

Paris, le 19 novembre 2020

Décision du Défenseur des droits n°2020-226

La Défenseure 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 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 M. X, agent de la commune de Y qui se dit victime de discrimination depuis qu'il a manifesté publiquement ses opinions politiques ;

Décide de recommander à la maire de Y :

- de supprimer les rapports en date des 19 décembre 2018 et 11 octobre 2019 du dossier administratif de M. X ;
- de rechercher une nouvelle affectation pour M. X, comparable par les responsabilités et la rémunération, à celle qui était la sienne en tant que responsable de la maison des associations ;
- de l'indemniser pour le préjudice moral subi ;
- d'adresser un rappel à la loi à tous les encadrants afin de veiller au respect du principe de non-discrimination.

Demande à être tenu informée des suites réservées à ses recommandations dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON

<p align="center">Recommandations dans le cadre de l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011</p>
--

RAPPEL DES FAITS

M. X est adjoint d'animation (catégorie C). Depuis le 1^{er} avril 2009, il occupait le poste de responsable de la maison des associations au sein de la commune de Y. Dans ce cadre, il devait gérer et organiser l'équipement de l'établissement, participer au développement de la vie associative et favoriser le soutien aux initiatives locales.

M. X a toujours fait l'objet d'excellentes évaluations professionnelles.

Il ne partageait pas les mêmes convictions politiques que la majorité élue au sein de la commune de Y. Néanmoins, il n'en a jamais fait état dans l'exercice de ses missions.

Le 16 décembre 2018, dans un article publié dans un quotidien local, M. X a fait part de son intention de constituer un « *groupe de réflexion citoyen* » sur l'avenir de la ville de Y.

Le 19 décembre 2018, le supérieur hiérarchie du réclamant, M. A, a produit un rapport mettant en cause ses qualités professionnelles et lui reprochant son manque de réserve : « *Si M. X ose sans aucune retenue tenir des propos politiques dans un quotidien local à grande diffusion, rien ne nous garantit qu'il n'aura pas ces mêmes discours au sein de la maison des associations trahissant ainsi la neutralité et l'objectivité élémentaires exigées par tout service public* ».

M. X indique qu'à partir de ce moment, ses conditions de travail se sont fortement dégradées et qu'il a fait l'objet de déstabilisations et d'un dénigrement de son travail tout au long de l'année 2019. L'arrivée d'une nouvelle supérieure hiérarchique, Mme B, au 1^{er} avril 2019, n'a pas permis d'apaiser la situation.

Par courriers des 10 mai et 5 juin 2019, M. X a sollicité la protection fonctionnelle. Par courrier du 8 juillet 2019, la commune l'a informé du rejet de sa demande au motif que « *les éléments fournis ne suffisent pas à constituer un faisceau d'indices suffisants et probants pour laisser supposer une situation de harcèlement* ».

Le 4 septembre 2019, M. X a formé devant le tribunal administratif de Z un référé-liberté afin de mettre fin au harcèlement moral et à la discrimination politique dont il s'estimait victime de la part de sa hiérarchie. Par ordonnance du 10 septembre 2019, le juge des référés a rejeté sa demande, considérant qu'il n'apportait pas suffisamment d'éléments probants pour démontrer un traitement défavorable à son égard.

Le 11 octobre 2019, M. X a fait l'objet d'un nouveau rapport de sa hiérarchie mettant en cause son comportement professionnel (retard dans la transmission du bilan de l'établissement, absence de mise à jour du site internet de la ville, négligences dans l'organisation du forum des associations ...) et concluant à la nécessité de le muter.

Par un courrier en date du 3 janvier 2020, M. X a répondu à l'ensemble des reproches qui lui étaient adressés, contestant chaque grief.

Le 13 janvier 2020, la commune a pris la décision de le muter « *dans l'intérêt du service* ».

Ainsi, à compter du 9 mars 2020, M. X a été affecté sur le poste de médiateur santé.

M. X estime que le traitement défavorable qu'il subit depuis décembre 2018 est lié aux opinions qu'il a manifestées dans le journal local et, ainsi, qu'il serait victime de discrimination en raison de ses opinions politiques.

Par un courrier du 10 mars 2020, le Défenseur des droits a engagé une instruction auprès de la commune de Y qui a fait part de ses observations les 10 avril et 30 octobre 2020.

ANALYSE JURIDIQUE

Le cadre juridique

L'article 6 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires prohibe toute distinction faite entre les fonctionnaires en raison de leurs opinions politiques.

L'article 1^{er} de 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 dispose que : « *Constitue une discrimination directe la situation dans laquelle, sur le fondement [...] de ses opinions politiques [...] 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* ».

L'article 1^{er}, alinéa 3, de la même loi précise que la discrimination inclut le harcèlement, défini comme « *tout agissement lié à l'un des motifs mentionnés au premier alinéa [...] subi par une personne et ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à sa dignité ou de créer un environnement hostile, dégradant, humiliant ou offensant* ».

Le harcèlement discriminatoire peut être retenu sans avoir à démontrer le caractère intentionnel du comportement de l'auteur des agissements puisque ce sont les effets produits sur la dignité de la personne ou sur son environnement de travail qui justifient cette qualification.

S'agissant du caractère probatoire des faits allégués, le Conseil d'Etat a considéré que le principe d'aménagement de la charge de la preuve au profit de la personne qui s'estime victime d'une discrimination (CE, Mme Perreux, 30 octobre 2009, n° 298348) était également applicable aux litiges portant sur des faits de harcèlement. Ainsi, dès lors qu'un agent public présente des faits susceptibles de faire présumer l'existence d'un harcèlement, il incombe à l'administration de produire une argumentation de nature à démontrer que les agissements en cause sont justifiés par des considérations étrangères à tout harcèlement (CE, 11 juillet 2011, n° 321225).

L'aménagement de la charge de la preuve est également prévu par l'article 4 de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 précitée : « *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. Le présent article ne s'applique pas devant les juridictions pénales* ».

La qualification des faits dénoncés par M. X

M. X soutient qu'il subit un traitement particulièrement défavorable depuis décembre 2018 et ce, pour un motif discriminatoire.

Les éléments produits attestent d'une dégradation soudaine de ses conditions de travail à compter de la publication de l'article de presse, le 16 décembre 2018.

Ses compétences professionnelles ont été mises en cause, son travail a été dénigré et il a été contraint de quitter les fonctions de responsable de la maison des associations qu'il occupait depuis 11 ans.

Les rapports établis les 19 décembre 2018 et 11 octobre 2019 dressent une liste des négligences qui auraient compromis le bon fonctionnement de la maison des associations, que M. X a contestées.

Outre ces rapports, durant l'année 2019, M. X a eu des échanges difficiles avec sa hiérarchie. Il indique que chaque tâche est devenue la source de reproches et qu'il n'a eu de cesse de justifier toutes ses décisions. De plus, à plusieurs reprises, le réclamant a constaté que sa supérieure hiérarchique, Mme B, prenait contact avec les agents de la maison des associations pour organiser leur travail sans l'avertir.

L'accumulation de reproches et les accusations d'insuffisance professionnelle ont particulièrement affecté M. X d'autant que, depuis son affectation au poste de responsable de la maison des associations en 2009, il avait toujours fait l'objet d'excellentes évaluations professionnelles et aucun reproche d'ordre professionnel ne lui avait été fait avant le rapport du 19 décembre 2018.

Ainsi, lors de l'entretien d'évaluation au titre de l'année 2018, qui s'est tenu le 27 novembre 2018, aucun reproche ne lui a été adressé. Les savoirs, le savoir-faire et la manière de servir de M. X ont été considérés comme très bons. Sa rigueur, l'organisation de son travail, son esprit d'équipe et d'entraide, la qualité de sa relation avec sa hiérarchie ont été jugés excellents.

De même, les résultats de l'audit réalisé en septembre 2018 au sein de la maison des associations n'ont pas mis en évidence de négligences de la part de son responsable, M. X.

L'auteur de l'audit a souligné la bonne cohésion d'équipe, le bon équilibre entre l'effectif et la charge de travail ou encore le bon accueil du public. Au titre des points à améliorer, l'audit a mis en évidence la nécessité de réviser les fiches de poste qui n'étaient plus en phase avec l'organisation du service, de développer le réseau informatique et le logiciel utilisé par l'établissement ou encore d'organiser des réunions mensuelles avec le responsable du service de la vie associative, M. A. Aucun de ces éléments ne met en cause les qualités professionnelles de M. X ou sa capacité à poursuivre sa mission de responsable de l'établissement.

Ces éléments tendent à confirmer que les compétences professionnelles de M. X ont été mises en cause à partir du 19 décembre 2018, après la parution de l'article de presse.

En outre, la rédaction du rapport du 19 décembre 2018 montre que l'article de presse publié le 16 décembre 2018 a été mal perçu par la hiérarchie du réclamant. Ses propos sont qualifiés de « politiques » et l'auteur du rapport met en doute la compatibilité entre le poste de responsable de la maison des associations et les convictions politiques du titulaire de ce poste. Un an plus tard, la commune a pris la décision de muter M. X, l'obligeant à quitter le poste qu'il occupait avec satisfaction depuis 11 ans.

Dès lors, le Défenseur des droits estime que les éléments produits par le réclamant sont bien de nature à faire naître une présomption de discrimination.

Conformément au principe d'aménagement de la charge de la preuve, il appartient à la commune de démontrer que le traitement défavorable subi par M. X à compter de décembre 2018, qui aboutira à sa mutation en mars 2020, est fondé sur des éléments objectifs dépourvus de tout lien avec des considérations discriminatoires.

Dans son courrier du 10 avril 2020, la commune confirme qu'elle avait connaissance des convictions politiques du réclamant : « *ses activités politiques étaient connues de tous, dès la campagne des législatives de 2012* ».

Néanmoins, elle conteste avoir jamais pris en considération cette information pour entraver la carrière de M. X.

Selon la commune, ce sont les insuffisances professionnelles du réclamant qui ont généré des difficultés relationnelles avec sa hiérarchie et ont conduit à sa mutation en mars 2020. Elle précise que la nouvelle supérieure hiérarchique de M. X, Mme B, nommée le 1^{er} avril 2019, n'a fait qu'user de son autorité hiérarchique.

La commune se prévaut des deux rapports établis par la hiérarchie de M. X, le 19 décembre 2018 puis le 11 octobre 2019, pour établir les insuffisances professionnelles du réclamant. Dans son courrier du 30 octobre 2020, la commune affirme que le « *cumul de négligences professionnelles reprochées à M. X est fondé sur des faits objectifs qui démontrent son comportement de défiance envers sa hiérarchie, refusant d'effectuer des missions relevant pourtant de ses compétences, de nature à nuire au bon fonctionnement du service* ».

Cependant, la commune ne produit aucun élément qui permettrait de montrer que M. X rencontrait des difficultés à exécuter ses fonctions avant le 19 décembre 2018, comme le Défenseur des droits l'invitait à le faire. Aucun rapport n'a notamment été dressé avant le 16 décembre 2018 pour pointer d'éventuelles négligences ou erreurs dans l'exercice des missions du réclamant.

Par ailleurs, les reproches adressés par la commune à M. X ne sont pas établis avec certitude par les pièces du dossier ou ne revêtent pas un caractère de gravité suffisant pour justifier la mesure prise.

Enfin, la commune ne conteste pas le contenu du rapport du 19 décembre 2018, notamment l'avis de M. A qui considère que les opinions politiques de M. X sont incompatibles avec le poste de responsable de la maison des associations, ce qui confirme que ce fait a été pris en considération dans la décision de le muter, en plus des supposés insuffisances professionnelles de l'intéressé.

Les éléments produits par la commune ne permettent donc pas de renverser la présomption de discrimination. Ainsi, la Défenseure des droits estime que l'acharnement soudain de la hiérarchie de M. X à dénoncer ses insuffisances professionnelles est bien consécutif à l'expression de ses opinions politiques dans la presse locale.

Le Conseil d'Etat a par ailleurs jugé qu'une décision de mutation n'impliquant perte ni de rémunération ni de responsabilités est illégale et par suite fautive dès lors qu'elle est fondée sur des motifs discriminatoires (CE, n° 373893 du 15 avril 2015). En conséquence, il ne peut être soutenu que la mutation de M. X constituerait une mesure d'ordre intérieure.

Compte-tenu du caractère humiliant et dégradant du traitement subi par M. X depuis le mois de décembre 2018, la Défenseure des droits considère qu'il est victime de harcèlement discriminatoire au sens de l'article 1^{er} de 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.

Conformément à une jurisprudence constante, la victime d'un agissement fautif, tel un harcèlement ou 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 conséquence, afin de remédier à cette situation et de réparer les préjudices subis par M. X, la Défenseure des droits recommande à la maire de Y :

- de supprimer les rapports en date des 19 décembre 2018 et 11 octobre 2019 du dossier administratif de M. X ;
- de rechercher une nouvelle affectation pour M. X, comparable par les responsabilités et la rémunération, à celle qui était la sienne en tant que responsable de la maison des associations ;
- de l'indemniser pour le préjudice moral subi ;
- d'adresser un rappel à la loi à tous les encadrants afin de veiller au respect du principe de non-discrimination.

La Défenseure des droits demande à être tenu informée des suites réservées à ses recommandations dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON