

N° 2209142/1-3

ASSOCIATION ACCOMPAGNER PROMOUVOIR INTEGRER LES DEFICIENTS VISUELS

Audience du 6 mai 2024

Lecture du 21 mai 2024

Rapporteure : Aurore Dousset

Conclusions

M. Vincent Guiader, rapporteur public

L'association APIDV (Accompagner, promouvoir, intégrer les déficients visuels), association loi de 1901 créée en 1949 a pour vocation « *d'accompagner les personnes aveugles ou malvoyantes désireuses de conquérir leur autonomie sociale* ». Elle mène des actions et propose des services pour favoriser l'accès des personnes déficientes visuelles à la culture, aux études, à l'emploi, aux loisirs, à la technologie.

Par un courrier du 21 juin 2021 cette association a informé la secrétaire d'Etat chargée des personnes handicapées que le logiciel Pronote, édité par la société Index Education, et utilisé par plus de 10 000 établissements d'établissements scolaires, collèges et lycées si on en croit son site internet, n'était pas suffisamment adapté aux déficients visuels et lui a demandé de mettre en œuvre la procédure prévue par l'article 47 de la loi n° 2005-102 qui permettait à la ministre de sanctionner de tels manquements (depuis 2023, c'est l'ARCOM qui détient un tel pouvoir de sanction...).

Par un courrier du 29 juin 2021, la ministre Sophie Cluzel a répondu à l'association qu'elle avait transmis le courrier au ministre de l'éducation nationale. Par un courrier du 20 août 2021, ce dernier a répondu qu'il avait transmis la demande au directeur du numérique pour l'éducation. Bref, aucune autorité n'a répondu à la demande initiale présentée par l'association qui a de nouveau saisi, par un courrier du 6 décembre 2021, la secrétaire d'Etat chargée des personnes handicapées qui l'a implicitement rejetée. C'est cette décision de refus de mettre en œuvre la procédure visant à faire respecter l'article 47 de la loi n° 2005-102 que l'association vous demande aujourd'hui d'annuler.

Rappelons succinctement le cadre juridique de cette affaire.

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 constitue une avancée importante dans la politique du handicap.

Cette loi énonce ainsi dans son article 2 que « *constitue un handicap, (...) toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant* ».

Le même article dispose que « *Toute personne handicapée a droit à la solidarité de l'ensemble de la collectivité nationale, qui lui garantit, en vertu de cette obligation, l'accès aux droits fondamentaux reconnus à tous les citoyens ainsi que le plein exercice de sa citoyenneté. / « L'Etat est garant de l'égalité de traitement des personnes handicapées sur l'ensemble du territoire et définit des objectifs pluriannuels d'actions.* ».

La question de l'accessibilité est centrale dans cette loi avec une obligation d'accessibilité qui s'impose aux établissements recevant du public (ERP), locaux professionnels, logements, transports, voirie, écoles, services publics, bien connue même si régulièrement aménagée ou repoussée dans le temps depuis 2005...

-L'obligation d'accessibilité des moyens de communication publique en ligne est posée à [l'article 47 de la loi \(applicable à la date de la DA\) en ces termes :](#)

« I.- *Sont accessibles aux personnes handicapées dans les conditions définies au présent article, et conformément aux exigences d'accessibilité fixées par le décret en Conseil d'Etat mentionné au V, les services de communication au public en ligne des organismes suivants :* / 1° *Les personnes morales de droit public ; / 2° Les personnes morales de droit privé délégataires d'une mission de service public, ainsi que celles créées pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial et dont :* / a) *Soit l'activité est financée majoritairement par une ou plusieurs personnes mentionnées aux 1° et 3° du présent I et au présent 2° ; / b) Soit la gestion est soumise à leur contrôle ; / c) Soit plus de la moitié des membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance sont désignés par elles ; / 3° Les personnes morales de droit privé constituées par une ou plusieurs des personnes mentionnées aux 1° et 2° pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial ; (...)* ».

-La définition des services concernés est précisée au II du même article : « *L'accessibilité des services de communication au public 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, en particulier les sites internet, intranet, extranet, les applications mobiles, les progiciels et le mobilier urbain numérique pour sa partie applicative et interactive. Elle est mise en œuvre dans la mesure où elle ne crée pas une charge disproportionnée pour l'organisme concerné* ».

-Les obligations qui pèsent sur les organismes qui mettent en œuvre ces services numériques sont également détaillées : elles doivent élaborer « *un schéma pluriannuel de mise en accessibilité de leurs services de communication au public en ligne, qui est rendu public et décliné en plans d'actions annuels, et dont la durée ne peut être supérieure à trois ans.* / IV.- **La page d'accueil de tout service de communication au public en ligne comporte une mention clairement visible précisant s'il est ou non conforme aux règles relatives à l'accessibilité.**

Tous ces services de communication au public en ligne donnent aisément et directement accès à la déclaration d'accessibilité, au schéma pluriannuel de mise en accessibilité et au plan d'actions de l'année en cours et permettent facilement aux usagers de signaler les manquements aux règles d'accessibilité de ce service. »

-Les manquements sont passibles d'une sanction administrative d'un montant, qui ne peut excéder 25 000 € et les articles 6 et [8 du décret n° 2019-768 du 24 juillet 2019](#) relatif à l'accessibilité aux personnes handicapées des services de communication au public en ligne précisent les différentes obligations des organismes précités ainsi que les différentes étapes de la procédure contradictoire mobilisée par le ministre en charge des personnes handicapées pour sanctionner les manquements (dans l'état des textes à la date à laquelle la décision implicite de refus de la ministre, de mettre en œuvre la procédure visant à mettre en conformité les organismes en charge de Pronote, est intervenue).

Questions préalables :

La secrétaire d'Etat chargée des personnes handicapées fait valoir le NLAS sur les conclusions de la requête de l'association dès lors qu'elle n'est plus responsable de la mise en œuvre de la procédure de sanction.

En effet, en application de l'ordonnance n°2023-859 du 6 septembre 2023, qui a modifié le IV de l'article 47 de la loi de 2005 et créé un article 47-1, l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM) est désormais seule compétente pour identifier et constater les manquements en matière d'accessibilité des services numériques.

Toutefois, si la question de la recevabilité des conclusions à fin d'injonction peut se poser (vous êtes dans ce cas en plein contentieux et vous devez vous prononcer en fonction des circonstances prévalant à la date de votre décision, on le verra plus loin), il en va différemment en ce qui concerne les conclusions à fin d'annulation et s'agissant de la question du non-lieu.

Quand y a-t-il non-lieu à statuer en excès de pouvoir ? Quand le recours est privé d'objet après son introduction. La perte d'objet peut être provoquée par la disparition rétroactive de l'acte attaqué, en raison de son retrait par l'administration ([CE, 2 / 1 SSR, 2000-04-19, 207469, A, Borusz](#)). Cette disparition rétroactive peut également procéder de l'annulation du même acte par le juge. La disparition de l'acte peut aussi provoquer le non-lieu alors même qu'elle n'est pas rétroactive, telle qu'une abrogation ou une péremption (voir ainsi pour la péremption d'une autorisation d'urbanisme, [CE, 19 nov. 1999, Association Bien vivre au Mesnil, n° 172976](#)), à condition alors que l'acte n'ait reçu aucun commencement d'exécution. Enfin, le non-lieu peut résulter d'une perte de l'intérêt du recours lorsque la décision, sans formellement disparaître, n'a jamais été et ne peut plus être appliquée.

Il faut aussi réserver le cas où intervient une validation législative, c'est-à-dire quand le législateur lui-même change le cadre d'application de la loi, postérieurement à l'introduction de la requête ([CE, 1995-06-26, 125421, B](#) ou encore [CE, 4 / 1 SSR, 1999-11-03, 199399, B, Allary](#) dans le cas où une disposition législative se substitue totalement aux délibérations des jurys des concours ouverts pour l'accès aux écoles nationales vétérinaires et règle entièrement la

situation des candidats à ces concours : non-lieu à statuer sur le recours contre la délibération par laquelle le jury a établi la liste des candidats admis à ce concours).

Enfin, les « non-lieu en état » concernent, notamment tous les cas où l'auteur de la requête décède avant que l'affaire ne soit en état d'être jugée ou quand la personne morale requérante est dissoute (ne justifiant pas forcément non plus le non-lieu : cf. [CE, 6 mai 1970, n°72946, Société civile immobilière Résidence "Reine Mathilde](#)).

Bref, il existe une grande variété de cas justifiant le NLAS. Toutefois, aucun ne concerne celui où l'autorité en charge d'une procédure aurait perdu en cours de route sa compétence, transférée comme ici à une autre autorité. La situation aurait été toute autre si le législateur avait purement et simplement prévu la disparition de l'entier dispositif de sanction en précisant bien que ce retour en arrière devait intervenir sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée. Mais c'est n'est pas le cas ici.

-Plus sérieusement, la ministre fait valoir qu'il n'y a pas lieu de censurer une carence de sa part dans la mise en œuvre de la procédure de manquement puisque la société qui exploite Pronote a déployé des mesures pour respecter ses obligations d'accessibilité depuis l'introduction de la requête (elle se réfère notamment à une décision du [CE, 19 mai 2022, n°s 458503, 458504, 458505](#) qui a jugé qu'il n'y avait pas lieu à statuer sur une demande analogue, dès lors que la ministre avait bien entamé la procédure prévue).

La situation diffère un peu de cette affaire jugée par le CE où le ministre prouvait qu'elle avait fait des démarches pour rappeler à l'ordre des opérateurs de services numériques, puisqu'il vous est dit ici que la société Index Education aurait pris d'elle-même des mesures visant à garantir l'accessibilité aux déficients visuels du logiciel Pronote et à permettre à ses utilisateurs de respecter les obligations de publication prévues par l'article 47 de la loi du 11 février 2005. La ministre se réfère en particulier à la page dédiée à l'accessibilité aux déficients visuels du logiciel Pronote figurant sur le site internet de la société qui précise que la société a fait procéder à un audit RGAA (référentiel général d'amélioration de l'accessibilité) en février 2023 portant sur l'espace Parent de Pronote et que les résultats de cet audit sont publiés sur chaque serveur web Pronote et que certaines pages sont aussi disponibles sur l'espace élève.

Toutefois, ces éléments (un peu vagues et qui ne sont au demeurant étayés par aucune pièce fournie par l'administration) ne permettent pas de démontrer que les applications web et mobile de Pronote, objets de la demande présentée par l'association requérante, respectent effectivement l'ensemble des obligations prévues par le IV de l'article 47 de la loi du 11 février 2005, dont il appartenait à la date de la demande à la secrétaire d'Etat de s'assurer de la conformité.

En particulier, le site internet de la société qui développe Pronote ne peut être assimilé à « la page d'accueil de tout service de communication au public en ligne », c'est-à-dire Pronote lui-même tel qu'accessible aux usagers. Par ailleurs, la seule mention d'un « audit » se félicitant de ce que Pronote est « accessible à 73,33% » n'est pas assimilable à « *une déclaration d'accessibilité, à un schéma pluriannuel de mise en accessibilité et au plan d'actions de l'année*

en cours et [permettant] facilement aux usagers de signaler les manquements aux règles d'accessibilité de ce service » (IV de l'article 47 de la loi de 2005).

Dans ces conditions, le litige n'ayant pas perdu son objet, vous devrez écarter les conclusions à fin de non-lieu à statuer présentées par la ministre des solidarités et des familles.

-Enfin, une FNR est opposée par la ministre, tenant à la tardiveté de la requête. Toutefois, s'agissant ici d'un recours contre une décision implicite n'ayant donné lieu à aucun AR, et qui a été introduit dans un délai raisonnable, vous écarterez facilement cette irrecevabilité.

Au fond :

La question qui vous est posée consiste à savoir si le ministre chargé des personnes handicapées devait mettre en œuvre la procédure prévue au IV de l'article 47 de la loi 11 février 2005 visant à sanctionner des manquements à l'obligation d'accessibilité des services numériques.

Vous devrez tout d'abord éclaircir le statut du logiciel Pronote : s'agissait-il d'un service de communication au public en ligne rentrant dans le champ du I. de l'article 47 ?

Ces dispositions imposent une telle obligation d'accessibilité des services de communication au public en ligne pour les personnes morales de droit public, les personnes morales de droit privé déléataires d'une mission de service public, ainsi que celles créées pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial (financées ou contrôlées par la puissance publique) et enfin les personnes morales de droit privé constituées par une ou plusieurs des personnes mentionnées précédemment pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial.

Les parties, nous semble-t-il, s'égarèrent un temps dans un débat sur le statut de la société Index éducation, l'éditeur du logiciel Pronote. La requérante soutient ainsi que cette personne morale de droit privé, en raison de la structure de son capital (détenu par Docaposte, elle-même contrôlée par La Poste et la Caisse des dépôts), correspondrait à un organisme privé soumis aux obligations d'accessibilité. La ministre conteste une telle analyse soulignant que la société Index éducation n'a pas été spécifiquement créée pour satisfaire un besoin d'intérêt général...

Toutefois, il nous semble que ce qui importe, c'est la qualification des organismes qui utilisent Pronote. Et en l'espèce (le ministre l'a d'ailleurs admis un peu plus loin dans son analyse), il s'agit des milliers d'EPL de l'enseignement secondaire qui ont acquis une licence d'utilisation de Pronote, après autorisation de leur CA. Vous le savez, bien peu d'applications ou de logiciels sont développés en régie par le service public et celui-ci se tourne vers des éditeurs privés (de très grandes multinationales ou comme ici des sociétés plus modestes, fondées à l'origine par des enseignants). Ces sociétés ne choisissent évidemment pas d'elles-mêmes de proposer aux usagers leurs services et elles le font dans le cadre de contrats *ad hoc*. La ministre souligne d'ailleurs qu'une suite logicielle « publique » existe et est mise à disposition des établissements par le ministère de l'éducation nationale : il s'agit du logiciel Siècle+. On ne

comprendrait bien évidemment pas que l'interface d'un service numérique à l'usage du public soit soumise à l'obligation d'accessibilité, selon la nature privée ou publique de son éditeur...

Dès lors qu'il s'agit bien de personnes morales de droit public visées au 1^{er} du I de l'article 47, l'association pouvait donc demander à la ministre de mettre en œuvre la procédure prévue en cas de constatation de manquements à l'obligation d'accessibilité. La circonstance que le ministre de l'éducation nationale ne disposerait pas de la liste des établissements publics utilisant Pronote nous paraît à cet égard parfaitement indifférente et en tout état de cause insusceptible d'exclure ces établissements du champ d'application de la loi.

-Ensuite, il y avait-il matière à mettre en œuvre la procédure de sanction ?

Vous le savez, en pareille situation, saisi d'un recours pour excès de pouvoir, le juge administratif opère un contrôle restreint sur la décision d'une autorité de refus d'engager une procédure de contrôle ou de sanction. Il en va notamment ainsi de la décision implicite par laquelle la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) refuse de donner suite à une demande tendant à ce qu'elle mette en œuvre ses pouvoirs d'enquête ([CE, 5 décembre 2011, 319545, A](#)) ou encore d'une décision implicite ou explicite de rejet du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) d'engager une procédure de sanction (CE, 9 juin 2006, 26789 ou encore [CE, 20 décembre 2022, n° 448516, B](#)).

L'administration fait valoir que l'association a donné trop peu d'éléments sur les manquements éventuels résultant de la mise à disposition du public de l'application Pronote alors que l'article 47 ne crée pas un régime de « présomption de faute qui conduirait ladite autorité à déclencher automatiquement une procédure à chaque signalement de tiers. ». Par analogie avec les saisines de la Commission bancaire (voir [CE, 6 / 4 SSR, 2002-12-30, 240635, A, Mme de Rimonteil de Lombares](#))¹, il est en effet réclamé au tiers, auteur de la saisine, de fournir à l'autorité compétente des indices très sérieux susceptibles de motiver l'ouverture de la procédure pour sanction d'un manquement.

Toutefois, l'association indique, en s'appuyant en particulier sur des témoignages d'utilisateurs et sur l'étude d'accessibilité réalisée le 7 octobre 2021 par le centre d'expertise Centich du groupe Vyv, que les applications web et mobile dédiées à chaque catégorie d'utilisateur ne comportent sur la page d'accueil aucune mention clairement visible précisant si elles sont ou non conformes aux règles relatives à l'accessibilité. L'audit réalisé conclut à un taux de conformité de moins de 50% avec les critères de contrôle du référentiel général d'amélioration de l'accessibilité (RGAA), promu par la DINUM et qui est utilisé par l'ensemble des acteurs en charge du handicap.

¹ « **Lorsqu'elle est saisie par un tiers de faits de nature à motiver l'une des sanctions ou mesures** prévues notamment par les articles L. 613-15, L. 613-16 et L. 613-21 du code monétaire et financier, il appartient à la Commission bancaire, après avoir procédé à leur examen, de décider des suites à donner à la plainte. Elle dispose, à cet effet, d'un large pouvoir d'appréciation et peut tenir compte de la gravité des manquements allégués au regard de la législation ou de la réglementation qu'elle est chargée de faire appliquer, **du sérieux des indices relatifs à ces faits, de la date à laquelle ils ont été commis**, du contexte dans lequel ils l'ont été et, plus généralement, de l'ensemble des intérêts généraux dont elle a la charge. La décision qu'elle prend, lorsqu'elle refuse de donner suite à la plainte, a le caractère d'une décision administrative qui peut être déférée au juge de l'excès de pouvoir. »

Par ailleurs, les pages d'accueil ne donnent pas « aisément et directement accès à la déclaration d'accessibilité, au schéma pluriannuel de mise en accessibilité et au plan d'actions de l'année en cours et ne permettent pas aux usagers de signaler les manquements aux règles d'accessibilité » (pour reprendre ici les dispositions du IV de l'article 47).

