

Paris, le 16 décembre 2024

Décision du Défenseur des droits n°2024-205

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 le code général de la fonction publique ;

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°85-1054 du 30 septembre 1985 relatif au reclassement des fonctionnaires territoriaux reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions ;

Saisie par Madame X, adjointe technique territoriale, qui soutient avoir été victime de discrimination en raison de son état de santé et de son handicap dès lors que son employeur, le Conseil régional de Y, n'a pas pris les mesures appropriées pour lui permettre de reprendre des fonctions sur un poste aménagé depuis plusieurs années ce qui la place dans une situation de vulnérabilité économique ;

Recommande, en vue de régler la situation exposée ci-après, au Président du Conseil Régional de Y de :

- prendre les mesures appropriées pour affecter la réclamante sur un poste conforme à son grade et adapté aux préconisations médicales ;
- se rapprocher de Mme X en vue de procéder à la réparation de ses préjudices.

Au-delà de la situation individuelle de Madame X, afin de renforcer la prévention en matière de lutte contre les discriminations au sein du conseil régional de Y, préconise les mesures suivantes :

- former les personnels des ressources humaines au principe de l'obligation d'aménagement raisonnable prévu par l'article L. 131-8 du Code général de la fonction publique ;
- mettre en place une procédure identifiant clairement les actions à mettre en place pour respecter les préconisations des autorités médicales (médecin agréé, médecin de prévention, conseil médical) en matière d'aménagement, les acteurs responsables et en informer les agents de la collectivité.

La Défenseure des droits demande au président du conseil régional de Y de rendre compte des suites données à ses recommandations dans un délai de trois mois à compter de la notification de la présente décision.

Claire HÉDON

FAITS ET PROCEDURE

1. Le Défenseur des droits a été saisi par Madame X, adjointe technique territoriale, qui exerce des fonctions de technicienne informatique, d'une réclamation portant sur le refus du conseil régional de Y de suivre les recommandations médicales concernant son changement d'affectation. La réclamante estime avoir été traitée défavorablement en raison de son état de santé et de son handicap. Elle est reconnue en qualité de travailleur handicapé depuis le 18 avril 2016.
2. L'intéressée explique que ce changement d'affectation, recommandé par les instances médicales, vise à lui permettre de ne plus travailler sous la responsabilité de son supérieur hiérarchique car celui-ci l'aurait agressée le 1^{er} février 2021. Par arrêté du 7 janvier 2022, le conseil régional a reconnu l'imputabilité au service des arrêts maladie qui ont suivi cet évènement et Mme X a été placée en CITIS jusqu'au 31 mars 2021.
3. Le 10 mai 2021, l'expert indiquait une date de consolidation au 31 mars 2021 et préconisait : « *une reprise d'activité est envisageable dans le cadre d'un temps partiel thérapeutique pour 3 mois. Il paraît indispensable de proposer un changement de service* ». Son arrêt de travail a été systématiquement prolongé pour les mêmes motifs, à savoir : « *inapte temporaire à l'exercice de ses fonctions jusqu'à ce qu'une nouvelle affectation lui soit communiquée* ».
4. Par arrêté du 10 février 2023, le président du conseil régional a rejeté la demande de reconnaissance d'imputabilité au service de la rechute de son état de santé à compter du 23 novembre 2021. Un recours visant à obtenir l'annulation de cet arrêté est actuellement pendant devant le tribunal administratif de Z.
5. Depuis le 26 novembre 2023, Mme X est placée en disponibilité d'office. Dès lors, l'intéressée estime qu'elle subit un préjudice financier puisqu'elle ne perçoit qu'un demi-traitement et ne dispose plus de primes liées à l'exercice de ses fonctions.

6. Le 15 mai 2024, le conseil médical départemental a rendu un avis d'inaptitude totale et définitive à ses fonctions de technicienne informatique de proximité et indiqué aux termes de ses observations qu'« *un changement d'affectation ou un reclassement doivent être étudiés par l'autorité territoriale* ».
7. Par courriers du 29 juin 2021, du 16 septembre 2022 et encore récemment, en septembre 2024, la réclamante a demandé à reprendre une activité professionnelle et candidaté sur plusieurs postes vacants, en vain.
8. Madame X demande au Défenseur des droits de reconnaître qu'elle fait l'objet depuis près de trois années d'un traitement défavorable à raison de son état de santé et de son handicap de la part du conseil régional.
9. Le 5 avril 2023, les services du Défenseur des droits ont diligenté une enquête auprès du conseil régional de Y qui y a répondu le 10 mai 2023. Les éléments recueillis n'ayant pas permis d'écarter la présomption de discrimination, la Défenseure des droits a invité, le 3 juillet 2024, le président du conseil régional de Y à présenter ses observations dans le cadre de la procédure contradictoire. Celles-ci sont parvenues au Défenseur des droits le 2 août 2024.
10. Dans ses observations, le président du conseil régional de Y soutient que ses recherches de postes se sont systématiquement heurtées à l'avis défavorable du médecin de prévention. Il explique aussi que la réclamante a été reçue le 10 février 2023 par le responsable du conseil en évolution professionnelle pour un accompagnement personnalisé. Or, celle-ci n'aurait pas sollicité de nouveaux entretiens après ce rendez-vous, ce qui témoignerait d'un manque d'implication de sa part.
11. Au terme de son enquête, la Défenseure des droits porte l'analyse suivante sur la réclamation de Mme X.

ANALYSE JURIDIQUE

Sur le cadre juridique

12. 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* ».

13. En droit interne, le principe de non-discrimination est posé par l'article L. 131-1 du code général de la fonction publique qui dispose que : *« aucune distinction, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les agents publics en raison [...] de leur état de santé, [...] de leur handicap, [...] »*.
14. En vertu 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 définit la discrimination directe comme *« la situation dans laquelle, sur le fondement [...] de son état de santé, [...] de son handicap [...], 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 »*.
15. Et selon l'article 2 de la même loi : *« Toute discrimination directe ou indirecte fondée sur un motif mentionné à l'article 1er est interdite en matière [...] d'accès à l'emploi, d'emploi, de formation professionnelle et de travail, y compris de travail indépendant ou non salarié, ainsi que de conditions de travail et de promotion professionnelle »*.
16. A ce titre, la loi impose aux employeurs de prévoir des aménagements raisonnables. Cette obligation est définie par l'article L.131-8 du Code général de la fonction publique qui précise que : *« Afin de garantir le respect du principe d'égalité de traitement à l'égard des personnes en situation de handicap, les employeurs publics mentionnés à l'article L. 2 prennent, en fonction des besoins dans une situation concrète, les mesures appropriées pour permettre aux personnes relevant de l'une des catégories mentionnées aux 1°, 2°, 3°, 4°, 9°, 10° et 11° de l'article L. 5212-13 du code du travail d'accéder à un emploi ou de conserver un emploi correspondant à leur qualification (...). Les dispositions du présent article s'appliquent sous réserve que les charges consécutives à la mise en œuvre de ces mesures ne soient pas disproportionnées, compte tenu notamment des aides qui peuvent compenser en tout ou partie les dépenses supportées par les employeurs à ce titre »*.
17. Ainsi, tout fonctionnaire ou agent public en situation de handicap bénéficie d'une protection renforcée qui oblige l'employeur à prendre toutes les mesures appropriées pour lui permettre d'exercer ses fonctions dans des conditions compatibles avec son handicap.
18. En conséquence, l'attitude d'une collectivité publique qui s'abstient de prendre les mesures appropriées en faveur d'un agent public atteint d'un handicap, sans apporter la preuve que de telles mesures constitueraient des charges disproportionnées, s'analyse comme constitutive d'une discrimination.

19. Au nombre des mesures appropriées qu'un employeur public est tenu de mettre en œuvre pour permettre le maintien dans l'emploi d'un agent qui a été déclaré inapte physiquement à l'exercice de ses fonctions, figurent le changement d'affectation et le reclassement professionnel.
20. Dans la fonction publique territoriale, le reclassement des fonctionnaires reconnus, par suite d'altération de leur état physique, inaptes à l'exercice de leurs fonctions est prévu par le décret n°85-1054 du 30 septembre 1985 relatif au reclassement des fonctionnaires territoriaux reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions.
21. Aux termes de l'article 1^{er} du décret précité : *« Lorsque l'état de santé d'un fonctionnaire territorial ne lui permet plus d'exercer normalement ses fonctions et que les nécessités du service ne permettent pas d'aménager ses conditions de travail, le fonctionnaire peut être affecté dans un autre emploi de son grade. L'autorité territoriale procède à cette affectation après avis du médecin du travail, ou, lorsqu'il a été consulté, du conseil médical. Cette affectation est prononcée sur proposition du centre national de la fonction publique territoriale ou du centre de gestion lorsque la collectivité ou l'établissement y est affilié ».*
22. A cet égard, il est important de souligner que l'obligation de reclasser un agent public, devenu inapte à ses fonctions, est une obligation de moyens, qui a été érigée en principe général du droit par le Conseil d'Etat (CE, 2 octobre 2002, n° 227868, CCI de Meurthe-et-Moselle).
23. Le Conseil d'Etat a en effet précisé *« qu'il résulte d'un principe général du droit, dont s'inspirent tant les dispositions du code du travail relatives à la situation des salariés qui, pour des raisons médicales, ne peuvent plus occuper leur emploi que les règles statutaires applicables dans ce cas aux fonctionnaires, que lorsqu'il a été médicalement constaté qu'un salarié se trouve de manière définitive atteint d'une inaptitude physique à occuper son emploi, il appartient à l'employeur de le reclasser dans un autre emploi et, en cas d'impossibilité, de prononcer, dans les conditions prévues pour l'intéressé, son licenciement ».*
24. L'employeur est donc tenu d'engager des démarches en vue de proposer un reclassement à l'agent dans un délai raisonnable. Un délai de quatre mois pris pour commencer à rechercher un poste de reclassement pour un agent reconnu inapte a été jugé déraisonnable (CAA de Bordeaux, 9 avril 2013, n° 12BX00099).
25. Si l'employeur public n'est pas tenu de reclasser un agent déclaré inapte, dès lors que ce reclassement est impossible, il lui appartient, pour justifier de cette impossibilité, de démontrer qu'il a effectué des démarches actives et loyales pour trouver une solution de reclassement.

