
Décision du Défenseur des droits n°2021-031

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 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 dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations ;

Saisie par Monsieur X, gardien de la paix, d'une réclamation relative aux agissements discriminatoires dont il estime avoir fait l'objet de la part de son supérieur hiérarchique en raison de son origine, de son apparence physique et de son activité syndicale ;

Décide, en vue de régler la situation exposée ci-après, de recommander au ministère de l'Intérieur :

- d'accorder le bénéfice de la protection fonctionnelle à M. X et de procéder à la réparation du préjudice résultant des faits de harcèlement discriminatoire dont le réclamant a été victime, dès lors que ce dernier en aura fait la demande ;

Au-delà de la situation individuelle de M. X, eu égard à l'importance de combattre avec la plus grande fermeté le harcèlement discriminatoire, estime nécessaire d'adresser des recommandations générales au ministère de l'Intérieur visant à :

- diligenter une enquête administrative dès que les faits de harcèlement discriminatoire sont signalés ;

- Former l'encadrement des CRS à la prévention et à la lutte contre le harcèlement discriminatoire ;

- Engager une réflexion sur la procédure de désarmement et de réarmement afin de mieux encadrer les décisions de chefs de service dans des contextes de harcèlement ou de discrimination.

La Défenseure des droits demande à être tenu informée des mesures prises conformément à sa recommandation dans un délai de quatre mois à compter de sa notification.

Claire HÉDON

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

Le Défenseur des droits a été saisi par Monsieur X, gardien de la paix, d'une réclamation portant sur des faits de harcèlement discriminatoire à raison de son origine, de son apparence physique (port de la barbe) et de son activité syndicale. Ces faits se seraient produits lorsqu'il exerçait ses fonctions au sein d'une compagnie républicaine de sécurité autoroutière (Y) de Z, sous l'autorité du commandant, Monsieur W.

Faits et procédure

Monsieur X a été recruté comme gardien de la paix en février 2005. Il a été titularisé le 1^{er} février 2007 et il a été affecté à la Y le 1^{er} janvier 2008 sur un poste de motocycliste.

M. X indique que les faits de harcèlement à caractère discriminatoire auraient débuté à partir de janvier 2016 et se seraient traduits notamment par une baisse de sa notation au titre de l'année 2016, des changements d'affectation, sa mise à l'écart de certaines missions ainsi que par des propos dévalorisants tenus par sa hiérarchie.

M. X précise avoir alerté le directeur zonal, Monsieur A, de ces faits lors d'un entretien qui s'est déroulé le 24 mai 2017, en présence de représentants de son organisation syndicale, B

Toutefois cette alerte n'ayant pas permis de mettre fin aux comportements de harcèlement, M. X a porté plainte pour discrimination, le 15 novembre 2017, auprès du procureur de la République près le TGI de C. Dans sa plainte, M. X met en cause le comportement à son égard de trois de ses supérieurs, dont le commandant de la caserne, M. W, dont il estime qu'il est fondé sur son origine, son apparence physique (port de la barbe) et son activité syndicale. Le réclamant souligne qu'à la suite de sa plainte, il aurait fait l'objet de mesures de représailles de la part de M. W.

Ainsi, M. W a décidé de procéder à son désarmement et de l'affecter au service transport pour le nettoyage des véhicules. M. X considère que son désarmement et son affectation au nettoyage des véhicules n'avaient aucune justification si ce n'est de le contraindre à quitter ses fonctions et à l'humilier. Il rappelle que l'usage était plutôt d'affecter les agents désarmés sur des postes administratifs.

M. W refusant qu'il soit réarmé et qu'il reprenne son poste de motocycliste, M. X explique qu'il a demandé à être examiné par le médecin de prévention. Le 15 janvier 2018, ce dernier a considéré que M. X était apte à son poste de travail de motocycliste et le 23 janvier 2018 le médecin coordonnateur national pour la médecine de prévention a confirmé cet avis en se prononçant également pour un changement rapide d'affectation. Le médecin statutaire constatait également « *une aptitude au service normal* », le 29 janvier 2018.

À compter du 5 février 2018, M. X a été mis à disposition de l'état-major de la direction zonale des CRS de D, puis muté le 1^{er} septembre 2018 à la direction opérationnelle des services statistiques et logistiques de la préfecture de D.

À ce jour, M. X est en disponibilité pour convenances personnelles jusqu'au 31 août 2021 et aucune procédure contentieuse n'est en cours depuis le classement de sa plainte, le 10 septembre 2018. Il fait valoir qu'il ne pratique plus sa spécialité de motocycliste à laquelle il était particulièrement attaché et regrette de ne plus pouvoir exercer au sein de la Y.

M. X demande au Défenseur des droits de reconnaître qu'il a fait l'objet d'agissements discriminatoires de la part de son supérieur hiérarchique qui ont eu pour effet de porter atteinte à sa dignité et de créer un environnement hostile.

Mesures d'enquête

L'autorisation d'instruire a été accordée au Défenseur des droits par le procureur de la République près le TGI de C, le 30 janvier 2018, lequel a transmis une copie de la procédure pénale le 20 mars 2019.

Le Défenseur des droits a demandé au directeur central des CRS de lui fournir les éléments permettant d'éclairer la réclamation de M. X par courriers datés du 1^{er} juin 2018 et du 31 octobre 2019 auxquels il a été répondu le 29 janvier 2019 et le 7 février 2020.

Il a également procédé à l'audition du commandant de la Y, M. W ainsi qu'à celle du réclamant, respectivement les 31 octobre 2019 et 23 janvier 2020.

Par courrier daté du 5 novembre 2020, le ministère de l'Intérieur a présenté ses observations en réponse à la note récapitulative qui lui a été adressée le 9 octobre 2020 par le Défenseur des droits.

Analyse juridique

Le cadre juridique

La réclamation de M. X s'inscrit dans le cadre de la compétence du Défenseur des droits en matière de lutte contre les discriminations.

L'article 1^{er} alinéa 3 de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 prévoit que la discrimination inclut tout agissement fondé sur un motif de discrimination prohibé « *subi par une personne et ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à sa dignité ou de créer un environnement hostile, dégradant, humiliant ou offensant* ».

Selon l'article 1^{er}, 1^{er} alinéa de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 précitée, l'origine, l'apparence physique et l'activité syndicale constituent des motifs prohibés. En vertu de l'article 2-2° 2^e alinéa de ce même loi « *Toute discrimination directe ou indirecte fondée sur un motif mentionné à l'article 1^{er} est interdite en matière « (...) d'accès à l'emploi, d'emploi, de formation professionnelle et de travail, y compris de travail indépendant ou non salarié, ainsi que de conditions de travail et de promotion professionnelle* ».

Les articles 6 et 6 quinquies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires protègent également les fonctionnaires de comportements discriminatoires et de harcèlement dont ils pourraient faire l'objet dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions.

Toutefois, contrairement à l'article 6 quinquies, l'article 1^{er} de la loi n°2008-496 précitée n'exige pas que les agissements reprochés soient répétés pour caractériser le harcèlement discriminatoire. Ainsi, un acte unique peut suffire pour considérer que la discrimination est établie (Cour d'appel de Rennes, n° 14/00134 du 10 décembre 2014 et décision du Défenseur des droits MLD 2014-105 du 31 juillet 2014).

L'aménagement de la charge de la preuve est prévu par l'article 4 de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 précitée en ces termes : « *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* ».

S'agissant du caractère probatoire des faits allégués, le Conseil d'Etat 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).

En matière civile, le harcèlement discriminatoire peut être retenu sans avoir à démontrer le caractère intentionnel du comportement de l'auteur de l'acte litigieux puisque ce sont les atteintes portées à la dignité de la personne ou les effets sur son environnement de travail qui justifient cette qualification.

Sur les faits de harcèlement discriminatoire

M. X soutient que son origine pourrait être le motif du harcèlement de M. W.

M. F, délégué régional du syndicat B, entendu lors de l'audition de M. X par le Défenseur des droits, a indiqué : « *M. A [directeur zonal] nous a laissé supposer que d'autres cas, autres que le cas de M. X, confirmaient que le commandant W avait des comportements discriminatoires. Il a bien utilisé le terme xénophobe* ». Toutefois, le réclamant n'a pas apporté d'éléments permettant au Défenseur des droits de retenir ce critère.

De la même manière, le critère lié à l'apparence physique ne peut être retenu faute d'éléments précis de nature à faire présumer une telle discrimination.

L'intéressé évoque également son activité syndicale. M. X a été élu au bureau local du syndicat du syndicat B de la Y, le 31 mars 2017.

Plusieurs agents ont attesté que M. W avait « dénigré » le réclamant lors d'une réunion qui s'était tenue le 8 novembre 2017, à laquelle le réclamant ne participait pas¹. Les termes utilisés auraient été « *fainéant* », « *facteur de trouble* », « *menteur* » et un collègue a aussi souligné « *le commandant W revenait constamment sur le cas X* ».

Lors de son audition, M. X a expliqué aux agents du Défenseur des droits qu'il avait porté un mouvement de contestation de ses collègues, avec l'appui de son syndicat, qui avait fortement contrarié son supérieur. Ainsi, il aurait contesté en septembre 2017 la nouvelle organisation imposée aux agents de la section motocycliste d'appui imposée par M. W car elle bouleversait la vie personnelle des fonctionnaires. Il a également indiqué que la décision de son commandant n'avait pas été validée par le directeur zonal à la suite du recours de son syndicat, ce qui avait fortement déplu à M. W.

Lorsqu'il a été entendu par le Défenseur des droits, M. W a contesté le mandat syndical de M. X en indiquant « *il était meneur sans mandat syndical* ». Pourtant, le délégué régional du syndicat B-pôle CRS², M. F, a bien confirmé que M. X « *avait été désigné officiellement en mars [2017] comme adjoint et référent du syndicat à la SMA* » et que « *le commandant W ne pouvait donc pas méconnaître sa fonction d'adjoint. Il avait eu communication de la nouvelle composition du bureau local en mars 2017, dont faisait partie M. X* ».

Un collègue de M. X a aussi indiqué lors de l'enquête pénale : « *Ils [M. W et son adjoint] ont déclaré que [M. X] avait pris seul l'initiative de cette intervention syndicale. Nous avons essayé d'expliquer au commandant que tout le monde était d'accord avec cette intervention syndicale. Cependant, il*

¹ Il s'agissait d'une réunion entre gradés.

² M. F a assisté M. X lors de son audition par les agents du Défenseur des droits, le 23 janvier 2020

n'a pas voulu en démordre et il a continué à affirmer qu'il était le seul instigateur de cette démarche et que ce n'était pas quelqu'un en qui on pouvait avoir confiance », ce qui atteste que son rôle de représentant du syndicat était connu des agents et de M. W.

M. F a également confirmé la légitimité de l'action de M. X en rappelant, dans une attestation du 1^{er} décembre 2019, qu'en tant que « *représentant du personnel adjoint au sein de notre organisation syndicale à la CRS autoroutière (...) il secondait la politique locale mise en place et s'occupait entre autres de la section motocycliste d'appui (...) c'est dans ce cadre qu'il a mené une action syndicale dont le but était de maintenir le cycle hebdomadaire de la section après concertation du personnel impacté par cette mesure ».*

M. X disposait donc d'un mandat syndical et ses interventions, quoi que contestées par M. W, s'inscrivaient dans ce cadre.

Par ailleurs, contrairement à ce que soutient le ministère dans ses observations, la Défenseure des droits relève que les propos dénigrants M. X, le qualifiant notamment de « *menteur* » et de « *fauteur de troubles* », ont bien été confirmés par plusieurs agents lors de leurs auditions dans le cadre de la procédure pénale.

Or, de tels propos ne peuvent s'inscrire dans le cadre de l'exercice normal du pouvoir hiérarchique et en discréditant l'activité syndicale de M. X, ils ont eu pour effet de porter atteinte à sa dignité.

Plusieurs agents ont également souligné lors de leurs auditions devant la police judiciaire que M. W faisait une « fixation » sur le réclamant et qu'« *il ne lui laissait rien passer* », ce qui a pu également contribuer à dégrader ses conditions de travail.

C'est pourquoi, la Défenseure des droits estime que M. X a fait l'objet d'un traitement défavorable en lien avec son activité syndicale ce qui constitue une discrimination au sens de l'article 1^{er} de la loi n° 2008-496.