Dans ces conditions, il nous semble donc que l'association apporte des éléments suffisamment solides pour vous permettre de juger que la ministre a commis une EMA (erreur de droit également) en refusant de mettre en œuvre la procédure de manquement prévue à l'article 47. Vous pourrez donc annuler le refus implicite de la ministre.

-En ce qui concerne l'injonction, comme il a été indiqué précédemment, vous ne pouvez plus enjoindre à la ministre de mettre en œuvre la procédure au vu du transfert de compétence opéré au profit de l'ARCOM depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2023-859 du 6 septembre 2023.

Vous le savez, si les conditions de droit et de fait n'ont pas changé, le juge de l'injonction est tenu de faire droit à la demande d'injonction *« lorsque l'exécution d'un jugement ou d'un arrêt implique normalement, eu égard aux motifs de ce jugement ou de cet arrêt, une mesure dans un sens déterminé, il appartient au juge, saisi de conclusions sur le fondement des dispositions précitées, de statuer sur ces conclusions, en tenant compte, le cas échéant après une mesure d'instruction, de la situation de droit et de fait existant à la date de la décision ; si, au vu de cette situation de droit et de fait, il apparaît toujours que l'exécution du jugement ou de l'arrêt implique nécessairement une mesure d'exécution, il incombe au juge de la prescrire à l'autorité compétente »* (voir ainsi [CE 30 novembre 1998, Berrad, n° 188350](#) ; également [CE, 11 octobre 2006, M. et Mme Lamri, n°292969](#)).

Vous avez communiqué la procédure à l'ARCOM qui n'a pas produit d'écritures. L'autorité peut être regardée comme une partie à l'instance dès lors qu'elle a été invitée par la juridiction à présenter des observations et que, si elle ne l'avait pas été, elle aurait eu qualité pour former tierce opposition contre cette décision. Cf. CE, 9 janvier 1959, Sieur de Harenne, n° 41383, [CE 26 janvier 2011, Association de défense contre la déviation au nord de Maise et commune de Courdimanche-sur-Essonne, n° 307317](#) ou CE 30 mars 2015, Mme Kosciusko-Morizet, n° 387322.

La requérante, qui a d'ailleurs redirigé ses conclusions à fin d'injonction en cours d'instance, soutient qu'à l'instar des cas où un EPCI a été substitué à une commune et reprend ses compétences en matière d'urbanisme, vous devez rediriger votre injonction vers l'ARCOM. (Voir ainsi [CE, 2 octobre 2017, 398322, MONTPELLIER MEDITERRANEE METROPOLECOMMUNE DE LATTES](#)).

Il nous semble que pareil raisonnement peut être tenu car c'est bien l'autorité normalement compétente à la date à laquelle le juge statue qui doit procéder à une nouvelle instruction et adopter une nouvelle décision, même dans le cas d'une décision implicite.

Vous pourrez donc enjoindre à l'ARCOM de mettre en œuvre la procédure contradictoire prévue à l'article 47-1 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 et à l'article 8 du décret n° 2019-768 du 24 juillet 2019 relatif à l'accessibilité aux personnes handicapées des services de

communication au public en ligne, dans un délai de 2 mois à compter de la notification du jugement à intervenir, sans qu'il soit besoin de prononcer une astreinte.

PCMNC :

-à l'annulation de la décision implicite de la secrétaire d'Etat chargée des personnes handicapées de refus de mettre en œuvre la procédure contradictoire prévue à l'article 47 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances relatif à l'accessibilité aux personnes handicapées des services de communication à la suite du constat de l'inaccessibilité de l'outil de gestion de la vie scolaire PRONOTE ;

-à ce qu'il soit enjoint à l'ARCOM de mettre en œuvre la procédure contradictoire prévue à l'article 47-1 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 et à l'article 8 du décret n° 2019-768 du 24 juillet 2019 relatif à l'accessibilité aux personnes handicapées des services de communication au public en ligne, dans un délai de 2 mois à compter de la notification du jugement à intervenir ;

-à la mise à la charge de l'Etat d'une somme de 1500 euros au titre des frais d'instance.