît qu'il existe une différence dans la présentation des faits et que ce changement n'est sans doute pas anodin. S'agissant du geste de M. A, il indique que cette simulation « *était inadmissible et à connotation sexuelle* ».

¹³ A noter que les faits examinés par le Conseil d'État l'ont été à la lumière de l'article 6 ter de la loi du 13 juillet 1983 dans sa version antérieure à celle de la loi du 6 août 2012. Ce faisant, le Conseil d'État s'inspire des éléments introduits depuis cette date à l'article 6 ter.

¹⁴ Mme X indique qu'elle l'a insulté et qu'il s'est précipité sur elle et l'a poussé violemment contre un mur. M. A explique, quant à lui, qu'il l'a « *agrippé par le col de sa veste pour éviter de prendre des coups* ». Ces faits ne ressortent pas de la compétence du Défenseur des droits.

¹⁵ Dans ses conclusions, M. G estime que les deux agents auraient dû être faire l'objet d'une sanction du 1^{er} groupe mais compte tenu de l'ancienneté des faits, il estime que toute « *action disciplinaire est superfétatoire* ».

70. En tout état de cause, pour le Défenseur des droits, il apparaît que le comportement de M. A, qui n'est pas contesté, a porté atteinte à la dignité de Mme X.
71. Pris isolément, ce geste relève du harcèlement sexuel au sens de l'article 2 de la directive précitée et constitue une discrimination au regard de l'article 1er de la loi n°2008-496 du 27 mai 2008 qui précise que la discrimination inclut également « (...) tout agissement à connotation sexuelle subi par une personne ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à sa dignité ou de créer un environnement hostile, dégradant, humiliant ou offensant ».
72. Ce geste ajouté aux propos sexistes et à la mise à l'écart constituent des faits de harcèlement fondés sur le sexe qui peuvent être qualifiés de discrimination au sens de l'article 1^{er} de la loi du 27 mai 2008 précitée.

Sur l'ambiance de sexisme au sein des CRS

73. La réclamation de Mme X se situe dans un cadre professionnel particulier et l'enquête révèle qu'elle a dû faire face à des résistances importantes compte tenu de l'univers masculin dans lequel elle a été amenée à travailler. Plusieurs études¹⁶ montrent que le sexisme est la première difficulté à laquelle les femmes sont confrontées lorsqu'elles exercent un « *métier d'homme* » où les préjugés et les rapports sociaux semblent plus particulièrement figés.
74. Le Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes précise dans une étude portant sur « *Le sexisme dans le monde du travail – entre déni et réalité* »¹⁷ que « **le sexisme hostile consiste en une attitude négative et un traitement différent et défavorable à l'égard des femmes (...)** il renvoie à des stéréotypes liés aux capacités physiques des femmes ou à leur place au travail, avec l'idée que les femmes sont mieux adaptées à certains rôles et à certains espaces. Ce sexisme hostile s'exprime ouvertement, aujourd'hui encore dans deux espaces bien identifiables : les métiers traditionnellement masculins et la gouvernance ».
75. L'examen de la réclamation de Mme X révèle que d'autres femmes appartenant à la 221^{ème} promotion ont également eu à subir un traitement défavorable en raison de leur appartenance au sexe féminin.
76. Le témoignage de M. C, représentant syndical, qui a été saisi par la réclamante au moment des faits du 5 septembre 2012¹⁸, met en exergue le contexte intimidant et fortement hostile auquel les femmes gardiens de la paix appartenant à la 221^{ème} promotion ont dû faire face en 2010 : « *la 221^{ème} compagnie est d'ores et déjà qualifiée d'historique puisque pour la première fois huit femmes seront affectées en CRS (...). Inutile de vous dire que cette arrivée a fait l'office d'une bombe au sein des services et malgré nos interventions répétées (...) une forte opposition voyait le jour, teintée d'un certain machisme pour certains, à la limite de la misogynie pour d'autres* ».
77. Deux collègues de Mme X qui ont été affectées en 2010 au sein de la CRS n°2 révèlent dans leurs attestations qu'elles ont également été confrontées à des comportements et des propos discriminatoires.
78. Mme AB souligne que dès son affectation, le 2 novembre 2010 à la CRS n°02 située à CC, « *l'accueil a été glacial et fortement hostile et cet état d'esprit est resté le même jusqu'à mon*

