

Délibération n° 2009-30 du 2 février 2009

Opinions syndicales / Emploi public / Inégalité de traitement / Harcèlement moral discriminatoire/Recommandations

La haute autorité a été saisie d'une réclamation relative à la différence de traitement dont aurait fait l'objet un syndicat de la part du directeur général d'un l'Office Public pour l'Habitat et aux faits de harcèlement moral dont auraient été victimes ses représentants locaux. Le Collège considère que ces faits, fondés sur les opinions des responsables syndicaux, constituent une discrimination prenant la forme d'un harcèlement moral, prohibé par l'article 6 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983. En conséquence, il recommande non seulement l'indemnisation du préjudice moral résultant des faits de harcèlement moral constatés mais aussi le changement d'affectation d'un des réclamants. Le Collège de la haute autorité invite son Président à porter cette délibération à la connaissance de la délégation régionale de la Mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS). S'agissant de l'inégalité de traitement entre les organisations syndicales, le Collège invite le Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique à faire compléter l'article 8 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 par une disposition similaire à celle fixée par l'article L. 2141-7 du Code du travail, interdisant à l'employeur public d'employer un moyen quelconque de pression en faveur ou à l'encontre d'une organisation syndicale.

Le Collège,

Vu la loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité,

Vu le décret n° 85-397 du 3 avril 1985 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique territoriale,

Vu le décret n° 2005-215 du 4 mars 2005 relatif à la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité,

Sur proposition du Président,

Décide :

La haute autorité a été saisie le 25 juillet 2007 par le syndicat X d'une réclamation relative à la différence de traitement dont il aurait fait l'objet de la part du directeur général de l'Office Public pour l'Habitat de A et aux faits de harcèlement moral dont auraient été victimes ses représentants locaux, MM. F et G. Le syndicat, représenté par son avocat, estime que ces faits sont constitutifs d'une discrimination fondée sur les opinions syndicales.

Le syndicat X a été constitué pour organiser les adhérents que compte la X parmi les personnels du ministère de l'Intérieur, des collectivités locales et de leurs services sur le territoire du département d'Eure-et-Loir.

En 1988, une section de ce syndicat a été constituée au sein de l'Office Public d'Habitat de A.

Alors que cette section syndicale et la direction de l'office entretenaient des relations satisfaisantes, la situation se serait dégradée avec la nomination, en 2006, d'un nouveau directeur général, M. U (remplacé depuis).

A partir de cette date, la section syndicale aurait été confrontée à deux formes de discrimination, que la chronologie permet de distinguer :

- une discrimination visant la personne morale X, caractérisée par la suppression de ses moyens d'action ;
- et, parallèlement, des faits de harcèlement moral discriminatoire visant les représentants de cette section, caractérisés par une succession de mesures individuelles défavorables (en particulier mutations et sanctions disciplinaires).

Le syndicat X a saisi la haute autorité le 25 juillet 2007 en sollicitant, dans un premier temps, une transmission au parquet. Privilégiant par la suite une médiation, il a finalement écarté cette solution et demandé à la haute autorité d'user de son pouvoir de recommandation afin d'obtenir l'arrêt des faits de harcèlement moral.

• *Sur la discrimination à l'encontre de la personne morale X et la rupture d'égalité entre les organisations syndicales*

Le 20 juin 2006, le directeur général de l'OPH a demandé à la Préfecture de lui faire parvenir la copie des statuts des différentes sections syndicales déposés auprès de ses services, ainsi que les noms des membres des différents bureaux composant ces sections.

La préfecture ayant répondu le 28 juin 2006 que seul le syndicat T avait procédé au dépôt de ses statuts, le directeur général a décidé de suspendre les moyens mis à la disposition de la section syndicale X.

Le 22 septembre 2006, le directeur général a avisé M. F, responsable de la section syndicale CFDT : « *que la X ne possède pas de section syndicale à l'Office. J'ai donc été contraint de vous interdire l'accès au local que la X occupait indûment en faisant changer la serrure de l'appartement dans lequel il se situe. (...) Soucieux de préserver vos droits, nous nous tenons à votre entière disposition si vous souhaitez pénétrer dans cet appartement pour récupérer le matériel vous appartenant* ».

Trois jours plus tard, le directeur général a décidé de suspendre la décharge syndicale dont bénéficiait M. F et les autorisations d'absence des représentants syndicaux X.

Le syndicat X a alors saisi le juge des référés du tribunal administratif d'Orléans d'une demande visant à obtenir, sous astreinte, la restitution du local syndical ainsi que les décharges de service et autorisation d'absence des délégués syndicaux. Ce recours a été rejeté par ordonnance le 10 octobre 2006.

Saisi en appel, le Conseil d'Etat a annulé cette ordonnance par un arrêt du 31 mai 2007. Il a estimé « *que la section syndicale, simple émanation du syndicat qu'elle représente, n'avait pas, contrairement à ce que soutient l'office, à lui communiquer des statuts qui soient propres à cette section mais seulement à lui transmettre ceux du syndicat dont elle relève ; (...) il résulte également de l'instruction que le Syndicat X avait informé l'office de la composition du bureau de sa section syndicale ; qu'en persistant dans ces conditions à priver la section syndicale représentant ce syndicat de l'ensemble de ses moyens d'action, l'office a porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté syndicale* ».

Le Conseil d'Etat a également enjoint à l'office de réexaminer les droits auxquels le syndicat X pouvait prétendre. Cette décision a été exécutée par la direction de l'OPH.

Le Code pénal prohibe les discriminations à l'égard des personnes morales ; en vertu de l'article 225-1 alinéa 2 « *constitue également une discrimination toute distinction opérée entre les personnes morales à raison (...) des opinions politiques, des activités syndicales (...) des membres ou de certains membres de ces personnes morales* ».

Sur le plan civil, l'article L. 2141-7 (ancien L. 412-2 alinéa 3) du Code du travail, « *interdit à l'employeur ou à ses représentants d'employer un moyen quelconque de pression en faveur ou à l'encontre d'une organisation syndicale* », lequel s'apparente à une discrimination.

Sur le fondement de cet article, la Cour de cassation a, par exemple, estimé que le fait, pour le directeur délégué d'une entreprise, d'avoir sollicité et autorisé la mission d'un consultant ayant pour objet de réduire l'influence d'un syndicat au profit d'un autre visait à mettre en œuvre un moyen de pression à l'encontre d'une organisation syndicale et constituait une discrimination syndicale (Cass. crim., 2 septembre 2008, n° 07-81.661).

Par ailleurs, sur le fondement du principe constitutionnel d'égalité, la Cour de cassation a considéré que l'égalité entre les organisations syndicales interdisait, par exemple, à un employeur de subventionner un syndicat représentatif et non un autre, selon qu'il a signé ou non une convention ou un accord collectif (Cass. soc., 29 mai 2001).

Le droit de la fonction publique ne comporte en revanche aucune disposition similaire à l'article L. 2141-7 du Code du travail.

En l'espèce, le directeur général de l'OPH souligne dans son courrier adressé à la haute autorité que « *contrairement à ce que semble prétendre la X, l'ensemble des organisations syndicales était concerné par ces difficultés d'application du décret n° 85-397 du 3 avril 1985, le syndicat H étant d'ailleurs lui-même invité à justifier du respect des dispositions précitées* ».

Il convient toutefois de souligner que le Conseil d'Etat a estimé, dans son arrêt du 31 mai 2007, qu'il ne s'agissait en aucun cas de simples « *difficultés d'applications du décret* », mais d'« *une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté syndicale* » portée par le directeur de l'OPH.

Par ailleurs, si l'enquête conduit à écarter toute différence de traitement avec la section H, affectée par des mesures défavorables identiques, elle montre, en revanche, que la direction de l'OPH a dans le même temps réservé un traitement plus favorable à la section T.

En premier lieu, il convient de constater que la suppression des moyens d'action de la section X, et notamment la suppression du local syndical, est concomitante de l'attribution de ce même local à la section T.

En second lieu, il apparaît que les mesures prises par la direction ont eu pour conséquence d'écarter des réunions de concertation et des négociations sur l'organisation du travail les sections syndicales X et H.

Au vu de ces éléments, le Collège de la haute autorité constate que le fait de priver illégalement la section syndicale X de ses droits et moyens d'action au motif qu'elle n'était pas régulièrement déclarée et de l'écarter des réunions de concertation relatives à l'organisation du travail alors que dans le même temps la section T s'est vu attribuer des moyens d'action et est devenue le seul interlocuteur de la direction de l'OPH, est contraire au principe constitutionnel d'égalité, lequel a pour corollaire l'égalité entre les organisations syndicales.

• ***Sur les faits de harcèlement moral et la discrimination syndicale à l'encontre des responsables de la section syndicale X***

En vertu de l'article 222-33-2 du Code pénal, « *le fait de harceler autrui par des agissements répétés ayant 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, est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende* ».

L'article 6 quinquies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 dispose 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* ».

Aux termes de l'article 6 de cette même loi, « *aucune distinction, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison de leurs opinions (...) syndicales (...)* ».

Il ressort d'abord de l'enquête que, le 26 septembre 2006, MM. F et G ont été sanctionnés d'un blâme par le directeur général, en raison de leur comportement à son égard, jugé insolent et provocateur.

Le directeur général de l'OPH estime que ces sanctions étaient justifiées et souligne qu'elles n'ont d'ailleurs pas été contestées par les intéressés.

Il apparaît toutefois que ces sanctions s'inscrivent dans un contexte délétère caractérisé par le changement de serrure du local syndical sous contrôle d'huissier, la suspension des décharges syndicales, la sommation, toujours par huissier, de restituer les clés du local, et enfin une sommation de vider les lieux.

Un mois et demi après ces faits, le 15 novembre 2006, un courriel « confidentiel » a été trouvé à côté d'une photocopieuse sous une pile de copies de ce document.

Le directeur général estimant que ce courrier avait été reproduit par M. F, alors qu'il n'en était pas le destinataire, son ordinateur a été saisi et une demande d'explication lui a été adressée.

M. F a été suspendu de ses fonctions le 21 décembre 2006 et une procédure disciplinaire a été engagée à son encontre.

Il ressort de l'enquête que le Conseil de discipline du Centre de gestion, obligatoirement saisi, a rendu un avis défavorable au prononcé d'une sanction le 31 janvier 2007, considérant qu'il ne pouvait être établi que le courrier avait bien été édité et reproduit par M. F, celui-ci étant absent de son lieu de travail à cette date car placé en congé de maladie après un accident de travail.

Par arrêté en date du 1^{er} mars 2007, M. F a été rétabli dans ses fonctions.

Une plainte contre X a été déposée pour ces faits en mai 2007 par l'OPH, sans qu'aucune suite lui ait été donnée par le Parquet jusqu'à ce jour.

Ces éléments sont de nature à établir que les sanctions décidées par la direction de l'OPH, prises dans un climat conflictuel particulièrement dégradé depuis la suppression du local syndical, ne sont pas dépourvues de tout lien avec les activités syndicales des intéressés.

Ce climat apparaît d'autant plus hostile et tendu que, dans le même temps, a été mise en œuvre une réorganisation interne de certains services de l'OPH. Elle a concerné 8 agents, dont 6 ont fait l'objet d'un changement d'affectation entraînant des modifications de fonction ou de lieu de travail, parmi lesquels figuraient 4 syndicalistes, MM. F, G et I responsables de la section syndicale X, ainsi que M. O, représentant H.

Or, à l'issue de sa séance du 30 novembre 2006, la Commission administrative paritaire (catégorie C) a rendu un avis défavorable pour les changements d'affectation de MM. F et G, avis consultatif dont le directeur général de l'OPH n'a pas tenu compte (il n'avait toutefois pas de compétence liée).

Par ailleurs, il ressort de l'enquête qu'en raison de sa nouvelle affectation, M. F, auparavant conseiller social, a été conduit, selon la fiche de poste transmise au Centre de gestion de la fonction publique territoriale, à abandonner ses fonctions de conseil et de suivi des dossiers des locataires en difficulté pour s'occuper de la « réception des appels téléphoniques des locataires ayant une réclamation », de la mise en place d'enquêtes sur ces réclamations et du conseil.

Le poste de conseiller social n'a toutefois pas été supprimé puisqu'il a été confié à Mme I, également représentante X, qui a refusé cette affectation au motif qu'elle « *relève à mon avis d'une sanction de mon collègue M. F* ».

Interrogé sur ce point, le Directeur de l'OPH a fait valoir, mais sans apporter aucun élément susceptible de démontrer, que « *cette mutation n'a pas (...) modifié en profondeur les fonctions de M. F, ni même entraîné une rétrogradation de fait de cet agent, bien au contraire. La proposition de ce poste a été effectuée en considération des qualités professionnelles de l'intéressé* » (courrier adressé à la haute autorité le 16 octobre 2008).

S'agissant de M. G, agent des services techniques, l'affectation envisagée devait le conduire à abandonner l'enregistrement et le suivi des bons de travaux ainsi que le contrôle des prestations des entreprises pour assurer, selon la fiche de poste, « l'entretien des caves et de petits travaux de maintenance » dans un secteur déterminé.

Or, il ressort de l'enquête que M. G a été victime d'un accident de service le 15 mai 2002 au cours duquel il a été victime d'une agression physique alors qu'il effectuait un contrôle dans le grenier d'un immeuble de l'OPH. Cet accident lui a causé des séquelles psychologiques en raison desquelles il a bénéficié, à plusieurs reprises, de congés de maladies et de mi-temps thérapeutiques.

Le 30 janvier 2006, le médecin du travail a déclaré M. G « inapte [pour un poste de travail nécessitant un contact répété avec le public] » et préconisé son reclassement sur un poste de travail aménagé, ce que l'OPH a fait en février 2006.

Considérant que le changement d'affectation envisagé en octobre 2006 était incompatible avec son état de santé, qui lui interdisait tout contact direct avec les usagers, le réclamant, alors en congé de maladie, a refusé de signer sa fiche de poste.

Sur ce point, l'OPH soutient que « *les fonctions attribuées en octobre 2006 ne comportaient pas de contact direct avec les usagers et se situaient sur un secteur différent de celui de son agression* ». On peut toutefois s'interroger sur la possibilité d'assurer l'« entretien des caves et de petits travaux de maintenance » sans avoir de contact avec les locataires.

En février 2008, l'office a alors décidé de modifier l'organigramme prévu initialement de façon à tenir compte de l'avis de la médecine du travail. Selon la fiche transmise à la haute autorité, M. G a finalement été affecté sur un poste aménagé et chargé de tâches exclusivement administratives.

S'il convient de prendre acte de cette issue positive, il y a néanmoins tout lieu de constater qu'elle révèle à la fois l'incompatibilité manifeste de la décision de changement d'affectation prise en octobre 2006 avec les avis et préconisations de la médecine du travail formulées en janvier 2006, et le caractère tardif de cette issue positive intervenue plus d'un an après la décision initiale.

Au vu de ces éléments, le Collège de la haute autorité estime que les décisions de changement d'affectation visant MM. F et G, n'étaient pas justifiées par l'intérêt du service mais prises en considération de leur activité syndicale.

Le Collège constate que ces décisions, ainsi que la succession de mesures défavorables prises à l'encontre de MM. F et G à partir de septembre 2006 ont contribué à créer une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte aux droits des représentants de la section syndicale X.

Le Collège considère que ces faits, fondés sur les opinions des responsables syndicaux, sont constitutifs d'une discrimination prenant la forme d'un harcèlement moral, prohibé par l'article 6 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983.

En conséquence, le Collège recommande au directeur de l'OPH d'indemniser MM. F et G pour le préjudice moral résultant des faits de harcèlement moral constatés.

Le Collège recommande également au directeur de l'OPH d'affecter M. F sur un poste de conseiller social comportant des responsabilités comparables à celles qu'il exerçait auparavant.

Le Collège de la haute autorité invite son Président à porter cette délibération à la connaissance de la délégation régionale de la Mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS), dont le contrôle s'étend également à l'organisation interne et au fonctionnement des organismes chargés du logement social.

S'agissant de l'inégalité de traitement entre les organisations syndicales, le Collège invite le Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique à faire compléter l'article 8 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 par une disposition similaire à celle fixée par l'article L. 2141-7 du Code du travail, interdisant à l'employeur public d'employer un moyen quelconque de pression en faveur ou à l'encontre d'une organisation syndicale.

Le Collège de la haute autorité sera informé des suites données à cette délibération dans un délai de quatre mois.

Le Président

Louis SCHWEITZER