26. L'absence de recherches sérieuses d'un poste adapté à l'état de santé et au handicap de l'agent dans un délai raisonnable, le refus même implicite de l'employeur de prendre des mesures concrètes et appropriées d'aménagement raisonnable, le cas échéant sollicitées par l'agent ou préconisées par les autorités médicales constituent des éléments de fait laissant supposer l'existence d'une discrimination fondée sur le handicap (Cass Soc, 15 mai 2024, n°22-11.652).

Sur l'absence de mesures appropriées prises par le conseil régional de Y pour permettre à Mme X d'exercer un emploi compatible avec son état de santé et son handicap

27. En réponse à la note soumise au contradictoire, l'administration n'a pas communiqué d'éléments de nature à démontrer qu'elle a effectivement proposé à Mme X des postes vacants correspondant à son grade et aux restrictions médicales relatives à sa situation.

28. Le seul échange avec Mme X est un courrier du 30 janvier 2023 rejetant sa candidature sur un poste d'agent de maintenance au sein du service Relation aux usagers au motif que les aménagements préconisés par le médecin de prévention (restrictions des déplacements hors Z à un jour par semaine, déplacements hors du département en train...) étaient incompatibles avec les missions inhérentes au poste qui impliquaient de nombreux déplacements en Y. Le médecin de prévention a effectivement considéré, le 28 décembre 2022, que ce poste n'était pas adapté à l'état de santé de Mme X en raison des nombreux déplacements. Pourtant, un avis favorable au poste sous réserve des restrictions avait été émis par le médecin de prévention le 18 octobre 2022. Après l'avis défavorable rendu le 28 décembre 2022, Mme X avait interrogé le médecin de prévention sur les raisons de ce changement en soulignant que le descriptif du poste ne lui avait jamais été fourni.

29. L'administration a aussi indiqué que le médecin de prévention a formulé le même avis concernant les deux autres candidatures présentées par Mme X, le 25 septembre 2023. Néanmoins, l'avis du médecin n'est pas produit par l'administration et Mme X n'a jamais été informée du motif du rejet de ses candidatures. Or, l'intéressée a précisé que les postes sur lesquels elle avait postulé prévoyaient une maintenance informatique à distance, ce qui était de nature à limiter ses déplacements. Aussi, les pièces du dossier ne permettent pas de confirmer que les postes vacants en septembre 2023 n'étaient pas adaptés à l'état de santé de Mme X ou que les aménagements emportaient une charge disproportionnée.

30. Par suite, la Défenseure des droits considère que le conseil régional n'a pas justifié que la mise en œuvre des mesures appropriées prévues par le médecin de prévention pour permettre à Mme X d'exercer ses fonctions représentaient des charges disproportionnées au sens des dispositions de L. 131-8 du Code général de la fonction publique précitées. Il n'a pas non plus été précisé si le FIPHFP avait été sollicité pour une aide à la prise en charge de transports alternatifs aux transports en commun qui pouvait être mobilisée de manière discontinue dès lors que Mme X était autorisée à effectuer des déplacements.
31. En tout état de cause, l'article 1^{er} du décret n°85-1054 du 30 septembre 1985 relatif au reclassement des fonctionnaires territoriaux reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions prévoit que si les nécessités de service ne permettent pas d'aménager les conditions de travail d'un agent reconnu inapte à ses fonctions « *le fonctionnaire peut être affecté dans un autre emploi de son grade. L'autorité territoriale procède à cette affectation après avis du médecin du travail, ou, lorsqu'il a été consulté, du conseil médical. Cette affectation est prononcée sur proposition du centre national de la fonction publique territoriale ou du centre de gestion lorsque la collectivité ou l'établissement y est affilié* ».
32. Or, aucune pièce du dossier ne permet de s'assurer que le conseil régional a effectivement proposé à Mme X un autre poste correspondant à un emploi de son grade.
33. Pourtant, l'intéressée a manifesté à plusieurs reprises le souhait de reprendre une activité professionnelle, notamment dans un courrier du 29 juin 2021, puis en candidatant en août 2022 et en septembre 2023.
34. Le 16 septembre 2022, le conseil de Mme X a aussi sollicité le conseil régional pour obtenir un entretien afin de parvenir à régulariser la situation de la réclamante, en vain. Cette démarche a été renouvelée encore tout récemment, en septembre 2024, sans réponse à ce jour.
35. Ces éléments montrent l'implication de Mme X dans la recherche de solution pour obtenir sa réintégration depuis juin 2021. L'intéressée vient d'ailleurs de candidater sur un poste d'agent d'accueil au sein d'un lycée situé à Z.
36. Depuis l'envoi de la note soumise au contradictoire, le 3 juillet 2024, le conseil régional a pris contact avec Mme X. Le 3 septembre 2024, elle a été informée, pour la première fois, de la procédure interne « *de repositionnement* » mise en place par le conseil régional, ce dont la Défenseure des droits se satisfait.

37. Il n'en demeure pas moins que l'administration s'est abstenue de proposer pendant plusieurs années une affectation correspondant au grade de l'intéressée alors que, dès le 10 mai 2021, les expertises médicales relevaient qu'une reprise d'activité était envisageable dans un autre service que celui où Mme X avait subi une agression, reconnue imputable au service, le 7 janvier 2022.
38. Pourtant, tout fonctionnaire en activité doit recevoir une affectation dans un emploi correspondant à son grade au terme d'un délai raisonnable (CE., Ass 11 juillet 1975, Ministre de l'éducation nationale c/ Dame S, n°95293). Sauf circonstances particulières, la jurisprudence administrative admet qu'un délai supérieur à un an est déraisonnable.
39. Cette situation est préjudiciable à l'intéressée qui subit depuis le 24 octobre 2023 un placement en disponibilité d'office. Elle ne perçoit donc plus qu'un demi-traitement d'un montant équivalent en net à 1022 euros. Si la Mutuelle nationale territoriale complète son salaire en lui versant 942 euros net par mois, elle a été informée que ce versement prendrait fin en mars 2025.
40. Il résulte de l'analyse qui précède que le conseil régional n'a pas démontré l'existence de charges disproportionnées alors que pèse sur lui une obligation d'aménagement raisonnable. Par ailleurs, il n'a pas justifié de contraintes particulières tenant à l'absence d'emplois vacants dans le grade de l'intéressée qui l'auraient empêcher d'affecter la réclamante sur un poste de son grade compatible avec son état de santé et son handicap.
41. Pour la Défenseure des droits, cette abstention s'analyse comme un traitement défavorable fondé sur l'état de santé et le handicap de Mme X et constitue au sens des dispositions précitées une discrimination de nature à engager la responsabilité de l'administration.

Sur la réparation des préjudices de Mme X à la suite des faits de discrimination dont elle a été victime

42. En vertu des principes généraux qui régissent la responsabilité de la puissance publique, un fonctionnaire qui a été irrégulièrement maintenu sans affectation à droit à la réparation intégrale du préjudice subi (Conseil d'État, 1^{ère} et 6^{ème} sous-sections réunies, 4 mars 2009, n°311122).
43. S'agissant de la réparation d'une discrimination, la victime a droit à la réparation intégrale des préjudices subis permettant de la replacer dans la situation dans

laquelle elle se serait trouvée si le comportement dommageable n'était pas intervenu¹.

44. Au vu de l'ensemble de ces éléments et conformément à l'article 25 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011, la Défenseure des droits demande au président du conseil régional Y de :

- prendre les mesures appropriées pour affecter la réclamante sur un poste conforme à son grade et adapté aux préconisations médicales de protection fonctionnelle appropriées ;
- se rapprocher de Mme X en vue de procéder à la réparation de ses préjudices.

Au-delà de la situation individuelle de Madame X, afin de renforcer la prévention en matière de lutte contre les discriminations au sein du conseil régional de Y, la Défenseure des droits préconise les mesures suivantes :

- former les personnels des ressources humaines au principe de l'obligation de l'aménagement raisonnable prévu par l'article L. 131-8 du Code général de la fonction publique ;
- mettre en place une procédure identifiant clairement les actions à mettre en place pour respecter les préconisations des autorités médicales (médecin agréé, médecin de prévention, conseil médical) en matière d'aménagement, les acteurs responsables et en informer les agents de la collectivité.

45. La Défenseure des droits demande au président du conseil régional Y de rendre compte des suites données à ses recommandations dans un délai de trois mois à compter de la notification de la présente décision.

Claire HÉDON

¹ Article L. 131-13 du code général de la fonction publique : « (...) Les dommages et intérêts réparent l'entier préjudice résultant de la discrimination, pendant toute sa durée. »