¹⁶ Femmes dans des « métiers d'hommes » : entre contraintes et déni de légitimité, Bref du Céreq, n°324, novembre 2014

¹⁷ Rapport publié le 6 mars 2015

¹⁸ M. C précise que lorsque Mme X l'a contacté en septembre 2012 pour évoquer la simulation de masturbation et son vécu au sein de sa compagnie (notamment des propos racistes et xénophobes), elle ne lui a pas parlé de mutation et il atteste qu'elle a refusé qu'il intervienne en ce sens auprès de la direction centrale des CRS. Il précise « elle voulait qu'on la laisse faire son travail de CRS tout simplement. Fierté d'appartenir à ce corps, oui, je pense qu'elle était fière de son affectation. Sportive, elle avait fait le choix des CRS (...) ».

départ le 12 mars 2012). Les hommes de la compagnie étaient révoltés que la CRS soit désormais mixte : selon eux nous n'avions pas notre place dans ce corps de métier, ni la carrure, ni les capacités, ni la mentalité adéquate. C'était un métier d'hommes et cela le resterait. J'en ai eu la confirmation lorsque j'ai lu le rapport moral 2011 du commandant de la CRS n°02. Celui-ci stipulait « (...) l'affectation de trois gardiens de la paix de sexe féminin a été jugée globalement négative par la majorité du personnel et du commandement. Il convient de supprimer ou de limiter sévèrement ce type de recrutement pour les CRS USG ». Mme AB évoque une section appelée « la section des nazis » où des propos racistes étaient proférés. Elle souligne que « l'encadrement féminin n'est absolument pas à l'écoute, au contraire, qu'il y aurait du mépris¹⁹ ».

79. Mme AC tient à préciser dans son témoignage du 24 août 2014 que « Je précise que la majorité des fonctionnaires de police, hommes, n'étaient pas d'accord avec la façon dont on était traitée, que seule une minorité, la plus forte, ainsi que la hiérarchie de la CRS n°02 étaient contre nous juste parce que l'on était des femmes (...) nous avons été détachées, Mme AB et moi-même car lorsque la direction des CRS a appris comment nous étions traitées, elle nous a permis de nous refaire une santé (...) quand des collègues hommes ont appris que nous serions détachées à l'autoroute, service où il est normal de travailler homme-femme ensemble, ils étaient contents et fiers d'avoir réussi leur « mission » ».
80. Bien qu'affectées dans des CRS différentes, les faits relatés dans les attestations de Mesdames AB et AC se recoupent avec ceux dénoncés par Mme X dans sa réclamation et ceux relatés par Mme V.
81. M. C souligne « je pense que cette promotion a été sacrifiée. Ces femmes ont essuyé les plâtres et l'administration porte une lourde responsabilité dans cet échec collectif ».
82. Quant à M. G, il précise dans son audition : « je pense qu'elles ont dû en baver et ce n'est pas normal, mais je crois que c'est parce que l'intégration des femmes en CRS en [était] à ses débuts » et s'agissant de Mme X : « **je veux bien admettre que Mme X ait subi des faits de harcèlement mais pas de façon quotidienne et répétée** ».
83. Enfin, la façon dont la hiérarchie de Mme X a banalisé le geste de simulation de masturbation en le qualifiant de « blague graveleuse » et en tentant de trouver une justification révèle une tolérance de l'institution vis-à-vis de comportements sexistes qui, à l'évidence, ne saurait être tolérée²⁰.

