



Décision du Défenseur des droits MLD-2014-094

RESUME ANONYMISE DE LA DECISION

Décision relative à des faits de harcèlement discriminatoires ainsi qu'à l'absence de mesures appropriées pour permettre à un agent d'exercer son emploi (Recommandation)

Domaine(s) de compétence de l'Institution : Lutte contre les discriminations

Thème :

- domaine de la discrimination : Emploi public
- sous-domaine : Déroulement de carrière
- critère de discrimination : Handicap

Consultation préalable du collège en charge de la lutte contre les discriminations

Synthèse :

Le Défenseur des droits a été saisi par un agent, adjoint technique territorial, qui se plaint d'avoir fait l'objet de faits de harcèlement fondé sur son handicap de la part du proviseur du lycée hôtelier. La réclamante soutient que son employeur, le conseil régional, n'a pris aucune mesure pour faire cesser les faits de harcèlement discriminatoires alors qu'elle l'avait alerté à plusieurs reprises. L'enquête souligne que l'isolement dans lequel la réclamante a été placée du fait de l'inertie de son employeur a largement contribué à aggraver ses conditions de travail ainsi que son état de santé. Par ailleurs, alors qu'elle a été déclarée inapte à exercer son emploi d'adjoint technique, le Défenseur des droits relève que le conseil régional n'a pas mis en œuvre les mesures appropriées (reclassement dans un emploi administratif et formation appropriée) pour permettre à la réclamante d'exercer son emploi dans des conditions sereines. Par conséquent, le Défenseur des droits recommande au conseil régional de procéder au reclassement de la réclamante ainsi qu'à la réparation des préjudices qui ont résulté des faits de discrimination et de harcèlement moral discriminatoire dont elle a été l'objet. Il demande aussi au conseil régional de mettre en place une procédure de signalement et de traitement des réclamations des agents portant sur des faits de harcèlement et de discrimination et l'invite à former les personnels d'encadrement sur le cadre juridique en matière de lutte contre les discrimination et le harcèlement.

Paris, le 22 septembre 2014

Décision du Défenseur des droits MLD-2014-094

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 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°84-53 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 ;

Vu le décret n°85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité ;

Vu le décret n°85-1054 du 30 septembre 1985 relatif au reclassement de fonctionnaires reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions ;

Saisi par Madame X d'une réclamation portant sur des faits de harcèlement moral discriminatoire en raison de son handicap et sur l'absence de mesures appropriées pour lui permettre d'exercer son emploi,

Décide, en vue de régler la situation exposée dans la note récapitulative ci-jointe, de recommander au Président du Conseil régional de Y :

- de se rapprocher de Mme X afin de mettre en œuvre, en lien avec le comité médical, les mesures les plus appropriées pour permettre à l'intéressée d'être reclassée conformément au décret n°85-1054 du 30 septembre 1985 ;

- de procéder à une indemnisation des préjudices moraux qu'elle a subis ;

- de mettre en place une procédure visant à recueillir et à traiter les réclamations des agents portant sur des faits de discrimination et de harcèlement ;

- de former les agents placés sous son autorité, au cadre juridique en matière de lutte contre toutes les discriminations et le harcèlement ;

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

Jacques TOUBON

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

Madame X, adjoint technique territorial, affectée dans le lycée hôtelier Z à P, se plaint d'avoir fait l'objet de harcèlement discriminatoire à raison de son handicap de la part du proviseur. Elle évoque également l'absence de mesure de protection de la part du Conseil régional de Y (ci-après Conseil régional), son employeur, qui aurait ignoré ses demandes d'intervention pour faire cesser les agissements de harcèlement. Enfin, le Conseil régional n'aurait pris aucune mesure pour lui permettre d'exercer un emploi qui soit compatible avec son handicap.

Faits et procédure

Mme X, fonctionnaire territoriale reconnue travailleur handicapé, exerçait ses fonctions, en tant qu'agent de service au sein de la lingerie du lycée hôtelier, depuis une quinzaine d'années. Elle a été déclarée inapte à ses fonctions mais apte à toutes fonctions administratives. Par suite, elle a été affectée, à titre provisoire, par la proviseure du lycée, sur un poste administratif dépendant de l'Education nationale, en 2008. Ses difficultés relationnelles avec la proviseure, Mme A, auraient débuté à compter de cette date.

En effet, Mme X souligne que la contestation de sa notation administrative en 2009 n'aurait pas été appréciée car elle reprochait à Mme A la dégradation de ses conditions de travail - « je n'ai ni bureau, ni ordinateur ». Elle précise qu'elle a également dû contester sa notation au titre de l'année 2010 car la proviseure y faisait mention de son état de santé dans l'appréciation littérale « *Etant donné sa santé fragile, Mme X a été affectée au secrétariat du chef d'établissement pour de petites tâches administratives qu'elle effectue avec difficulté* ».

Mme X produit plusieurs courriers dans lesquels elle informe son employeur, le Conseil régional, de la dégradation de ses conditions de travail et de propos humiliants tenus par Mme A. Elle soutient qu'aucune réponse n'a jamais été apportée à ses demandes d'intervention pour que soit mis un terme à cette situation.

Mme X évoque également, dans des courriers adressés à son employeur restés sans suite, son souhait d'être définitivement reclassée sur un poste d'adjoint administratif. Ainsi, dans un courrier en date du 28 septembre 2008, elle souligne « *n'avoir aucun document pour pouvoir se situer* » au regard de son cadre d'emploi d'adjoint technique territorial, son affectation auprès du secrétariat du proviseur ne devant être qu'une mesure provisoire.

Suite à la dégradation de son état de santé, la réclamante a été placée en congé de longue maladie d'office à partir du 12 juillet 2010 et ce congé a été prolongé jusqu'au 11 juillet 2011, nonobstant l'avis défavorable rendu par le comité médical départemental le 25 novembre 2010.

Elle n'a pas repris ses fonctions et est placée en congé de longue durée depuis le 12 juillet 2011.

Par courrier en date du 18 février 2014, le Défenseur des droits a demandé au Conseil régional de lui communiquer toutes les observations qui pourraient lui paraître utiles afin d'éclairer l'instruction de la réclamation et notamment de préciser les motifs pour lesquels il n'avait pas pris les mesures appropriées pour permettre à Mme X, en tant que travailleur handicapé, d'exercer un emploi compatible avec son handicap et sa qualification. Il lui était également demandé de présenter des éléments objectifs permettant d'écarter la présomption de discrimination résultant de l'analyse des faits recueillis au cours de l'enquête.

Le Conseil régional a présenté ses observations par courrier en date du 19 mars 2014.

Analyse juridique

Sur l'absence de mesures appropriées prises par le Conseil régional pour permettre à Mme X d'exercer un emploi compatible avec son handicap et sa qualification :

L'article 6 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires précise qu' « aucune distinction, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison (...) de leur état de santé, de leur handicap (...) ».

Par ailleurs, l'article 6 sexies de cette loi fait peser sur les employeurs publics une obligation d'aménagement raisonnable du poste du travailleur handicapé dont le refus, dès lors qu'il est injustifié, peut être qualifié de discriminatoire.

Cet article est libellé comme suit : « Afin de garantir le respect du principe d'égalité de traitement à l'égard des travailleurs handicapés, les employeurs visés à l'article 2 prennent, en fonction des besoins dans une situation concrète, les mesures appropriées pour permettre aux travailleurs mentionnés aux 1°, 2°, 3°, 4°, 9°, 10° et 11° de l'article L. 323-3 du code du travail d'accéder à un emploi ou de conserver un emploi correspondant à leur qualification, de l'exercer et d'y progresser ou pour qu'une formation adaptée à leurs besoins leur soit dispensée, sous réserve que les charges consécutives à la mise en œuvre de ces mesures ne soient pas disproportionnées, notamment compte tenu des aides qui peuvent compenser en tout ou partie les dépenses supportées à ce titre par l'employeur ».

Selon le considérant 20 de 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, les mesures appropriées s'entendent « de mesures efficaces et pratiques destinées à aménager le poste de travail en fonction du handicap, par exemple en procédant à un aménagement des locaux, ou à une adaptation des équipements (...) ». La CJUE précise que la liste des mesures appropriées, visée au considérant 20, n'est pas exhaustive (CJUE, 11 avril 2013, Affaires C-335/11 et C337/11).

En l'espèce, Mme X, travailleur handicapé, a été déclarée inapte définitivement à l'emploi d'adjoint technique territorial mais apte à occuper des fonctions administratives par le service de médecine professionnelle, le 16 avril 2008.

Dans ce contexte, les dispositions statutaires prévoient des garanties pour permettre aux fonctionnaires déclarés inaptes à l'exercice de leurs fonctions d'être maintenus dans un emploi adapté à leur état de santé et compatible, avec leur handicap. Ainsi, l'article 81 de la loi n°84-53 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale prévoit que « les fonctionnaires territoriaux reconnus, par suite d'altération de leur état physique, inaptes à l'exercice de leurs fonctions peuvent être reclassés dans les emplois d'un autre cadre d'emploi ou corps s'ils ont été déclarés en mesure de remplir les fonctions correspondantes. Le reclassement est subordonné à la présentation d'une demande par l'intéressé ».

En application de cette disposition, l'article 2 du décret n°85-1054 du 30 septembre 1985 relatif au reclassement de fonctionnaires territoriaux reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions précise : « lorsque l'état physique d'un fonctionnaire territorial, sans lui interdire d'exercer toute activité, ne lui permet pas d'exercer des fonctions correspondant aux emplois de son grade, l'autorité territoriale ou le président du centre national de la fonction publique territoriale ou le président du centre de gestion, après avis du comité médical, invite l'intéressé soit à présenter une demande de détachement dans un emploi d'un autre corps ou cadres d'emplois, soit à demander le bénéfice des modalités de reclassement prévues à l'article 82 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ».

A l'évidence, le reclassement tel que défini par les dispositions précitées peut constituer une mesure appropriée au sens de l'article 6 sexies de la loi n°83-634, que le Conseil régional doit mettre en œuvre pour permettre à ses agents d'exercer un emploi adapté à leur handicap.

Or, en l'espèce, force est de constater que tel n'a pas été le cas alors même que Mme X avait demandé son reclassement dans un emploi d'adjoint administratif de 1^{ère} classe, dès le 5 mai 2008.

Dans ses dernières observations, le Conseil régional fait valoir que *« les services régionaux se sont engagés dans une procédure de reclassement pour inaptitude physique telle que prévue par le décret n°85-1054 du 30 septembre 1985. Il convient de préciser que cette démarche ne pouvait faire abstraction de l'absence de postes régionaux avec des tâches administratives dans les lycées et du nombre significatif d'agents régionaux éligibles à des missions dites sédentaires ou de bureau eu égard à leurs restrictions d'aptitude. Dès lors toute démarche de reclassement comporte la validation préalable d'une orientation vers ses tâches, et nécessite un délai particulier dans sa mise en œuvre. Dans cette perspective, pour répondre en urgence à la situation difficile de Mme X, la région a donné son accord, en lien avec la proviseure du lycée, pour que l'intéressée soit placée sur des missions de secrétariat, en surnombre, sur un emploi relevant de l'Education nationale et non de la Région. Cette affectation temporaire avait pour vocation de permettre à l'intéressée d'appréhender les missions relevant d'un travail administratif vers lequel elle aurait pu être reclassée. La région reconnaît que cette démarche n'a vraisemblablement pas été suffisamment explicitée à Madame X »*.

Ainsi, le Conseil régional admet qu'il n'a pas engagé le reclassement de la réclamante aux motifs, notamment, qu'il ne disposait pas *« de postes régionaux avec des tâches administratives dans les lycées (...) »*. Or, cette justification dès lors qu'elle ne repose sur aucun élément matériellement vérifiable, ne peut s'analyser comme une charge disproportionnée de nature à exonérer le Conseil régional de sa responsabilité sous l'angle de l'article 6 sexies de la loi n°83-634 précitée.

Le Conseil régional soutient aussi que l'urgence de la situation de Mme X ainsi que le délai nécessaire pour la mise en œuvre d'un reclassement l'ont conduit à donner son accord pour que Mme X soit affectée sur des missions de secrétariat, en surnombre, sur un emploi de l'Education nationale et non de la région.

