

Paris, le 3 novembre 2017

---

## Décision du Défenseur des droits n°2017-281

---

### 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 Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées ;

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°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°82-453 du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique ;

Saisi par Monsieur X d'une réclamation portant sur des faits de harcèlement discriminatoire à raison de son état de santé et de son handicap qui se traduisent par les refus réitérés de son employeur de suivre les recommandations du médecin de prévention et par l'absence de mesures appropriées pour aménager son poste de travail,

Décide, en vue de régler la situation exposée dans la décision de recommander au directeur départemental de la sécurité publique de Y :

- de procéder à une étude de poste en identifiant avec le médecin de prévention les mesures nécessaires pour permettre à M. X d'exercer son emploi sur un poste aménagé ;
- de mettre en place les aménagements préconisés à l'issue de l'étude de poste.

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

Le Défenseur des droits adresse copie de la présente décision au Ministre de l'Intérieur.

Jacques TOUBON

---

## Recommandation

---

Le Défenseur des droits a été saisi par Monsieur X, brigadier-chef de la police nationale, d'une réclamation portant sur le refus de la direction départementale de la sécurité publique de Y de suivre les préconisations du médecin de prévention, notamment de procéder à sa mutation sur Z.

M. X soutient que le non-respect de manière réitérée des recommandations médicales et l'absence de recherche de mesures appropriées pour adapter son poste de travail constituent une discrimination fondée sur l'état de santé et le handicap<sup>1</sup>. Il fait valoir que ces refus seraient également motivés par sa dénonciation de faits de harcèlement discriminatoire dont il estime être victime de la part de son administration, ce qui s'analyserait comme une mesure de rétorsion.

### **FAITS ET PROCEDURE**

Monsieur X a été titularisé en tant que gardien de la paix le 14 mai 1992. Le 27 novembre 1992, il a été victime d'un grave accident de la route, reconnu en accident de trajet, qui a entraîné un arrêt de travail jusqu'au mois de janvier 1995. Compte tenu des séquelles importantes, notamment la perte de l'usage de son œil gauche, le médecin du travail a émis des réserves à son aptitude, notamment l'interdiction d'exercer sur la voie publique et celle relative au port d'arme. Affecté au sein de la police scientifique de W, il a été promu brigadier-chef de la police scientifique par arrêté en date du 16 novembre 2004.

Victime d'une rechute de son accident, M. X a repris ses fonctions en mi-temps thérapeutique à compter du 21 juillet 2006. L'intéressé s'est vu attribuer un poste administratif et indique avoir été progressivement dépossédé de toute ses attributions. Le 11 juin 2007, le préfet a pris un arrêté le déclarant inapte totalement et définitivement à toute fonction active de police. Cette décision a été annulée par le tribunal administratif de A le 29 septembre 2008. L'intéressé a également obtenu l'annulation par le tribunal administratif du refus de reclassement dans un poste de la police technique et scientifique, par jugement en date du 4 juillet 2011. M. X explique avoir été placé, à partir de septembre 2007, en disponibilité d'office et avoir fait l'objet de plusieurs décisions administratives défavorables qui ont soit été annulées par le juge administratif, soit retirées ou abrogées par l'administration. C'est ainsi que par jugement du 21 juillet 2014, le tribunal administratif de A a considéré que M. X avait subi un préjudice moral et des troubles divers dans ses conditions d'existence du fait de la privation de la majeure partie de sa rémunération et de l'irrégularité de sa position administrative durant 22 mois, condamnant l'Etat à verser à M. X la somme de 10.000 euros.

En mars 2015, le réclamant a été affecté à la brigade de sûreté urbaine à B, affectation qui lui a été imposée et qu'il a contesté en faisant valoir dans un courrier adressé au directeur général de la police nationale que cette nouvelle mesure ne prenait pas en compte son état de santé et s'inscrivait dans un contexte de harcèlement subi depuis plusieurs années.

M. X rappelle, en effet, dans ce signalement le refus de sa hiérarchie de le laisser exercer ses fonctions au sein de la police scientifique, celle-ci le considérant inapte à la voie publique contrairement à l'avis du médecin de prévention qui ne retenait qu'une exemption au port d'arme mais le considérait, dans le cadre de la police scientifique, apte à la voie publique.

---

<sup>1</sup>M. X bénéficie du statut de travailleur handicapé depuis une décision de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées en date du 1<sup>er</sup> janvier 2014.

L'intéressé explique avoir été contraint d'accepter des fonctions qui ne relevaient plus de la police scientifique, épuisé par le « marathon judiciaire » qui lui est imposé depuis plusieurs années mais souligne que s'il est prêt à renoncer à une carrière dans la police scientifique, il ne peut exercer que sur un poste aménagé.

C'est pourquoi, le 9 juillet 2015, M. X a de nouveau sollicité un changement d'affectation sur Z, plus proche de son domicile, en raison des douleurs physiques liées à ses trajets quotidiens pour rejoindre son poste situé à B.

Le 20 juillet 2015, le directeur départemental de sécurité publique de Y a rejeté sa demande de changement d'affectation « *compte tenu des précédents rapports de M. X concernant sa demande de mesure d'éloignement en raison d'un harcèlement discriminatoire* ».

Depuis, le réclamant précise que s'il a obtenu le 7 septembre 2015 un changement d'affectation au sein de la brigade *accident et délits routiers* du commissariat d'B, poste qui lui permet de bénéficier d'un aménagement horaire pour suivre ses soins, il souffre toujours du temps de trajet quotidien auquel s'ajoute la nature trop sédentaire de ses fonctions qui l'obligent à conserver une posture assise trop prolongée. C'est pourquoi, le médecin de prévention a recommandé sa mutation sur Z. Ainsi, dans un avis en date du 16 septembre 2016, le médecin de prévention indique « *rapprochement spatial à envisager pour raisons de santé sur Z (...) Mutation à caractère dérogatoire urgente* ». Cet avis a été réitéré par deux fois, les 10 février et 12 mai 2017.

Nonobstant ces recommandations médicales, M. X explique qu'il se heurte toujours au refus de sa demande de mutation sur Z alors qu'il a connaissance de poste vacants correspondant à ses qualifications et à son grade. Le 13 septembre 2017, M. X a appelé l'attention du médecin chef de la médecine de prévention sur la dégradation de son état de santé. De fait, M. X souligne avoir été placé en congé maladie du 8 septembre au 21 octobre 2015 et du 22 mai au 23 juin 2017, arrêts qui ont été reconnus en tant que rechutes de blessures en service.

Le Défenseur des droits a diligenté une enquête auprès de la direction départementale de la sécurité publique de Y et sollicité un réexamen approfondi de la situation de M. X au regard des dispositions des articles 6 et 6 sexies de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 qui imposent à l'employeur de prendre les mesures appropriées pour permettre à un agent en situation de handicap d'exercer son emploi. La direction départementale de la sécurité publique de Y était également invitée à présenter toutes observations pour justifier de l'impossibilité de suivre les recommandations du médecin de prévention. Le directeur départemental a transmis ses observations au Défenseur des droits, le 15 mai 2017.

## **ANALYSE JURIDIQUE**

L'analyse juridique repose ici sur deux principes essentiels que sont d'une part, la protection de la sécurité et la santé au travail et, d'autre part, l'interdiction des discriminations fondées sur l'état de santé et le handicap.

### **I – Cadre juridique**

#### **A - Sur l'obligation de sécurité de l'employeur en matière de protection de la santé de ses agents**

En vertu de l'article 31 de la Charte des droits fondamentaux de la personne humaine, « *tout travailleur a droit à des conditions de travail qui respectent sa santé, sa sécurité et sa dignité* ».

La directive 89/391/CEE du Conseil, du 12 juin 1989 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail, pose le principe d'une obligation de sécurité à la charge de l'employeur.

La protection de la santé du salarié incombe, en effet, au premier chef à l'employeur, même si l'agent n'est pas totalement déchargé de certains devoirs. Afin de rendre effective cette obligation, le législateur a imposé à l'employeur d'assurer un suivi médical de ses agents.

Le législateur a transposé dans le code du travail (quatrième partie) l'essentiel de ces règles. Celles-ci s'appliquent au secteur privé ainsi qu'au secteur public.<sup>2</sup>

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* ». Cette obligation est également rappelée à l'article 23 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Conformément à l'article 26 du décret n°82-453 du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique « *Le médecin de prévention est habilité à proposer des aménagements de poste de travail ou de conditions d'exercice des fonctions justifiés par l'âge, la résistance physique ou l'état de santé des agents (...). Lorsque ces propositions ne sont pas agréées par l'administration, celle-ci doit motiver son refus et le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail doit en être tenu informé* ».

L'obligation de sécurité de résultat a également une incidence sur la charge de la preuve. Ainsi, « (...) *l'employeur, tenu d'une obligation de sécurité de résultat, doit en assurer l'effectivité ; qu'il doit prendre en compte les recommandations du médecin du travail et, en cas de refus, faire connaître les motifs qui s'opposent à ce qu'il y soit donné suite ; qu'il en résulte que, lorsque le salarié fait valoir que l'employeur n'a pas adapté son poste de travail conformément aux recommandations du médecin du travail, il appartient à l'employeur de justifier qu'il a procédé à une telle adaptation* » (Soc. 14 octobre 2009, n°08-42878).

Le refus non justifié de respecter les recommandations médicales est susceptible d'entraîner la responsabilité pour faute de l'employeur, notamment pour harcèlement moral, si ces refus sont réitérés (Cass. Soc. 28 janvier 2010, n°08-42.616, Bull.civ V, n°27).

### B-Sur le principe de non-discrimination fondée sur l'état de santé et le handicap

Aux termes de l'article 2 de la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH), on entend par discrimination fondée sur le handicap « *toute distinction, exclusion ou restriction fondée sur le handicap qui a pour objet ou pour effet de compromettre ou réduire à néant la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, sur la base de l'égalité avec les autres, de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social, culturel, civil ou autres. La discrimination fondée sur le handicap comprend toutes les formes de discrimination, y compris le refus d'aménagement raisonnable* ».

Le principe de non-discrimination est également prohibé par la directive 2000/78 /CE 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.

---

2 Excepté les dispositions figurant aux livres VI (instances et organismes de prévention) et VII (les sanctions).

S'agissant du principe de non-discrimination fondé sur l'état de santé et le handicap, celui-ci est posé par l'article 6 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires qui précise qu' « aucune distinction, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les fonctionnaires *en raison (...), de leur état de santé (...)* de leur handicap (...) ».

Le principe de non-discrimination constitue donc une garantie pour les fonctionnaires et agents publics qui ne peuvent subir de discrimination directe ou indirecte, au sens de l'article 1er de la loi du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations<sup>3</sup>.

Enfin, dès lors que l'agent bénéficie du statut de travailleur handicapé, son employeur est tenu à une obligation d'aménagement raisonnable.

Cette obligation est définie par l'article 6 sexies de la loi du 13 juillet 1983, complété par la loi du 7 octobre 2016 : « *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 mentionnées 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. Ces mesures incluent notamment l'aménagement de tous les outils numériques concourant à l'accomplissement de la mission des agents, notamment les logiciels métiers et de bureautique ainsi que les appareils mobiles.* ».

**Par suite, ainsi que cela ressort du dispositif juridique rappelé ci-dessus**, tout fonctionnaire ou agent public bénéficie d'une protection en matière de santé au travail qui oblige l'employeur à adapter son poste de travail et dès lors qu'il est en situation de handicap à prendre toutes les mesures appropriées pour lui permettre d'exercer ses fonctions dans des conditions compatibles avec son handicap.

En l'absence de telles mesures et sous réserve que celles-ci n'aient pas été considérées comme des charges disproportionnées, le juge administratif dispose d'un cadre juridique qui lui permet de sanctionner l'employeur pour discrimination, étant entendu que l'élément intentionnel n'a pas à être recherché pour retenir la responsabilité de l'administration.

Ainsi, dans un jugement rendu le 2 avril 2015, le tribunal administratif de Melun a retenu que l'absence d'aménagement de poste d'un agent en situation de handicap constituait une discrimination à raison du handicap et a condamné l'administration pour violation des articles 6 et 6 sexies de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983. Le Défenseur des droits avait présenté des observations devant cette juridiction<sup>4</sup>.

---

3 En vertu de l'article 1er de la loi du 27 mai 2008 : « *Constitue une discrimination directe la situation dans laquelle, sur le fondement de son origine, de son sexe, de sa situation de famille, de sa grossesse, de son apparence physique, de la particulière vulnérabilité résultant de sa situation économique, apparente ou connue de son auteur, de son patronyme, de son lieu de résidence ou de sa domiciliation bancaire, de son état de santé, de sa perte d'autonomie, de son handicap, de ses caractéristiques génétiques, de ses mœurs, de son orientation sexuelle, de son identité de genre, de son âge, de ses opinions politiques, de ses activités syndicales, de sa capacité à s'exprimer dans une langue autre que le français, de son appartenance ou de sa non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une prétendue race ou une religion déterminée, une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne l'aura été dans une situation comparable* ».

4 Décision n° 2013-261 du 19 décembre 2013

Enfin, aux termes de l'article 4 de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 « *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* ». Ce principe a été traduit par le Conseil d'Etat dans sa décision, Mme PERREUX, du 30 octobre 2009 (n°298348)

## **II- Sur le respect de l'obligation de sécurité en matière de santé et d'aménagement raisonnable par la direction départementale de la sécurité publique de Y**

M. X bénéficie du statut de travailleur handicapé depuis une décision de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées en date du 1<sup>er</sup> janvier 2014, statut en vertu duquel son employeur a l'obligation de mettre en place, sauf charges disproportionnées, les mesures appropriées pour lui permettre d'exercer son emploi de brigadier-chef.

Il s'agit donc de s'assurer que la direction départementale de la sécurité publique de Y, soumise au respect de l'ensemble des dispositions précitées a pris toutes les mesures appropriées pour permettre à M. X d'exercer ses fonctions sur un poste adapté.

En l'espèce, M. X bénéficie, du fait de son état de santé dégradé depuis son accident de service, de visites médicales périodiques auprès du médecin de prévention. Depuis 1993, la posture assise prolongée est signalée comme problématique.

Or, son affectation sur un poste sédentaire et la durée du trajet pour se rendre à son travail ont pour effet d'altérer son état de santé et sont à l'origine de plusieurs arrêts de travail ces deux dernières années reconnus comme rechutes au titre des blessures en service.

C'est pourquoi, le médecin de prévention estime également depuis septembre 2016 que l'état de santé du réclamant nécessite un « *rapprochement spatial à envisager pour raisons de santé sur Z (...) Mutation à caractère dérogatoire urgente* ». Le médecin de prévention a réitéré par deux fois la même préconisation, les 10 février et 12 mai 2017.

Néanmoins, à ce jour aucune proposition de changement d'affectation n'a été faite à M. X et toutes ses demandes de mutation<sup>5</sup> ont été rejetées.

Interrogée sur les motifs des refus de faire droit à la demande de mutation sur Z telle que sollicitée par le médecin de prévention, la direction départementale de la sécurité intérieure a indiqué au Défenseur des droits qu'une mutation sur Z « *n'apporterait aucune amélioration relative à la santé et au bien-être du brigadier-chef X* ». En effet, selon son directeur, une mutation sur l'hôtel de police de Z, n'apporterait aucune réduction de son temps de trajet par rapport à son affectation actuelle, le commissariat de B. Le directeur explique en outre, qu'aucun poste correspondant au profil occupé actuellement ne serait vacant.

Le Défenseur des droits relève que M. X n'a jamais obtenu de son administration, la motivation des refus implicites de faire droit à la recommandation du médecin de prévention. Pourtant, l'article 26 du décret n°82-453 du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique précise « *Le médecin de prévention est habilité à proposer des aménagements de poste de travail ou de conditions d'exercice des fonctions justifiés par l'âge, la résistance physique ou l'état de santé des agents (...). Lorsque ces propositions ne sont pas agréées par l'administration, celle-ci doit motiver son refus et le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail doit en être tenu informé* ».

---

<sup>5</sup> Notamment sa demande de mise à disposition auprès de la direction départementale des territoires et de la mer de la préfecture de Z, au service des plaintes de l'hôtel de police de Z, à l'Ecole Nationale de police de Z.

De plus, si l'administration estime que la mutation sur Z n'est pas justifiée par la durée du trajet, elle ne propose aucune autre mesure appropriée pour permettre au réclamant d'exercer ses fonctions sur un poste adapté à son état de santé. De fait, ainsi que l'ont évoqué l'ensemble des autorités médicales, c'est la position assise trop prolongée et répétitive qui constitue pour M. X la principale difficulté. Or, le poste actuel de M. X repose sur des tâches exclusivement administratives (saisie informatique de procès-verbaux, consultation de fichiers informatiques...) qui le contraignent à rester assis près de 90% de son temps de travail. Concernant le trajet domicile-travail, M. X explique qu'une affectation sur Z lui permettrait de profiter du covoiturage avec son épouse et d'adapter sa position dans une posture qui sollicite moins son bassin (semi-allongé).

S'agissant de l'absence de poste vacant sur Z, le Défenseur des droits constate que M. X a candidaté depuis 2015, à plusieurs reprises, sur des postes vacants, en vain. Il relève également dans une note interne du 24 août 2017 communiquée par M. X, qu'un poste identique à celui occupé à B a été pourvu en septembre 2017 à la brigade *accidents et délits routiers* de Z.

Ainsi qu'il l'a été rappelé plus avant, face à une demande d'aménagement de poste d'un agent en situation de handicap, l'employeur est soumis à une obligation de moyens renforcée et doit prouver qu'il a effectué les diligences nécessaires pour aménager le poste de l'intéressé. En l'espèce, la direction départementale de la sécurité publique n'apporte aucun élément de nature à démontrer ses diligences. La direction départementale de la sécurité publique ne justifie pas non plus avoir interrogé le médecin de prévention sur la portée de ses restrictions. Enfin, elle n'allègue pas l'existence de charges disproportionnées, seule cause d'exemption de sa responsabilité au titre de l'obligation d'aménagement raisonnable.

Enfin, le Défenseur des droits relève que le directeur départemental du service de Y, a expressément refusé de faire droit à la demande d'affectation de M. X au service des plaintes de l'hôtel de police de Z en précisant dans son avis du 20 juillet 2015 : *« avis défavorable, compte tenu des précédents rapports de M. X concernant sa demande de mesure d'éloignement en raison d'un harcèlement discriminatoire »*.

Or, un tel motif ne peut justifier le rejet d'une demande d'affectation au regard de l'article 6 quinquies de la loi n°83-634 qui est libellé comme suit : *« 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. Aucune mesure concernant notamment le recrutement (...) l'affectation et la mutation ne peut être prise à l'égard d'un fonctionnaire en prenant en considération : 1° Le fait qu'il ait subi ou refusé de subir les agissements de harcèlement moral visés au premier alinéa ; 2° Le fait qu'il ait exercé un recours auprès d'un supérieur hiérarchique ou engagé une action en justice visant à faire cesser ces agissements (...). Est passible d'une sanction disciplinaire tout agent ayant procédé ou ayant enjoint de procéder aux agissements définis ci-dessus »*.

Au regard de l'analyse qui précède, le Défenseur des droits estime que M. X subit un traitement défavorable en raison de son handicap et que la direction départementale de la sécurité publique de Y n'a pas pris toutes les mesures appropriées pour permettre à l'intéressé d'exercer ses fonctions sur un emploi adapté en méconnaissance des dispositions des articles 6, 6 sexies et 23 précités de la loi du 13 juillet 1983.

Enfin, la dégradation de l'état de santé du réclamant dans un contexte de refus réitéré d'aménagement de poste est susceptible de créer un environnement intimidant et hostile pour l'intéressé constitutif de discrimination au sens de l'article 1er de la loi du 27 mai 2008.

Jacques TOUBON