Sur les mesures de représailles

L'article 3 de la loi du 27 mai 2008 précise qu'« *aucune personne ayant témoigné de bonne foi d'un agissement discriminatoire ou l'ayant relaté ne peut être traitée défavorablement de ce fait* ».

À la suite de sa plainte déposée le 15 novembre 2017, alors qu'il était en congé pour maladie depuis le 13 novembre 2017, M. X a été informé par un collègue que le commandant W avait décidé de le désarmer et de l'affecter au garage, à compter du 18 décembre 2017. Il indique qu'on ne lui a jamais notifié le motif de son désarmement et que M. W a maintenu son refus de le réarmer malgré l'avis d'aptitude des autorités médicales.

L'enquête du Défenseur des droits a donc porté sur les décisions contestées par M. X à savoir son désarmement et son affectation au garage de la Y.

Sur le désarmement :

La Défenseure des droits a demandé au ministère de lui communiquer les instructions portant sur la procédure à suivre pour le désarmement et le réarmement. Une note du directeur des ressources et des compétences de la police nationale datée du 30 octobre 2014 lui a été communiquée. Il y est indiqué que si le désarmement est à l'initiative de la hiérarchie, celle-ci doit établir un rapport sur la manière de servir de l'intéressé.

En l'espèce, aucun rapport sur la manière de servir de l'intéressé n'a été communiqué au Défenseur des droits.

Pour expliquer sa décision, M. W a indiqué lors de l'enquête judiciaire : « *J'avais appris qu'il avait déposé plainte contre sa hiérarchie. D'autre part, le major G a été victime de dégradations [sur son véhicule] et j'avais un doute sur M. X. Enfin, il me paraissait fragile psychologiquement* ». Pour le Défenseur des droits, si M. X était en congé maladie durant un mois au moment du dépôt de sa plainte, ce seul congé maladie, en l'absence d'autres éléments attestant de sa fragilité et/ou de sa dangerosité à l'égard de lui-même et de ses collègues, ne peut justifier la décision de désarmement prise par son supérieur et l'enquête auprès du ministère de l'Intérieur n'a pas fait ressortir d'autres éléments.

Surtout, la Défenseure des droits constate que M. W a refusé de réarmer M. X alors que le médecin de prévention avait considéré, le 15 janvier puis le 23 janvier 2018, que son état de santé était compatible avec ses fonctions de motocycliste, ce qui supposait son réarmement.

S'agissant de son affectation au garage de la Y :

Le fait de confier l'entretien des véhicules à M. X, alors que cette tâche n'existait pas selon les dires de M. W, a pu être ressenti par l'intéressé comme une tâche inutile et dévalorisante. Un collègue interrogé dans le cadre de la procédure judiciaire a d'ailleurs indiqué que « *c'est la première fois que je vois un fonctionnaire revenir d'un congé maladie pour lequel on prend de telles mesures. Cela a été une incompréhension pour tout le monde et à mes yeux, une humiliation* ».

Pour le Défenseur des droits, les décisions prises par M. W n'étaient pas justifiées par des nécessités de service ou par le souci de protéger M. X mais exclusivement par le dépôt de sa plainte contre sa hiérarchie.

Aussi, M. X est fondé à considérer qu'il a été victime de mesures de représailles et ce en méconnaissance de l'article 3 de la loi du 27 mai 2008 précitée. À ce titre, il peut prétendre à réparation des préjudices subis dès lors que les décisions de M. W l'ont contraint à quitter ses fonctions de motocycliste au sein de la Y³.

Sur l'obligation de prévention et de protection en matière de harcèlement discriminatoire

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 de l'article 2-1 du décret n° 82-453 du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail. Pour cela, les employeurs doivent se conformer aux obligations définies par les articles L.4121-1, L.4121-2 et L.4121-3 du code du travail.

Ainsi, selon l'article L.4121-2-7° du code du travail, l'employeur est tenu de planifier des actions de 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 au harcèlement.

Par ailleurs, 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* »

³ Selon le 13ème baromètre de la perception des discriminations dans l'emploi réalisé par le Défenseur des droits et l'OIT, près de la moitié des personnes actives ayant déclaré avoir été victimes de discriminations ont connu des conséquences négatives sur leur emploi (46%)

Depuis octobre 2017, le ministère de l'Intérieur a mis en place une cellule d'écoute « *Signal-Discri* ». Ce dispositif, qui doit permettre aux agents de la police nationale de signaler des faits de discrimination, venait tout juste d'être mise en place au moment où M. X a quitté la Y. L'intéressé n'a donc pas pu s'appuyer sur une telle cellule pour y obtenir une écoute et des conseils.

Néanmoins, il a rencontré M. A, directeur zonal, le 24 mai 2017, et l'a informé de sa plainte pour discrimination en novembre 2017. Or, aucune enquête administrative n'a été diligentée pour vérifier la matérialité des faits dénoncés et le cas échéant, pour prendre les mesures appropriées pour les faire cesser.

Dans sa réponse au Défenseur des droits, le ministère de l'Intérieur a expliqué qu'aucune enquête administrative n'avait été diligentée car « *une telle mesure n'était en effet apparue pas nécessaire compte tenu de l'absence d'éléments concrets venant étayer ces accusations, mais aussi et surtout du comportement inapproprié et de l'insuffisante manière de servir de l'intéressé* ».

Toutefois, le Défenseur des droits estime que dans les litiges portant sur des discriminations ou des faits de harcèlement mettant en cause l'encadrement, l'enquête administrative peut permettre à l'administration de vérifier que le supérieur hiérarchique mis en cause a fait un exercice normal de son pouvoir hiérarchique.

En effet, lorsque l'administration n'a pris aucune mesure adéquate pour prévenir les faits de harcèlement ou pour faire cesser ces agissements qui lui ont été signalés et dont elle a pu vérifier la véracité, sa responsabilité pour faute peut être engagée devant le juge administratif (CAA Paris, 28 mars 2017, n° 16PA03037).

L'enquête administrative est d'ailleurs vivement recommandée dans 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 (article 1er, 3°).

En l'espèce, l'insuffisance dans la manière de servir évoquée par le ministère ne peut justifier qu'aucune enquête administrative n'ait été diligentée pour s'assurer de la réalité des comportements dénoncés par M. X auprès du directeur zonal, le 24 mai 2017.

M. X disposait par ailleurs d'appréciations favorables sur sa manière de servir de la part des responsables de l'école de police où il était formateur, éléments que le ministère aurait pu également prendre en compte.

Enfin, la Défenseure des droits estime que la mutation de M. X à l'état-major de la direction zonale en février 2018 ne peut être considérée comme une mesure de protection car elle n'était pas sollicitée par l'intéressé mais par M. W qui ne souhaitait plus travailler avec M. X.

Il considère ainsi que le ministère a manqué à son obligation de protection en ne cherchant pas à s'assurer que les décisions prises par M. W, après la plainte du réclamant, étaient justifiées par des motifs légitimes.

Conformément à une jurisprudence constante, la victime d'un agissement fautif, tel un harcèlement ou une discrimination, a droit, tant en matière civile qu'administrative, à une réparation intégrale des préjudices subis (par exemple, Cass. Soc, 23 novembre 2005, n° 03-40.826 ; CE, 11 juillet 2011, n° 321225).

En conséquence, afin de remédier à cette situation et réparer les préjudices subis par M. X, la Défenseure des droits recommande au ministère de l'Intérieur :

- d'accorder le bénéfice de la protection fonctionnelle à M. X et de procéder à la réparation du préjudice résultant des faits de harcèlement discriminatoire dont le réclamant a été victime, dès lors que ce dernier en aura fait la demande ;

Au-delà de la situation individuelle de M. X, eu égard à l'importance de combattre avec la plus grande fermeté le harcèlement discriminatoire, la Défenseure des droits estime nécessaire d'adresser des recommandations générales au ministère de l'Intérieur visant à :

-De diligenter une enquête administrative dès que les faits de harcèlement discriminatoire sont signalés ;

- De former l'encadrement des CRS à la prévention et à la lutte contre le harcèlement discriminatoire ;

- D'engager une réflexion sur la procédure de désarmement et de réarmement afin de mieux encadrer les décisions de chef de service dans des contextes de harcèlement ou de discrimination.

Claire HÉDON