

Paris, le 22 juin 2016

---

## Décision du Défenseur des droits MLD-2016-135

---

### 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 ;

Saisi par Mme X, rédacteur principal de 1<sup>ère</sup> classe, affectée au centre communal d'action sociale (ci-après, « CCAS ») de la commune de Z, qui dénonce des faits de harcèlement moral discriminatoire en lien avec ses activités syndicales ;

Décide, en vue de régler la situation exposée dans la note ci-jointe, de recommander à M. Y, maire de Z et président du CCAS de Z :

- de verser à Mme X la somme correspondant à la nouvelle bonification indiciaire (NBI) qu'elle aurait dû continuer à percevoir entre juin 2014 et décembre 2015 ;
- d'indemniser Mme X des préjudices moraux qu'elle a subis ;
- d'adresser un rappel des principes de non-discrimination à la directrice du CCAS ainsi qu'à l'ensemble des agents ;
- à l'issue de la mise à disposition de Mme X, d'envisager avec elle les possibilités de mutation hors du CCAS.

Demande à être tenu informé des mesures prises conformément à ses recommandations dans un délai de trois mois.

Jacques TOUBON

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

***RAPPEL DES FAITS ET DE LA PROCEDURE***

Mme X, rédacteur principal de 1<sup>ère</sup> classe, est affectée au centre communal d'action sociale de la commune de Z, au sein d'un service en charge de l'insertion, depuis décembre 2002.

Jusqu'en 2013, Mme X était rattachée au pôle « accompagnement des personnes », qui avait pour mission de prévenir et de lutter contre les exclusions et la précarité. Elle exerçait des missions dans le domaine de l'insertion qui consistaient à suivre et accompagner les bénéficiaires du RSA, assurer l'accompagnement social en matière de logement, gérer et animer le dispositif d'hébergement temporaire, gérer les baux glissants et instruire les demandes de domiciliation.

A cet égard, elle représentait le CCAS auprès de nombreuses instances organisées par des partenaires institutionnels et associatifs.

Mme X n'a jamais rencontré de difficultés dans le déroulement de sa carrière. Ses évaluations professionnelles démontrent que ses compétences étaient reconnues par sa hiérarchie. D'ailleurs, en 2007 et en 2010, son supérieur hiérarchique direct, M. G, a émis des avis très favorables à son avancement de grade.

Toutefois, les conditions de travail de Mme X auraient commencé à se détériorer lors de la réorganisation du CCAS en 2013, menée sous l'impulsion de la nouvelle directrice du CCAS nommée en décembre 2012, Mme W.

A l'occasion de cette réorganisation, le pôle « accompagnement des personnes » a été divisé en trois services, dont un service spécialement en charge de l'insertion, auquel Mme X est rattachée du fait de ses compétences. Ses missions n'ont pas été modifiées. Mme A, qui était jusqu'alors une collègue de Mme X et qui exerçait des fonctions similaires, est nommée chef du service Insertion.

Dans le cadre de son mandat de représentante du personnel au sein du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), Mme X aurait participé à la contestation de cette réorganisation, ce qui aurait cristallisé des tensions avec la nouvelle hiérarchie, notamment avec Mme W et avec Mme A. La réclamante fait état d'un traitement particulièrement défavorable de la part de ces deux personnes depuis leur nomination sur leur fonction respective de directeur du CCAS et de chef du service Insertion.

A sa demande, Mme X a été reçue en entretien par deux élus de la commune, le 2 juillet 2013, pour leur faire part de ses difficultés professionnelles. Pour autant, la situation aurait persisté.

Elle subirait depuis lors les conséquences de son engagement syndical dans le déroulement de sa carrière, même si elle n'exerce plus les fonctions de représentante du personnel depuis le 4 décembre 2014.

S'estimant ainsi victime de harcèlement moral discriminatoire, elle a sollicité l'intervention du Défenseur des droits.

