

---

## Décision du Défenseur des droits n° 2017-001

---

### **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 relative aux droits des personnes handicapées du 13 décembre 2006 ;

Vu 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 ;

Vu la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE ;

Vu la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ;

Vu la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique ;

Vu la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées ;

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 la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 « pour une République numérique » ;

Vu le décret n° 2009-546 du 14 mai 2009 pris en application de l'article 47 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 sur l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées ;

Vu le décret n° 2015-1165 du 21 septembre 2015 relatif au secrétariat général pour la modernisation de l'action publique ;

Vu le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics ;

Vu le décret n° 2016-783 du 10 juin 2016 modifiant le décret n° 2006-501 du 3 mai 2006 relatif au fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique ;

Après consultation du collège compétent en matière de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité ;

Saisi par une association de soutien aux personnes déficientes visuelles de la situation de plusieurs agents de l'Etat, atteints de cette déficience, qui se plaignent du défaut d'accessibilité de logiciels métiers et d'outils numériques mis à leur disposition par leur employeur ;

Adopte la présente décision en vue de rappeler le cadre juridique en matière de droit à l'accessibilité numérique et l'interdiction de toute discrimination fondée, notamment, sur le handicap ;

Décide, en vue de régler la situation exposée dans la décision, d'émettre des recommandations à l'attention du Premier ministre et des ministères mis en cause.

Jacques TOUBON

Recommandations sur le fondement de l'article 25 de la loi organique n° 2011-333  
du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits

En France, 1,7 million de personnes sont atteintes d'une déficience visuelle<sup>1</sup>. Les nouvelles technologies représentent pour elles une opportunité. Mais, si ces technologies peuvent permettre une plus grande autonomie, elles peuvent également être porteuses de nouvelles formes d'exclusion pour les personnes en situation de handicap. L'accessibilité des services numériques représente donc un enjeu primordial dans la lutte contre les discriminations fondées sur le handicap.

Améliorer l'accès des services numériques aux personnes en situation de handicap a été l'une des préoccupations des parlementaires au moment des débats sur le projet de loi « *pour une République numérique* » et la loi n° 2016-1321 adoptée le 7 octobre 2016 y consacre plusieurs dispositions spécifiques dans le chapitre III intitulé « *Accès des publics fragiles au numérique* ».

Le Défenseur des droits qui est de plus en plus régulièrement appelé à intervenir sur des sujets relatifs au numérique<sup>2</sup> a, par deux avis n° 16-01 et n° 16-09 datés respectivement du 6 janvier et 7 avril 2016, proposé plusieurs pistes d'amélioration de la législation en écho aux problématiques qui lui sont soumises.

C'est ainsi que, saisi par plusieurs agents publics et une association de soutien aux personnes déficientes visuelles, le Défenseur des droits a fait part de propositions visant à renforcer le principe d'accessibilité numérique dans le domaine de l'emploi public et à rappeler aux employeurs publics l'obligation de mettre à disposition de leurs agents des logiciels métiers et outils numériques accessibles, quelle que soit la nature du handicap.

Les agents de l'Etat atteints de déficience visuelle qui ont saisi le Défenseur des droits se plaignent en effet du défaut d'accessibilité de logiciels métiers et d'outils numériques mis à leur disposition par leur employeur. Les réclamants considèrent que le défaut d'accessibilité numérique les pénalise dans l'exercice de leurs missions et entrave durablement leurs perspectives d'évolution de carrière et d'avancement puisque certains se verraient refuser des postes ou seraient contraints de les quitter, non pas en raison d'un manque de compétences professionnelles, mais uniquement à cause du logiciel utilisé.

Les réclamants contestent également les choix faits par leur ministère d'opter pour des logiciels libres, car ces applications seraient incompatibles avec les outils informatiques et les lecteurs d'écran ou les logiciels de synthèse vocale.

Tous ont le sentiment que la politique numérique retenue par les employeurs publics met à mal l'autonomie acquise par les agents déficients visuels ces dernières années.

---

<sup>1</sup> Selon l'étude menée par la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques. (*Études et résultats*, n°416, 2005).

<sup>2</sup> En matière de protection des droits, il est ainsi saisi de réclamations afférentes au paiement dématérialisé imposé de certaines cotisations assorti d'une pénalité en cas de refus ; à l'automatisation des procédures à la Poste occasionnant des difficultés pour les personnes âgées ; à la dématérialisation de l'accès à l'information auprès des services publics contraignant les usagers à se connecter à internet pour connaître l'avancement du traitement de leurs dossiers de prestations ou de remboursement (assurance maladie, Carsat); à la dématérialisation des procédures administratives, qu'il s'agisse de demandes de prestations ou d'obligations de déclaration par internet (Caf, services fiscaux). Le Défenseur a également vu son attention appelée sur les conséquences de la numérisation quant à la protection de la confidentialité des données médicales et à la commercialisation de ces données.

C'est pourquoi, au-delà des situations individuelles qui bien évidemment doivent trouver une solution et ont justifié que le Défenseur des droits instruisse chacune des réclamations sous l'angle de l'obligation d'aménagement raisonnable, l'analyse du Défenseur des droits a également porté sur les effets discriminatoires de la politique numérique des administrations.

Dans le cadre de l'examen des réclamations, le Défenseur des droits a donc été amené à interroger plusieurs employeurs publics mis en cause par les réclamants.

Par ailleurs, s'agissant d'une problématique portant sur la politique numérique de l'Etat, les services du Défenseur des droits ont également recueilli les explications de la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat (DINSIC), placée sous l'autorité du Premier ministre, ainsi que celles du fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) eu égard à son rôle dans le financement des aides concernant l'accessibilité numérique.

Au regard des éléments recueillis au cours de l'enquête, le Défenseur des droits considère qu'il est important de rappeler aux employeurs publics, par la présente décision, le cadre juridique en matière de non-discrimination et d'accessibilité numérique (I). Cette enquête montre en effet une méconnaissance du dispositif juridique par les ministères mis en cause, notamment de leur obligation d'aménagement raisonnable en matière d'accessibilité numérique. Mais l'instruction du dossier a permis également de montrer que les mesures prises en 2015 et en 2016 par la DINSIC et le FIPHFP devraient renforcer l'effectivité du droit à l'accès aux outils et aux logiciels numériques mis à disposition des agents en situation de handicap (II). Pour autant, le Défenseur des droits estime nécessaire de faire des recommandations, notamment aux ministères concernés, afin de garantir le respect des droits des agents handicapés (III).

## **I-LE CADRE JURIDIQUE**

Dans le cadre de sa politique numérique, l'Etat employeur doit s'attacher à respecter plusieurs principes qui découlent de ses engagements internationaux, en particulier le principe de non-discrimination fondé sur le handicap et celui de l'accessibilité numérique.

Ces principes qui figurent au rang des principes généraux garantis, notamment par la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées, ont été transposés en droit interne. Ce sont ces principes qui trouvent à s'appliquer dans le cas d'espèce et fondent l'analyse juridique.

### **Le principe de non-discrimination fondée sur le handicap**

Le dispositif juridique, tant international<sup>3</sup>, que communautaire<sup>4</sup>, et interne, pose un principe général de non-discrimination à l'égard des personnes en situation de handicap dans le domaine de l'emploi qui s'applique à tous les stades de la carrière d'un agent.

Aux termes de l'article 2 de la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH) du 13 décembre 2006, 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*

---

<sup>3</sup> La Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées du 13 décembre 2006 (voir notamment les articles 2, 4, 5, 9 et 27)

<sup>4</sup> 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 (considérant 21 et article 5)

*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.

En droit interne, le principe de non-discrimination 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 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 1<sup>er</sup> 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>5</sup>.

Mais le principe de non-discrimination oblige également l'employeur à prendre toutes les mesures pour compenser les désavantages que peut subir un travailleur handicapé par rapport à un travailleur valide. Dès lors que l'agent bénéficie du statut de travailleur handicapé, son employeur est, en effet, tenu, en tant que de besoin, 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 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. 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. »*

Les mesures appropriées dépassent ainsi l'aménagement ergonomique du poste de travail, l'aménagement des locaux ou encore celui des horaires de travail. Elles concernent également l'aménagement des outils numériques, dès lors que ces outils concourent à l'accomplissement des missions des agents.

La recherche de mesures appropriées suppose donc une appréciation de chaque situation, en vue de trouver des solutions adaptées à la personne handicapée.

---

<sup>5</sup>En vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 27 mai 2008 : *« Constitue une discrimination directe la situation dans laquelle, sur le fondement de son appartenance ou de sa non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race, sa religion, (...) 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. Constitue une discrimination indirecte une disposition, un critère ou une pratique neutre en apparence, mais susceptible d'entraîner, pour l'un des motifs mentionnés au premier alinéa, un désavantage particulier pour des personnes par rapport à d'autres personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un but légitime et que les moyens pour réaliser ce but ne soient nécessaires et appropriés ».*

Le refus de procéder à des aménagements raisonnables pour permettre à un agent d'exercer son emploi peut être considéré comme une discrimination, dès lors que ces aménagements ne constituent pas une charge disproportionnée pour l'employeur.

Pour apprécier le caractère disproportionné ou non des charges qui pèsent sur un employeur, la directive 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* ».

Il convient de relever que l'absence d'aménagement du poste de travail peut être constitutive d'un harcèlement moral dès lors qu'il a « *pour objet ou pour effet de porter atteinte à sa dignité ou de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant* » au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 27 mai 2008.

### **L'obligation d'accessibilité**

Principe de portée générale garanti également par le droit international, l'accessibilité vise à permettre aux personnes en situation de handicap de vivre de façon autonome et à assurer leur participation à tous les aspects de la vie.

#### **Le champ d'application**

Au même titre que la non-discrimination, l'accessibilité est énoncée dans les principes généraux de l'article 3 de la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées que la France s'est engagée à respecter en ratifiant ce texte, le 18 février 2010. Son article 9 précise que les Etats parties prennent des mesures visant à l'identification et à l'élimination des obstacles et barrières à l'accessibilité pour assurer aux personnes en situation de handicap l'accès à l'information et à la communication, « *y compris aux systèmes et technologies de l'information et de la communication* », sur la base de l'égalité avec les autres.

En droit interne, la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique précise à l'article 3 que « *l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics et les personnes privées chargées d'une mission de service public veillent à ce que l'accès et l'usage des nouvelles technologies de l'information permettent à leurs agents et personnels handicapés d'exercer leurs missions* ».

L'article 47<sup>6</sup> de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées consacre une obligation d'accessibilité numérique des services de communication publique en ligne des services de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics qui en dépendent.

La loi du 7 octobre 2016 a modifié l'article 47 précité et étend le périmètre de l'obligation d'accessibilité aux services de communication au public en ligne à des organismes délégataires d'une mission de service public et aux entreprises dont le chiffre d'affaires excède un seuil défini par un décret en Conseil d'État.

---

<sup>6</sup> Cet article est libellé comme suit : « *Les services de communication publique en ligne des services de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics qui en dépendent **doivent** être accessibles aux personnes handicapées. L'accessibilité des services de communication publique en ligne concerne l'accès à tout type d'information sous forme numérique quels que soient le moyen d'accès, les contenus et le mode de consultation. Les recommandations internationales pour l'accessibilité de l'internet doivent être appliquées pour les services de communication publique en ligne (...).* »

Par ailleurs, l'accessibilité concerne tous les documents ou applications disponibles depuis un navigateur Web, quels que soient le moyen d'accès, les contenus et le mode de consultation. La loi du 7 octobre 2016 indique, de façon explicite, que l'accessibilité concerne les sites internet, intranet, extranet, les applications mobiles, les progiciels et le mobilier urbain numérique.

Les outils informatiques utilisés par les agents publics sont donc clairement soumis à l'obligation d'accessibilité.

Enfin, le guide d'accompagnement du référentiel général d'accessibilité pour les administrations (ci-après RGAA) a toujours indiqué que ce référentiel s'appliquait aux applications métiers disponibles *via* un navigateur Web utilisés par les agents publics.

Le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique a défini dans l'introduction au RGAA les grands principes de l'accessibilité numérique :

#### **Principe 1 : un site perceptible**

- Faire en sorte que chaque information soit perceptible par tout utilisateur, et par tous les sens (équivalents textuels pour tout contenu non textuel afin de permettre une synthèse vocale ou une transcription brailles, grands caractères, audiodescription, langage simplifié...).
- Proposer des versions de remplacement aux médias audio, vidéo ou animations Flash.
- Créer un contenu présentable de différentes manières sans perte d'information (ex. : mise en page simplifiée).

#### **Principe 2 : un site utilisable**

- Rendre toutes les fonctionnalités accessibles au clavier.
- Laisser à l'utilisateur suffisamment de temps pour lire et utiliser le contenu.
- Ne pas concevoir de contenu susceptible de provoquer des crises.
- Fournir à l'utilisateur des éléments d'orientation pour naviguer, trouver le contenu et se situer dans le site.

#### **Principe 3 : un site compréhensible**

- Rendre le contenu textuel lisible et compréhensible.
- Faire en sorte que les pages apparaissent et fonctionnent de manière prévisible.
- Aider l'utilisateur à éviter et à corriger les erreurs de saisie.

#### **Principe 4 : un site robuste**

- Optimiser la compatibilité avec les agents utilisateurs actuels et futurs, y compris avec les technologies d'assistance.

### **Les moyens prévus pour la mise en œuvre de l'obligation d'accessibilité numérique par les employeurs publics**

Cette mise en œuvre passe par le respect du référentiel général d'accessibilité pour les administrations. Le RGAA est un référentiel sur lequel sont tenues de s'appuyer les administrations françaises pour évaluer la conformité de leurs sites aux règles internationales d'accessibilité. Le RGAA est le fruit d'une résolution du Parlement européen du 13 juin 2002, imposant aux Etats membres de respecter le « WCAG » (Web Content Accessibility Guidelines).

Le RGAA a été rendu obligatoire par le décret du 14 mai 2009 pris en application de l'article 47 de la loi du 11 février 2005. Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> dudit décret, le RGAA est défini comme « *un référentiel d'accessibilité [qui] fixe, pour l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics qui en dépendent, les règles techniques, sémantiques, organisationnelles et d'ergonomie que doivent respecter leurs services de communication publique en ligne afin d'assurer aux personnes handicapées la réception et la compréhension de tout type d'information diffusée sous forme numérique, de leur permettre d'utiliser ces services et, le cas échéant, d'interagir avec ces derniers* ».

Le RGAA offre une méthodologie, à travers une liste de critères et de tests, qui doit permettre de vérifier le respect effectif des normes et mesurer la conformité des contenus Web au regard des standards internationaux. Trois familles de critères sont identifiées : A, AA et AAA. L'administration est tenue de respecter les critères correspondant aux niveaux A et AA.

La version actuelle du RGAA, entrée en vigueur le 29 avril 2015, se veut adaptée aux dernières évolutions technologiques du Web (notamment, HTML5) et plus pédagogique que la version précédente, élaborée en 2009, jugée peu opérationnelle et complexe à mettre en application.

Ainsi, la version nouvelle comprend un volet lié à l'accompagnement des administrations dans la mise en œuvre du référentiel. Un label, qui valorise l'engagement des administrations sur la voie de l'accessibilité, a été créé : « e-accessible ». Ce label comprend cinq niveaux, progressifs. Seuls les niveaux 4 et 5 correspondent aux exigences réglementaires d'accessibilité (c'est-à-dire, respectant les critères A et AA). Les trois premiers niveaux attestent que la démarche d'accessibilité est en cours et qu'une organisation interne est mise en place pour atteindre au mieux les exigences précitées. A cet égard, il convient de noter que le manque d'accompagnement était l'une des critiques principales adressée à la version précédente du RGAA.

En 2009, la réglementation avait fixé une date limite de mise en conformité avec le RGAA (2011 pour les services de l'Etat et 2012 pour les collectivités territoriales).

Ainsi, l'article 5 du décret du 14 mai 2009 précité prévoit qu'en cas de non-respect de l'obligation légale d'accessibilité « *le ministre chargé des personnes handicapées, ou le préfet en ce qui concerne les services déconcentrés, les collectivités territoriales ou les établissements publics qui en dépendent, met en demeure l'autorité administrative compétente de se mettre en conformité avec le référentiel précité dans un délai qui ne peut excéder six mois. L'autorité administrative compétente indique, dans un délai d'un mois, les mesures qu'elle entend adopter à cet effet. Passé le délai fixé dans la mise en demeure, le ou les services de communication publique en ligne non conformes sont inscrits sur une liste de services de communication publique en ligne non conformes publiée par voie électronique par le ministre chargé des personnes handicapées. Cette inscription cesse dès que l'autorité administrative a fourni les éléments établissant le respect des prescriptions applicables* ».

L'arrêté du 29 avril 2015 accorde un délai de 18 mois, à compter de sa publication, pour que les administrations effectuent les mises à jour conformes à la nouvelle version du RGAA.

Ainsi que le rappelle le guide d'accompagnement du RGAA, il est de la responsabilité des directions des systèmes d'information de « *mettre à disposition de leurs agents le cadre technique leur permettant de profiter pleinement de l'accessibilité des applications et sites internes. Le maintien du parc informatique à jour avec des versions récentes de systèmes*



*d'exploitation, de navigateurs et de technologies d'assistance dans des combinaisons compatibles avec l'accessibilité est de leur responsabilité ».*

S'agissant de l'acquisition d'un équipement numérique, le respect du RGAA doit être intégré dans le cahier des charges.

Aux termes de l'article 9 du décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, pris en application, notamment, de la directive du 26 février 2014 susvisée, « *sauf cas dûment justifié, les spécifications techniques sont établies de manière à prendre en compte des critères d'accessibilité pour les personnes handicapées ou des critères de fonctionnalité pour tous les utilisateurs* ». La définition des spécifications techniques est de la seule compétence de l'acheteur.

Concernant le maître d'œuvre, il est de sa responsabilité de livrer un travail conforme au RGAA.

L'employeur public, en tant que donneur d'ordre, a donc la responsabilité de s'assurer que l'équipement numérique livré est conforme au RGAA. A cet égard, le guide d'accompagnement encourage les administrations à solliciter un expert indépendant pour effectuer cette vérification.

Au regard de l'ensemble de ces dispositions, le Défenseur des droits constate que le cadre juridique semble, à ce jour, suffisamment précis et protecteur pour permettre aux agents publics atteints d'un handicap de faire valoir leurs droits. Il appartient aux employeurs publics et en tout premier lieu à l'Etat d'assurer l'effectivité de ces droits afin qu'ils ne soient pas purement théoriques.

## **II – L'ACCESSIBILITE NUMERIQUE : D'UN DROIT GARANTI A UN DROIT EFFECTIF**

Depuis mai 2011<sup>7</sup>, l'ensemble des sites de l'Etat - internet et intranet - et les applications disponibles, à partir d'un navigateur Web doivent être conformes au RGAA. Cette obligation s'applique également aux logiciels métiers et de bureautique accessibles au moyen d'un navigateur Web utilisés par les agents publics, ce qui est le cas des applications évoquées dans les réclamations dont est saisi le Défenseur des droits.

### **Des ministères qui tardent à se conformer à leurs obligations**

Selon les ministères interrogés, le parc applicatif est étendu et comprend des applications anciennes qui n'ont pas intégré les recommandations du RGAA car ce référentiel n'existait pas au moment de leur conception.

Ce contexte expliquerait que la mise en accessibilité des logiciels visés par les réclamants s'avère techniquement complexe et coûteuse.

Pour le Défenseur des droits, il était donc nécessaire de vérifier si la mise en conformité des logiciels métiers impose, de façon objective, une charge disproportionnée aux ministères en tant qu'employeurs publics. Ces derniers sont soumis à une obligation d'aménagement raisonnable qui peut, comme on l'a rappelé plus avant, être nuancée lorsque les charges pour l'employeur sont disproportionnées.

---

<sup>7</sup> Pour les sites des collectivités territoriales et les établissements publics qui en dépendent, le délai était de trois ans à compter de la publication du décret n°2009-546 du 14 mai 2009 créant le RGAA

Aussi, le Défenseur des droits a demandé aux ministères d'exposer les éventuelles difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de l'accessibilité en les étayant par des éléments objectifs, notamment par des études sur la faisabilité technique et financière, le cas échéant par des demandes de financement auprès du FIPHFP pour les travaux de refonte des applications.

L'obligation d'aménagement raisonnable étant une obligation de moyens renforcée, l'objet de l'enquête était également de s'assurer que toutes les mesures appropriées avaient été prises par les ministères afin de se conformer aux recommandations du RGAA.

Le guide d'accompagnement du RGAA rappelle que sa mise en œuvre doit reposer sur une procédure d'auto-évaluation (ou d'évaluation par un tiers) et sur une démarche de mise en accessibilité. La démarche de mise en accessibilité est évidemment plus simple lorsqu'il s'agit d'un nouveau site puisqu'il suffit de prendre en compte les recommandations du RGAA du début à la fin du projet de création du site.

S'agissant de la mise en conformité d'un site existant, ce qui est le cas pour les applications métier visées, le guide d'accompagnement souligne que la démarche passe nécessairement par une procédure d'évaluation du site. Cet audit d'accessibilité est essentiel pour permettre de lister les défauts d'accessibilité, de les classer par ordre de priorité et de criticité, d'évaluer la charge (certains points peuvent être traités en interne, d'autres doivent être traités par un prestataire), de réaliser un arbitrage de faisabilité (certains défauts peuvent ou doivent être traités, d'autres nécessiteraient trop de temps ou une charge de travail contre-productive) puis de planifier et réaliser les améliorations et enfin de faire une vérification de conformité.

La procédure d'évaluation apparaît donc comme une mesure nécessaire et appropriée.

En l'espèce, le ministère X a apporté les éclairages concernant trois logiciels mis en cause par les réclamants en raison de leur inaccessibilité.

S'agissant du premier logiciel, dès lors que sa conception était antérieure au RGAA, le ministère X précise que deux parties doivent être distinguées :

- pour la première partie, le ministère indique que sa mise en conformité au RGAA nécessite une révision ergonomique qui serait techniquement très complexe. De plus, il ressortirait des tests réalisés qu'aucun outil d'accessibilité de type loupe ou diction utilisés par les agents déficients visuels ne pourrait fonctionner.
- pour la seconde partie, utilisée par un plus grand nombre d'agents, le ministère indique qu'un audit de conformité au RGAA devrait pouvoir être réalisé et envisage de solliciter le concours du FIPHFP et de la DINSIC pour sa réalisation.

Concernant les nouvelles applications de ce logiciel, l'exigence de conformité est bien inscrite dans les clauses contractuelles du marché.

S'agissant du deuxième logiciel, il n'a pas été soumis aux exigences du RGAA au moment de sa conception. Le ministère indique que des travaux de refonte de l'application devraient déboucher en 2017 sur une nouvelle version conforme au RGAA.

Enfin, pour le troisième logiciel, le ministère indique que les travaux pour une mise en accessibilité complète de l'application ne sont pas encore achevés. Débutés en 2009, le ministère X souligne qu' *« aucune difficulté technique ne fait obstacle à l'accessibilité complète de l'application, sachant que le coût moyen d'adaptation d'un écran est estimé à un jour, et qu'il demeure 700 écrans à modifier »*.

S'agissant du ministère Y, l'enquête a porté sur deux logiciels. Ils ont été conçus avant l'entrée en vigueur du RGAA.

Selon le ministère, la mise en accessibilité du premier logiciel nécessite une refonte totale qui serait trop complexe et coûteuse. Le ministère indique qu'une autre solution est à l'étude, à savoir une intégration partielle dans une nouvelle application qui présenterait davantage de garanties d'accessibilité. Des travaux seraient engagés pour rendre accessible l'autre partie du logiciel qui ne devrait pas bénéficier de l'intégration dans la nouvelle application. A ce jour, aucune demande de financement n'a été déposée auprès du FIPHFP pour la mise en accessibilité de ce premier logiciel.

Pour le second logiciel, le ministère n'envisage pas la refonte du site mais son remplacement par une nouvelle application à l'horizon 2017-2018.

Comme toutes les nouvelles applications, la conformité au RGAA aurait été prise en considération dans le cahier des charges pour le développement de la nouvelle application. Des tests d'accessibilité ont été réalisés et sa conformité au RGAA respecterait le niveau prévu par les textes, à savoir AA.

Pour les applications anciennes, le ministère explique que sa démarche consiste, lorsque c'est possible, à mettre à profit les réécritures et les refontes de ces applications pour y intégrer les considérations liées à l'accessibilité.

S'agissant du ministère Z, l'enquête du Défenseur des droits a porté sur un logiciel. L'adjonction d'un logiciel de synthèse vocale sur l'application en cause ne permet pas de compenser les défauts d'accessibilité. Le ministère Z s'en tient à ce constat et n'envisage aucun développement du logiciel pour le rendre accessible.

L'enquête du Défenseur des droits a également porté sur l'utilisation des logiciels libres dans plusieurs ministères ou administrations. En effet, les réclamants et l'association indiquent que le choix de recourir aux logiciels libres les pénalise dans l'exercice de leurs fonctions car ils ne sont pas compatibles avec leur lecteur d'écran. De plus, les réclamants soulignent que le logiciel libre ne fonctionne pas correctement avec un lecteur d'écran libre. Interrogée sur cette question, la DINSIC a informé le Défenseur des droits qu'une étude de pré-qualification a été réalisée afin d'estimer le coût des corrections pour la mise en accessibilité d'un logiciel libre. De son côté, le FIPHFP a confirmé qu'une demande de financement de mise en accessibilité de ce logiciel libre devrait lui être transmise d'ici la fin de l'année 2016. Le FIPHFP précise qu'il s'agit d'une demande conjointe de plusieurs ministères. Le Défenseur des droits ne dispose toutefois d'aucune visibilité sur les prochaines échéances.

Il ressort de l'enquête que si les difficultés techniques de mise en accessibilité ne peuvent être sous-estimées, cet argument est parfois invoqué alors même qu'aucun audit de faisabilité ne permet de l'étayer. En outre, lorsque la procédure d'évaluation a été engagée, le Défenseur des droits constate que cette démarche a été faite tardivement et, de toute évidence bien après le délai de mise en conformité prévu par le décret du 14 mai 2009 créant le référentiel d'accessibilité. Aucune justification n'a été apportée par les ministères pour expliquer le retard pris pour effectuer l'audit de faisabilité des dites applications.

Par ailleurs, le Défenseur des droits relève que lorsque les travaux de refonte d'un logiciel ont été engagés, leur durée peut apparaître injustifiée surtout lorsqu'elle n'est pas fondée sur des difficultés techniques ou financières. A titre d'exemple, les travaux pour la refonte d'une application en cause, qui ont débuté en 2009, ne sont toujours pas achevés alors que le ministère de X précise qu'il n'y a pas de difficulté technique à cette mise en accessibilité.

Concernant les coûts financiers, aucun des ministères interrogés n'a communiqué d'éléments permettant au Défenseur des droits de s'assurer que des estimations avaient été réalisées. Par ailleurs, le FIPHFP n'a pas été sollicité pour une aide financière, à l'exception d'un logiciel.

Par conséquent, le Défenseur des droits considère que les difficultés d'ordre technique et financier ne permettent pas d'exonérer les ministères de leur responsabilité concernant le retard qui a été pris dans la démarche de mise en accessibilité des logiciels visés par les réclamants.

Au-delà de la mise en accessibilité des applications métier, les enquêtes réalisées par le Défenseur des droits soulignent que les administrations confrontées aux situations individuelles ne recherchent pas toujours de solutions alternatives pour mettre à disposition de l'agent un même niveau d'information ou des fonctions similaires, tel que l'impose l'obligation d'aménagement raisonnable définie par l'article 6 *sexies* de la loi du 13 juillet 1983.

Pourtant, selon une société spécialisée en matière d'accessibilité numérique entendue par le Défenseur des droits, des solutions alternatives peuvent être étudiées pour garantir l'égalité de traitement à l'égard du travailleur handicapé. Cette société spécialisée met en avant l'importance d'analyser précisément la situation, c'est-à-dire les missions et l'environnement de travail, avant de chercher des solutions de compensation du handicap visuel, par un aménagement des fonctions et/ou par l'utilisation d'un logiciel différent qui serait plus accessible.

Il est intéressant de souligner que ce responsable met en garde contre l'idée selon laquelle un logiciel conforme aux règles d'accessibilité serait mécaniquement adapté à l'utilisateur final. En effet, il rappelle qu'une application, bien qu'accessible, peut demander des manipulations supplémentaires de la part de l'agent en situation de handicap qui vont ralentir son utilisation. Un complément, par des dispositifs d'assistance (lecteurs d'écran, de synthèse vocale, ...) peut ainsi s'avérer nécessaire.

En l'espèce, dans les réclamations soumises au Défenseur des droits, les administrations se contentent souvent d'invoquer les difficultés techniques pour justifier l'impossibilité de rendre le logiciel accessible. Aucune n'a fait appel à un expert pour tenter de rechercher des solutions alternatives et, surtout, certains agents ont été laissés sans aucune activité des mois durant ce qui, pour le Défenseur des droits, s'analyse comme une discrimination au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008.

Or l'administration ne peut continuer à ignorer plus longtemps ses obligations qui conduisent à des situations discriminatoires sources de souffrance au travail, sous peine de mettre en cause sa responsabilité.

L'enquête montre d'ailleurs que le risque contentieux lié au non-respect de l'obligation d'accessibilité est désormais pris en compte. Ainsi dans une note en date du 25 février 2016, le ministère X, après avoir rappelé aux différents bureaux des systèmes d'information les « *obligations d'accessibilité des sites et applications* » en lien avec le RGAA, souligne que « *le fait de refuser un poste ou une promotion du fait de l'impossibilité d'utiliser les outils par des personnes avec handicap peut être assimilé à un acte de discrimination qui peut aller jusqu'à des sanctions pénales* ».

## Les ressources de la DINSIC et du FIPHFP mobilisables par les ministères

L'enquête auprès de la DINSIC et du FIPHFP a essentiellement porté sur les mesures qui pouvaient être mises en place afin de lever les obstacles à la mise en accessibilité des applications et des outils bureautiques destinés aux agents publics.

Les explications recueillies ont permis de mettre en exergue un frein important, à savoir l'insuffisante formation des agents, principalement les chefs de projets et développeurs, à la problématique de l'accessibilité, d'où l'importance de la démarche d'accompagnement qui a été renforcée par la DINSIC depuis 2015.

Il convient de rappeler le rôle essentiel qu'occupe cette direction dans l'accompagnement de la politique numérique de l'ensemble des ministères, notamment en tant qu'employeurs publics, puisque selon l'article 5 du décret du 21 septembre 2015 relatif au secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, elle « (...) *organise et pilote la conception et la mise en œuvre des opérations de mutualisation entre administrations de l'Etat, ou entre celles-ci et d'autres autorités administratives, de systèmes d'information ou de communication d'usage partagé. Elle organise et anime la concertation nécessaire à l'évolution des référentiels généraux d'interopérabilité et d'accessibilité, des modèles de données de référence et des modèles d'échange et, en liaison avec l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information, du référentiel général de sécurité (...). Pour remplir ces missions, la direction du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat 1° Elabore et soumet à l'approbation du Premier ministre un cadre stratégique commun pour le développement des systèmes d'information et de communication des administrations de l'Etat ; (...); 3° Peut être associée au pilotage de certaines opérations, notamment de mutualisation, ou les piloter elle-même. La direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat propose au Premier ministre les opérations qui, portant notamment sur des infrastructures informatiques, des réseaux de communication, des services logiciels communs ou des systèmes d'information de gestion relatifs à des fonctions transversales des administrations de l'Etat, peuvent faire l'objet d'une mutualisation entre plusieurs administrations de l'Etat, ou entre des administrations de l'Etat et d'autres autorités administratives. Elle en propose les modalités de gouvernance. Elle peut faire réaliser des missions d'expertise, d'audit, de contrôle ou d'évaluation sur tout projet ou système d'importance majeure et a, pour cela, accès à l'ensemble des informations nécessaires pour l'exercice de cette mission. Les conclusions de ces missions sont adressées aux ministres concernés, au ministre chargé du budget et au Premier ministre (...)* ».

La DINSIC a signé une convention avec le FIPHFP en 2014 qui a pour objet « *l'amélioration de l'accessibilité numérique des systèmes d'information de fonction publique d'Etat, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière* »

Dans le cadre de cette convention, il appartient à la DINSIC de :

- faire la promotion de l'accessibilité des systèmes d'information auprès des employeurs publics ;
- sensibiliser les acteurs des systèmes d'information dans la prise en charge de l'accessibilité numérique ;
- définir et mettre en œuvre les modalités d'instruction et d'attribution du label « e-accessible » ;
- faire évoluer le RGAA.

Il ressort de l'entretien avec le directeur du programme Accessibilité numérique de la DINSIC que plusieurs mesures ont déjà été prises ou devraient être prises en 2016 afin d'améliorer l'accessibilité des logiciels métiers et des outils numériques.

En premier lieu, le directeur rappelle que la nouvelle version RGAA (v3) a fait l'objet d'un avis favorable du Conseil national consultatif des personnes handicapées.

Il insiste sur le fait que ce nouveau référentiel n'est que la première étape d'un plan d'actions puisque, parallèlement à sa publication, des mesures concrètes pour accompagner sa mise en pratique sont mises en œuvre. Ainsi, la DINSIC met à la disposition des administrations sur le site <http://references.modernisation.gouv.fr>, des ressources spécifiques, dédiées aux développeurs et aux chefs de projet proposant des composants numériques ré-employables, une méthodologie de test et des documents types pour accompagner la mise en pratique du référentiel d'accessibilité. De plus, les employeurs publics qui s'engagent sur la voie de l'accessibilité peuvent obtenir, depuis le 25 juin 2015, le label « e-accessible »<sup>8</sup>.

Pour sa part, le FIPHFP a confirmé son rôle dans le financement des aides aux employeurs publics désireux d'améliorer l'accessibilité de leurs systèmes d'informations, ainsi que cela ressort du décret du 10 juin 2016. Il a rappelé que ses interventions en matière d'accessibilité numérique - ouvertes aux employeurs des trois fonctions publiques - ont été votées en comité national le 10 mars 2016 et qu'elles font suite aux décisions prises sur l'accessibilité numérique lors des Conférences Nationales du Handicap du 8 juin 2011 et 11 décembre 2014.

Le FIPHFP a précisé que des aides avaient déjà été accordées à des administrations pour permettre la mise en accessibilité de logiciels utilisés par leurs agents, avant même la décision prise par le comité national.

Le FIPHFP peut également financer des audits d'accessibilité depuis le 1<sup>er</sup> mai 2016.

Toutefois, cette aide ne concerne que les sites ou applicatifs existants au moment de l'entrée en vigueur du RGAA, suite à la publication de l'arrêté du 29 avril 2015. Aucune aide ne peut être accordée pour les progiciels distribués par des éditeurs car le FIPHFP rappelle qu'il est de leur responsabilité de rendre leurs applicatifs accessibles.

Enfin, les employeurs publics pourront également bénéficier du financement des prestations destinées à respecter l'obligation d'accessibilité prévue par l'article 47 de la loi du 11 février 2005, qui sera assuré par le fonds national d'accompagnement de l'accessibilité universelle institué par la loi du 7 octobre 2016<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> A ce jour, ont obtenu ce label le site internet du centre hospitalier universitaire de Toulouse, celui du conseil départemental du Pas-de-Calais, celui de Pôle emploi, ainsi que l'intranet de la mission de gouvernance du système d'information et de communication du ministère de l'Intérieur.

<sup>9</sup> L'article L111-7-12 du code de la construction et de l'habitation, modifié par la loi n°2016-1321 du 7 octobre 2016 dispose désormais que : « *Un fonds national d'accompagnement de l'accessibilité universelle est institué afin de participer au financement d'actions de mise en accessibilité d'établissements recevant du public dont la situation financière des responsables ne permet pas la mise en œuvre et d'actions de recherche et de développement en matière d'accessibilité universelle. Ce fonds peut également participer au financement des prestations destinées à assurer le respect de l'obligation d'accessibilité des services de communication au public en ligne, prévue à l'article 47 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. (...)* ».

### III- LES RECOMMANDATIONS

Ainsi que l'a démontré l'enquête du Défenseur des droits, des solutions sont possibles : aménagements individuels sur le poste de travail, recours à des experts en accessibilité, possibilité de financement par le FIPHFP et/ou le fonds national d'accompagnement de l'accessibilité universelle, appui méthodologique de la DINSIC. Le Défenseur des droits rappelle que les employeurs doivent, dès lors qu'ils ne peuvent démontrer que ces mesures seraient disproportionnées au sens de l'article 6 sexies de la loi du 11 juillet 1983 précité, mettre en œuvre toutes les mesures appropriées pour permettre à un agent handicapé d'exercer ses fonctions, la seule allégation que l'outil numérique est inaccessible n'étant pas suffisante au regard des exigences précitées.

Par suite, il entend émettre des recommandations pour inciter les administrations à s'engager davantage dans le processus de mise en accessibilité de leur parc applicatif et, ainsi, se conformer à leurs obligations en matière de non-discrimination.

- Constatant le retard accumulé par les ministères en cause, pour rendre accessible leur patrimoine applicatif, et dans le cadre de l'obligation qui leur est imposée par la loi, élaborer un schéma pluriannuel de mise en accessibilité<sup>10</sup>, le Défenseur des droits recommande à ces administrations de répertorier l'ensemble des logiciels utilisés par leurs agents et de vérifier, pour chacun, la conformité aux exigences du RGAA, afin de mettre en évidence les fonctionnalités actuellement inaccessibles et de lui en rendre compte dans un délai de six mois.
- Concernant les logiciels libres, le Défenseur des droits recommande au Premier ministre de coordonner les travaux d'accessibilité portés actuellement par le ministère X, en lien avec d'autres ministères. Le Défenseur des droits demande à ce que lui soit communiqué dans un délai de six mois un plan de mise en accessibilité de ces logiciels, comprenant notamment un échéancier.
- S'agissant des logiciels pour lesquels aucune démarche de mise en accessibilité n'a été réalisée, le Défenseur des droits recommande aux administrations responsables de faire réaliser par un expert indépendant, dans un délai de six mois, un audit de faisabilité pour identifier les difficultés techniques et les moyens à mettre en œuvre pour assurer leur mise en accessibilité.
- S'agissant des autres logiciels en cause, le Défenseur des droits demande à ce que les travaux de refonte déjà engagés aboutissent avant la fin de l'année 2017.
- Le Défenseur des droits recommande au Premier ministre de veiller aux moyens dont dispose la DINSIC pour mettre en œuvre les objectifs qui lui sont assignés par le décret du 21 septembre 2015.

---

<sup>10</sup> Cette obligation résulte de l'article 47-1 de la loi du 11 février 2005, tel que modifié par l'article 106 de la loi du 7 octobre 2016.

- Le Défenseur des droits recommande au Premier ministre d'adresser, dans un délai de six mois, une circulaire à l'attention des administrations soulignant leurs obligations en matière d'accessibilité numérique en appelant en particulier leur attention sur la nécessité de former les personnels, notamment les agents des directions des systèmes d'information.

Jacques TOUBON