

Paris, le 6 avril 2017

Décision du Défenseur des droits n° 2017-093

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 2000/78/CE 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° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations ;

Saisi par Mme X, chargée de mission Handicap au sein du centre communal d'action sociale (CCAS) de la ville Z, qui se dit victime de harcèlement discriminatoire fondé sur son handicap de la part de l'adjointe au maire déléguée aux séniors, au handicap, à la santé et à l'hygiène ;

Décide, en vue de régler la situation exposée dans la note ci-jointe, de recommander au président du CCAS, également maire de la commune de Z :

- de clarifier la ligne hiérarchique afin que Mme X n'ait plus à rendre compte de ses missions auprès de l'élue ;
- de communiquer aux membres du conseil municipal une copie de la présente décision ;

- de veiller au respect du principe de non-discrimination, tant par le personnel que par les élus de la commune.

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

Jacques TOUBON

RAPPEL DES FAITS ET DE LA PROCEDURE

Mme X est assistante socio-éducative. Elle a été recrutée en juin 2009 afin d'exercer les fonctions de chargée de mission Handicap au sein du centre communal d'action sociale de la ville de Z.

En cette qualité, Mme X participe à l'élaboration et à la mise en œuvre du projet municipal en direction des personnes handicapées. Sa fiche de poste décline ses missions : « *pilotage de la politique du handicap en transversalité avec les services municipaux et les partenaires institutionnels publics ou privés, mise en œuvre des orientations de la charte Ville Handicap, coordination des projets en lien avec le handicap à l'échelle de la ville, animation de la commission communale d'accessibilité, expertise technique et traitement des réponses auprès des divers services et de la population, étude des demandes de stationnement pour les personnes à mobilité réduite, gestion et suivi du budget de la mission Handicap, rédaction d'un rapport d'activité annuel* ».

Mme X est placée sous l'autorité hiérarchique de la directrice générale adjointe en charge de l'enfance, de la famille et des solidarités, Mme W.

Mme X souffre de déficience visuelle et est reconnue, à ce titre, travailleur handicapé.

Elle dénonce une forte dégradation de ses conditions de travail suite à l'élection de Mme Y et à sa nomination en qualité d'adjointe au maire déléguée aux seniors, au handicap, à la santé et à l'hygiène, en 2014.

Mme X se dit victime de vexations et d'intimidations de la part de Mme Y. Celle-ci aurait notamment tenu devant elle des propos inappropriés sur les personnes en situation de handicap. Elle indique également qu'elle aurait fait l'objet d'une violente agression verbale le 2 juillet 2015, qui a nécessité une prise en charge médicale et des soins sur une longue période.

Mme X précise qu'elle n'avait rencontré aucune difficulté dans son travail avant l'arrivée de Mme Y.

Ses qualités professionnelles sont d'ailleurs appréciées de la part de ses interlocuteurs et de ses partenaires extérieurs.

Un agent communal, affecté à la direction de l'emploi, atteste que « *Mme X est une personne ressource compétente et qui sait se rendre disponible* » (attestation de Mme A).

La responsable d'une structure annexe de la mairie confirme : « *la mairie annexe a pu se doter d'une politique efficace et ambitieuse en matière d'accueil du handicap dans son sens le plus large grâce au travail, l'investissement et au dynamisme de Mme X* » (attestation de Mme B, en date du 7 septembre 2015).

Enfin, la responsable de la mission handicap de la commune de C, témoigne : « *Depuis plusieurs années, j'ai eu à échanger et travailler avec Mme X qui occupe un poste similaire au mien au sein de la ville de Z. (...) La ville Z a mis en place une politique handicap ambitieuse et reconnue de tous grâce au dynamisme, au savoir-faire et à l'investissement sans relâche de Mme X* » (attestation de Mme D, en date du 28 août 2015).

Mme X aurait fait part des difficultés rencontrées avec Mme Y à sa hiérarchie, en vain. Elle a également demandé le bénéfice de la protection fonctionnelle, ce qui lui a été refusé.

C'est dans ce contexte qu'elle a sollicité l'intervention du Défenseur des droits.

Dans un courrier reçu le 11 avril 2016, le président du CCAS de Z fait part au Défenseur des droits de sa position par rapport aux allégations de Mme X. Il soutient que la réclamation n'est pas corroborée et il fait valoir qu'aucune autre allégation similaire n'aurait été portée à l'encontre de Mme Y.

Le 6 septembre 2016, le Défenseur des droits a transmis une note récapitulative au président du CCAS de Z, l'invitant à présenter, le cas échéant, d'autres arguments permettant de renverser la présomption de discrimination soulevée par la réclamation.

Le président du CCAS n'a pas répondu à ce dernier courrier.

ANALYSE JURIDIQUE

L'article 1^{er} de la directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail prohibe toute forme de discrimination fondée, notamment, sur le handicap.

Conformément à l'article 2 de cette directive, « *le harcèlement est considéré comme une forme de discrimination au sens du paragraphe 1 lorsqu'un comportement indésirable lié à l'un des motifs visés à l'article 1^{er} [notamment, le handicap] se manifeste, qui a pour objet ou pour effet de porter atteinte à la dignité d'une personne et de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant* ».

En droit interne, le principe de non-discrimination en raison, notamment, du handicap, est posé à l'article 6 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et à l'article 1^{er} de la loi du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations.

L'article 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 27 mai 2008 précise que « *la discrimination inclut : 1° 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* ».

La loi ne donne pas de précision sur l'auteur du harcèlement discriminatoire. Il en résulte qu'il est répréhensible quelle que soit la personne qui en est à l'origine.

En l'espèce, si Mme Y n'a pas d'autorité hiérarchique sur Mme X, elle s'est trouvée en situation de la solliciter à plusieurs reprises. Elle a ainsi demandé à Mme X de lui soumettre des propositions pour la composition de la commission communale d'accessibilité, d'organiser des réunions d'information sur les agendas d'accessibilité programmé. Mme Y est également en position de valider plusieurs des projets soumis par Mme X.

Mme X a tenté d'alerter ses supérieurs hiérarchiques sur cette situation, qui se révélait de plus en plus pesante. Dans un mail adressé à sa supérieure hiérarchique, Mme W, le 9 septembre 2015, Mme X indique :

« *Je vous remercie d'enfin préciser les règles du statut de la fonction publique selon lesquelles les agents ne sont pas placés sous l'autorité hiérarchique des élus. En effet, comme vous avez pu le remarquer à la lecture des éléments ci-dessus la règle que vous*

décrivez est bien loin d'être celle que je vis depuis près de deux ans et ce, malgré mes multiples interpellations auprès de M. F comme auprès de vous-même. Au vu de cette évidente contradiction, je suis toujours en attente d'un éclairage sur la façon dont mon quotidien professionnel va désormais s'organiser ».

Il est ainsi établi que Mme Y a exercé une autorité de fait sur Mme X. C'est à cette occasion qu'elle aurait commis des agissements susceptibles de constituer un harcèlement discriminatoire.

S'agissant des modalités d'administration de la preuve applicables lorsque le moyen tiré de la violation du principe de non-discrimination est soulevé, le Conseil d'Etat juge « *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* » (arrêt du 30 octobre 2009, n° 298348).

De même, l'article 4 de la loi du 27 mai 2008 précitée dispose que : « *Toute 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. Au vu de ces éléments, il appartient à la partie défenderesse de prouver que la mesure en cause est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination* ».

En matière de harcèlement moral, un principe d'aménagement de la charge de la preuve s'applique également. Le Conseil d'Etat a jugé « *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* » (arrêt du 11 juillet 2011, n° 321225).

Le juge civil, qui fait application du même principe d'aménagement de la charge de la preuve, a considéré que « *pour caractériser des faits de harcèlement, les juridictions du fond peuvent se fonder sur des témoignages et constater les conséquences sur la santé de la salariée du travail de "sape moral" et des réflexions humiliantes de la part de sa supérieure* » (Cass. Soc, 24 novembre 2009, n° 08-43.047).

En l'espèce, la réclamante produit des témoignages concordants à l'appui des allégations qu'elle porte contre Mme Y.

Il convient d'ailleurs de noter qu'un des témoignages a été établi par un agent qui est toujours en poste au sein de la collectivité. Ainsi, Mme G, assistante administrative au sein de la mission handicap, et donc collègue de Mme X, a décidé de produire son témoignage : « *ne voulant pas cautionner les agissements de Mme Y, je prends mon courage à deux mains, malgré les risques que je prends pour dénoncer ce qui se passe. Je tiens à préciser que je partage physiquement le bureau de Mme X et que je suis présente lors de la plupart des entretiens que peut avoir Mme X* ».

Dans son attestation, produite le 7 septembre 2015, Mme G rapporte une discussion entre la réclamante et l'élue : « *Elle interpelle Mme X, lui coupe la parole et la somme de s'expliquer sur les raisons pour lesquelles elle travaille sur la problématique d'accessibilité d'un centre de périnatalité en cours d'installation à Z. [...] Sur un ton sec et cassant, Mme Y demande "Pourquoi vous vous occupez d'un centre de périnatalité alors que les handicapés n'ont pas d'enfants !". [...] Mme X, malvoyante, lui fait alors remarquer posément qu'elle-même a une fille. Mme Y lui répond "Oui mais vous, vous avez un mari qui s'en occupe !"* ».

Mme G poursuit : « *Les propos qui me choquent le plus et que j'estime plus inacceptables que les précédents ont eu lieu au mois de mars 2015. Mme X est en train de faire part à Mme Y de l'augmentation de situations complexes et, particulièrement, celles de familles confrontées à plusieurs situations de handicap dans une même famille. Celle-ci répond "On a qu'à leur donner la pilule à ces gens-là" ».*

Ce témoignage fait état du ton agressif et péremptoire employé par Mme Y à l'égard de la réclamante. De surcroît, il confirme que les propos de l'élue constituent une véritable atteinte à la dignité des personnes en situation de handicap.

Un autre témoignage confirme le ton agressif de Mme Y, ainsi que la teneur des propos qu'elle peut tenir.

M. H, un agent extérieur à la collectivité, informaticien, qui a été amené à intervenir sur le poste informatique de Mme X, a assisté à plusieurs échanges entre la réclamante et Mme Y. Voici les échanges dont il aurait été directement témoin : « *j'avais tout d'abord été interpellé sur le ton qu'employait Mme Y élue en charge du handicap lorsqu'elle s'adressait à Mme X* », « *Mme Y avait déboulé dans le bureau, saluant rapidement Mme X et lui demandant sur un ton très cassant "C'est quoi ça ?" ».*

M. H rapporte, en outre, une altercation qui aurait eu lieu le vendredi 11 février 2015. Mme Y aurait tenu les propos suivants : « *je vous ai déjà dit que les handicapés n'ont pas d'enfants et s'ils en ont c'est rare, et c'est mieux, comment ils feraient pour s'en occuper !* » (attestation produite le 6 juillet 2015).

Il ressort de ces éléments que les propos de Mme Y à l'égard de Mme X et, plus généralement, des personnes en situation de handicap, sont tout à fait inappropriés et vexatoires.

Ces propos sont d'autant plus choquants que l'élue est en charge, notamment, des problématiques liées au handicap dans la commune.

Mme X rapporte également une agression dont elle aurait été victime de la part de Mme Y, le 2 juillet 2015, dénonçant l'attitude physique menaçante de l'élue.

Elle décrit l'agression de la manière suivante : « *[Ma] demande déclenche une réaction d'une extrême violence : Mme Y, dans des hurlements sans nom, me redit qu'elle se fiche de mon organisation, qu'elle ne m'écrira pas cet ordre, et qu'elle veut impérativement me voir participer au plan canicule. Bien que cette perte de contrôle soit brève, Mme Y, tandis qu'elle me hurle dessus, ne cesse de taper violemment le planning du doigt, mettant son buste en avant dans ma direction dans une posture menaçante* » (rapport établi par l'intéressée, le 3 juillet 2015, à l'attention de sa hiérarchie et du CHSCT).

Mme G, qui a assisté à l'altercation, témoigne des faits et confirme les déclarations de Mme X : « *Mme Y est arrivée sans crier gare dans le bureau [...] elle hurle "Je veux que vous alliez vous inscrire. Vous ne foutez rien !" Mme Y poursuit "Je n'en ai rien à faire de votre charge de travail, j'en ai rien à faire de votre organisation [...]". Mme Y, déchainée "Je suis une femme de parole, je n'ai rien à vous écrire, vous êtes incompétente, vous ne foutez rien [...]"*.

Le harcèlement discriminatoire se caractérise en l'espèce par des propos dont la forme et la teneur sont empreints d'une violence qui a pour effet de créer un environnement de travail intimidant, hostile, humiliant et offensant pour la réclamante, au sens de la directive du 27 novembre 2000 et de la loi du 27 mai 2008.

Par suite, l'état de santé de la réclamante s'est fragilisé.

Suite à l'altercation du 2 juillet 2015, Mme X a consulté son médecin traitant qui lui a prescrit des soins jusqu'au 29 avril 2016.

La réclamante a demandé la reconnaissance de l'imputabilité au service de ces faits.

La collectivité a saisi la commission de réforme d'une demande d'avis. Le 15 décembre 2015, la commission de réforme a fait part de son avis : « *Favorable. Il s'agit d'un accident de service. Les faits se sont déroulés sur le lieu de travail, pendant les heures de travail et à l'occasion de l'exercice des fonctions. La constatation tardive des lésions ne permet pas de rejeter l'imputabilité de l'événement. Les soins cités sont en lien avec l'accident de service* ».

La collectivité a demandé une contre-expertise. A l'issue de cette nouvelle expertise médicale, réalisée le 18 mars 2016, le médecin désigné conclut : « *1- Imputabilité au service des troubles présentés par Mme X. 2- Les soins – consultations du médecin traitant – sont à prendre en charge au titre de l'accident de service, du 2 juillet 2015 au 18 mars 2016. 3- Consolidation fixée à la date de l'examen, soit le 18 mars 2016. Taux d'IPP inhérent aux séquelles fixé à 7%. 4- Pas de nécessité de soins post-consolidation.* ».

Finalement, la collectivité a pris un arrêté, le 8 juillet 2016, par lequel elle reconnaît l'imputabilité au service de l'incident du 2 juillet 2015 et de ses conséquences.

Il ressort donc de l'instruction du Défenseur des droits que les faits relatés par Mme X sont étayés par des témoignages concordants et que le lien entre ces incidents et la dégradation de l'état de santé de l'intéressée est confirmée par des experts médicaux.

En conséquence, le Défenseur des droits considère que Mme X a été victime de harcèlement discriminatoire de la part de Mme Y.

Dès lors, il recommande au président du CCAS, également maire de la commune de Z :

- de clarifier la ligne hiérarchique afin que Mme X n'ait plus à rendre compte de ses missions auprès de Mme Y ;
- de communiquer aux membres du conseil municipal une copie de la présente décision ;
- de veiller au respect du principe de non-discrimination, tant par le personnel que par les élus de la commune.

Jacques TOUBON