Dans le cadre de l'instruction de la réclamation de Mme X, la commune de Z a eu l'occasion de présenter ses observations dans deux courriers, reçus les 11 août 2015 et 18 février 2016.

Il convient de noter que Mme X, à sa demande, a été mise à disposition de l'association Unis-Cité à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, pour une durée d'un an.

### **ANALYSE JURIDIQUE**

Aux termes de l'article 6 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, « *aucune distinction, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison de leurs opinions (...) syndicales* ».

La discrimination peut être caractérisée par des faits de harcèlement moral dès lors que ceux-ci sont motivés par la prise en compte d'un critère de discrimination prohibé par la loi.

L'article 6 *quinquiès* de la loi du 13 juillet 1983 définit le harcèlement moral comme « *les agissements répétés (...) 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* ».

En vertu de l'aménagement de la charge de la preuve, applicable lorsque le moyen tiré de la discrimination est soulevé, il appartient à la personne mise en cause d'établir que les agissements contestés sont objectivement justifiés et dépourvus de toute considération discriminatoire (Conseil d'Etat, 30 octobre 2009, n° 298348).

#### **Sur l'engagement syndical de Mme X**

La réorganisation du CCAS initiée au début de l'année 2013, dont il n'appartient pas au Défenseur des droits d'apprécier l'opportunité, a révélé des tensions au sein des services.

Les témoignages produits par plusieurs agents du CCAS tendent à démontrer que la réorganisation a pu être mal vécue par les intéressés.

Dans un courrier en date du 12 septembre 2014, M. B, conseiller en économie sociale et familiale au sein du service d'insertion, fait état auprès du maire de la commune d'une perte d'autonomie et de responsabilité dans son travail, qui semble l'affecter profondément : « *je me sens désresponsabilisé, voire disqualifié dans mes interventions, sans qu'aucun échange constructif ne soit mis en place sur la méthodologie de notre démarche professionnelle* ».

Dans un courrier en date du 8 octobre 2014, rédigé en commun par M. B et M. C, également agent au sein du CCAS, à l'attention du maire, ils rapportent : « *une absence de considération généralisée à notre égard, une attitude de mépris. Nous n'avons plus l'impression d'être considérés comme des travailleurs sociaux, techniciens de catégorie B, mais comme de simples exécutants. Cette désresponsabilisation se manifeste entre autres par une absence d'information, (...) la non-prise en compte systématique de nos remarques* ».

D'ailleurs, il apparaît que M. B a demandé une mise en disponibilité pour convenances personnelles depuis le 20 mars 2015 et que M. C a sollicité un changement de service. Ces départs tendent à confirmer le malaise profond de certains agents du CCAS depuis la réorganisation.

Mme X, en sa qualité de représentante du personnel, a participé à la dénonciation de la souffrance au travail de certains de ses collègues.

Elle a également critiqué, dans le cadre de ses fonctions syndicales, la méthode suivie par la collectivité pour procéder à cette réorganisation.

En effet, les agents du CCAS auraient été informés de la réorganisation, et des noms des futurs chefs de service, avant même que le comité technique paritaire ne soit consulté sur la question de la réorganisation.

Dans une attestation produite par M. C, celui-ci confirme que les informations relatives à la réorganisation ont été communiquées aux agents lors d'une réunion qui s'est tenue le 18 février 2013. Le comité technique paritaire n'est pourtant consulté que le 21 mars 2013.

Mme X a porté l'ensemble de ces revendications, ce qui aurait motivé le traitement défavorable qu'elle a subi par la suite.

Dans le courrier du 8 octobre 2014 précité, M. B et M. C font état de leur constat : « *ce dysfonctionnement a pour corollaire de la part de notre hiérarchie la désignation de boucs-émissaires, actuellement en la personne de Mme X, sur laquelle on fait porter la responsabilité de ces dysfonctionnements. Or, le tort de Mme X est sans doute de dénoncer avec vigueur ces dysfonctionnements, le malaise général et profond, la suspicion systématique en cours actuellement au sein de nos services* ».

