

Paris, le 12 février 2025

Décision du Défenseur des droits n°2025-021

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 2006/54/CE du 5 juillet 2006 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes ;

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 ;

Vu le code général de la fonction publique ;

Vu le code de la sécurité intérieure ;

Saisie par Monsieur X de faits de harcèlement discriminatoire au sein du peloton d'intervention de l'escadron de gendarmerie mobile de Z qui se seraient manifestés par des décisions défavorables notamment en matière de notation et de rémunération et par un harcèlement d'ambiance à connotation raciste qui aurait persisté en l'absence de mesures appropriées pour le faire cesser.

Recommande, en vue de régler la situation exposée ci-après, au ministre de l'Intérieur et des Outre-mer d'engager dans les plus brefs délais des poursuites disciplinaires à l'encontre de Messieurs A et B.

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

- mettre en place des actions de prévention au sein du peloton d'intervention de l'escadron de gendarmerie mobile de Z qui intègrent les risques de harcèlement d'ambiance à caractère raciste notamment en formant l'encadrement à une politique de « tolérance zéro » concernant toute forme d'expression à caractère raciste et de harcèlement d'ambiance en s'appuyant sur le guide du ministère « *prévenir et agir* » ;
- organiser au sein du peloton d'intervention de l'escadron de gendarmerie mobile de Z une enquête de victimation concernant le harcèlement discriminatoire d'ambiance ;
- clarifier la politique disciplinaire concernant le harcèlement discriminatoire en engageant systématiquement des poursuites disciplinaires si les faits sont établis et en veillant au prononcé de sanctions disciplinaires effectives, proportionnées et dissuasives.

Transmet pour information cette décision, en version anonymisée, au président de l'Observatoire de la gendarmerie pour l'égalité et contre les discriminations.

La Défenseure des droits demande au ministre de l'Intérieur et des Outre-mer de rendre compte des suites données à sa recommandation dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON

Rappel des faits et de la procédure

1. Le Défenseur des droits a été saisi par Monsieur X qui soutient avoir été l'objet de faits de harcèlement discriminatoire de la part de certains collègues et supérieurs hiérarchiques sur le fondement de son origine et de son appartenance à la religion musulmane lorsqu'il exerçait ses fonctions de gendarme au sein du peloton d'intervention de l'escadron de gendarmerie mobile de Z sous le commandement de M. C. Le réclamant évoque des décisions défavorables en matière de notation et de rémunération, des rumeurs sur une prétendue radicalisation et des sanctions injustifiées.
2. M. X a été radié des cadres le 18 mai 2022 à la suite de sa démission. Il a engagé un recours indemnitaire concernant le harcèlement et la discrimination dont il aurait été victime. Par jugement daté du 13 décembre 2023, le tribunal administratif de Melun a rejeté la requête de l'intéressé. S'agissant du harcèlement dont il aurait été l'objet de la part de son commandant, le tribunal a estimé que quelques soient les défaillances du commandant, celles-ci n'avaient pas excédé l'exercice normal du pouvoir hiérarchique. Le tribunal a aussi constaté que les difficultés relationnelles de M. X avec ses collègues étaient liées à son attitude et qu'il avait pu se montrer cassant vis-à-vis des compétences professionnelles, ce qui avait amené sa hiérarchie à le changer d'équipe. S'agissant des décisions défavorables, le tribunal a estimé que le réclamant n'apportait pas d'élément de nature à faire présumer une discrimination.
3. L'intéressé n'ayant pas interjeté appel, ce jugement est donc définitif. Il en résulte que le Défenseur des droits ne peut poursuivre l'examen de la réclamation de M. X en ce qui concerne les faits de discrimination dont il alléguait avoir été victime.
4. Néanmoins, le tribunal administratif n'a pas eu à se prononcer sur le harcèlement d'ambiance à connotation raciste dénoncé par M. X dans son signalement à la plate-forme « *stop-discr* », le 19 septembre 2018, puis dans un rapport adressé à sa hiérarchie, le 10 avril 2022.
5. Les 23 novembre 2020 et 11 octobre 2022, le Défenseur des droits a diligenté une enquête auprès du ministère qui y a répondu les 9 décembre 2021 et 9 janvier 2023. Par ailleurs, le 1er décembre 2022, M. D qui a conduit l'enquête administrative concernant le signalement de M. X sur la plateforme « *stop-discr* » a été auditionné par les agents du Défenseur des droits.

6. Le 11 avril 2023, un complément d’instruction a été sollicité auprès de l’IGGN afin de connaître les suites données au nouveau signalement de M. X daté du 10 avril 2022 concernant des comportements à caractère raciste dont il aurait été témoin ou qui lui auraient été rapportés par des collègues. Une réponse a été apportée à ce complément d’information, le 19 juillet 2023.
7. Dans le cadre du débat contradictoire, le Défenseur des droits a, par une note du 25 mai 2024, informé le ministère de ce qu’en l’état des éléments portés à sa connaissance, l’institution pourrait conclure que M. X a été victime d’un harcèlement d’ambiance à connotation raciste au sein du peloton d’intervention de l’escadron de gendarmerie mobile de Z ce qui serait constitutif d’une discrimination fondée sur l’origine et son appartenance supposée à la religion musulmane et l’a invité à produire ses observations dans un délai d’un mois.
8. Aucune réponse à cette note n’a été apportée à ce jour.
9. Au terme de son enquête, la Défenseure des droits porte l’analyse suivante sur la réclamation de M. X.

Analyse

Le cadre juridique

10. L’analyse de la réclamation de M. X s’inscrit dans le cadre de la compétence du Défenseur des droits en matière de lutte contre les discriminations et de manquement aux règles de déontologie de la sécurité.
11. L’article 1er alinéa 3 de 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 précise que la discrimination inclut tout agissement lié à un motif de discrimination prohibé¹ « *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* ».
12. Par ailleurs, la jurisprudence civile, partageant une analyse du Défenseur des droits, a fait émerger la notion de « *harcèlement d’ambiance* ». La cour d’appel d’Orléans a défini cette notion de la façon suivante : « *ce que certains individus trouvent humoristique et ne portant pas atteinte à la dignité peut être blessant et humiliant pour d’autres, notamment en ce qui concerne les plaisanteries à connotation sexuelle dirigées à l’encontre des collègues de sexe féminin. Le harcèlement sexuel peut consister en un harcèlement environnemental ou d’ambiance, où, sans être directement visée, la victime subit les provocations et blagues obscènes ou*

¹ L’origine, la religion figurent parmi les motifs prohibés.

vulgaires qui lui deviennent insupportables » (Arrêt du 7 février 2017, requête n°16/01675 et décision du Défenseur des droits n° 2016-212 du 29 juillet 2016).

13. Ce raisonnement a vocation à s'appliquer au harcèlement d'ambiance ou environnemental à connotation raciste².
14. Les employeurs publics sont tenus à une obligation de sécurité qui les contraint à prendre les dispositions appropriées pour garantir la santé et la sécurité de ses agents, conformément à l'article 136-1 du code général de la fonction publique. 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.
15. Enfin, conformément à l'article L. 121-1 du code général de la fonction publique, le fonctionnaire exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité. Des propos racistes et discriminatoires tenus par un gardien de la paix sur un réseau social ont été considérés par le Conseil d'État comme des manquements graves *« par nature incompatibles avec la qualité de fonctionnaire de police, et alors même que ce dernier pouvait se prévaloir de bons états de service »*. Le Conseil d'État en a déduit que la sanction de révocation infligée au gardien de la paix était proportionnée au regard des fautes commises (CE, 28 décembre 2023, n°474289).
16. Aux termes de l'article R. 434-12 du code de la sécurité intérieure : *« Le policier [...] ne se départ de sa dignité en aucune circonstance. / En tout temps, dans ou en dehors du service y compris lorsqu'il s'exprime à travers les réseaux de communication électronique sociaux, il s'abstient de tout acte, propos ou comportement de nature à nuire à la considération portée à la police nationale et à la gendarmerie nationale. Il veille à ne porter, par la nature de ses relations, aucune atteinte à leur crédit ou à leur réputation »*. L'article R. 434-14 du même code dispose : *" Le policier [...] est au service de la population. [...] Respectueux de la dignité des personnes, il veille à se comporter en toute circonstance d'une manière exemplaire, propre à inspirer en retour respect et considération »*. Enfin l'article R. 434-27 du même code précise que : *« tout manquement du policier ou du gendarme aux règles et principes définis par le présent code de déontologie l'expose à une sanction disciplinaire en application des règles propres à son statut, indépendamment des sanctions pénales encourues le cas échéant »*.

Sur le respect de l'obligation de sécurité par l'administration en matière de risque de harcèlement discriminatoire

17. Les autorités administratives ont l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et morale de leurs agents. Il leur appartient à ce titre, sauf à commettre une faute de service, d'assurer la bonne

² Décision du Défenseur des droits, 8 mars 2019, n°2019-041 et CA Paris, 5 déc. 2019, n°17/10760

exécution des dispositions législatives et réglementaires qui ont cet objet, ainsi que le précise l'article 2-1 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.

18. Conformément à l'article L.4121-2 7, l'employeur public est aussi tenu de « *Planifier la prévention en y intégrant, dans un ensemble cohérent, la technique, l'organisation du travail, les conditions de travail, les relations sociales et l'influence des facteurs ambiants, notamment les risques liés au harcèlement moral et au harcèlement sexuel, tels qu'ils sont définis aux articles L. 1152-1 et L. 1153-1, ainsi que ceux liés aux agissements sexistes définis à l'article L. 1142-2-1* »

19. En l'espèce il s'agit de vérifier que l'administration a pris les mesures appropriées pour faire cesser les agissements à connotation raciste dénoncés par M. X.

➤ *En ce qui concerne les propos racistes dont le réclamant a témoigné dans son signalement à la plate-forme « stop-discri », le 19 septembre 2018*

20. Il résulte du rapport de l'enquête administrative du 21 février 2019 établi par le bureau des enquêtes administratives de l'IGGN que « *si aucun personnel de l'escadron de Z n'en est directement victime [...] des dérives ont été mises à jour. « La gazette » d'avril 2018 contient des propos particulièrement choquants ; de même plusieurs personnels confirment avoir entendu certains de leurs camarades se moquer, lors des missions, des vendeurs à la sauvette* ». Il est fait référence à des propos tenus lors de la mise en fuite de vendeurs à la sauvette tels que « *allez, cours Mamadou* », des références à Belphégor ou Batman à la vue de femmes voilées dans les rues.

21. Pour le responsable de l'enquête administrative « *les cadres n'ont visiblement pas jugé utile d'intervenir, ce qui est une erreur de commandement, des personnels de confession musulmane ou de couleur se trouvant eux-mêmes dans les véhicules. C'est ainsi que se profile naturellement et au fil du temps, l'image d'un escadron au sein duquel de telles dérives sont tolérées* ».

22. Il résulte des pièces du dossier que les dysfonctionnements constatés au sein l'escadron de Z dont certains trouvent leur source dans les propos répétés à caractère raciste ont contribué à dégrader l'ambiance de travail et à générer un climat malsain. Certains agents, sans être directement visés, subissaient, en effet, ces propos. Il en est ainsi, comme l'a relevé l'IGGN, des agents dont l'origine ou la religion étaient moquées, dont le réclamant. La Défenseure des droits estime qu'un tel environnement de travail est de nature à caractériser un harcèlement d'ambiance à connotation raciste qui constitue un risque pour la santé des agents qui le subisse.

23. En conséquence, la Défenseure des droits considère que l'administration a commis une faute de service en laissant s'installer un harcèlement d'ambiance à caractère raciste au sein de l'escadron de Z sans prendre de mesures suffisantes pour le faire cesser.

➤ *En ce qui concerne la persistance des risques de harcèlement discriminatoire au sein de l'escadron de Z*

24. Le 11 avril 2023, un complément d'instruction a été sollicité par le Défenseur des droits afin de connaître les suites données au nouveau signalement de M. X. En effet, ce dernier a dénoncé dans un rapport daté du 10 avril 2022 des comportements à caractère raciste de la part de certains agents de l'escadron de Z et notamment d'un agent, M. A, qu'il avait déjà mis en cause dans son signalement auprès de la plate-forme « *stop discrim* ».

25. M. B, qui a succédé à M. C en juillet 2018 en tant que chef d'escadron de l'escadron de Z, a été chargé de réaliser l'enquête administrative sur les manquements rapportés par M. X, dont les agissements à connotation raciste (propos, chant raciste).

26. Il résulte des éléments de l'enquête interne, dont les pièces ont été transmises au Défenseur des droits le 19 juillet 2023, que des propos à caractère raciste ont été tenus par des agents de l'escadron de Z, notamment par M. A mis en cause par plusieurs agents lors de leur audition.

27. Deux agents l'auraient entendu décrire un quartier contrôlé comme étant une zone étrangère en raison de l'odeur de cuisine. Il aurait entraîné des agents à chanter avec lui une chanson raciste évoquant « *les bougnoules d'Algérie* », le 29 mars 2022. Il lui est également reproché d'avoir déclaré, le 5 avril 2022, à la vue d'une personne perçue comme étrangère qui mendiait sur la voie « *j'te jetterais ça au fond de la Marne, moi* ».

28. M. X a également produit un tract électoral sur lequel figure une photographie de cet agent en uniforme prise aux côtés du candidat aux élections présidentielle et législative Éric ZEMMOUR.

29. Or, il résulte des pièces communiquées que seul le manquement à l'obligation de réserve a été sanctionné alors que les agissements à connotation raciste établis par l'enquête interne relèvent d'une méconnaissance de l'obligation au respect de la dignité des personnes et du devoir d'exemplarité.

30. L'analyse des conclusions rendues par M. B tend à montrer que son supérieur a minimisé la portée des déclarations de M. A. Ainsi, ses propos sur la personne mendiant sont qualifiés de « *commentaire inapproprié* ».

31. Plus globalement, M. B justifie les agissements à connotation raciste au sein de son peloton par l'humour et l'entre soi : « *plusieurs des comportements racistes rapportés dans les différents CR sont probablement vrais, des propos racistes ont probablement également été tenus sous couvert de l'humour au P4 comme en témoigne le gendarme F comme dans vraisemblablement tous les pelotons où les militaires se sentent suffisamment en confiance pour plaisanter sur tout* ».
32. Or, cette parole raciste qui semble décomplexée ne semble pas faire consensus. Un gendarme a ainsi indiqué être « *surpris par cet esprit raciste que je ne connaissais pas [...] au fil des jours et des discussions avec les personnels du troisième peloton détachés, nous nous rendons compte que nous avons été témoins de termes choquants au quatrième peloton, particulièrement de la part de l'adjudant A. Nous avons alors décidé de faire remonter l'information car une telle attitude n'est ni compatible avec la fonction de gendarme, ni même en adéquation avec les valeurs de la République Française* ».
33. La persistance de cet « *esprit raciste* » au sein de l'escadron de Z soulève des interrogations.
34. En effet, excepté M. C, dont les propos choquants à connotation raciste à l'égard des gyanais ont été sanctionnés, aucun encadrant n'a été poursuivi pour avoir accepté l'expression de paroles à caractère raciste au sein de l'escadron de Z et aucun agent n'a été inquiété pour en avoir été l'auteur.
35. Même s'il n'existe aucun agent victime identifié au sein de l'escadron de Z, les agissements répétés à connotation raciste constituent des manquements graves. Si les responsabilités individuelles peuvent parfois être difficiles à établir dans le cadre d'un harcèlement d'ambiance, l'absence de réaction de l'encadrement constitue, à l'évidence, une faute de nature à être portée devant les instances disciplinaires.
36. Aussi, le fait pour un gendarme de préférer des propos racistes ou pour un encadrant d'accepter leur expression doit être considéré comme une faute incompatible avec les fonctions de gendarme (CE, 28 décembre 2023, n°474289). Il résulte des pièces du dossier que l'administration dispose depuis le 20 avril 2022, date du rapport de l'enquête administrative, des éléments qui permettent d'établir les manquements précités ainsi qu'elle l'a confirmé au Défenseur des droits dans sa lettre du 19 juillet 2023.
37. À cet égard, la décision n°474289 précitée devrait conforter le ministère de l'Intérieur dans la mise en œuvre d'une politique disciplinaire visant à sanctionner l'expression à caractère raciste et son acceptation par la hiérarchie. Il importe de relever que le Conseil d'État a retenu que les faits reprochés au policier étaient

constitutifs d'une faute *même si les propos incriminés avaient été tenus au sein d'un groupe de discussion composé de collègues et si ces échanges étaient intervenus, en partie, en dehors du service* ».

38. Les investigations du Défenseur des droits tendent à montrer que l'administration n'a pas pris les mesures suffisantes pour faire cesser les propos à connotation raciste proférés par des agents de l'escadron de Z dont le réclamant a témoigné dans son signalement à la plate-forme. En outre, bien que le rapport d'enquête de l'IGGN ait confirmé l'existence de ces propos et les effets délétères sur l'environnement de travail, il apparaît, au vu du second signalement effectué en avril 2022, que les risques pour la santé des agents liés au harcèlement d'ambiance persistent au sein de l'escadron de Z et que les actions pour y remédier font défaut.
39. En l'absence de mesure de prévention et de protection prenant en compte les risques de harcèlement discriminatoire et de harcèlement d'ambiance au sein de l'escadron de Z qui sont réels et identifiés, la Défenseure des droits considère que l'administration a manqué à son obligation de sécurité.
40. En conséquence, la Défenseure des droits recommande, en vue de régler la situation exposée ci-après, au ministre de l'Intérieur et des Outre-mer d'engager dans les plus brefs délais des poursuites disciplinaires à l'encontre de Messieurs A et B eu égard au délai de prescription prévu par l'article L. 532-2 du code général de la fonction publique.
41. Au-delà de la situation de M. X, afin de renforcer la protection des victimes de harcèlement discriminatoire au sein du ministère, la Défenseure des droits préconise les mesures suivantes :
- mettre en place des actions de prévention au sein du peloton d'intervention de l'escadron de gendarmerie mobile de Z qui intègrent les risques de harcèlement d'ambiance à caractère raciste notamment en formant l'encadrement à une politique de « tolérance zéro » concernant toute forme d'expression à caractère raciste et de harcèlement d'ambiance en s'appuyant sur le guide du ministère « *prévenir et agir* »;
 - organiser au sein de du peloton d'intervention de l'escadron de gendarmerie mobile de Z une enquête de victimation³ concernant le harcèlement discriminatoire d'ambiance ;

³ Ce type d'enquête a été préconisé dans le rapport de Christian Vigouroux et Florian Roussel Justice portant sur *la lutte contre les discriminations dans l'action des forces de sécurité* remis aux ministères de l'Intérieur et de la Justice, en juillet 2021 (préconisation n°26).

- clarifier la politique disciplinaire concernant le harcèlement discriminatoire en engageant systématiquement des poursuites disciplinaires si les faits sont établis et en veillant au prononcé de sanctions disciplinaires effectives, proportionnées et dissuasives.

Transmet cette décision en version anonymisée pour information au président de l'Observatoire de la gendarmerie pour l'égalité et contre les discriminations.

La Défenseure des droits demande au ministre de l'Intérieur et des Outre-mer de rendre compte des suites données à sa recommandation dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON