

Paris, le 12 février 2016

Décision du Défenseur des droits MLD-2016-008

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° 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 décret n°85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale ;

Saisi de la réclamation de Mme X qui se plaint, dans le cadre de ses fonctions au sein de la mairie de Z, de harcèlement moral en lien avec les opinions politiques de son époux, M. Philippe X, le fils de l'ancien Maire de cette commune, M. - X, auquel Mme Y a succédé en mars 2014,

La réclamante fait également état d'une discrimination en lien avec son état de santé,

Décide, en vue de régler la situation exposée dans la note ci-jointe, de recommander au Maire de Z :

- de procéder à l'indemnisation pécuniaire ou par équivalent, des préjudices matériels et moraux subis par la réclamante en lien avec le harcèlement moral discriminatoire dont elle a fait l'objet, après qu'elle ait adressé au Maire une demande indemnitaire préalable en chiffrant ses préjudices ;

- de rappeler à ses services les principes tendant à éviter l'adoption, à l'égard des agents de la collectivité, des mesures contraires à l'article 6 de la loi susvisée du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ;

- de le tenir informé des mesures prises conformément à ses recommandations dans un délai de 4 mois, à compter de la notification de la présente décision.

Le Défenseur des droits

Jacques TOUBON

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

▪ Saisine du Défenseur des droits et enquête menée :

Le Défenseur des droits a été saisi de la réclamation de Mme X qui se plaint, dans le cadre de ses fonctions, de harcèlement moral en lien avec les opinions politiques de son époux, M. Philippe X, le fils de l'ancien Maire, M. - X, auquel Mme Y a succédé en mars 2014. M. Philippe X, ancien employé de la mairie, faisait partie de l'équipe de campagne électorale de M. - X, lors des dernières élections municipales.

La réclamante fait également état d'une forte dégradation de sa situation médicale suite aux agissements de harcèlement moral invoqués, ainsi que d'une discrimination en lien avec son état de santé eu égard principalement à l'absence de prise en compte par la nouvelle municipalité des dernières préconisations médicales la concernant, alors au demeurant qu'elle est atteinte d'un diabète insulino-dépendant.

Il convient de rappeler que Mme X a été recrutée en septembre 2005 au sein de la mairie de Z et qu'elle a été employée par des contrats à durée déterminée (CDD) successifs en qualité de secrétaire puis d'assistante de direction, et ce, jusqu'à la fin de l'année 2012, où il lui a été proposé, compte tenu de ses qualités professionnelles, un poste de directrice des relations publiques, qu'elle a occupé à compter du 1^{er} janvier 2013 en contrat à durée indéterminée (CDI).

Le poste de chef de cabinet du Maire n'étant à cette date pas pourvu, Mme X a également, très vite, été appelée à occuper de telles fonctions (arrêté du 16 septembre 2009), en parallèle de celles exercées de directrice des relations publiques.

Toutefois, peu après l'élection de la nouvelle équipe municipale en mars 2014, sa situation professionnelle et médicale s'est fortement dégradée.

S'agissant de la procédure devant le Défenseur des droits, peu après une mise en état du dossier auprès de la réclamante, celui-ci a mené une enquête auprès de collectivité mise en cause, dont les éléments ont également été soumis à la contradiction de Mme X.

Ainsi, par deux courriers, du 19 novembre 2014 et du 20 mars 2015, dont le dernier prenait la forme d'une note récapitulative adressée à la collectivité, le Défenseur des droits a, dans le cadre de l'instruction du dossier, interrogé la mairie de Z, qui lui a répondu par des courriers reçus les 30 décembre 2014, 6 janvier 2015 et le 28 avril 2015.

▪ Cadre juridique applicable :

Concernant les modalités d'administration de la preuve lorsque le moyen tiré de la discrimination est soulevé par le demandeur, le Conseil d'Etat a jugé « *que, s'il appartient au requérant qui s'estime lésé par une telle mesure de soumettre au juge des éléments de fait susceptibles de faire présumer une atteinte à ce dernier principe, il incombe au défendeur de produire tous ceux permettant d'établir que la décision attaquée repose sur des éléments objectifs étrangers à toute discrimination* » (CE, Ass., 30 octobre 2009, Mme PERREUX, n° 298348 ; CE, 10 janvier 2011, Mme LEVEQUE, n° 325268). Le Conseil d'Etat a étendu au harcèlement moral, ce principe d'administration de la preuve (CE, 11 juillet 2011, n° 321225). Un tel dispositif, également repris à l'article 4 de la loi du 27 mai 2008 susvisée, fait peser sur la personne mise en cause la charge de montrer que la situation contestée est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination.

S'agissant du harcèlement moral, l'article 6 *quinquies* de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires prévoit 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 (...)* ». De telles dispositions sont applicables aux agents non titulaires de droit public, à l'instar de la réclamante.

Le harcèlement moral discriminatoire n'est, quant à lui, constitué que si trois conditions sont réunies : tout d'abord, la constatation d'agissements excédant les limites de l'exercice normal du pouvoir hiérarchique, lorsqu'il s'agit d'agissements émanant du supérieur hiérarchique ; ensuite, le fait que de tels agissements conduisent à une dégradation sensible des conditions de travail susceptible de porter atteinte aux droits et à la dignité de l'agent, d'altérer sa santé physique ou mentale ou de compromettre son avenir professionnel ; enfin, les agissements contestés doivent être liés à l'un des critères de discrimination prohibés par la loi.

Concernant ces critères, l'article 6 de la loi du 13 juillet 1983 dispose qu'« *aucune distinction, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison (...) de leurs opinions politiques, de leur état de santé (...)* ».

Par ailleurs, la Cour de justice des Communautés européennes a jugé, dans un arrêt du 17 juillet 2008 (affaire C-303/06), que la discrimination directe couvre les situations de discrimination par association, tel le fait de traiter une personne différemment en raison des liens qui l'unissent à une autre personne.

En outre, il résulte des dispositions combinées de l'article 23 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précitée et de l'article 3 du décret n°85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale, une obligation de résultat en matière d'hygiène et de sécurité des agents publics afin notamment de préserver leur santé dans l'exercice de leurs fonctions.

Le Défenseur des droits rappelle, d'ailleurs, que si le souhait d'une collectivité de réorganiser ses services et de s'entourer, sur des postes stratégiques, des collaborateurs qu'elle estime les plus aptes apparaît légitime, cela ne saurait prendre la forme de procédures détournées qui pourraient apparaître comme constitutives de harcèlement moral discriminatoire, au détriment notamment de la santé des agents concernés et sans rechercher à les réaffecter sur des postes en lien avec leur grade et leurs compétences.

En l'espèce, la mairie soutient que l'ensemble des mesures adoptées à l'endroit de la réclamante, à compter de la prise de fonctions de la nouvelle municipalité, l'ont été dans le seul intérêt du service et non en considération de ses attaches familiales.

Il n'en demeure pas moins, qu'en application du principe de l'aménagement de la charge de la preuve, il résulte des éléments issus de l'enquête, que la chronologie des événements permet de constater que Mme X a été victime d'agissements émanant de sa hiérarchie, depuis l'élection de la nouvelle municipalité, en lien avec les opinions politiques de son époux, d'une part, et avec son état de santé, d'autre part, qui ont conduit à la dégradation de sa situation professionnelle et de sa situation médicale, en méconnaissance des articles 6 et 6 *quinquies* de la loi du 13 juillet 1983.

- **Harcèlement moral subi par la réclamante en lien avec les opinions politiques de son époux et son état de santé :**

Il convient tout d'abord de rappeler que peu après l'élection de la nouvelle équipe municipale en mars 2014, et compte tenu des deux postes stratégiques initialement occupés par l'intéressée, cette dernière a sollicité un entretien avec le Maire, Mme Y, qu'elle a obtenu le 2 avril 2014. Durant cet entretien, elle a notamment demandé à Mme Y, la manière dont elle envisageait de régler sa situation professionnelle, plusieurs options étant envisageables : un licenciement dans les formes légales, une indemnité de départ volontaire ou l'attribution d'autres fonctions au sein de la mairie correspondant à ses qualifications.

L'ensemble de ces options a alors été discuté avec la réclamante et Mme Y l'a rassurée sur le fait qu'elle pouvait rester au sein de la mairie, dans la mesure où de nouvelles fonctions lui seraient attribuées dans le cadre d'une autre affectation.

Dans cette attente, et sur les conseils de la nouvelle municipalité, Mme X s'est mise en situation de congés annuels durant trois semaines, le temps qu'une nouvelle affectation lui soit proposée. Elle a également restitué son téléphone portable et son véhicule de fonction.

Par courriel du 12 avril 2014, Mme Y a informé l'intéressée de ce qu'au regard de son CV et de sa formation juridique, elle envisageait de l'affecter au sein du service juridique de la mairie, en tant que juriste, et que son affectation serait finalisée à son retour.

Toutefois, peu avant son retour de congés, le 18 avril 2014, Mme X a été informée de ce qu'elle serait « *provisoirement* » affectée, à son retour le 22 avril, au sein du service des archives, et que sa situation professionnelle serait à nouveau discutée par la suite.

Ainsi, à son retour de congés, le 22 avril 2014, l'intéressée s'est rendue au service des archives au titre de son affectation provisoire, mais ce service était à cette date fermé (l'agent responsable étant en congé).

Le jour même elle a été reçue par Mme A, future directrice générale des services, ainsi que par M. B, chargé de mission en ressources humaines. Il lui a alors été demandé de retracer son parcours professionnel et il a aussi été fait état de sa situation maritale et de sa proximité avec le groupe d'opposition à l'équipe municipale en place. Mme A lui a enfin précisé que, compte tenu de sa situation maritale, il était préférable qu'elle quitte la mairie et qu'elle retrouve un emploi au sein d'une autre collectivité, ce à quoi Mme X a indiqué qu'elle s'y employait, mais que la recherche était difficile.

A l'issue de l'entretien, il lui a en définitive été précisé qu'elle serait provisoirement affectée au service juridique, sans toutefois qu'une fiche de poste ou une note d'affectation ne soit établie.

Il lui a, dans ce cadre, été proposé, pendant une semaine, d'occuper le bureau du responsable du service juridique qui était lui-même en congé au même moment, ce qu'elle a accepté, mais elle n'a eu aucune fonction à exercer.

Au terme de cette semaine, elle a été contrainte de poser, à nouveau, quelques jours de congés pour assister son beau-père dans la maladie dont il est décédé par la suite.

De retour en mairie le 12 mai, et malgré ses alertes réitérées à sa hiérarchie et ses rendez-vous avec M. B, sa situation professionnelle n'a pas évolué.

Mme X a donc été contrainte d'occuper des bureaux « *au jour le jour* », en fonction des absences des agents, en demeurant sans mission à accomplir, en dépit de quelques « *dépannages* » sur des courriers ou des procédures « *entre deux portes* ». Cette situation

a duré jusqu'au jour où tous les agents du service étant présents, elle s'est retrouvée sans bureau et sans aucune tâche à accomplir, à « *errer dans les couloirs* ».

Mme X a alors été arrêtée pour une durée indéterminée à compter du 12 juin 2014, pour dépression réactionnelle en lien avec ses conditions de travail. A partir de ce moment, elle a cumulé et alterné les arrêts de travail pour maladie et les congés annuels.

Mme X est finalement retournée en mairie le 25 août 2014, au bout de trois mois environ. Elle a, toutefois, été affectée au sein d'un bureau « *marginalisé* » comportant une table et une chaise (mais pas de fauteuil de bureau), sans matériel de bureau, de téléphone ou de climatiseur, et dans lequel étaient entreposés un ordinateur vétuste qui n'était plus en état de marche, des câbles, ainsi qu'une porte qui était hors d'usage. De tels éléments sont corroborés par les éléments photographiques et vidéo transmis par la réclamante.

Elle n'a ainsi pas pu récupérer son ancien matériel de bureau, qu'elle rappelle avoir mis de côté, et les anciens dossiers qu'elle traitait ont été placés aux archives.

L'administration souligne à ce propos, que la réorganisation des services mise en place par la nouvelle municipalité a notamment eu pour conséquence que beaucoup d'agents « *faute de bureaux disponibles se sont retrouvés dans une situation similaire à celle de Mme X* », et que la réclamante n'a pas été la seule à traverser cette « *gestion difficile* ».

En outre, en l'espèce, ce n'est qu'à la date du 25 août 2014, que Mme X a eu accès à internet et à sa boîte mail professionnelle pour la première fois depuis son retour en mairie le 22 avril 2014, sans toutefois que son ordinateur ne soit mis en réseau avec les autres services.

Elle a, alors, le jour même, été l'objet d'un malaise accompagné d'un blocage de son dos et a été secourue par les pompiers qui, en raison de l'étroitesse de son bureau et des difficultés pour y accéder, ont mis plus de 45 minutes pour l'en évacuer. Elle a, ainsi, dû être arrêtée une semaine pour lombalgie notamment.

Enfin, il convient de souligner que la sœur de Mme X, Mme C, également employée au sein de la même collectivité en qualité de gestionnaire de marchés publics, indique au Défenseur des droits avoir été l'objet de menaces verbales et avoir fait l'objet d'un changement de service, en raison des liens qui l'unissaient à sa sœur.

Dans ses dernières écritures, la collectivité ne remet pas en cause de telles affirmations portées à sa connaissance, qui constituent des éléments de contexte sérieux venant s'ajouter aux autres recueillis au cours de l'enquête concernant la réclamante.

Par ailleurs, les autres arguments avancés par la collectivité concernant la situation de Mme X n'apparaissent pas davantage convaincants.

S'agissant, tout d'abord, de la réorganisation des services invoquée par l'administration qui aurait eu un impact sur plusieurs agents, la réclamante n'étant pas la seule à traverser de telles difficultés.

Le fait que la réclamante n'ait pas été la seule concernée, n'altère pas le caractère critiquable et discriminatoire des autres mesures prises par la collectivité à l'égard de l'intéressée individuellement.

En outre, il ressort de l'enchaînement des événements que, concomitamment à l'arrivée de la nouvelle équipe municipale, Mme X a fait l'objet durant plusieurs mois, d'une mise à

l'écart professionnelle, ce qui a conduit à aggraver son état de santé et a abouti à son placement, à de nombreuses reprises, en arrêt de travail pour maladie.

Sans contredire l'ensemble de ces éléments, la commune indique s'agissant du poste de juriste qui a été, dans un premier temps proposé à la réclamante, *« qu'il implique de travailler sur des questions parfois à caractère confidentiel ou, dans les premiers mois suivants les élections, ayant trait à des affaires issues de l'ancienne municipalité, ne peut être confié qu'à des personnes en qui l'administration peut placer toute sa confiance »*.

La commune ajoute dans le même sens, qu' *« il a été préféré dans un premier temps de ne pas fixer de manière unilatérale sa situation par le biais d'un écrit mais de trouver un arrangement oralement »*, mais que *« cela a été d'autant plus difficile dans son cas qu'elle était souvent absente et que, ainsi, un consensus pouvait être difficilement trouvé »*, alors que les absences de Mme X dûment justifiées étaient fondées sur la dégradation de son état de santé eu égard à son défaut d'affectation sur un poste correspondant à ses qualifications.

Si la municipalité ajoute, qu'un poste au sein de la direction générale des services en qualité de juriste *« chargée des assurances et de la veille juridique »* a été proposé à Mme X le 9 janvier 2015, il n'en demeure pas moins que cette proposition était tardive et que le profil de la réclamante apparaît surdimensionné par rapport à ce poste.

En effet, les missions proposées à la réclamante dans ce cadre correspondent à celles d'agents occupant un grade de catégorie B ou C, alors qu'il ressort du contrat de travail de l'intéressée que les fonctions sur lesquelles elle a été recrutée correspondent à la catégorie A.

Ainsi, de telles missions, proposées en tout état de cause tardivement à la réclamante, ne paraissent pas correspondre à son grade, ses qualifications ou à son expérience professionnelle. Une telle proposition peut au contraire être analysée comme une rétrogradation, dès lors que Mme X passait de directrice des relations publiques et chef de cabinet par intérim à chargée de mission en assurances et veille juridique.

En outre, un véritable poste de « juriste » ne saurait cantonner l'agent concerné sur des missions de veille juridique, sans les vider de leur contenu.

Par ailleurs, il est vrai que l'administration souligne dans son dernier courrier reçu par le Défenseur des droits le 28 avril 2015, qu'il n'y aurait jamais eu de volonté de rétrogradation de l'intéressée et qu'en dernier lieu, une autre proposition de poste lui aurait été adressée en vue de lui permettre d'exercer les fonctions de *« Responsable assurance et veille réglementaire/juridique »* (catégorie A, poste rattaché au service juridique et à l'assemblée délibérante).

Concernant l'état de santé de l'intéressée, il ressort des pièces du dossier que les deux préconisations médicales émises par le médecin de prévention respectivement les 27 mai et 26 août 2014, par lesquelles il précisait d'abord que, *« compte tenu de la souffrance au travail dans son poste actuel cet agent nécessite rapidement une nouvelle affectation dans un autre service compatible avec ses qualifications de juriste. / Il est nécessaire que ce changement d'affectation intervienne le plus tôt possible »*, et puisqu'il fallait *« prendre en compte très rapidement une souffrance au travail sévère nécessitant une intervention de la direction des ressources humaines, une clarification organisationnelle ainsi qu'une fiche de poste. / Vérifier l'ergonomie du poste de travail et attribuer un fauteuil ergonomique avec renforcement lombaire et appui lombaire dynamique »*, n'ont, pendant plusieurs mois, pas été mises en œuvre par la collectivité.

La nouvelle municipalité indique, s'agissant du fauteuil ergonomique préconisé par le médecin de prévention, qu'il a été demandé à Mme X de patienter en vue d'une commande groupée de tels fauteuils, d'autres agents se trouvant dans la même situation qu'elle.

Il n'y a, cependant, eu concrètement aucune commande alors que les préconisations médicales concernant la réclamante dataient d'août 2014 et que la collectivité n'a pas donné d'indication temporelle sur l'intervention de cet achat groupé, pas plus qu'elle n'a transmis le nom des autres agents concernés.

Par suite, il apparaît que l'obligation précitée de sécurité au travail en vue de préserver la santé des agents n'a pas été respectée en ce qui concerne Mme X, dont l'état de santé initialement déjà fragile s'est dégradé au fur et à mesure de sa mise à l'écart.

En dernier lieu, si la collectivité se borne à souligner, concernant l'état de santé de la réclamante, « *qu'en argumentant sur son état de santé, résultat de la prétendue discrimination dont elle fait preuve, celle-ci se victimise en tant que militante et en joue pour aujourd'hui faire valoir ses intérêts* », cet argument est inopérant eu égard à l'obligation de sécurité de la collectivité à l'égard de ses agents.

Même s'il résulte des éléments qui précèdent que la collectivité a fait des efforts pour rétablir la situation administrative de l'intéressée suite aux interventions du Défenseur des droits et aux contestations réitérées de la réclamante, il n'en demeure pas moins que la succession de mesures prises à son égard peut recevoir, comme cela a été dit, la qualification de harcèlement moral prohibé par la loi en méconnaissance notamment des articles 6 et 6 *quinquies* de la loi du 13 juillet 1983.

▪ **Réparation de ses préjudices et recommandations du Défenseur des droits :**

De tels agissements doivent donner lieu à un rétablissement intégral de la situation de la réclamante, par le biais notamment de la réparation des préjudices matériels et moraux subis.

Or, Mme X fait état de préjudices matériels (notamment, frais médicaux, ceux liés à toutes les démarches initiées pour voir ses droits reconnus...) et moraux importants (notamment, atteintes graves à sa santé mentale et physique...) consécutifs à ces agissements.

Conformément à une jurisprudence constante la victime d'un acte fautif tel 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) permettant de la replacer dans la situation où elle se serait trouvée si le comportement dommageable n'était pas intervenu.

Dès lors, le Défenseur des droits décide de recommander au Maire de Z :

- de procéder à l'indemnisation pécuniaire ou par équivalent, des préjudices matériels et moraux subis par la réclamante en lien avec le harcèlement moral discriminatoire dont elle a fait l'objet, après qu'elle ait adressé au Maire une demande indemnitaire préalable en chiffrant ses préjudices ;

- de rappeler à ses services les principes tendant à éviter l'adoption, à l'égard des agents de la collectivité, des mesures qui seraient sans lien avec leur manière de servir mais fondées sur des critères étrangers à celle-ci, tels que leurs opinions politiques, leurs convictions, ou celles de leurs proches, en méconnaissance notamment de l'article 6 de la loi susvisée du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ;

- de le tenir informé des mesures prises conformément à ses recommandations dans un délai de 4 mois, à compter de la notification de la présente décision.

Le Défenseur des droits

Jacques TOUBON