

Paris, le 16 mars 2018

Décision du Défenseur des droits n° 2018-047

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 2000/78 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° 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 dispositions 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 du 14 mai 2009 pris en application de l'article 47 de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées ;

Vu la décision n° 2017-001 du 9 février 2017 du Défenseur des droits ;

Saisi en 2015 par une association de la situation de Mme X, fonctionnaire de l'État atteinte de déficience visuelle, qui était affectée sur un poste incompatible avec son handicap ;

Prend acte, suite à son intervention, de l'affectation de Mme X sur un poste définitivement aménagé depuis le mois d'août 2017 ;

Décide, en vue de réparer les préjudices subis par la réclamante, de recommander au Préfet de Y d'indemniser les préjudices moraux et financiers subis par Mme X, après que cette dernière lui ait adressé une demande indemnitaire préalable en ce sens ;

Demande à être tenu informé des suites réservées à cette recommandation dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON

RAPPEL DES FAITS ET DE LA PROCEDURE

L'attention du Défenseur des droits a été appelée par une association sur la situation de Mme X, fonctionnaire de l'État atteinte de déficience visuelle et reconnue, à ce titre, travailleur handicapé.

Mme X est adjoint administratif principal de 2^{ème} classe. Elle était affectée à la Préfecture de Y depuis le 13 janvier 2014. Elle y occupait un poste de standardiste, qui consistait à réceptionner et orienter les appels d'urgence.

L'exercice de ses missions appelait l'utilisation du logiciel métier B, lequel permet de visualiser le plan de la ville et le positionnement des véhicules, ainsi que les images des caméras du plan de vidéo protection de la Préfecture de Y. Or, ce logiciel n'admettant pas l'adjonction du logiciel de synthèse vocale C utilisé par la réclamante pour compenser son handicap, celle-ci ne pouvait pas exercer ses fonctions.

A l'issue d'une visite médicale en date du 25 juin 2014, le médecin de prévention a préconisé « *un changement de service pour des raisons de santé avec aménagement du poste de travail dans le cadre d'une formation* ».

Malgré cette préconisation, la réclamante a été maintenue sur son poste pendant plusieurs mois. C'est dans ce contexte que le Défenseur des droits a été saisi de sa situation.

Il a engagé une instruction auprès de la Préfecture de Y le 28 août 2015.

Fin 2015, la situation professionnelle de Mme X s'est aggravée car son service a été délocalisé, allongeant le trajet entre son domicile et son lieu de travail.

Le 3 décembre 2015, le médecin de prévention déclarait Mme X temporairement inapte à ses fonctions et l'adressait à son médecin traitant. Elle a été placée en congé de maladie ordinaire à compter du mois de janvier 2016, jusqu'en octobre 2016.

La Préfecture de Y a répondu aux demandes d'explications du Défenseur des droits par des courriers des 17 mai et 19 août 2016, annonçant notamment un changement d'affectation de Mme X.

Après une courte affectation au standard téléphonique d'un commissariat en novembre et décembre 2016, Mme X a définitivement été affectée à la plate-forme téléphonique des appels non-urgents, à compter du 18 janvier 2017.

Son poste de travail a été progressivement aménagé au cours de l'année 2017 et elle a suivi des formations sur son nouvel outil informatique en août 2017.

Désormais, son poste est accessible et compatible avec son handicap.

Cette issue positive ne saurait occulter le fait que Mme X a subi un traitement particulièrement défavorable de janvier 2014, date de son affectation à la Préfecture de Y, jusqu'à son changement d'affectation et l'aménagement complet de son poste en 2017.

ANALYSE JURIDIQUE

I. Le cadre juridique

Le principe de non-discrimination à l'égard des personnes en situation de handicap est posé par la Directive 2000/78 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, l'article 6 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 dispose qu' « *aucune distinction, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison (...) de leur handicap (...)* ».

L'article 1^{er} de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 définit la discrimination directe comme « *la situation dans laquelle, sur le fondement de [...] son handicap [...], une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne l'aura été dans une situation comparable* ».

En vertu de l'aménagement de la charge de la preuve applicable lorsque le moyen tiré de la violation du principe de non-discrimination est soulevé, il appartient à la personne mise en cause d'établir que la mesure contestée est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute considération discriminatoire (article 10 de la Directive du 27 novembre 2000, article 4 de loi du 27 mai 2008 et arrêt du Conseil d'Etat du 30 octobre 2009, n° 298348, Mme PERREUX).

Sur l'obligation d'aménagement du poste de travail

Le principe de non-discrimination à raison du handicap oblige l'employeur à prendre toutes les mesures pour compenser les désavantages que peut subir un travailleur handicapé par rapport à un travailleur valide du fait de son handicap. Dès lors que l'agent bénéficie du statut de travailleur handicapé, son employeur est tenu, en tant que de besoin, à une obligation d'aménagement raisonnable.

Cette obligation est définie par l'article 5 de la Directive du 27 novembre 2000. En droit interne, l'article 6 *sexies* de la loi du 13 juillet 1983, complété par la loi du 7 octobre 2016, dispose qu' « *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 mentionnées 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 une appréciation de chaque situation, en vue de trouver des solutions adaptées à la personne handicapée.

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.

De la même manière, un retard excessif dans la mise en place des aménagements de poste préconisés peut caractériser une situation discriminatoire, sauf à démontrer que l'administration s'est montrée diligente et que le délai d'aménagement du poste est objectivement justifié.

Sur l'obligation d'accessibilité numérique

La loi n° 2004-575 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 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 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.

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 n° 2016-1321 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.

Il ressort de ces dispositions que les outils informatiques utilisés par les agents publics sont soumis à l'obligation d'accessibilité.

D'ailleurs, le guide d'accompagnement du référentiel général d'accessibilité pour les administrations (RGAA), rendu obligatoire par le décret du 14 mai 2009, pris en application de l'article 47 de la loi du 11 février 2005 précitée, a toujours indiqué que ce référentiel s'appliquait aux applications métiers disponibles via un navigateur Web utilisées par les agents publics.

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* ».

Dans une décision n° 2017-001 du 9 février 2017, le Défenseur des droits, saisi de la problématique du défaut d'accessibilité numérique rencontrée par les agents publics atteints de déficience visuelle, rappelait que les employeurs publics doivent mettre en œuvre toutes les mesures appropriées pour permettre à un agent handicapé d'exercer ses fonctions et que

la seule allégation que l'outil numérique est inaccessible n'est pas suffisante au regard des obligations précitées.

II. La situation de la réclamante

En l'espèce, il est confirmé que l'administration a été informée, très tôt, de l'inaccessibilité du poste de Mme X au sein de la Préfecture de Y qu'elle a rejoint le 13 janvier 2014.

Dans son courrier du 17 mai 2016, la préfecture indique que *« le logiciel B dédié à l'utilisation de l'informatique pour les personnes présentant une déficience visuelle, qu'elle [Mme X] utilisait jusqu'alors, s'est révélé incompatible lors de la migration informatique. Cette évolution informatique a rendu difficile l'exercice de ses missions, ce qui a été confirmé par le rapport médical du médecin de la prévention du 25 juin 2014 »*.

Dans son courrier du 19 août 2016, la préfecture précise que : *« l'adjonction de la synthèse vocale du logiciel C au logiciel B n'aurait pas permis de compenser la visualisation du plan de la ville et le positionnement des véhicules, ni les images des caméras du plan vidéo protection de la Préfecture »* et que *« le décroché du téléphone numérique sur l'écran s'avérait également irréalisable »*. Elle poursuit *« l'utilisation du logiciel B était incompatible avec tout autre logiciel pour raisons de garantie »*.

Une note de situation a également été produite par l'administration en juillet 2016, et transmise avec le courrier du 19 août 2016. Celle-ci confirme que l'administration avait conscience des difficultés de Mme X : *« Dès le 24 avril 2014, le référent handicap informait le mission d'insertion professionnelle des personnels en situation de handicap de l'impossibilité de cet aménagement. Les logiciels nécessaires à Mme X s'avèrent être incompatibles avec les logiciels métier utilisés et ce pour des questions de sécurité »*.

Le constat de l'inaccessibilité du logiciel métier mis à disposition de Mme X a été posé dès le mois d'avril 2014 par l'administration. Dès lors, il était de sa responsabilité d'identifier les besoins d'aménagement et d'évaluer, le cas échéant, la faisabilité de leur mise en œuvre.

A cet égard, deux solutions étaient envisageables.

La première d'entre elle était de rendre accessible le logiciel B. Cette hypothèse s'est heurtée aux doutes de l'administration sur la faisabilité d'une telle démarche. L'administration fait valoir, dans ses écrits, que des contraintes de « garantie » et de « sécurité » auraient empêché la mise en accessibilité du logiciel.

Toutefois, l'administration se borne à alléguer de telles contraintes sans démontrer qu'elle a recherché des solutions pour les surmonter. A supposer que l'administration ait initié de telles recherches, ce qui n'est pas établi en l'état, elle aurait dû, en plus, démontrer que les solutions envisageables constituaient une charge disproportionnée avant de les écarter.

Le Défenseur des droits considère donc que les allégations de l'administration sont insuffisantes pour l'exonérer de ses responsabilités, tant celle liée à l'obligation d'aménagement raisonnable que celle liée à l'obligation d'accessibilité numérique.

La seconde solution, préconisée par le médecin de prévention en juin 2014, était de réaffecter Mme X sur un poste aménagé, c'est-à-dire comprenant des outils informatiques accessibles.

Le changement d'affectation ne se fera qu'en 2017, soit deux ans après la préconisation du médecin de prévention.

L'administration fait valoir qu'elle n'est pas restée inactive durant ce laps de temps. On constate effectivement que l'hypothèse d'une réaffectation de Mme X sur un poste à la direction D a été étudiée entre la fin de l'année 2014 et le début de l'année 2015. Cette hypothèse a été abandonnée suite au constat, à nouveau, de l'inaccessibilité des outils informatiques.

Après vérification, une difficulté technique aurait empêché Mme X d'exercer l'intégralité des fonctions attachées au poste envisagé. Un échange de courriel entre la direction D et la direction actuelle de la réclamante, le 19 mars 2015, confirme que : « *pour que l'application de rendez-vous soit compatible, il faudrait la redévelopper ... et nous essayons de trouver une autre voie ...* ».

On regrette que, constatant le défaut d'accessibilité du logiciel, l'administration n'ait pas étudié si des solutions étaient envisageables pour y remédier. A nouveau, ce manque de diligence paraît contrevenir aux obligations qui pèsent sur l'administration.

Au-delà de cette tentative infructueuse, l'instruction ne révèle pas d'autres démarches constructives de l'administration pour se conformer aux préconisations du médecin de prévention avant la fin de l'année 2016, ce qui apparaît comme particulièrement long.

Dans la mesure où Mme X a été privée de la possibilité d'exercer un emploi compatible avec son handicap durant plus de 3 ans, sans que les justifications avancées par l'administration permettent d'expliquer objectivement un tel délai, le Défenseur des droits considère qu'elle a été victime de discrimination. Les manquements de l'administration à son obligation d'aménagement raisonnable et, en l'espèce, à son obligation d'accessibilité numérique, rappelées précédemment, sont caractérisés.

Conformément à une jurisprudence constante, la victime d'un agissement fautif, tel une discrimination, a droit, tant en matière civile qu'administrative, à une réparation intégrale des préjudices subis (par exemple, Cass. Soc, 23 novembre 2005, n° 03-40.826 ; CE, 11 juillet 2011, n° 321225).

L'absence d'affectation de Mme X sur un poste aménagé a emporté des conséquences lourdes.

En premier lieu, cette situation a porté atteinte à sa dignité. Le fait de se présenter à un poste de travail sans pouvoir exercer ses fonctions a fait naître un sentiment d'isolement et d'inutilité.

Dans la continuité, cette situation a emporté des conséquences défavorables sur l'état de santé de Mme X. Comme l'administration le rappelle elle-même dans la note de situation produite avec le courrier du 19 août 2016, « *Il est à noter qu'elle [Mme X] n'a cumulé que 110 jours d'arrêt maladie entre 1996 et 2013 contre 131 jours depuis son affectation à la Préfecture de Y* ».

Le lien entre ses conditions de travail et la dégradation de son état de santé ne fait pas de doute.

Au regard de ces éléments, l'administration ne saurait remettre en cause l'existence d'un préjudice moral.

En second lieu, Mme X a été privée de la moitié de son traitement d'avril à octobre 2016 du fait de son placement en congé de maladie ordinaire pendant plus de trois mois.

Dans la mesure où son placement en congé de maladie résulte du manquement de l'administration à ses obligations, il conviendrait de compenser le préjudice financier subi par Mme X.

En conséquence, le Défenseur des droits recommande au Préfet de Y d'indemniser les préjudices moraux et financiers subis par Mme X, après que cette dernière ait adressé une demande indemnitaire préalable en ce sens à la préfecture de Y, et demande à être tenu informé des suites réservées à cette recommandation dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON