



Décision du Défenseur des droits MLD-2014-115

RESUME ANONYMISE DE LA DECISION

Décision relative à l'indemnisation d'une ancienne fonctionnaire territoriale victime de discrimination pour raisons de santé et de harcèlement moral du fait de l'absence d'aménagement de son poste de travail au retour d'un congé de maladie pour accident de service (Recommandation)

Domaine(s) de compétence de l'Institution : Lutte contre les discriminations/
Droits des usagers des services publics

Thème(s) :

- *Discrimination* :

critère de discrimination : état de santé

domaine de discrimination : emploi public/emploi secteur public C

- *Services publics* :

thème principal : Fonction publique

thèmes secondaires : activité professionnelle carrière/position / service

Consultation préalable du collège : non

Synthèse :

Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative au préjudice moral subi par une ancienne fonctionnaire territoriale, qui n'a pas retrouvé son bureau ni son poste de chef de service dans une médiathèque municipale, à son retour d'un congé de maladie de treize mois occasionné par un accident de trajet, la collectivité territoriale ayant refusé de procéder aux aménagements raisonnables préconisés par le médecin du travail, dès sa reprise de fonctions à temps partiel pour raisons thérapeutiques.

Ce refus, qui n'a été nullement justifié par les responsables de la ville, ainsi que les agissements qui y sont liés, s'analysent comme une discrimination directe liée au handicap passager de cette fonctionnaire et s'inscrivent dans un processus de harcèlement moral, non étrangers à la décision de l'intéressée de mettre fin à sa carrière de manière anticipée en sollicitant son admission à la retraite et de renoncer ainsi à obtenir la promotion au choix dans un corps de catégorie A qu'elle aurait eu des chances sérieuses d'obtenir.

Le Défenseur des droits recommande à l'autorité territoriale de proposer une indemnité en réparation du préjudice moral subi par la réclamante.



Paris, le 31 juillet 2014

Décision du Défenseur des droits MLD-2014-115

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

Vu la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;

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 ;

Saisi par Madame X qui soutient avoir subi, à son retour de congé de maladie pour accident de service, des faits de harcèlement moral qu'elle estime discriminatoires car en lien avec son état de santé,

Décide de **recommander** à Monsieur le Maire de Y d'indemniser le préjudice moral de Madame X, après que celle-ci ait formulé une demande d'indemnisation préalable.

Demande à Monsieur le Maire de Y de rendre compte des suites données aux recommandations ci-dessus dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON

Recommandation dans le cadre de l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits

Le Défenseur des droits a été saisi, le 10 mars 2013, par Madame X, d'une réclamation relative à des faits de harcèlement moral discriminatoire qu'elle estime avoir subis dans le cadre de son activité professionnelle et au défaut d'aménagement de son poste de travail.

Elle estime que ces faits sont imputables à son état de santé au retour d'un long congé de maladie pour accident de service et revêtent un caractère discriminatoire.

I - Rappel des faits et de la procédure

Assistante qualifiée hors classe de conservation du patrimoine et des bibliothèques, employée par la ville de Y depuis mai 1978, Madame X exerçait les fonctions de responsable du service des périodiques à la médiathèque de la ville et de responsable d'une bibliothèque annexe, la bibliothèque de Z.

Le 7 novembre 2008, elle a été victime d'un accident de trajet et a été placée en congé pour accident de service jusqu'au 5 janvier 2010, date à laquelle elle a repris le travail à temps partiel thérapeutique à 50 %, conformément à l'avis émis par la commission de réforme dans sa séance du 22 octobre 2009.

Une réunion a été organisée dans les locaux de la médiathèque, le 17 décembre 2009, à la demande de la direction des Ressources humaines de la ville et du médecin de prévention, à laquelle ont également participé l'agent chargé de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité, ainsi que Madame X et le conservateur de la médiathèque et de la bibliothèque, son supérieur hiérarchique, afin de procéder à l'étude du poste de la réclamante, en vue de décider des aménagements à réaliser avant sa reprise du travail.

A l'issue de cette réunion, divers aménagements du poste de travail ont été décidés : adaptation du bureau d'accueil des périodiques, fauteuil de bureau avec accoudoirs, tapis de souris avec repose-poignet, chariot de transport adapté pour le déplacement des périodiques et leur classement, un tabouret quick-step avec ventouses pour la bibliothèque annexe.

Le 4 janvier 2010, lors de la visite médicale de reprise, le médecin du travail a conclu à un état de santé compatible avec le poste, sous réserve des restrictions suivantes jusqu'à nouvel avis : pas de port de charges de plus de 1 kilo avec le bras droit, pas de mouvements répétitifs du bras droit, pas de frappe sur clavier de plus de 10 minutes, pas de mouvements du bras droit au-dessus du plan horizontal.

Le médecin du travail a également indiqué que le service au prêt des périodiques, dont le poste nécessitait un aménagement, était possible par tranches de deux heures avec mise à disposition d'un chariot adapté, de même qu'un tapis de souris avec repose poignet, un «quick step» devait être fourni pour la bibliothèque annexe. Il a également précisé que le service au prêt «adulte» était contre-indiqué.

Par courrier du 25 janvier 2010, Madame X a alerté le maire de Y sur le fait qu'aucun des aménagements préconisés par le médecin du travail n'avait été réalisé, ni à la médiathèque, ni à la bibliothèque annexe de Z.

Dans ce même courrier, elle relatait avoir été reléguée dans un local obscur en sous-sol, dépourvu de lumière naturelle, sans ordinateur, sans téléphone, installée sur un bureau situé derrière une porte entre deux étagères de livres et dont les caissons étaient initialement cassés.

Elle indiquait également que ses collègues de travail ne lui adressaient plus la parole, qu'elle subissait des pressions physiques et psychologiques et qu'elle n'avait pas pu accéder au registre d'hygiène et de sécurité.

Par certificat du 15 février 2010, le médecin du travail a constaté l'absence d'aménagement du poste de travail et a précisé que Madame X serait inapte à son poste à la médiathèque tant que les aménagements préconisés n'auraient pas été réalisés.

Au lieu de procéder à ces aménagements, son chef de service, Monsieur W, a, par décision du 18 février 2010, affecté Madame X à la surveillance des expositions dans le grand hall de l'établissement, pendant ses heures de présence à la médiathèque, soit 6 heures par semaine et un week-end sur quatre en demi-journées.

Par lettre du 26 février 2010, l'adjointe au maire de Y, déléguée aux Ressources humaines, a constaté que les conditions matérielles de reprise du travail à la médiathèque n'étaient pas totalement remplies et a «proposé» à Madame X d'effectuer la totalité de son mi-temps thérapeutique à la bibliothèque annexe, avec, toutefois, obligation de revenir régulièrement à la médiathèque pour des réunions de commande d'ouvrages et les traitements informatiques, du fait de l'absence d'ordinateur à la bibliothèque.

En mai 2010, la direction des Ressources humaines a convoqué Madame X pour lui indiquer que la réforme des retraites prévoyait de supprimer les avantages jusque-là attribués aux mères de trois enfants et qu'elle devrait déposer sa demande de départ à la retraite au plus tard le 13 juillet 2010, si elle souhaitait bénéficier des modalités de calcul de sa pension de retraite plus favorables, encore en vigueur.

Le 2 juillet 2010, le ministre du Travail et le ministre de la Fonction publique ont publié un communiqué de presse indiquant qu'ils avaient décidé, à la demande, notamment, du président de la CNRACL, de reporter au 31 décembre 2010 la date limite pour déposer une demande de retraite comme mère de trois enfants, afin de permettre aux fonctionnaires et aux services gestionnaires de disposer de plus de temps pour étudier chaque situation.

Toutefois, la direction des Ressources humaines de la ville de Y s'étant abstenue d'en informer Madame X, celle-ci a finalement déposé sa demande d'admission à la retraite le 13 juillet 2010 et, par arrêté du 19 juillet 2010, elle a été admise à faire valoir ses droits à la retraite à compter du 2 décembre 2010.

Dans sa séance du 21 octobre 2010, la commission départementale de réforme a fixé au 1^{er} novembre 2010 la date de consolidation de Madame X, avec un taux d'incapacité permanente partielle de 4 % pour le coude droit et 2 % pour le coude gauche et l'a déclarée apte à reprendre son activité professionnelle à plein temps à compter de cette même date.

Par lettre du 18 novembre 2010, la Direction des Ressources humaines a informé Madame X qu'elle était réintégrée à plein temps à compter du 1^{er} novembre 2010.

A cette dernière date, toutefois, Madame X était déjà absente du service, afin de solder l'intégralité de ses droits à congés annuels avant la date d'effet de sa radiation des cadres.

Le 15 novembre 2010, la direction des Retraites de la Caisse des dépôts et Consignations a adressé aux fonctionnaires parents de trois enfants ayant effectué au moins quinze années de services effectifs et qui avaient déposé une demande d'admission à la retraite, une notice les informant que la loi portant réforme des retraites avait maintenu les règles antérieures de calcul de la pension, quelle que soit l'année de départ à la retraite, pour les parents de trois enfants se trouvant, à la date du 1^{er} janvier 2011, à moins de cinq ans de l'âge d'ouverture des droits à la retraite.

Ceux d'entre eux qui souhaitaient retarder la date de leur départ étaient invités à se rapprocher le plus rapidement possible de leur employeur afin d'obtenir une annulation de l'arrêté de radiation des cadres, de façon à bloquer le processus de liquidation.

Dès réception de cette notice, Madame X, alors âgée de 56 ans et 10 mois, a demandé au maire de Y, par lettre du 22 novembre 2010, de retirer l'arrêté de radiation des cadres du 19 juillet 2010 et de la réintégrer *« au sein de tout service culturel qui vous paraîtrait adapté à mon parcours professionnel (office du tourisme, archives, musée, service de documentation) à l'exclusion de la médiathèque et de la bibliothèque municipale »*.

Le recours formé par Madame X devant le tribunal administratif de Y contre le refus qui lui a été opposé, a été rejeté par un jugement du 6 juillet 2012, qui est devenu définitif.

Par lettre du 3 mars 2013, Madame X a déposé auprès du maire de Y une demande d'indemnisation pour ce qu'elle estimait être un licenciement déguisé, demande rejetée le 29 avril 2013, le maire lui ayant opposé l'autorité de la chose jugée par le tribunal administratif.

Entre temps, Madame X a saisi le Défenseur des droits.

Après enquête auprès de la réclamante, il s'est avéré que sa réclamation portait, non pas sur la décision du maire de Y rejetant sa demande de réintégration, dont la légalité avait été définitivement admise par la juridiction administrative, mais sur le fait d'avoir été « malmenée » par son employeur à son retour de congé de maladie, en raison de son état de santé et d'avoir été, de ce fait, amenée à renoncer à son statut de fonctionnaire et à la perspective d'une promotion dans un corps de la catégorie A.

Considérant, au regard des pièces du dossier, que Madame X a entendu, en réalité, invoquer des faits de harcèlement moral dont elle s'estime avoir été victime à raison de son état de santé, le Défenseur des droits a déclaré la réclamation recevable au regard du droit à la non-discrimination.

II – Analyse juridique

Cette problématique n'ayant pas été discutée devant le tribunal administratif de Y, la saisine de Madame X ne se heurte pas à l'autorité de la chose jugée.

Aux termes de l'article 6-quinquies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 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 droits et à sa dignité, d'altérer sa santé physique ou mentale ou de compromettre son avenir professionnel »*.

La preuve du harcèlement moral étant difficile à apporter, le juge administratif a admis *« qu'il appartient à un agent public qui soutient avoir été victime d'agissements constitutifs de harcèlement moral, de soumettre au juge des éléments de fait susceptibles de faire présumer l'existence d'un tel harcèlement ; qu'il incombe à l'administration de produire, en sens contraire, une argumentation de nature à démontrer que les agissements en cause sont justifiés par des considérations étrangères à tout harcèlement »* (Conseil d'Etat, Assemblée, 30 octobre 2009, n° 298348 ; Section, 11 juillet 2011, n° 321225).

Par ailleurs, aux termes de l'article 6 de la loi du 13 juillet 1983 précitée, *« aucune distinction directe ou indirecte ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison (...) de leur état de santé (...) de leur handicap (...) »*.

Aux termes de l'article 1er 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, *« constitue une discrimination directe la situation dans laquelle, sur le fondement de [...], son âge, son handicap, [...], une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne l'aura été dans une situation comparable »*.

[...] *La discrimination inclut :*

1° Tout agissement lié à l'un des motifs mentionnés au premier alinéa [...], subi[s] par une personne et ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à sa dignité ou de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant [...]».

La même loi dispose que la 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 et qu'il appartient à la partie défenderesse de prouver que la mesure en cause est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination.

Le harcèlement moral est considéré comme une forme de discrimination lorsqu'il est lié à l'un des critères de discrimination prohibés par la loi.

En l'espèce, il apparaît que l'élément déclencheur du harcèlement moral invoqué a été le long congé pour accident de service et la reprise du travail à mi-temps thérapeutique avec restrictions et nécessité d'aménager le poste de travail de la réclamante.

En effet, les témoignages portés au dossier, montrent que Madame X était, avant son accident, très appréciée des usagers de la bibliothèque.

Elle l'était également par sa hiérarchie, son chef de service ayant mentionné, dans une attestation en date du 15 janvier 1996, que, «*dans toutes ses activités (...) elle a toujours manifesté un grand dynamisme, une vaste culture générale et professionnelle, un esprit d'initiative certain et par-dessus tout un sens du service public très marqué. (...) Ses qualités de contact et son intérêt pour le public jeune ont été particulièrement utiles dans l'autre activité qu'elle a exercée (...) : la responsabilité d'une bibliothèque de quartier [qui] a connu une progression importante de son influence grâce au travail en profondeur mené par [la réclamante] en direction des écoles, des associations de quartier et des jeunes du secteur*».

Dans sa lettre au Défenseur des droits en date du 22 novembre 2013, l'adjointe au maire de Y, déléguée au Personnel, a confirmé que la ville «*a accompagné régulièrement la carrière de cet agent, puisqu'il a bénéficié d'avancements de grades d'assistant qualifié de conservation 2^{ème} classe le 01/08/1991, d'assistant qualifié de conservation 1^{ère} classe le 01/01/1999, d'assistant qualifié de conservation hors classe le 01/01/2001* ».

Madame X pouvait donc légitimement espérer une promotion dans la catégorie A, ainsi qu'elle en avait manifesté le souhait sur sa fiche de notation au titre de l'année 2009.

Il apparaît donc qu'avant son accident, Madame X ne rencontrait aucune difficulté, ni avec sa hiérarchie, ni avec ses collègues, et que les difficultés sont apparues au moment de sa reprise du travail.

En effet, interrogée dans le cadre de la procédure contradictoire, l'autorité municipale a reconnu que les aménagements, qui avaient été décidés lors d'une réunion préparatoire à la reprise du travail de Madame X et qui avaient été laissés à la charge de son chef de service, n'avaient jamais été réalisés par ce dernier.

Si, très rapidement, elle a mis fin à l'affectation de cet agent sur un poste en dessous de son niveau hiérarchique et de responsabilités (la surveillance des expositions), la mairie de Y a néanmoins entériné l'absence d'aménagement du poste de travail, d'abord pour en reporter la réalisation au moment de la reprise à temps plein, ensuite, parce que Madame X avait déposé sa demande d'admission à la retraite.

L'autorité municipale n'apporte, à cette abstention, aucune explication objective qui pourrait la faire regarder comme justifiée par des considérations étrangères à toute discrimination et à tout harcèlement.

En effet, il est clair que ces aménagements avaient été préconisés par le médecin du travail pour faciliter la reprise du travail, au même titre que le choix médical du mi-temps thérapeutique, et que rien ne justifiait leur report au jour de la reprise du travail à temps plein. Le dépôt d'une demande d'admission à la retraite ne justifiait pas non plus leur abandon.

Au surplus, il n'apparaît pas, et l'autorité municipale ne le soutient pas, que ces aménagements, simples à réaliser, auraient présenté un coût disproportionné par rapport au budget du service et que les fournitures nécessaires auraient nécessité des délais de livraison importants.

Dès lors, on ne comprend pas pourquoi une étude approfondie était nécessaire pour acheter un fauteuil de bureau avec accoudoirs, un tapis de souris avec repose-poignet et un chariot de transport adapté pour le déplacement de périodiques.

Le report de l'aménagement du poste de travail à une échéance aussi lointaine n'est pas non plus justifié par le fait que les responsabilités de chef du service des périodiques de Madame X avaient dû être confiées à d'autres agents de la médiathèque pendant son congé de maladie pour accident de trajet de plus d'un an, celle-ci n'ayant pas été remplacée dans ce poste.

Enfin, la volonté du supérieur hiérarchique de Madame X de la restaurer dans ses responsabilités antérieures est particulièrement sujette à caution, si l'on observe que, dans une note, citée par l'autorité municipale au cours de la procédure contradictoire, adressée à la directrice du pôle Culture et Animations, en date du 28 janvier 2010, il affirmait que le bureau de l'intéressée était aménagé et équipé et que seul le tapis de souris avec repose poignet était manquant, mais en commande.

Or, comme il vient d'être dit ci-dessus, dans sa fiche de visite du 15 février 2010, donc postérieure à la note précitée, le médecin du travail avait noté que le poste de travail n'était pas aménagé selon la demande du 17 décembre 2009.

Il existe donc de sérieuses présomptions que le conservateur de la médiathèque et de la bibliothèque ne souhaitait pas faire l'acquisition des fournitures préconisées pour l'aménagement du poste de travail de Madame X à la médiathèque et qu'il ne souhaitait pas qu'elle retrouve son poste de chef de service.

En retirant à Madame X ses responsabilités de chef de service, alors qu'il n'est pas établi qu'elle ait été remplacée sur ce poste pendant son congé de maladie, l'autorité municipale a entériné les actes de son supérieur hiérarchique, lesquels présentent un caractère discriminant au regard de l'état de santé de l'agent.

Ce contexte hostile peut expliquer que la réclamante n'ait plus fait aucun signalement sur ses conditions de travail ou un sentiment de mal-être auprès de l'autorité municipale après le 25 janvier 2010 et que, au regard des informations dont elle disposait à l'époque, elle n'ait finalement pas trouvé d'autre issue que de déposer, au dernier moment, une demande d'admission à la retraite, décision qu'elle a ensuite regrettée.

Au regard de l'ensemble des éléments du dossier, le Défenseur des droits estime que la mairie de Y n'a pas accompli toutes les diligences nécessaires pour permettre à Madame X de reprendre ses fonctions dans des conditions adaptées à son état de santé et en conclut que les articles 6 et 6-quinquièmes de la loi du 13 juillet 1983, ainsi que l'article 1^{er} de la loi du 27 mai 2008 ont été méconnus.

En conséquence, le Défenseur des droits recommande au maire de Y d'indemniser le préjudice moral subi par Madame X, après que celle-ci ait été invitée à formuler une demande d'indemnisation préalable.