

Paris, le 2 décembre 2016

Décision du Défenseur des droits n° MLD-2016-276

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées 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 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 le décret n° 2009-756 du 22 juin 2009 fixant les modalités d'organisation des concours pour le recrutement des attachés territoriaux ;

Vu l'avis du Collège compétent en matière de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité ;

Saisi par Monsieur X, candidat au concours interne d'attaché territorial en novembre 2014, qui dénonce les conditions d'organisation du concours par le centre de gestion de la fonction publique territoriale de Y ;

Décide de présenter les observations suivantes devant le tribunal administratif de Z.

Jacques TOUBON

Observations devant le tribunal administratif de Z en application des dispositions de l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits

I. Rappel des faits et de la procédure :

L'attention du Défenseur des droits a été appelée sur les difficultés rencontrées par Monsieur X lors du concours interne d'attaché territorial organisé par le centre de gestion de la fonction publique territoriale de Y en novembre 2014.

Monsieur X souffre de déficience visuelle. A la demande du médecin agréé qui a établi un certificat médical le 30 mai 2014, il a bénéficié, pour l'épreuve écrite, d'un logiciel de traitement de texte accessible (WORD) ainsi que d'un logiciel de synthèse vocale (JAWS).

L'épreuve s'est déroulée le 19 novembre 2014, et consistait en « *la rédaction, à l'aide des éléments d'un dossier soulevant un problème d'organisation ou de gestion rencontré par une collectivité territoriale, d'un rapport faisant appel à l'esprit d'analyse et de synthèse du candidat, à son aptitude à situer le sujet traité dans son contexte général et à ses capacités rédactionnelles, afin de dégager des solutions opérationnelles appropriées* », conformément à l'article 6 du décret n° 2009-756 du 22 juin 2009 fixant les modalités d'organisation des concours pour le recrutement des attachés territoriaux.

Toutefois, le sujet de l'épreuve, numérisé sous un format PDF Imag, n'était pas accessible à Monsieur X. Un surveillant a été désigné pour lui faire la lecture du sujet et tenter de pallier, ainsi, ce dysfonctionnement.

Monsieur X indique qu'il était pourtant en contact depuis le mois d'avril 2014 avec Monsieur W, chargé de mission « Promotion de l'égalité et lutte contre les discriminations » au sein du conseil départemental de Y et du centre de gestion, pour prévenir de ses besoins en termes d'adaptation de l'épreuve écrite. Monsieur W a relayé ses préoccupations auprès de la directrice des concours du centre de gestion de la fonction publique territoriale de Y, Mme A (échanges de mails entre le 6 octobre et le 5 novembre 2014). Malgré cela, tous les dysfonctionnements n'ont pas pu être évités.

Monsieur X a obtenu une note de 7,5/20 à l'épreuve. Il n'a pas été déclaré admissible, le seuil d'admissibilité étant fixé à 13,5/20.

Il dénonce des lacunes dans l'aménagement de l'épreuve du concours, ainsi que les mentions du correcteur portées sur sa copie, qu'il estime discriminatoires.

Il a engagé un recours en annulation auprès du tribunal administratif de Z (dossier n° 1500741).

Interrogé par le Défenseur des droits, le centre de gestion de la fonction publique territoriale de Y soutient qu'il serait impossible de transcrire les sujets sous un format accessible pour des raisons de sécurité (courrier reçu le 2 décembre 2015). Il considère qu'il a répondu à l'ensemble des préconisations du médecin agréé en fournissant à Monsieur X les logiciels WORD et JAWS, ainsi qu'une aide humaine. Il précise d'ailleurs qu'aucun texte réglementaire ne détermine les qualités requises chez la personne chargée de l'accompagnement des candidats justifiant d'un handicap. Enfin, il fait valoir que le principe de l'anonymat qui préside à la correction des copies ne permet pas un traitement différencié de la copie rendue par le réclamant (courrier reçu le 26 septembre 2016).

Dans le cadre de son instruction, le Défenseur des droits a également saisi la Fédération nationale des centres de gestion (FNCDG) pour savoir si des centres de gestion lui avaient déjà fait part de difficultés similaires. La FNCDG a confirmé l'existence d'un cas similaire en 2004, pour un concours de catégorie B, qui aurait trouvé une issue positive.

II. Analyse juridique :

La Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées vise notamment, au rang des principes généraux, la non-discrimination et l'accessibilité.

L'article 2 de la Convention précise que la non-discrimination fondée sur le handicap comprend toutes les formes de discriminations, « *y compris le refus d'aménagement raisonnable* ». L'article 27.1 précise que l'interdiction des discriminations s'applique en matière d'emploi.

Aux termes de l'article 9 de la Convention, l'obligation d'accessibilité impose aux Etats membres de prendre les mesures appropriées pour garantir aux personnes handicapées, sur la base de l'égalité avec les autres, l'accès aux systèmes et technologies de l'information et de la communication.

Le principe de non-discrimination fondée sur le handicap est également l'objet de 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. L'article 5 de la Directive rappelle que ce principe inclut une obligation d'aménagement raisonnable à la charge de l'employeur.

En droit interne, l'article 6 de la loi du 13 juillet 1983 prohibe toute forme de discrimination fondée sur le handicap, notamment en matière de recrutement.

L'article 6 *sexies* de la même loi précise qu' « *afin de garantir le respect du principe d'égalité de traitement à l'égard des travailleurs handicapés, les employeurs sont tenus de prendre les mesures appropriées en fonctions des besoins dans une situation concrète pour permettre aux travailleurs [handicapés] d'accéder à un emploi (...) sous réserve que les charges qui en découlent ne soient pas disproportionnées* ».

Le Conseil d'Etat a précisé, à l'occasion d'un arrêt du 14 novembre 2008 (n° 311312), que ces dispositions législatives « *imposent à l'autorité administrative de prendre tant les règlements spécifiques que les mesures appropriées au cas par cas pour permettre l'accès de chaque personne handicapée à l'emploi auquel elle postule [...]* ».

En vertu de l'article 35 de la loi du 26 janvier 1984, « *aucun candidat ayant fait l'objet d'une orientation en milieu ordinaire de travail [...] ne peut être écarté, en raison de son handicap, d'un concours ou d'un emploi de la fonction publique, sauf si son handicap a été déclaré incompatible avec la fonction postulée à la suite de l'examen médical destiné à évaluer son aptitude à l'exercice de sa fonction [...]* ».

L'article poursuit : « *Des dérogations aux règles normales de déroulement des concours et des examens sont prévues afin, notamment, d'adapter la durée et le fractionnement des épreuves aux moyens physiques des candidats ou de leur apporter les aides humaines et techniques nécessaires précisées par eux au moment de leur inscription. Des temps de repos suffisants sont notamment accordés à ces candidats, entre deux épreuves successives, de manière à leur permettre de composer dans des conditions compatibles avec leurs moyens physiques. Les fonctionnaires handicapés 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 bénéficient des aménagements prévus à l'article 6 *sexies* du titre Ier du statut général des fonctionnaires* ».

Sur l'aménagement de l'épreuve du concours

Conformément à la demande du médecin, Monsieur X a bénéficié d'un ordinateur équipé du logiciel JAWS et de WORD pour réaliser l'épreuve écrite. Le sujet a été mis sous un format numérique.

Toutefois, le format numérique choisi, à savoir « PDF Imag », est incompatible avec un logiciel de synthèse vocale. Aussi, le sujet n'était pas accessible pour le réclamant.

L'accessibilité d'un fichier aux personnes atteintes de déficience visuelle suppose qu'il puisse être lu par un outil d'assistance tel qu'un logiciel de synthèse vocale ou une plage Braille. Il convient de préciser qu'un logiciel de synthèse vocale ne peut lire que du texte, mais qu'il ne peut pas « lire » une image, tel un graphique. Techniquement, il serait possible de rendre un fichier PDF accessible, notamment en insérant des balises pour que les différents systèmes de technologies d'assistance puissent reconnaître la façon dont ils doivent naviguer dans le texte et identifier les images, les titres ou encore les paragraphes. Si le document était correctement balisé, la lecture avec un logiciel de synthèse vocale serait possible.

Interrogé par le Défenseur des droits sur les obstacles (juridique, technique, financier ou autre) à la mise en accessibilité du sujet du concours, le centre de gestion fait valoir que « *le sujet était en format PDF sur clé USB, et ce pour une unique raison de sécurité* ». Il soutient qu'il n'a pas la possibilité de modifier le format du sujet qui lui serait transmis par la cellule nationale pédagogique, et qu'il aurait seulement la charge de convertir la consigne sous un format WORD. Il confirme que le sujet n'aurait pas pu être mis à disposition de l'intéressé sous un format WORD « *pour des raisons de confidentialité évidente* » (courrier du 2 décembre 2015).

Le centre de gestion invoque donc deux types d'arguments. Tout d'abord, un argument d'ordre technique. Ensuite, un argument juridique selon lequel il ne serait pas responsable du format du sujet du concours qu'il organise.

En premier lieu, s'agissant des obstacles techniques à la mise en accessibilité du sujet, il semble que le centre de gestion ait négligé des solutions.

Comme il l'a été dit précédemment, une alternative semble techniquement possible entre le format WORD (qui n'offrirait pas des garanties de confidentialité optimale) et le format PDF Imag (qui est incompatible avec un logiciel de synthèse vocale).

D'ailleurs, la FNCDG confirme qu'une opération de mise en accessibilité d'un fichier au format PDF a déjà été réalisée à l'occasion du concours de rédacteur organisé par le centre de gestion d'Ille-et-Vilaine, en 2004. La FNCDG indique que le candidat, atteint d'une cécité totale, a pu bénéficier d'un sujet numérisé sous le format PDF qui aurait été adapté et rendu accessible par l'informaticien du centre de gestion.

De même, durant sa préparation au concours auprès du CNFPT de Y, Monsieur X s'est entraîné sur des fichiers numériques en format PDF qui étaient accessibles.

En second lieu, le centre de gestion ne peut nier sa responsabilité dans l'aménagement des épreuves du concours.

Aux termes de l'article 23, II, de la loi du 26 janvier 1984, les centres de gestion sont les organisateurs des concours des attachés territoriaux. A ce titre, le décret du 22 juin 2009 précise, notamment, qu'il assure la publicité relative à l'ouverture du concours et qu'il nomme les membres des jurys des concours.

Le centre de gestion de la fonction publique territoriale de Y indique qu'il n'a pas produit le sujet de l'épreuve écrite d'attaché territorial et que cette mission aurait été confiée à une cellule nationale pédagogique.

Il est vrai que, depuis les transferts de responsabilité de l'organisation de certains concours du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) aux centres de gestion, à compter du 1^{er} janvier 2010, les centres de gestion se sont organisés pour proposer des sujets nationaux, comme le proposait le CNFPT, dans le souci d'assurer une égalité de traitement entre tous les candidats sur le territoire. A cet effet, une cellule nationale pédagogique a été mise en place, composée de centres de gestion, lesquels travaillent ensemble à la conception des sujets.

En l'espèce, le centre de gestion de la fonction publique territoriale de Y aurait diffusé aux candidats du concours d'attaché territorial le sujet tel que produit par la cellule nationale pédagogique.

Toutefois, cette circonstance ne saurait décharger le centre de gestion de la fonction publique territoriale de Y, en tant qu'organisateur du concours, de sa responsabilité.

Au regard des compétences qui lui sont conférées par les textes, un centre de gestion paraît en effet dans l'obligation de s'assurer que les sujets des épreuves sont accessibles aux candidats qui lui ont signalé un handicap.

Or Monsieur X avait signalé son handicap suffisamment longtemps avant l'épreuve pour que le centre de gestion anticipe les difficultés. Le centre de gestion aurait tout au moins pu demander à la cellule nationale pédagogique, en charge de la préparation et de la diffusion du sujet, de lui fournir une version accessible du sujet.

Le Défenseur des droits considère que le centre de gestion n'a pas satisfait à ses obligations en termes d'accessibilité et d'aménagement raisonnable.

Le préjudice a été important pour l'intéressé puisqu'il a dû assimiler les 40 pages du dossier grâce à la seule lecture qui lui a été faite par un des surveillants.

Si la mise à disposition de ce surveillant auprès de Monsieur X répond à la préconisation du médecin, il convient cependant de relever, à nouveau, l'absence d'anticipation du centre de gestion de la fonction publique territoriale de Y s'agissant de cet aménagement.

L'aide humaine auprès du candidat a vocation à compenser d'éventuels problèmes informatiques et à faire une lecture des documents qui ne peuvent pas, techniquement, être transcrits fidèlement au moment de la mise en accessibilité, notamment les images et les graphiques.

Le soutien humain auprès de Monsieur X le jour de l'épreuve a été d'autant plus important que le sujet s'est révélé inaccessible.

Cependant, Monsieur X soutient que le surveillant désigné à cette fin n'était pas préparé à assurer cette mission et qu'il aurait été pris au dépourvu.

Après du Défenseur des droits, le centre de gestion de la fonction publique territoriale de Y ne remet pas en cause cette allégation et fait valoir que le surveillant désigné comme aide humaine n'a pas à démontrer de qualification spécifique.

Pourtant, après du tribunal administratif, le centre de gestion soutient que « *l'aide humaine appelée secrétaire est une personne qui est choisie. Cette personne doit être professeur des écoles, et ce pour le côté pédagogique* » (mémoire en défense).

Cette contradiction tend à confirmer qu'en l'espèce, le centre de gestion de la fonction publique territoriale de Y n'a pas anticipé le besoin de soutien humain de Monsieur X et qu'il a désigné, au dernier moment, un surveillant pour assurer cette mission.

Monsieur X n'aurait donc pas bénéficié des compétences d'une aide humaine formée à l'exercice comme il aurait pu y prétendre.

En l'espèce, l'aménagement inadapté de l'épreuve du concours n'a pu que compromettre les chances de réussite du réclamant.

Sur les appréciations du correcteur

La lecture des appréciations portées par le correcteur sur la copie de Monsieur X conduit à s'interroger sur les conséquences de l'aménagement de l'épreuve dont il a bénéficié.

En effet, sur la fiche de correction, le correcteur fait remarquer que : « *le rapport est dactylographié et ne répond pas aux exigences de rédaction. Je demande au jury de statuer sur la recevabilité de ce devoir, eu égard à une situation particulière du candidat* ».

Ces mentions sont dépourvues de tout lien avec les connaissances et les aptitudes du candidat au concours qu'il appartient au correcteur d'apprécier. Dans la mesure où ces considérations ne portent pas sur la valeur de l'épreuve, le principe de souveraineté du jury ne trouverait pas à s'appliquer et un juge administratif pourrait contrôler l'appréciation portée par le jury (CE, 21 janvier 1991, n° 103427).

Surtout, il ne saurait être reproché à Monsieur X la forme employée pour répondre à l'exercice demandé, à savoir la saisie sur un ordinateur, avec une mise en forme contrainte par les outils informatiques dédiés au handicap visuel.

L'aménagement des épreuves d'un concours pour un candidat handicapé, outre qu'il constitue une obligation, dans la limite du raisonnable, a pour objectif de garantir des conditions d'examen équivalentes à celle d'un candidat valide. Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de rappeler ce principe dans l'arrêt précité du 21 janvier 1991. Le jury d'examen avait attribué une note éliminatoire à une candidate handicapée en se fondant, notamment, sur les facilités dont elle avait bénéficié durant les épreuves. La délibération du jury a été annulée pour erreur de droit.

En l'espèce, les mentions du correcteur ne devraient pas figurer dans la fiche de notation et pourraient revêtir un caractère discriminatoire.

Les conditions dans lesquelles Monsieur X a participé au concours ne lui auraient pas permis de compenser les effets de son handicap et caractériseraient une rupture d'égalité par rapport aux candidats valides.

En conséquence, le Défenseur des droits considère que Monsieur X a été victime de discrimination au sens des articles 6 et 6 *sexies* de la loi du 13 juillet 1983.

Telles sont les observations que le Défenseur des droits entend porter à la connaissance et souhaite soumettre à l'appréciation de la formation de jugement.