

Paris, le 20 janvier 2025

Contribution de Madame Claire HÉDON, Défenseure des droits

à la mission d'information de la Commission des affaires sociales du Sénat visant à dresser un bilan de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées

Mmes Chantal DESEYNE, Marie-Pierre RICHER
et Corinne FÉRET, rapporteurs

1. Rôle du Défenseur des droits et moyens dont il dispose pour assurer ses missions

Le Défenseur des droits est une autorité administrative indépendante dont l'existence est consacrée par la Constitution (article 71-1) et qui est régie par la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011. Il convient à cet égard à rappeler qu'il s'agit de la seule autorité administrative indépendante inscrite dans la Constitution.

Ses pouvoirs sont définis par la loi organique du 29 mars 2011 qui lui confie deux missions générales complémentaires :

- Protéger les droits et libertés à travers le traitement des réclamations individuelles ;
- Promouvoir l'égalité, les droits et les libertés, c'est-à-dire faire des recommandations structurelles à travers la réalisation d'études et l'émission de recommandations et d'avis au Parlement, pour faire évoluer les politiques publiques.

Ces missions s'organisent autour de cinq domaines de compétence :

- défendre les droits et libertés des usagers dans le cadre de leurs relations avec les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes investis d'une mission de service public ;
- défendre et de promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant consacrés par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France ;

- lutter contre les discriminations, directes ou indirectes, prohibées par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, ainsi que promouvoir l'égalité ;
- veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République ;
- informer, conseiller et orienter les lanceurs d'alerte vers les autorités compétentes.

Le Défenseur des droits a été conçu comme une voie complémentaire des juridictions pour rendre les droits plus accessibles à tous, notamment à ceux qui en sont les plus éloignés.

Ainsi, dans le cadre du traitement des réclamations individuelles, nous disposons de pouvoirs d'enquête importants et contraignants : convocation des personnes en audition, demande de pièces sans que le secret puisse nous être opposé, visites sur place. Ces actes d'instruction sont réalisés par des juristes assermentés et dans le respect du principe du contradictoire.

Pour régler les situations, nous disposons de plusieurs moyens d'actions tels que la médiation ou, après instruction contradictoire, l'adoption de décisions portant recommandations ou observations devant les juridictions, qu'elles soient nationales, communautaires ou européennes (CEDH, CJUE...).

Bien que nos modalités d'intervention en vue du renforcement de l'effectivité des droits relèvent du droit souple – puisque nous n'avons pas de pouvoir contraignant – nous disposons d'un pouvoir d'influence qui peut avoir une portée essentielle.

Nous rendons également des avis au Parlement, sur des projets et propositions de loi, afin que les évolutions envisagées du droit respectent les droits des personnes au regard de notre connaissance des atteintes existantes et des conditions pour y remédier.

L'évolution de l'activité de l'institution depuis 2011 montre que la création du Défenseur des droits correspondait bel et bien à un besoin dans notre société : en 2023 nous avons reçu 138 000 réclamations, soit une croissance continue, de l'ordre de 10% par an ces dernières années.

Pour faire face à ces sollicitations croissantes, l'institution comprend 250 agents, fonctionnaires ou contractuels, dont une grande majorité de juristes (universitaires, avocats, magistrats administratifs et judiciaires, conseillers d'État). Et aussi 620 délégués bénévoles qui tiennent des permanences ouvertes à tous sur l'ensemble du territoire, en métropole comme en Outre-mer, au sein des conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD), des préfectures, des mairies... et même sur des pirogues (Guyane). Là où les services publics semblent parfois s'être désengagés dans les territoires de la République, le Défenseur des droits tente, lui, de rester présent.

Rôle et activité du Défenseur des droits en matière de handicap

Dans le cadre de son activité, le Défenseur des droits veille au respect et à l'effectivité des droits des personnes en situation de handicap.

La défense des droits et libertés des personnes en situation de handicap traverse l'ensemble des missions et domaines de compétences du Défenseur des droits et

occupe une place importante dans l'activité de notre institution. C'est depuis plusieurs années le premier motif de saisine en matière de discrimination.

Nous fondons notre action sur les liens directs que nous avons avec les personnes handicapées et leur famille qui peuvent nous saisir gratuitement via notamment notre réseau de délégués territoriaux. Et également sur les liens étroits que nous entretenons avec les organisations représentatives des personnes handicapées via notamment notre comité d'entente handicap que nous réunissons deux fois par an.

Depuis 2011, le Défenseur des droits a adopté plus de 500 décisions relatives au handicap et réglé des milliers de situations par la voie de la médiation. Il a également publié plusieurs guides et rapports destinés à informer et sensibiliser les différents acteurs¹.

Le Défenseur des droits assure, par ailleurs, la mission de mécanisme indépendant chargé du suivi de l'application de la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH), ratifiée par la France en 2010.

Dans le cadre de notre activité, nous contribuons à donner plein effet à la CIDPH et à faire évoluer l'interprétation du droit conformément à la Convention.

En tant que mécanisme indépendant, le Défenseur des droits est invité à rendre compte au comité des droits des personnes handicapées des Nations Unies (CRPD), lors de chaque examen périodique de la France, de la mise en œuvre de la CIDPH et du respect, par l'Etat, de ses engagements internationaux. A ce titre nous avons produit un rapport alternatif à l'occasion de l'examen de la France en 2021².

A l'issue de l'examen de la France, le comité des droits des personnes handicapées des Nations Unies (CRPD) a publié ses observations finales et a adressé ses recommandations à l'Etat.

Dans ses observations finales, le CRPD recommande notamment à la France : « d'accroître les ressources humaines, techniques et financières allouées au Défenseur des droits, afin qu'il puisse s'acquitter de son mandat relatif au suivi de l'application de la Convention ». Or, nous ne disposons à ce jour d'aucune ressource, ni humaine ni financière, spécifique pour assurer cette mission.

2. En avril 2023, le Conseil de l'Europe a conclu à la violation, par la France, de la Charte sociale européenne en l'absence de mesures suffisantes pour l'inclusion des personnes en situation de handicap. Les pouvoirs publics ont-ils mis en œuvre des mesures particulières à la suite de cette décision ?

Le Défenseur des droits a soutenu la réclamation collective portée par les associations devant le Comité européen des droits sociaux (CEDS) du Conseil de l'Europe et a

¹ Exemples : Rapport sur *L'accès au vote des personnes handicapées* (2015) ; Rapport sur *La protection juridique des personnes vulnérables* (2016) ; Rapport sur *L'emploi des femmes handicapées* (2016) ; Rapport d'étude sur *L'effet direct des stipulations de la Convention relative aux droits des personnes handicapées* (2016) ; Guide *Comprendre et mobiliser la Convention pour défendre les droits des personnes handicapées* (2016) ; Guide *Emploi des personnes en situation de handicap et aménagements raisonnables* (2017) ; Rapports *Dématérialisation et inégalité d'accès aux services publics* (2019 ; 2022) Rapport sur *Les droits des personnes âgées accueillies en EHPAD* (2021) ; Rapport sur *L'accompagnement des élèves en situation de handicap* (2022).

² [Rapport parallèle du Défenseur des droits dans le cadre de l'examen du rapport initial de la France sur la mise en œuvre de la convention relative aux droits des personnes handicapées – Juillet 2021](#)

présenté des observations, en qualité de tiers-intervenant, devant le CEDS³.

Dans nos observations, nous rappelons que l'autonomie de vie et l'inclusion dans la société des personnes handicapées suppose de développer des politiques inclusives consistant à agir, de manière conjuguée, sur les diverses barrières faisant obstacle à la pleine participation des personnes handicapées (facteurs exogènes) et sur les facteurs personnels (incapacité de la personne) afin d'apporter des réponses appropriées aux besoins de chaque personne. Or, nous constatons qu'il existe aujourd'hui, en France, de nombreux freins à l'autonomie et à l'inclusion des personnes handicapées liés d'une part, à l'absence d'accessibilité universelle et, d'autre part, à des réponses insuffisantes ou inadaptées aux besoins de compensation des personnes. Et cette situation est souvent lourde de conséquences pour les familles.

Par une décision du 19 octobre 2022, rendue publique le 17 avril 2023, le CEDS considère que les autorités françaises ont échoué à prendre des mesures efficaces dans un délai raisonnable, et conclut à l'unanimité à la violation par la France de plusieurs articles de la Charte sociale européenne.

A ce jour, les pouvoirs publics n'ont pas pris les mesures qui s'imposent suite à la décision du CEDS. A titre d'exemple :

Manque de données et de statistiques fiables en matière de handicap : dans sa décision, le Comité considère, en accord avec les observations du Défenseur des droits, que le manque de données et de statistiques fiables sur la situation des personnes handicapées en France, constitue un problème majeur aux fins de l'élaboration et de la mise en œuvre efficace de politiques du handicap.

Or, nous constatons encore des carences inacceptables, par exemple dans les statistiques officielles sur la scolarisation des élèves handicapés, en particulier sur le nombre d'heures d'éducation des enfants en situation de handicap : combien d'heures pour ceux qui sont scolarisés, combien le sont dans des établissements spécialisés et combien ne sont pas scolarisés ?

Ce constat est également fait par la Cour des comptes dans son rapport sur l'inclusion scolaire, publié en septembre 2024, qui relève le manque global de données pour évaluer sur une base documentée la politique de scolarisation des élèves en situation de handicap et l'impact de tel ou tel dispositif sur la réussite scolaire et éducative des élèves.

L'accessibilité des établissements recevant du public (ERP) et des transports : le Comité note que les exigences d'accessibilité inscrites dans la loi en 1975 et réaffirmées par la loi du 11 février 2005 ne sont toujours pas effectives. Il engage l'État à adopter des mesures efficaces dans un délai raisonnable en ce qui concerne l'accessibilité des ERP et des transports publics.

L'année 2024 marque la fin de la mise en œuvre des agendas d'accessibilité programmée (Ad'AP) pour l'ensemble des ERP. Or, l'objectif d'accessibilité fixé en 2015 lors de la mise en œuvre des Ad'AP n'est toujours pas atteint. A noter que là

³ [Décision n°2021-078 du 26 mars 2021](#)

aussi nous manquons de statistiques fiables sur le nombre d'ERP concernés, en particulier les ERP de 5e catégorie.

Le Défenseur des droits recommande de rendre effectifs les contrôles et les sanctions en cas de non-respect des exigences en matière d'accessibilité comme s'y est engagé le Président de la République lors de la dernière CNH en 2023.

En matière de transport, le CEDS souligne, à l'instar du Défenseur des droits, la limitation introduite en 2015, consistant à limiter la portée des obligations de mise en accessibilité aux seuls points d'arrêt dits « prioritaires », les autres n'étant plus tenus d'être rendus accessibles, ce qui constitue un véritable recul par rapport à la loi de 2005 (qui prévoyait la mise en accessibilité de l'ensemble des infrastructures). Et à ce jour, seuls 50% des transports seraient accessibles.

Le Défenseur des droits recommande d'inscrire dans la loi, une programmation de la mise en accessibilité de l'ensemble des points d'arrêt du réseau de transport de manière à garantir, à terme, l'accessibilité de la totalité de la chaîne de déplacement.

Maintien à domicile des personnes handicapées : dans sa décision, le CEDS enjoint à l'Etat de développer et d'adopter une politique coordonnée pour l'intégration sociale et la participation à la vie de la communauté des personnes handicapées.

Or, le Défenseur des droits a reçu plusieurs dizaines de témoignages et réclamations individuelles, retraçant les difficultés récurrentes auxquelles sont confrontées les personnes handicapées en situation de grande dépendance, trachéotomisées ou sous assistance respiratoire, qui nécessitent une aide humaine à domicile pour tous les gestes de la vie quotidienne, justifiant une prise en charge le plus souvent 24h sur 24.

Les difficultés signalées sont principalement les suivantes :

- l'impossibilité de bénéficier de l'intégralité des heures du plan d'aide reconnu par la MDPH faute de trouver des intervenants à domicile, en raison de la complexité de leur accompagnement ;
- l'obligation pour les usagers d'accepter des interventions à des horaires incompatibles avec leurs contraintes personnelles ou professionnelles ;
- les situations de maltraitance induites par un manque de formation du personnel, par le « turn-over » constant des salariés intervenant à domicile, par les absences de dernières minutes et les problèmes d'organisation des services prestataires, liés aux graves difficultés de recrutement dans le secteur de l'autonomie à domicile.

Le Défenseur des droits recommande de prendre sans attendre les mesures appropriées pour répondre à cette situation particulièrement critique.

3. Les principaux motifs de saisine du Défenseur des droits par ou pour les personnes en situation de handicap

En 2023, le handicap représentait :

- 21% des 6 703 saisines adressées au Défenseur des droits en matière de discrimination (soit 1407 réclamations au total) et 22% des 5 329 appels reçus

par la plateforme antidiscriminations.fr. L'emploi étant, dans les deux cas, le premier domaine concerné.

- 15% des 3910 saisines relatives aux droits de l'enfant dont la très grande majorité concernent la scolarité des enfants en situation de handicap
- 8% des 18 480 réclamations reçues en matière de protection sociale et sécurité sociale (parmi les 92 400 réclamations reçues en matière de droits des usagers des services publics)

Les discriminations en emploi

Au vu des réclamations adressées au Défenseur des droits, l'emploi est le premier domaine dans lequel s'exercent les discriminations fondées sur le handicap.

En 2023, sur les 1407 réclamations adressées au Défenseur des droits, 37 % concernent l'emploi (16 % l'emploi privé ; 21% l'emploi public). Parmi ces réclamations, et c'est une constante, 20% en moyenne concernent l'accès à l'emploi et 80 % concernent l'évolution de carrière et le maintien dans l'emploi.

Selon le baromètre annuel de la perception des discriminations dans l'emploi, réalisé par le Défenseur des droits et l'Organisation internationale du Travail (OIT) :

- 1 personne handicapée sur 2 (soit 50%) déclare avoir été discriminée dans l'emploi (contre 31% pour les personnes non handicapées) ;
- Le fait d'être en situation de handicap ou d'avoir une maladie chronique multiplie par 3 le risque d'être victime de discrimination au travail.

Plusieurs facteurs contribuent à alimenter ces discriminations, et en particulier, la représentation stéréotypée, le plus souvent négative, du handicap qui se traduit notamment par des préjugés sur le niveau de compétences des personnes en situation de handicap, leur capacité et leur aptitude à exercer un emploi.

La question de l'emploi des personnes handicapées est essentiellement abordée sous l'angle de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH). Mais au travers des saisines adressées au Défenseur des droits un constat s'impose : l'obligation d'emploi et l'atteinte de l'objectif de 6% ne suffit pas à garantir l'égalité de traitement et la non-discrimination des personnes handicapées en matière d'emploi.

Parmi les difficultés récurrentes rencontrées par les personnes handicapées qui saisissent le Défenseur des droits :

- Accès à l'emploi : aménagement tardif du poste de travail en période d'essai mettant la personne en situation de handicap dans l'impossibilité de montrer ses compétences ;
- Affectation sur un emploi non adapté, sans tenir compte des contraintes de la personne handicapée (éloignement de son domicile, de l'accès aux soins nécessités par son handicap, ...) ;
- A l'inverse, refus d'affectation sur un poste alors que la personne handicapée a les compétences requises, au motif que les locaux ne sont pas accessibles (sans même rechercher si des aménagements sont possibles) ;
- Non-respect par l'employeur des préconisations du médecin du travail avec pour conséquences, l'aggravation de l'état de santé ou du handicap, puis

l'inaptitude du salarié et enfin le licenciement du salarié reconnu inapte sans rechercher si des aménagements sont possibles pour le reclasser ;

- Harcèlement discriminatoire en cas de survenance d'un handicap en cours d'emploi ou d'une aggravation d'un handicap préexistant suite à un problème de santé.

Dans la plupart de ces situations, le Défenseur des droits constate un manquement de l'employeur à son obligation d'aménagement raisonnable⁴.

L'éducation

Depuis 2005, une véritable impulsion a été donnée à la scolarisation des enfants en situation de handicap en milieu ordinaire. Mais ce bilan ne suffit pas à effacer les difficultés persistantes rencontrées par les élèves en situation de handicap pour accomplir leur scolarité, comme en témoignent les réclamations et remontées reçues par notre institution.

En 2023, sur les 1407 réclamations adressées au Défenseur des droits en matière de discrimination, 19 % concernent l'éducation et la formation. La très grande majorité concernent la scolarité des enfants en situation de handicap.

Notre rapport sur *L'accompagnement humain des élèves en situation de handicap*, publié en août 2022, repose sur plusieurs constats issus de nos réclamations et toujours valables aujourd'hui :

- Le système scolaire en matière d'inclusion des élèves en situation de handicap est défaillant. Cette difficulté s'est accrue avec l'augmentation du nombre d'enfants handicapés scolarisés à l'école ordinaire.
- Avec pour conséquence, le recours prépondérant aux accompagnants humains (AESH), devenu le deuxième métier de l'éducation nationale au détriment des dispositifs d'accessibilité qui restent insuffisamment aboutis.
- Et bien que de nouveaux postes d'AESH soient créés chaque année, les difficultés perdurent : beaucoup d'enfants dont le handicap justifie qu'ils soient accompagnés se retrouvent sans AESH ou ont accès à un accompagnement inadapté (AESH mutualisé pour un besoin reconnu d'un AESH individuel).

Nous constatons aujourd'hui de nombreux freins à l'inclusion scolaire dans la manière dont l'école est pensée, notamment :

- L'inadaptation des locaux, du matériel, des supports pédagogiques, la manière dont l'enseignant transmet son savoir, l'importance des effectifs par classe ;
- Les difficultés récurrentes rencontrées dans l'aménagement des examens conformément aux aménagements de la scolarité ;
- La rigidité des programmes et des objectifs scolaires, qui réduisent la réussite aux performances scolaires et laissent peu de place à la singularité de chacun ;
- L'insuffisante formation des professionnels de l'éducation nationale à l'inclusion scolaire ;

⁴ 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 (article 5) ; art. L. 5213-6 du code du travail ; art. L. 131-8 du code général de la fonction publique

- L'absence d'outils spécifiques dans les programmes de lutte contre le harcèlement scolaire concernant les enfants en situation de handicap, qui constituent pourtant un public particulièrement vulnérable et davantage sujet au harcèlement entre enfants ;
- L'absence de réponse adaptée de l'institution scolaire aux enfants qui manifestent des troubles du comportement, comme les enfants ayant des troubles de l'attention avec hyperactivité (TDAH) ;
- Une coopération insuffisante entre les différents acteurs de la scolarisation des enfants en situation de handicap ;
- La très insuffisante, pour ne pas dire inexistante, prise en compte de la parole de l'enfant.

Le Défenseur des droits recommande d'agir sur ces différents freins pour rendre l'école inclusive. Construire un environnement accessible constitue un préalable à la scolarisation des enfants handicapés : c'est à l'école de s'adapter et non l'inverse. C'est donc un véritable changement de paradigme qui doit s'opérer.

L'accès aux activités périscolaires

La loi du 27 mai 2024 qui prévoit désormais la prise en charge par l'État de l'accompagnement humain des élèves en situation de handicap durant le temps de pause méridienne constitue une avancée indéniable.

Dans notre avis 24-03 relatif à la proposition de loi relative à la prise en charge des AESH sur le temps méridien, nous avons souligné la nécessité de faire évoluer le texte sur deux points :

- la prise en charge par l'État des frais d'accompagnement des élèves en situation de handicap sur tous les temps périscolaires (et pas seulement sur les temps de cantine) ;
- la définition d'un cadre juridique clair quant aux compétences des MDPH en matière d'évaluation des besoins d'accompagnement sur les temps périscolaires.

A défaut, nous avons estimé qu'il était à craindre que des difficultés apparaissent dans la mise en œuvre de ce dispositif du fait :

- de la différence de traitement dans le régime de prise en charge des frais d'accompagnement selon le temps d'activité périscolaire concerné ;
- de l'absence d'évaluation objective des besoins d'accompagnement des enfants sur les temps périscolaires, source de blocage en cas de désaccord entre la collectivité gestionnaire et l'Etat sur la nécessité d'un tel accompagnement.

Le texte a été définitivement adopté sans que ces modifications n'aient été apportées.

Le 24 juillet 2024, une note de service de l'Éducation nationale est venue préciser les modalités de mise en œuvre de ce nouveau dispositif et confirmer nos inquiétudes. Dans les faits, l'application de la loi semble loin d'être effective

L'accès aux biens et services

En 2023, les réclamations relatives à l'accès aux biens et aux services représentaient au total 25% de nos réclamations en matière de discrimination fondée sur le handicap : 15% biens et services privés ; 10% service public

A noter que ces données ne concernent que les discriminations. S'agissant des services publics, il faut y ajouter les réclamations reçues en matière de droits des usagers des services publics, qui ne constituent pas nécessairement une discrimination.

Dans ces domaines, les problématiques dont nous sommes saisis sont très larges. A titre d'exemples :

- Le refus d'accès aux commerces ou aux transports (taxis, bus, etc.) opposé aux personnes handicapées accompagnées d'un chien guide ou d'assistance. La loi interdit de refuser l'accès des lieux publics aux chiens guides d'aveugles ou d'assistance. Ce refus est sanctionné par une contravention de 3^e classe (entre 150 et 450 euros). Pourtant, les personnes en situation de handicap sont au quotidien confrontées à de tels refus. Dans une affaire récente, dans laquelle le gérant d'un Monoprix avait refusé l'accès au magasin à un chien guide d'aveugle, le Défenseur des droits a rendu un avis à la demande du parquet dans lequel il a considéré qu'un tel comportement revenait en réalité à refuser l'accès à la personne handicapée, puisque le chien guide est par essence indissociable de la personne aveugle, au même titre que le fauteuil roulant d'une personne paraplégique. Et, par conséquent, nous avons estimé que le refus était de nature à constituer le délit de discrimination passible de sanctions plus lourdes (jusqu'à 5 ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende) et donc davantage dissuasives. En première instance le tribunal correctionnel a reconnu que le délit de discrimination était bien constitué. Un appel a été interjeté contre cette décision et il faut donc attendre l'issue de cette affaire. Mais c'est, pour le Défenseur des droits, un premier pas important dans la reconnaissance à leur juste valeur de la gravité des discriminations subies par les personnes en situation de handicap dans leur quotidien.
- Les modalités d'accès au service « accès plus » de la SNCF limitant le nombre et le poids des bagages pour les usagers du service⁵.
- Les difficultés rencontrées par les personnes handicapées pour accéder aux services publics en raison de l'inaccessibilité des sites Internet malgré l'obligation inscrite dans la loi de 2005 de rendre ces sites accessibles. Et les conséquences en termes de non recours aux droits pour les personnes handicapées.
- Les difficultés liées au fonctionnement des MDPH et principalement : les disparités de traitement selon les territoires, la remise en cause des droits à situation inchangée (baisse du taux d'incapacité, du plan d'aide pour le droit à la PCH), l'absence d'accompagnement et d'information des usagers sur leur droit (ex. défaut d'information sur l'accès à l'assurance vieillesse pour les aidants, au droit à la PCH parentalité, ...), l'absence de motivation des décisions remettant en cause le taux d'incapacité, ou refusant le droit à l'AAH, etc.

4. Les principales recommandations émises par le Défenseur des droits en matière de lutte contre les discriminations envers les personnes en situation de handicap

Si la protection juridique des personnes handicapées contre les discriminations a

⁵ [Décision n°2023-114 du 25 octobre 2023](#)

évolué ces dernières années, principalement sous l'influence du droit européen, elle reste néanmoins insuffisante, et les discriminations fondées sur le handicap, encore trop nombreuses.

L'obligation d'aménagement raisonnable n'est reconnue, par la législation nationale, qu'en matière de travail et d'emploi. Mais elle n'est pas expressément étendue aux autres domaines. Dans ses observations finales, le comité des droits des personnes handicapées des Nations Unies recommande à l'Etat « d'inscrire dans la législation antidiscrimination que le refus de procéder à des aménagements raisonnables est une forme de discrimination dans toutes les sphères de la vie ».

Le Défenseur des droits est intervenu à plusieurs reprises auprès des pouvoirs publics pour demander la mise en conformité de la législation nationale avec les exigences de la Convention, en vain. Le Défenseur des droits constate régulièrement que cette notion, pourtant essentielle pour garantir l'effectivité des droits, souffre d'un déficit d'appropriation par les acteurs chargés de la mettre en œuvre.

Le Défenseur des droits recommande donc, conformément aux recommandations du CRPD, d'inscrire dans la définition de la discrimination prévue par la loi, l'obligation d'aménagement raisonnable en matière de handicap de manière à la rendre effective dans tous les domaines couverts par la Convention.

Plus généralement, à l'occasion du bilan de la loi du 11 février 2005, le Défenseur des droits recommande de procéder à la nécessaire harmonisation de la législation nationale avec la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées⁶.

A titre d'exemple, le Défenseur des droits a récemment été saisi par un mandataire judiciaire, curateur, d'une réclamation relative au refus d'octroi à un majeur protégé, par la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM), de la complémentaire santé solidaire (C2S), au motif que les ressources annuelles de l'intéressé dépassaient le plafond autorisé.

L'instruction a fait ressortir que les frais de curatelle imposés à l'assuré n'étaient pas déduits des ressources prises en compte, et que cette déduction aurait permis à l'assuré d'établir ses ressources en deçà du plafond, et de bénéficier de la C2S.

La Défenseure des droits a estimé que les frais de curatelle imposés à l'assuré du chef de la mesure de protection judiciaire dont il est l'objet, en raison de son handicap, devaient être déduits des ressources prises en compte pour apprécier l'éligibilité à la C2S. En effet, l'absence de prévision d'une telle déduction par les textes, conduit à une discrimination indirecte en raison du handicap. La Défenseure a présenté des observations dans ce sens devant le tribunal judiciaire.

Dans sa décision, le tribunal judiciaire a considéré que la législation nationale était contraire au principe d'égalité consacré par la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH), la Convention européenne des droits de

⁶ Pour plus de précisions sur les recommandations du Défenseur des droits, voir : [Rapport parallèle du Défenseur des droits dans le cadre de l'examen du rapport initial de la France sur la mise en œuvre de la convention relative aux droits des personnes handicapées – Juillet 2021](#)

l'Homme et la charte sociale européenne pour reconnaître que cette situation est contraire au principe d'égalité pour écarter l'application de la législation nationale et a décidé, par conséquent, que la C2S devait être attribuée au majeur protégé.

Le Défenseur des droits recommande donc de modifier l'article L. 861-2 du code de la sécurité sociale afin que les ressources prises en compte pour l'accès à la C2S tiennent compte des charges spécifiques induites par le handicap.

Par ailleurs, ce bilan devrait être l'occasion d'identifier les dispositions législatives devenues obsolètes et qui constituent un frein à l'accès aux droits pour les personnes en situation de handicap.

Par exemple, le Défenseur des droits a été saisi d'une situation dans laquelle le réclamant s'est vu refuser le droit à l'aide-ménagère au motif qu'il ne remplissait pas les conditions « d'impossibilité de se procurer un emploi ».

L'article L 241-1 du CASF, créé par la loi d'orientation du 30 juin 1975, dispose que toute personne handicapée dont l'incapacité permanente est au moins égale à 80% ou qui est, compte tenu de son handicap, dans « l'impossibilité de se procurer un emploi », peut bénéficier de l'allocation représentative des services ménagers (dite "aide-ménagère") versée par le département.

En 2007, la législation applicable à l'AAH a été modifiée : la condition « d'impossibilité de se procurer un emploi » en raison du handicap a été remplacée par celle de « restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi » (RSDAE).

La genèse puis l'évolution des textes applicables semble davantage résulter d'un défaut d'harmonisation de la législation que de l'intention du législateur d'exclure les bénéficiaires de l'AAH justifiant d'une RSDAE, du droit à l'aide-ménagère.

Le Défenseur des droits recommande donc de modifier l'article L. 241-1 du CASF afin de l'harmoniser avec les conditions actuelles prévues pour l'octroi de l'AAH.