Sur la prévention du harcèlement comme obligation de sécurité en matière de protection de la santé

84. Il convient de souligner le lien entre sexisme, discriminations et violences comme l'a rappelé le Conseil économique, social et environnemental (CESE)²¹ : « le sexisme, qui recouvre des traditions culturelles, des comportements et des représentations mais aussi des idéologies qui posent une différence de statut et de dignité entre la femme et l'homme, constitue une discrimination propice au développement de la violence ».

¹⁹ La solidarité féminine est selon une étude réalisée par Geneviève PRUVOST assez réduite. « (...) en prenant la défense des autres femmes, elles prendraient le risque d'être associées à une catégorie qu'elles s'emploient précisément à faire oublier. Elles sont d'autant plus dures avec les femmes qu'elles ont l'obligation d'être irréprochables. En ce sens, le harcèlement dont elles font l'objet peine à être reconnu comme tel puisque cette épreuve est convertie en défi, en épreuve de virilisation », CAIRN.info, « le cas de la féminisation de la police nationale »

²⁰ Dans une étude intitulée « Ordre et désordre dans les coulisses d'une profession : l'exemple de la police nationale », Geneviève PRUVOST analyse les coulisses policières et considère que celles-ci se traduisent souvent par un niveau de relâchement élevé, en termes de vulgarité langagière, de vie festive et de sexualisation de l'environnement. Elle constate que ce relâchement peut amener à des conduites non prescrites, voire illégales mais que la hiérarchie policière les tolèrent en « réparation du sale boulot ».

²¹ Rapport du CESE « Combattre toutes les violences faites aux femmes, des plus visibles aux plus insidieuses, 29/11/2014

85. Or, 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 23 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 et des articles 2-1 du décret n°85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et la sécurité. En vertu de l'article R434-6 du code de déontologie de la police nationale et de la gendarmerie, le supérieur hiérarchique veille à la santé physique et mentale de ses subordonnés.
86. A ce titre, les employeurs publics doivent se conformer aux obligations définies par les articles L.4121-1, L.4121-2 et L.4121-3 du code du travail. Ainsi, aux termes de l'article L.4121-1 du code du travail, « *l'employeur prend les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs* ».
87. Sur le fondement de ces dispositions, interprétées à la lumière de la directive CE n°89/391 du 12 juin 1989, la Cour de cassation a jugé que l'employeur est tenu envers ses salariés à une obligation de sécurité de résultat en matière de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs dans l'entreprise, notamment en matière de harcèlement moral (Cass Soc. 21 juin 2006, 05-43914).
88. Ainsi, l'employeur est tenu de planifier la prévention en y intégrant, dans un ensemble cohérent, les conditions de travail, les relations de travail et l'influence des facteurs ambiants, notamment les risques liés harcèlement moral.
89. En l'espèce, les conditions de travail (les déplacements qui peuvent durer plusieurs semaines obligent les agents à vivre dans la promiscuité et à huis clos), le milieu professionnel composé presque exclusivement d'agents masculins, constituent des facteurs de risques de harcèlement qui ne semblent pas avoir été suffisamment pris en compte²².
90. Il est notable également de constater que la recommandation du commandant S lors de la première enquête en date du 14 juin 2013 visant à ce que « *le commandement sensibilise davantage les fonctionnaires lors de l'affectation de personnels féminins* » n'a pas été portée à la connaissance du commandant dirigeant la CRS Y.
91. Au regard de l'analyse qui précède, le Défenseur des droits estime que le ministère de l'intérieur, pourtant informé de l'hostilité des agents à l'arrivée des femmes au sein des compagnies n'a pas pris les mesures de prévention qui s'imposaient. Il a manqué à son obligation de prévention et de protection vis-à-vis de Mme X.
92. Ainsi, au-delà de la réclamation de Mme X, le Défenseur des droits estime surprenante la réaction des responsables hiérarchiques interrogés qui semblent totalement banaliser la situation alors même que les rapports moraux ont révélé des signes inquiétant sur l'hostilité des CRS à l'arrivée des femmes dans les compagnies. Pour le Défenseur des droits cette passivité et cette non reconnaissance du risque de harcèlement est de nature à créer un climat propice aux discriminations et au harcèlement.
93. Le Défenseur des droits attache la plus grande importance à l'effectivité du droit à ne pas subir de harcèlement et rappelle que le Conseil d'État considère que le droit à ne pas être soumis à un harcèlement moral constitue une liberté fondamentale pour les agents publics (CE, 19 juin 2014, Commune du Castelet, n°381061).

²² Ainsi, à la question posée par le Défenseur des droits au sous-directeur des ressources humaines « *De quelle façon la direction centrale des CRS accompagne-t-elle l'intégration des femmes, notamment les gardiens de la paix qui sont affectées au maintien de l'ordre ? Y-a-t-il une vigilance particulière de votre part ?* », la réponse apportée est : « *Oui, il y a une vigilance qui concerne tous les fonctionnaires, tous les jeunes stagiaires également* ».

94. Plus particulièrement, il faut rappeler les différents engagements internationaux et européens²³ de la France en matière de lutte contre les violences et les discriminations à l'égard des femmes qui imposent la mise en place d'une législation efficace adossée à un dispositif propre à en assurer le respect et l'effectivité. Or, en l'espèce, il apparaît que le mécanisme d'enquête mis en place par la direction centrale des CRS n'a pas permis de détecter et de signaler les faits de harcèlement fondés sur le sexe.
95. Par suite, le Défenseur des droits décide de faire des recommandations au ministère de l'Intérieur qui visent, d'une part, à mettre fin à la situation dénoncée par Mme X en réparant le préjudice subi et, d'autre part, à prévenir les faits de discrimination et de harcèlement dont peuvent être victimes notamment les femmes.
96. Conformément à l'article 25 de loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011, il est demandé au ministre de l'Intérieur :
- d'examiner la demande de mutation de Mme X au regard des circonstances graves ou exceptionnelles prévues par l'article 47 du décret n°95-654 du 9 mai 1995 afin qu'elle puisse retrouver rapidement une affectation lui permettant d'exercer ses fonctions dans des conditions sereines ;
 - de procéder à une indemnisation en réparation du préjudice qu'elle a subi ;
 - d'engager une réflexion sur la mise en place d'une cellule, extérieure à la ligne hiérarchique²⁴, qui serait chargée de recueillir et de traiter les réclamations des agents portant sur des faits de discrimination, de harcèlement fondé sur le sexe et de harcèlement sexuel ;
 - d'assurer une réelle prise en charge des victimes par les services de ressources humaines et l'encadrement supérieur et de proximité au sein des CRS chargées du maintien de l'ordre ;
 - de prendre toutes mesures de nature à prévenir au sein des unités de maintien de l'ordre les comportements de harcèlement fondés sur le sexe et de harcèlement sexuel notamment en matière de formation de tous les agents au cadre juridique tel que rappelé dans la présente décision et aux mesures à mettre en place pour remédier aux situations rencontrées (formation initiale et continue). Ces formations devront insister sur l'obligation de signalement, la prise en charge de la victime et les sanctions encourues ;
 - d'engager des procédures disciplinaires à l'avenir sans attendre l'issue de la procédure pénale pour les faits de harcèlement fondés sur le sexe (propos sexistes, comportements de nature à porter atteinte à la dignité ou à créer un environnement hostile) et le harcèlement sexuel dès lors qu'ils sont avérés.

Demande à être tenu informé des mesures prises conformément à sa recommandation dans un délai de trois mois à compter de sa notification.

Jacques TOUBON

²³ La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes du 3 septembre 1981 et la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes du 11 mai 2011 ratifiées respectivement les 14 décembre 1983 et 4 juillet 2014.

²⁴ A l'instar de la cellule *Thémis* mise en place par le ministère de la Défense (décision n°6877/DEF/CAB du 21 juillet 2014)