Pour le Défenseur des droits, cette solution paraissait raisonnable dans la mesure où elle était envisagée comme une mesure provisoire, préalable à un reclassement. Or, il peut être constaté que l'affectation de Mme X sur un poste administratif n'a pas présenté de caractère temporaire. Ainsi, avant son placement en congé longue maladie d'office en juillet 2010, plus de deux années se sont écoulées, durant lesquelles Mme X a occupé un poste de secrétariat, sans information sur sa situation administrative et sans formation appropriée alors que les tâches de secrétariat qui lui étaient dévolues étaient totalement étrangères aux fonctions exercées jusqu'en 2008, puisque l'intéressée s'occupait de la lingerie du lycée.

Il résulte également de l'instruction que l'absence de formation, mesure appropriée visée à l'article 6 sexies de la loi n°83-634, l'a également pénalisée dans sa notation. En effet, Mme X qui a contesté le gel de sa notation pour les années 2008 et 2009, souligne dans son recours auprès du Conseil régional en date du 7 avril 2009 *« j'occupe un poste de secrétariat qui est à l'opposé du poste sur lequel j'étais affecté l'année précédente (lingerie). J'essaie de faire de mon mieux afin de donner toute satisfaction. Je réfute le « D » pour « exécution et rapidité » car je fais tout ce qu'on me demande dans l'instant (...) »*.

Au regard de l'analyse qui précède, le Défenseur des droits considère que le Conseil régional n'a pas procédé au reclassement de Mme X comme il en avait l'obligation, privant ainsi l'intéressée de la mise en œuvre d'une mesure appropriée lui permettant d'exercer un emploi compatible avec son handicap, au sens de l'article 6 sexies de la loi n°83-634 précitée.

Sur les faits de harcèlement discriminatoire :

L'article 6 *quinquiès* de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires précise qu'« *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 (...)* ».

Conformément à l'article 1er de la loi n°2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation du droit national au droit communautaire en matière de lutte contre les discriminations, la discrimination s'entend de « (...) *tout agissement lié à l'un des motifs mentionnés au premier alinéa (...) subis par une personne et ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à sa dignité ou de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant (...)* ».

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).

Par ailleurs, 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.

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* ».

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). Par ailleurs, la Cour de cassation a considéré que l'employeur devait répondre des agissements des personnes qui exercent, de fait ou de droit, une autorité sur les salariés (Cass Soc. 1er mars 2011, n° 09-69616).

Aussi, la circonstance que Mme X exerçait ses fonctions sous l'autorité fonctionnelle du chef d'établissement, qui n'est pas un agent du Conseil régional, n'est pas de nature à exonérer ce dernier de sa responsabilité s'il s'avère qu'il a manqué à son obligation de sécurité de résultat en matière de protection de la santé de l'intéressée.

En l'espèce, l'enquête a montré que Mme X a adressé plusieurs courriers à son employeur, le Conseil régional, dans lesquels elle l'a alerté de la dégradation de ses conditions de travail depuis son affectation au secrétariat du proviseur en 2008.

L'absence de bureau et d'ordinateur est évoquée dans son courrier 7 avril 2009 et le témoignage d'une collègue en date du 28 juin 2012, Mme C (chef cuisine) atteste de la précarité de ses conditions de travail: « *son bureau était un caisson à documents sur roulettes et une simple chaise de classe (...) sans pouvoir allonger les jambes et assise de biais. Mme X a demandé à la proviseure de changer son installation, cette dernière lui a proposé le local de la photocopieuse puis le local à balais avec évier au deuxième étage (...) après cela Mme X très souvent m'a fait part des souffrances morales qu'elle endurait. Entre autres, elle n'avait pas le droit d'utiliser l'ordinateur, ni de répondre au*

téléphone de sa collègue. Sa situation, au lycée, était connue de tous, mais par crainte de représailles, personne n'osait prendre ouvertement sa défense ».

Dans un autre courrier en date du 24 septembre 2010, elle a aussi rappelé à Madame D, sous-directrice des ressources humaines des lycées de la région Y, la persistance des faits de harcèlement ainsi que la carence de son administration à les faire cesser : *« Lors de votre passage au lycée en 2008, je vous avais signalé les tracasseries subies de la part de Mme A (...), comme je vous l'ai signalé dans une lettre du 25 septembre 2009, les brimades, les attaques personnelles n'ont pas cessé m'obligeant à être constamment sur la défensive. Vous savez très bien que Mme A refuse de m'intégrer parmi le personnel administratif (...) elle veut me garder sous la main pour me surveiller, ce qui est en complète contradiction avec sa proposition de m'installer dans un local « débarras » seule alors que tout le service administratif est au 1^{er} étage. Vous m'avez laissé me débrouiller seule ne répondant à aucun de mes courriers et en ne me prenant pas au téléphone. Je me retrouve en « stand by » sans arrêté, sans aucun justificatif ».*

En janvier 2010, peu avant que Mme X soit placée en congé maladie d'office, son médecin traitant précisait dans une attestation *« (...) cette patiente présente un état de stress et de déprime depuis plus d'un mois. Elle raconte qu'elle est harcelée par une supérieure ce qui entraîne un mal être, des idées noires (...)».*

Enfin, il faut toutefois rappeler que plus d'une année avant son courrier annonçant ses adieux à ses collègues en mai 2010 qui a conduit à un congé de maladie d'office, la proviseure s'inquiétait de l'état psychologique de Mme X et demandait au Conseil régional, par courrier du 5 mai 2009, d'intervenir pour trouver une solution.

Le Défenseur des droits constate qu'aucune mesure sérieuse de protection de la santé de Mme X n'a été prise avant le placement en congé maladie d'office en mai 2010, alors que sa situation était connue de son encadrement et de son employeur.

Du fait de son inertie à proposer un reclassement, évoquée plus avant, et de son absence de réaction pour mettre fin à la dégradation des conditions de travail de Mme X, le Conseil régional a contribué à créer un environnement intimidant et hostile qui a eu des répercussions importantes sur l'état de santé de Mme X, toujours en arrêt à ce jour.

Pris dans leur ensemble, tous les éléments de fait, dont les certificats médicaux, laissent donc présumer l'existence d'un harcèlement discriminatoire fondée sur le handicap, au sens de l'article 1^{er} de la loi n°2008-496 précitée.

Invité à présenter des éléments objectifs permettant d'écarter cette présomption, le Conseil régional qui ne nie pas avoir été informé des faits de harcèlement dénoncés dès 2008 par Mme X, conteste la qualification de harcèlement retenue par le Défenseur des droits en se fondant sur des considérations générales. Selon lui, la réclamante n'aurait pas fait la preuve des agissements répétés lesquels n'auraient pas dépassé les limites de l'exercice normal de l'autorité hiérarchique.

Pour le Défenseur des droits, en se bornant à nier l'existence de faits de harcèlement moral alors qu'aucune investigation sérieuse n'a jamais été réalisée pour s'assurer de la réalité des faits dénoncés par la réclamante, le Conseil régional n'a pas démontré que les agissements en cause étaient justifiés par des considérations étrangères à tout harcèlement et à toute discrimination.

En outre, l'absence de mesure préventive de sa part alors qu'il avait été alerté à de très nombreuses reprises de la dégradation des conditions de travail et de l'altération de l'état de santé de Mme X est également de nature à constituer un manquement à l'obligation de sécurité de résultat.

Or, pour la Cour de cassation le manquement à cette obligation dès lors qu'il a entraîné un préjudice pour le salarié ouvre droit à une réparation distincte de celle qui découle de la réparation des faits de harcèlement moral (Soc, 6 juin 2012, n°10-27694).

Par suite, au regard de l'analyse qui précède, le Défenseur des droits estime que Mme X a été victime de harcèlement discriminatoire, en violation des articles 6 et 6 quinquies de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 et de l'article 1^{er} de la loi n°2008-496 du 27 mai 2008 et considère que le Conseil régional a méconnu son obligation de sécurité à l'égard des agents, prévue à l'article 23 de la loi n°83-634 précitée.

C'est pourquoi, le Défenseur des droits recommande au Président du Conseil régional de Y :

- de se rapprocher de Mme X afin de mettre en œuvre, en lien avec le comité médical, les mesures les plus appropriées pour permettre à l'intéressée d'être reclassée conformément au décret n°85-1054 du 30 septembre 1985 ;
- de procéder à une indemnisation des préjudices moraux qu'elle a subis ;
- de mettre en place une procédure visant à recueillir et à traiter les réclamations des agents portant sur des faits de discrimination et de harcèlement ;
- de former les agents placés sous son autorité, au cadre juridique en matière de lutte contre toutes discriminations et le harcèlement.

Jacques TOUBON