

Paris, le 22 septembre 2015

Décision du Défenseur des droits MLD-2015-218

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 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°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;

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°85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale ;

Saisi par Madame X d'une réclamation portant sur l'absence de mesures appropriées pour lui permettre d'exercer son emploi et sur la dégradation de ses conditions de travail au sein de l'antenne Y,

Prend acte de la décision du Président du conseil départemental de faire diligenter par un organisme extérieur une enquête administrative sur la situation à l'antenne Y, partant sur le contexte de travail de la réclamante et demande à être tenu informé des conclusions qui seront rendues dans le cadre de cette enquête.

Décide, en vue de régler la situation exposée dans la note récapitulative ci-jointe de recommander au Président du conseil départemental de mettre en œuvre toutes les mesures adaptées au handicap de Mme X qui n'ont pas encore été réalisées et de procéder à la désignation d'un expert médical chargé de déterminer les conséquences dommageables pour Mme X du retard pris dans l'aménagement de son poste de travail et de l'accident qui s'est produit le 8 juin 2015 et d'évaluer les différents préjudices subis par Mme X.

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

Jacques TOUBON

Recommandations dans le cadre de l'article 25 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011

Le Défenseur des droits a été saisi par Madame X, adjoint administratif de 2ème classe, affectée à l'antenne départementale du conseil départemental sur un emploi d'assistant administratif, d'une réclamation portant sur l'absence d'aménagement de son poste depuis son retour de congé maladie, le 17 novembre 2014. La réclamante se plaint également de la dégradation de ses conditions de travail au sein de l'antenne Y et allègue une discrimination à raison de son handicap.

Faits et procédure

Mme X exerce des fonctions d'assistante administrative au sein du conseil départemental depuis 1994 au sein de l'antenne Y.

Après avoir été placée en congé de maladie ordinaire à partir du 21 septembre 2012 puis en disponibilité d'office¹ pour raisons de santé jusqu'au 20 septembre 2014, l'intéressée a repris ses fonctions le 17 novembre 2014.

Mme X verse au dossier plusieurs avis rendus par le médecin de prévention qui recommande des aménagements de son poste.

Ainsi, peu avant sa reprise, le 1^{er} septembre 2014, le médecin de prévention a établi un rapport à l'attention de la mission diversité et handicap - rattachée à la direction générale des services - indiquant la nécessité d'accompagner l'intéressée dans le cadre de sa reprise d'activité sur un poste aménagé au sein de la collectivité, eu égard à son état de santé et à son statut de travailleur handicapé². Le médecin de prévention a insisté « sur la mise en œuvre des moyens supplémentaires pour l'aider à se déplacer compte tenu des grandes difficultés qu'elle rencontre ».

Le 2 décembre 2014, le médecin de prévention a adressé au Directeur général adjoint des services « fonctions juridiques » et au directeur adjoint des affaires juridiques, respectivement Messieurs A et B, une note appelant de nouveau l'attention du conseil départemental sur la nécessité de prévoir les équipements adaptés (mobilier, fauteuil avec accoudoirs et repose jambes). Le médecin de prévention a également demandé une limitation au maximum des déplacements à pied et du port de charges lourdes et encombrantes.

Mme X estime que son employeur n'a pas pris les mesures nécessaires pour lui permettre d'exercer son emploi dans des conditions adaptées à son handicap. Elle considère que ses supérieurs hiérarchiques ont feint d'ignorer ses difficultés de déplacement au risque de mettre en jeu son état de santé moral et physique.

De fait, la réclamante qui est contrainte de se déplacer avec un déambulateur souligne que ses supérieurs n'ont accompli aucune diligence depuis sa reprise pour éviter au maximum ses déplacements. Ainsi, elle ne dispose pas d'imprimante dans son bureau alors que cet outil lui est nécessaire à l'accomplissement de ses missions. De plus, alors qu'elle n'avait jusqu'à sa reprise de fonctions en novembre 2014 aucune mission de distribution du courrier à l'extérieur de son antenne,

¹ Mme X a introduit un recours pour excès de pouvoir à l'encontre de l'arrêté pris en date du 19 juin 2014 la plaçant en mise en disponibilité d'office suite à l'avis défavorable du comité médical de lui attribuer un congé longue maladie.

² La commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées lui a accordé la qualité de travailleur handicapé à partir du 1^{er} avril 2014 et un taux d'incapacité inférieure à 50 %.

L'intéressée s'est vue confier l'acheminement du courrier, à raison de trois fois par semaine. Elle se plaint également du fait que la plupart de ses missions lui ont été retirées : elle ne pourrait plus répondre au téléphone et l'assistance administrative aux élus ne lui est plus confiée. Enfin, elle évoque une ambiance délétère au sein de l'antenne Y et rappelle qu'elle a à maintes reprises appelé l'attention de son employeur sur la dégradation de ses conditions de travail depuis 2006. Elle évoque le dénigrement de son travail auprès d'élus et des moqueries concernant son accent étranger de la part d'une collègue de travail

Mme X demande au Défenseur des droits d'intervenir auprès du conseil départemental afin de faire cesser la discrimination dont elle estime être victime et sollicite que des mesures soient prises afin de lui permettre d'exercer son emploi dans des conditions compatibles avec son handicap. Elle rappelle qu'elle a été placée en congé maladie à partir du 9 juin 2014 à la suite d'une chute qui s'est produite alors qu'elle s'apprêtait à distribuer le courrier à la mairie Y avec son déambulateur.

Enfin, elle souhaite retrouver des conditions de travail sereines et respectueuses de son droit au respect de sa dignité.

Par courrier en date du 18 juin 2015, le Défenseur des droits a diligenté une enquête auprès du Président du conseil départemental qui y a répondu par lettre datée du 9 juillet 2015.

Les éléments recueillis au cours de l'instruction montrent que le conseil départemental, au travers de sa mission diversité handicap, a pris en compte la situation de handicap de Mme X en sollicitant la mise en place d'une étude de son poste ainsi que l'acquisition de matériel. Néanmoins, le conseil départemental n'a pas effectué toutes les diligences nécessaires pour permettre l'aménagement du poste de Mme X au plus tôt et le retard qu'accuse la mise en œuvre de certaines recommandations n'est pas toujours justifié. Au surplus, certains agissements laissent penser que Mme X a pu exercer son travail dans un contexte hostile et dans des conditions qui ont eu pour effet d'altérer son état de santé (I). Toutefois, dans sa réponse au Défenseur des droits, le conseil départemental a pris des engagements dont il convient de prendre acte puisqu'une enquête administrative portant sur le contexte de travail de Mme X au sein de l'antenne Y va être confiée à un organisme extérieur (II).

Analyse juridique

Sur les mesures appropriées visant à l'aménagement du poste de Mme X

Aux termes de l'article 6 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, « 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.

Par ailleurs, tout employeur public est tenu de prendre les dispositions appropriées pour garantir la santé et la sécurité de ses agents, conformément aux dispositions de l'article 23 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 et des articles 2-1 du décret n°85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et la sécurité.

Dès lors que l'agent bénéficie du statut de travailleur handicapé, l'administration est également tenue à une obligation de moyen renforcée qui découle de l'article 6 sexies.

L'article 6 sexies de la loi du 13 juillet 1983 précitée fait peser sur les employeurs publics une obligation d'aménagement raisonnable pour permettre à un agent dont le handicap n'a pas été déclaré incompatible avec l'emploi, d'accéder à l'emploi en cause, de l'exercer et d'y progresser.

Cet article est rédigé comme suit : « 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 mentionnés 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 ».

Pour apprécier le caractère disproportionné ou non des charges qui pèsent sur un employeur, 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 précise dans son considérant n°21 qu' « *il convient de tenir compte notamment des coûts financiers et autres qu'elles impliquent, de la taille et des ressources financières de l'organisation ou de l'entreprise et de la possibilité d'obtenir des fonds publics ou toute autre aide ».*

Le principe de non-discrimination ainsi que l'obligation d'aménagement raisonnable garantis par les articles 6 et 6 sexies de la loi n°83-634 précitée imposent donc à l'employeur de prendre en compte les besoins concrets de l'agent au regard de son handicap lors de l'examen des possibilités d'aménagement de son poste.

Le refus de procéder à des aménagements raisonnables pour permettre à un agent d'exercer son emploi peut être considéré comme discriminatoire, dès lors que ces aménagements ne constituent pas une charge disproportionnée pour l'employeur. Même s'il n'y a pas eu de refus explicite, l'absence de prise en compte des recommandations médicales peut engager la responsabilité de l'employeur, s'il n'a pas contesté le bien-fondé de ces avis, a fortiori si ces avis ont été réitérés.

Enfin, le retard injustifié dans la mise en place des aménagements est également fautif s'il a entraîné un préjudice pour l'agent.

S'agissant des modalités d'administration de la preuve, lorsque le moyen d'illégalité invoqué repose sur le caractère discriminatoire d'une décision, le Conseil d'Etat souligne de façon constante depuis 2009 qu'« *il appartient au juge administratif, dans la conduite de la procédure inquisitoire, de demander aux parties de lui fournir tous les éléments d'appréciation de nature à établir sa conviction ; que cette responsabilité doit, dès lors qu'il est soutenu qu'une mesure a pu être empreinte de discrimination, s'exercer en tenant compte des difficultés propres à l'administration de la preuve en ce domaine et des exigences qui s'attachent aux principes à valeur constitutionnelle des droits de la défense et de l'égalité de traitement des personnes ; 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 ; que la conviction du juge, à qui il revient d'apprécier si la décision contestée devant lui a été ou non prise pour des motifs entachés de discrimination, se détermine au vu de ces échanges contradictoires ; qu'en cas de doute, il lui appartient de compléter ces échanges en ordonnant toute mesure d'instruction utile » (CE Ass, 30 octobre 2009, Mme PERREUX, n°298348).*

Ainsi dès lors qu'une personne victime de discrimination a présenté des faits susceptibles d'en présumer l'existence, « *il appartient à la partie défenderesse de prouver que la mesure en cause est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination » (article 4 de la loi n°2008-496 du 27 mai 2008).*

En l'espèce, l'intéressée présente à l'appui de sa réclamation plusieurs avis de médecin, dont celui du médecin de prévention en date du 2 décembre 2014 qui précise « *il semble que lors de sa reprise de fonctions, les équipements notamment en matière de mobilier et notamment de fauteuil ne correspondent pas aux recommandations que j'avais pu émettre voici peu à savoir un fauteuil adapté*

(...). Dans ce contexte une chaise/fauteuil avec accoudoir et repose jambes serait particulièrement opportun, limiter au maximum les déplacements à pied et éviter la manutention manuelle et le port de charges lourdes et/ou encombrantes ».

Cet avis a été précédé d'un rapport du même médecin de prévention en date du 1er septembre 2014 à l'attention de la mission diversité handicap sollicitant « (...) Outre l'aménagement de poste particulier, la mise en œuvre des moyens supplémentaires pour l'aider à se déplacer compte tenu des grandes difficultés devraient être pris en compte pour lui permettre de venir sur son lieu de travail et d'en repartir dans des conditions adaptées à la fois à ses problématiques de santé ostéo-articulaires des membres inférieurs que des difficultés socio-économiques qu'elle rencontre par ailleurs ».

La mission diversité et handicap du conseil départemental a effectué les diligences recommandées par le médecin de prévention et a ainsi remboursé sur les fonds du FIPHFP les dépenses afférentes à l'aménagement du véhicule de Mme X, qui restaient à sa charge (367,75 euros).

Dans l'attente d'une étude ergonomique réalisée par le SAMETH (Service d'appui au maintien dans l'emploi des personnes handicapées) également sollicité par la mission diversité et handicap, un fauteuil ergonomique lui a été attribué en janvier 2015. Certes, ce fauteuil n'était pas adapté à son handicap mais il faut prendre en compte le fait que le fauteuil livré en janvier 2015 est apparemment identique à celui dont elle disposait avant son départ en congé maladie.

S'agissant des autres équipements :

- Repose jambe recommandé par le médecin de prévention en décembre 2014 : il n'a été décidé de le commander qu'après l'étude ergonomique réalisée par le SAMETH le 19 juin 2015. Ce délai ne semble pas réellement justifié et des essais avec un fournisseur de matériel adapté auraient pu semble-t-il être réalisés bien avant le 15 juillet 2015.

- Imprimante individuelle : aucun motif n'est avancé par le conseil départemental pour justifier le délai pris pour sa mise à disposition, le 6 juillet 2015. La décision de lui fournir cette imprimante n'a été prise que le 1^{er} juillet 2015 par son chef de service, M. B, alors même que chacune des recommandations du médecin de prévention insistaient sur la nécessité de limiter les déplacements de Mme X. Or, celle-ci devait se rendre à chaque impression dans le bureau de sa collègue, situé de l'autre côté de son étage. A l'évidence, il n'y avait pas d'utilité à attendre le rapport du SAMETH sur ce point.

- Sur la défaillance du système automatique d'ouverture de porte : il y a lieu de s'interroger sur les raisons qui ont justifié que ce dysfonctionnement, nécessairement connu des services, ne soit pas résolu plus tôt. De fait, la demande de réalisation des travaux a été adressée le 30 juin 2015 après que le SAMETH ait préconisé l'amélioration du système d'ouverture de porte. Or, comme l'a constaté le SAMETH, cette défaillance obligeait Mme X à descendre les escaliers (son bureau étant situé au 1^{er} niveau) pour ouvrir la porte d'accès à l'antenne (RDC), que ce soit au public ou aux élus du conseil départemental. Il faut souligner que le contrôle de l'accès et de la sortie des personnes constitue l'une des missions principales de Mme X et que ce dysfonctionnement durait déjà depuis plusieurs mois.

Ainsi, force est de constater que la collectivité a tardé à prendre des décisions pour aménager le poste de travail de Mme X, certains aménagements ne nécessitant pas d'être reportés dans l'attente d'une étude du poste de l'intéressée par le SAMETH.

S'agissant des aménagements organisationnels, le médecin de prévention s'est interrogé dès le 1^{er} décembre 2014 sur la nouvelle mission confiée à Mme X, à savoir, « la distribution hors site du courrier ». De fait, il n'a pas pu échapper aux supérieurs de l'intéressée que celle-ci se déplaçait à l'aide d'un déambulateur et que le risque de chute était réel en raison de la difficulté à transporter le courrier tout en manipulant le déambulateur. C'est dans ce contexte que Mme X a fait une chute le 8 juin 2015. Toutefois, la question de l'imputabilité au service n'a pas encore été tranchée.

Pour le Défenseur des droits, confier cette mission à Mme X alors que l'agent qui l'a remplacée durant son congé maladie, Mme C, aurait pu continuer de l'assurer à sa place - ce qui est d'ailleurs prévu dans la fiche de son poste actuel mais uniquement en l'absence de la réclamante - constitue un agissement qui renforce le traitement défavorable dont l'intéressée a été l'objet en ce qui concerne l'aménagement matériel de son poste de travail. L'argument de la collectivité consistant à rappeler que cette mission était exercée à l'aide d'un véhicule adapté n'est pas de nature à convaincre le Défenseur des droits du bien-fondé de la décision de lui confier la distribution du courrier. Du reste, il convient de relever que le Président du conseil départemental a informé le Défenseur des droits que Mme X ne serait plus affectée à la distribution du courrier interne et sur d'autres sites Y.

Enfin, il pourra être relevé que Mme C qui a formulé dans sa fiche notation au titre de l'année 2013, le vœu suivant « *afin de régulariser ma situation professionnelle, je souhaiterais être affectée sur le poste que j'occupe depuis le 17 décembre 2012* » et qui a renouvelé ce vœu pour l'année 2014 a eu un avis favorable du notateur en 2014 alors que cet avis était plus réservé en 2013 puisque libellé de la façon suivante « *il conviendra d'examiner ce vœu qui semble paraître légitime, sans toutefois porter atteinte aux intérêts de la personne remplacée. Une solution équitable pourra être trouvée* ». Ainsi, l'avis du notateur au titre de l'année 2014 est de nature à éclairer l'inquiétude que Mme X a manifesté auprès du Défenseur des droits quant à son avenir professionnel.

Par suite, les agissements qui ont été relevés dans l'analyse qui précède apparaissent contraires aux dispositions des articles 6, 6 sexies et 23 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Enfin, certains agissements ont eu pour effet de créer un contexte hostile et humiliant pour Mme X. Plusieurs certificats médicaux soulignent également « *l'état dépressif majeur en rapport avec des difficultés à son travail compatibles avec un harcèlement tel qu'elle le décrit* »

Pris dans leur ensemble, ces agissements pourraient être qualifiés de discrimination au sens de l'article 1^{er} de la loi n°2008-496 du 27 mai 2008 portant dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations qui précise que la discrimination inclut « *tout agissement lié à l'un des motifs mentionnés au premier alinéa (...) ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à sa dignité ou de créer un environnement hostile, dégradant, humiliant ou offensant* ». Le handicap est l'un des motifs visés au 1^{er} alinéa.

Sur les mesures retenues par le Président du conseil départemental

Le Président du conseil départemental semble toutefois avoir pris la mesure des difficultés rencontrées par Mme X au sein de l'antenne Y.

S'agissant des aménagements du poste, il pourra être constaté que les décisions ont été prises dans des délais très brefs dès lors que le Président du conseil départemental a été informé de la saisine du Défenseur des droits par Mme X. Il en est ainsi de la décision de mettre à disposition de l'intéressée une imprimante, des instructions visant à la mise en place d'un système d'automatisation de l'ouverture de la porte d'entrée des locaux et de la suppression de la mission de distribution du courrier. Toutes ces décisions ont été prises à partir du 30 juin 2015 et il convient de souligner que la mission diversité handicap a, dès le début de l'enquête, pleinement coopéré avec les services du Défenseur des droits.

Par ailleurs, dans ses observations, le Président du conseil départemental, indique qu'il a décidé « *de diligenter une enquête administrative concernant la situation à l'antenne Y. Cette enquête que je souhaite confier à un intervenant extérieur sera lancée dans les meilleurs délais* ».

Pour le Défenseur des droits, cette décision semble marquer une rupture avec l'attitude de relative inertie qui a pu caractériser le comportement passé des responsables du conseil départemental. De fait, il ne semble pas qu'il y ait eu d'enquête interne diligentée sur les faits de harcèlement dénoncés par la réclamante à partir de l'année 2006.

Le Défenseur des droits attache la plus grande importance à l'effectivité du droit à de ne pas subir de harcèlement moral garanti par l'article 6 quinquies de la loi n°83-634 portant droits et obligations des fonctionnaires qui indique 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* ». Ainsi, tout agent reconnu responsable de faits de harcèlement, est passible d'une sanction disciplinaire.

Le harcèlement moral est susceptible d'ouvrir droit à la protection fonctionnelle prévue par l'article 11 de la loi précitée (CE, 12 mars 2010, n°308974). Cet article précise, en effet, que : «*Les fonctionnaires bénéficient, à l'occasion de leurs fonctions et conformément aux règles fixées par le code pénal et les lois spéciales, d'une protection organisée par la collectivité publique qui les emploie à la date des faits en cause ou des faits ayant été imputés de façon diffamatoire au fonctionnaire./ (...) /La collectivité publique est tenue de protéger les fonctionnaires contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont ils pourraient être victimes à l'occasion de leurs fonctions, et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté./ (...)* ».

Enfin, le Conseil d'Etat considère que le droit à ne pas être soumis à un harcèlement moral constitue une liberté fondamentale pour les agents publics et, comme telle, est susceptible d'être invoquée devant le juge des référés pour obtenir des mesures nécessaires à sa sauvegarde en cas d'urgence, au titre de l'article L521-2 du code de justice administrative (CE, 19 juin 2014, Commune du Castelet, n°381061).

Aussi, le Défenseur des droits prend acte de la décision du Président du conseil départemental de faire diligenter par un organisme extérieur une enquête administrative sur la situation à l'antenne Y, partant sur le contexte de travail de la réclamante, ce qui s'inscrit dans le cadre de son obligation de sécurité de résultat en matière de protection de la santé et de la sécurité des agents, notamment en matière de harcèlement moral (Cass Soc. 21 juin 2006, 05-43914).

Le Défenseur des droits demande à être tenu informé des conclusions qui seront rendues dans le cadre de cette enquête.

Il recommande au Président du conseil départemental de procéder à la désignation d'un expert chargé de déterminer les conséquences dommageables pour Mme X du retard pris dans l'aménagement de son poste de travail et de l'accident qui s'est produit le 8 juin 2015 et d'évaluer les différents préjudices subis par Mme X.

Jacques TOUBON