### **Sur le traitement défavorable dénoncé par Mme X**

- *le délai pour faire droit à la demande de changement de filière*

En janvier 2013, Mme X, dont le cadre d'emplois d'origine est celui des éducateurs des activités physiques et sportives, sollicite un changement de filière pour intégrer le cadre d'emplois des rédacteurs territoriaux, davantage conforme à ses fonctions. A priori, cette demande ne soulevait pas de difficultés et était soutenue par le responsable hiérarchique de Mme X chaque année lors des évaluations professionnelles.

En mai 2013, la direction des ressources humaines l'informe que sa demande pourrait être soumise à l'avis de la commission administrative paritaire au cours du mois de juin 2013.

Le délai de réponse est ensuite repoussé à la fin du mois d'août 2013.

Finalement, Mme X reçoit une réponse définitive favorable en juin 2014, soit 18 mois après sa demande initiale.

Il est à noter que, ultérieurement, Mme X s'est vue confirmer par Mme D, responsable gestion de la carrière, que, pour une telle démarche de changement de filière, il fallait envisager un délai minimum de deux mois.

En l'espèce, le délai de 2 mois a été très largement dépassé, ce qui peut conduire à s'interroger sur le traitement accordé à la demande de Mme X.

- *la suppression de la NBI*

Mme X rapporte qu'elle serait le seul agent du service à ne plus percevoir la nouvelle bonification indiciaire (NBI) depuis le 1<sup>er</sup> juin 2014. Cette décision a été actée par un arrêté n° TC-2014-150 en date du 30 mai 2014, au motif que « *Mme X n'exerce plus ses fonctions dans une zone urbaine sensible* ».

Dans le courrier du 11 août 2015, la commune de Z explique la suppression de la NBI par « *l'intégration directe de l'intéressée dans le cadre d'emplois des rédacteurs territoriaux* ». Effectivement, comme il l'a été rappelé précédemment, Mme X a intégré la filière administrative à compter du 1<sup>er</sup> juin 2014.

Pour autant, les explications ainsi avancées par la commune ne sauraient justifier, à elles seules, la décision de supprimer le versement de la NBI à Mme X à compter du 1<sup>er</sup> juin 2014.

Aux termes du décret n° 2006-780 du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale exerçant dans des zones à caractère sensible, l'attribution de la NBI est subordonnée à la nature des fonctions et au lieu d'exercice de celles-ci.

L'intégration de Mme X dans la filière administrative, au 1<sup>er</sup> juin 2014, n'a pas emporté de changement de ses fonctions, ni de modification du lieu d'exercice de ses fonctions.

En tant qu'éducateur des activités physiques et sportives principal de 1<sup>ère</sup> classe, elle exerçait des fonctions "d'encadrement, d'élaboration de projets et de mise en œuvre des politiques socio-éducatives", qui sont reconnues comme des fonctions éligibles au bénéfice de la NBI par l'annexe du décret du 3 juillet 2006 précité.

Ainsi que Mme X a eu l'occasion de le rappeler au maire de la commune dans un courrier du 4 septembre 2014, elle « *accueille toujours le même public et [...] assure toujours l'accompagnement des familles hébergées dans les appartements situés sur ces quartiers* ». Le courrier du maire du 11 août 2015 confirme d'ailleurs cet état de fait : « *la fiche de poste de Mme X n'a absolument pas été modifiée suite à cette réorganisation* », « *ses fonctions n'ont absolument pas varié* ».

Ainsi, la suppression de la NBI n'est pas justifiée.

Surtout, il apparaît que Mme X est le seul agent du service Insertion à avoir fait l'objet d'une telle décision. Ses collègues, qui exerçaient des fonctions équivalentes et qui détenaient le même statut, notamment M. C et M. F, ont continué à bénéficier de la NBI après le 1<sup>er</sup> juin 2014 comme en atteste leur bulletin de paie du mois de juin 2014.

Sur ce point, Mme X a donc fait subi un traitement plus défavorable que celui réservé à ses collègues.

- *le dénigrement des qualités professionnelles*

Un événement est révélateur du dénigrement subi par Mme X.

En 2013, elle a entrepris des démarches afin de quitter le CCAS. Sa candidature pour un poste au sein d'une association a été retenue. En juin 2013, le directeur de cette association a pris contact avec un des supérieurs hiérarchiques de Mme X, M. G, alors responsable du pôle accompagnement des personnes.

Suite à cet échange, le directeur de l'association n'a pas confirmé le recrutement au motif que Mme X serait « *une personne revendicatrice à l'extrême et entraînant des situations de conflits depuis des années ; une personne qui a des problèmes avec la hiérarchie, qui ne veut pas être dirigée, qui n'aime pas les contraintes ; une personne qui n'a aucune rigueur administrative, qui n'aime pas rendre compte ; une personne qu'il va falloir sur-encadrer, si elle l'accepte, ou passer son temps à compenser ses failles* ». Ces propos sont issus d'un mail adressé par le directeur de l'association à l'ensemble des membres du conseil d'administration de l'association, le 2 juillet 2013. Le directeur conclut : « *un simple contact avec la hiérarchie actuelle de cette personne vous confirmera mes propos* ».

Les propos ainsi tenus par le directeur de l'association tendent à confirmer le dénigrement dont Mme X serait victime de la part de sa hiérarchie.

Cette appréciation paraît d'autant moins justifiée que le travail de Mme X est salué par les partenaires extérieurs qu'elle rencontre dans le cadre de ses fonctions.

M. H, président d'une association caritative en lien avec le CCAS, atteste que « *Mme X n'était pas seulement très compétente et très lucide dans l'appréciation des cas qui lui étaient soumis, mais elle donnait à sa fonction une dimension humaine assez exceptionnelle et tout à fait remarquable* ».

En outre, les reproches fondés sur le non-respect de l'autorité hiérarchique par Mme X sont contredits par des éléments du dossier.

Mme X produits de nombreux mails qui attestent qu'elle rend compte de son activité et qu'elle demande la validation hiérarchique avant toute décision.

A titre d'exemple, dans un mail du 29 août 2013, elle demande à M. G la confirmation de la procédure de validation des factures. Dans un mail du 28 août 2014, elle demande l'autorisation à sa supérieure hiérarchique directe, Mme A, de faire intervenir un technicien dans un logement.

- *la perte de fonctions de représentation*

Au-delà des missions qui justifient l'attribution de la NBI, Mme X exerçait également des fonctions de « *représentation du CCAS aux instances techniques liées au logement et à l'hébergement* », en lien direct avec ses fonctions, et ce depuis près de 10 ans.

Malgré le fait que ses fonctions dans le domaine de l'insertion n'ont pas été modifiées lors de la réorganisation du CCAS, Mme X aurait été privée de certaines missions de représentation au sein d'instances techniques. C'est le cas pour la commission sur l'habitat indigne auprès de l'agglomération, la commission de travail sur les expulsions locatives en préfecture et encore la commission en charge du fonds de solidarité pour le logement au sein du conseil départemental.

Alors même que son travail au sein de ces instances n'a jamais fait l'objet de reproches, Mme X interprète le retrait de ces missions comme une perte de confiance à son égard, qui porte d'autant plus atteinte à sa dignité que les fonctions de représentation en question sont désormais assurées par d'autres collègues et par Mme A.

- *la mise à l'écart*

Mme A, supérieure hiérarchique directe de Mme X, refuserait de communiquer avec elle en dehors des réunions de service (environ une réunion toutes les deux semaines).

En revanche, Mme A ne réserverait pas le même traitement aux autres agents, qu'elle recevrait tous les jours dans son bureau pour échanger.

Cet isolement aurait participé de la dégradation des conditions de travail de Mme X.

Interrogée sur ce point, la commune n'a pas contredit les faits. Au contraire, un témoignage de Mme A, par lequel elle affirme que la communication avec Mme X était difficile, tend à confirmer l'éloignement entre les deux intéressées et l'absence de communication.

### **Sur la dégradation de l'état de santé de Mme X**

Depuis le mois de juin 2013, Mme X est régulièrement suivie par des instances médicales, qui attestent de la dégradation de son état de santé.

Elle a ainsi été reçue à 5 reprises par le psychologue du service de santé professionnelle des agents territoriaux entre le 24 mai 2013 et le 14 octobre 2013 pour faire état de son mal-être au travail, et a été placée en arrêt de travail à plusieurs reprises.

Le 3 décembre 2013, un partenaire extérieur, M. J, témoigne : « *le 23 mai 2013, je me suis déplacé au CCAS de Z pour rencontrer Mme X (...) c'est alors qu'elle s'est effondrée en larmes* ».

Le 9 décembre 2013, M. B témoigne des faits suivants : « *le 19 juin 2013, Mme X est convoquée par le responsable du pôle et la directrice pour lui demander pourquoi elle n'était pas intervenue lors d'un précédent sinistre. Mme X en revient en pleurs, totalement déstabilisée [...] Elle a été en arrêt de travail pendant 10 jours après ces faits* ».

Le 6 juillet 2014, une responsable de service au sein du CCAS, Mme K, atteste : « *à plusieurs reprises, j'ai constaté que ma collègue X était en souffrance sur son lieu de travail [...] voyant que sa situation ne s'améliorait pas et du fait que j'étais réellement inquiète par rapport à ma collègue Mme X, je me suis permise d'appeler un membre du CHSCT et représentant du personnel, M. M* ».

L'ensemble de ces éléments tendent à confirmer l'état de fragilité physique et psychique de Mme X suite aux traitements qu'elle a subis.

### **Sur la remise en cause de l'avenir professionnel**

Comme il a été évoqué, Mme X satisfaisait aux conditions pour prétendre à un avancement de grade et son précédent responsable hiérarchique direct, M. G, soutenait un tel avancement.

Toutefois, la dégradation de ses conditions de travail et de son état de santé l'a conduit à rechercher un poste en dehors du CCAS et de la commune de Z, au risque de compromettre ses perspectives d'évolution professionnelle et d'avancement de grade.

En effet, le poste qu'elle occupe au sein d'une association depuis le 1<sup>er</sup> janvier dernier l'amènerait à exercer des missions moins valorisantes que celles qu'elle assurait au sein du CCAS, et elle est moins bien rémunérée.

Dès lors, les explications avancées par la commune, par lesquelles elle indique que la situation professionnelle de Mme X s'est dégradée au seul motif qu'elle n'aurait pas accepté la réorganisation du CCAS, ne permettent pas d'écarter la présomption de discrimination soulevée par l'intéressée. Le Défenseur des droits considère donc qu'elle a été victime de harcèlement moral discriminatoire en lien avec ses activités syndicales.

Conformément à une jurisprudence constante, la victime d'un agissement 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).

En l'espèce, dans la mesure où l'état de santé de Mme X a été fragilisé et qu'elle s'est sentie contrainte de chercher un emploi dans une autre structure pour retrouver des conditions de travail sereines, son préjudice moral ne peut pas être contesté.

En conséquence, le Défenseur des droits décide de recommander à M. Y, maire de Z et président du CCAS de Z :

- de verser à Mme X la somme correspondant à la nouvelle bonification indiciaire (NBI) qu'elle aurait dû continuer à percevoir entre juin 2014 et décembre 2015 ;
- d'indemniser Mme X des préjudices moraux qu'elle a subis ;
- d'adresser un rappel des principes de non-discrimination à la directrice du CCAS ainsi qu'à l'ensemble des agents ;
- à l'issue de la mise à disposition de Mme X, d'envisager avec elle les possibilités de mutation hors du CCAS.

Jacques TOUBON