

Lutter contre les discriminations à l'égard des personnes en situation de handicap

Dernière mise à jour : 13.02.2025

Depuis plusieurs années, le handicap est le premier motif de saisine du Défenseur des droits en matière de discrimination (21% des saisines et 22 % des appels reçus par la plateforme antidiscriminations.fr en 2023). L'emploi est le premier domaine concerné. Ces nombreuses réclamations permettent à l'Institution d'alerter les pouvoirs publics sur les atteintes aux droits dont sont victimes les personnes en situation de handicap. Depuis 2011, le Défenseur des droits a résolu de nombreux dossiers par voie de médiation mais a également adopté près de 500 décisions relatives au handicap et de nombreuses recommandations et propositions de réforme à la lumière de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH), ratifiée par la France en 2010¹.

La CIDPH vise à garantir le plein exercice des droits et libertés de toutes les personnes en situation de handicap. L'égalité et la non-discrimination sont au cœur de la Convention et la mention répétée de l'expression « *sur la base de l'égalité avec les autres* » relie tous les droits substantiels de la Convention au principe de non-discrimination. Le Défenseur des droits, qui est chargé du suivi de l'application de la CIDPH en France², contribue dans le cadre de son activité à lui donner son plein effet et à faire évoluer l'interprétation du droit conformément à la Convention.

Si la protection juridique des personnes en situation de handicap contre les discriminations a progressé, principalement sous l'influence du droit européen, elle reste néanmoins insuffisante et les discriminations fondées sur le handicap encore trop nombreuses. Dans son [rapport parallèle](#) de juillet 2021 sur la mise en œuvre de la CIDPH, le Défenseur des droits dresse un bilan contrasté. Il relève que de nombreuses avancées ont été réalisées mais que

¹ Le Défenseur des droits a également publié plusieurs guides et rapports destinés à informer et sensibiliser. Voir, Rapport *L'accès au vote des personnes handicapées*, 2015 ; Rapport *La protection juridique des personnes vulnérables*, 2016 ; Rapport *L'emploi des femmes handicapées*, 2016 ; Rapport d'étude *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 et 2022 ; Rapport *Les droits des personnes âgées accueillies en EHPAD*, 2021 ; Rapport *L'accompagnement des élèves en situation de handicap*, 2022.

² Dix ans après l'entrée en vigueur de la CIDPH en France, le Défenseur des droits a publié son [premier rapport sur la mise en œuvre de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées par la France](#).

d'importantes lacunes subsistent dans la mise en œuvre effective des principes et droits reconnus par la Convention.

Le Défenseur des droits constate, d'abord, qu'il existe aujourd'hui de nombreux freins à l'autonomie et à l'inclusion des personnes en situation de handicap. Ces freins sont liés, d'une part, à l'absence d'accessibilité universelle et, d'autre part, à des réponses insuffisantes ou inadaptées en matière de compensation, de nature à les empêcher de participer de manière effective à la société sur la base de l'égalité avec les autres. Cette situation est souvent lourde de conséquences pour les personnes et leur famille.

Le Défenseur des droits constate, ensuite, des inégalités dans l'accès aux droits entre les personnes en situation de handicap en raison de l'enchevêtrement des dispositifs et de la complexité des procédures, du manque d'information des personnes et des acteurs concernés sur les droits et dispositifs existants, et de la variabilité de lecture et de mise en œuvre du droit selon les territoires et les instances, sur la base de logiques souvent purement financières.

Dans ses observations finales sur la France publiées en octobre 2021, le Comité des droits des personnes handicapées des Nations unies (CRPD), a repris les recommandations principales de l'Institution et pointé le non-respect par l'État de nombreuses stipulations de la Convention³.

En 2023, le Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe (CEDS) a aussi conclu à l'unanimité à la violation par la France de plusieurs articles de la Charte sociale européenne⁴. Il considère, en particulier, que les autorités françaises ont échoué à prendre des mesures efficaces dans un délai raisonnable en ce qui concerne l'accès aux services d'aide sociale et aux aides financières, l'accessibilité des bâtiments, des installations et des transports publics et à développer et adopter une politique coordonnée pour l'intégration sociale et la participation à la vie de la communauté des personnes en situation de handicap. À ce jour, les pouvoirs publics n'ont pas pris les mesures qui s'imposent suite à la décision du CEDS et au rapport du comité onusien.

Pour le Défenseur des droits, le bilan de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées est contrasté. Il faut regretter en effet, dans de nombreux domaines, les écarts importants entre les ambitions affichées par la loi, les objectifs poursuivis et l'effectivité de leur mise en œuvre.

³ Comité des droits des personnes handicapées, [Observations finales concernant le rapport initial de la France](#), 4 octobre 2021.

⁴ [CEDS, décision publiée le 17 avril 2023, Forum européen des personnes handicapées \(EDF\) et Inclusion Europe c. France](#). Le Comité conclut également à la violation de la Charte en raison de l'absence de mesures efficaces pour remédier aux problèmes liés à l'inclusion des enfants et adolescents handicapés dans les écoles ordinaires et à l'accès des personnes handicapées aux services de santé. Le Comité relève de plus que la pénurie de services d'aide et le manque d'accessibilité des bâtiments et des installations, ainsi que des transports publics, font que de nombreuses familles vivent dans des conditions précaires, ce qui équivaut à un manque de protection de la famille.

1. Mettre en place une approche globale et coordonnée des politiques du handicap

a. Prendre en compte les barrières environnementales dans la définition du handicap : un changement de paradigme nécessaire

Le Défenseur des droits a fait valoir, notamment devant le Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe (CEDS), l'absence d'approche coordonnée et globale des politiques du handicap⁵. Il a rappelé que l'autonomie de vie et l'inclusion dans la société des personnes en situation de handicap suppose de développer des politiques inclusives consistant à agir, de manière conjuguée, sur les diverses barrières faisant obstacle à la pleine participation des personnes en situation de handicap (facteurs exogènes) et sur les facteurs personnels (incapacité de la personne) afin d'apporter des réponses appropriées aux besoins de chaque personne.

Le Défenseur des droits regrette que l'approche fondée sur les droits humains, promue par la CIDPH, n'ait pas été intégrée par l'État en France. La définition du handicap, introduite par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005, reste en effet fondée sur une approche médicale : *« Constitue un handicap, au sens de la [présente] loi, 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 »*⁶.

Pour garantir un égal accès des personnes en situation de handicap aux droits fondamentaux, cette approche met prioritairement l'accent sur les réponses à apporter en matière de compensation individuelle – sans pour autant réellement y parvenir – et, de manière subsidiaire, sur la transformation de l'environnement dans un objectif de société inclusive. Elle n'est pas sans conséquences sur les orientations qui ont pu être prises en matière de politiques du handicap.

À la différence de la législation française, la CIDPH prévoit que *« l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à [la] pleine et effective participation à la société »*⁷ des personnes en situation de handicap, prenant ainsi en compte l'environnement comme facteur causal de la situation de handicap.

Ainsi, le Défenseur des droits invite l'État à mettre en conformité sa législation et ses politiques avec la Convention et recommande notamment de :

⁵ Invitée par la Présidente du Comité européen des droits sociaux, en application de l'article 32A du Règlement du Comité, l'Institution a présenté des observations dans le cadre de la réclamation (n° 168/2018) *Forum européen des personnes handicapées (EDF) et Inclusion Europe c. France* : [Décision du Défenseur des droits n° 2021-078 du 26 mars 2021](#).

⁶ Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, article 2 ; Article L114 du code de l'action sociale et des familles.

⁷ Article 1er de la CIDPH.

- Modifier la définition du handicap introduite par la loi du 11 février 2005 en indiquant que le handicap résulte de *l'interaction* entre des personnes présentant des incapacités et les barrières comportementales et environnementales qui font obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres ;
- Développer des politiques inclusives en agissant, de manière conjuguée, tant sur les barrières environnementales que sur les incapacités afin d'apporter des réponses appropriées aux besoins de chaque personne en situation de handicap.

b. L'importance de la collecte de données fiables et actualisées pour lutter contre les discriminations liées au handicap

Le recueil et la disponibilité de données fiables et actualisées constitue un enjeu majeur de la lutte contre les discriminations à raison du handicap.

Les informations statistiques et les études sur le handicap dont on dispose témoignent d'un manque de visibilité et de comparabilité des données produites au niveau national et *a fortiori* international tant sur les besoins que sur les prises en charge des personnes en situation de handicap dans leur diversité⁸. S'il existe de multiples sources de données statistiques sur le handicap, la difficulté provient principalement de l'hétérogénéité des données recueillies, selon des périodicités et des finalités différentes. Cette situation tient, pour partie, au fait que les diverses sources de données disponibles n'adoptent pas une approche harmonisée de la notion de « handicap ».

Au-delà de l'hétérogénéité des données, il convient de souligner le caractère dommageable de l'insuffisance, voire de l'absence de données dans certains domaines. Le Défenseur constate encore des carences inacceptables dans les statistiques officielles sur la scolarisation des élèves en situation de handicap, en particulier sur le nombre d'heures de scolarisation des enfants en situation de handicap. Ainsi, les statistiques sur la scolarisation à temps partiel prennent en compte les établissements « ordinaires », mais ni les enfants sans solution de prise en charge, ni ceux qui sont uniquement pris en charge dans le secteur médico-social. Dans son rapport sur l'inclusion scolaire publié en septembre 2024, la Cour des comptes partage ce constat et 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 chaque dispositif sur la réussite scolaire et éducative des élèves.

Dans le cadre de ses compétences, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) est chargée, par la loi de 2005, de recueillir les données anonymisées concernant les personnes ayant déposé une demande auprès des maisons départementales des personnes en situation de handicap (MDPH). Toutefois, le déploiement de ce système d'information, qui ne couvrira pas l'ensemble des politiques du handicap, est encore en cours et doit être accéléré.

⁸ Cette carence est contraire aux Principes fondamentaux de la statistique officielle, adoptés par l'Assemblée générale des Nations unies le 29 janvier 2014, et à la volonté de la Commission européenne, depuis une quinzaine d'années, d'établir des systèmes permettant les comparaisons internationales.

Le Défenseur des droits contribue à la connaissance des mécanismes de discrimination et d'exclusion des personnes en situation de handicap. Il a, par exemple, mis en lumière la situation des femmes en situation de handicap et contribué ainsi à l'émergence de cette problématique spécifique et à sa traduction dans la production de statistiques genrées sur le handicap⁹.

Le Défenseur des droits, qui a évoqué à plusieurs reprises les lacunes et les incohérences des dispositifs de statistiques existants¹⁰, recommande notamment de :

- Harmoniser la notion de handicap prise en compte dans les différentes sources statistiques et collectes des données ;
- Garantir une plus grande homogénéité dans le recueil des données, en particulier en matière de périodicité des différentes études et statistiques, de manière à pouvoir comparer les données ;
- Faire en sorte de disposer de données fiables et régulièrement actualisées, ventilées *a minima* par sexe, tranche d'âge et typologie de handicap, dans une approche intersectionnelle, et couvrant l'ensemble des politiques du handicap.

À cet égard, l'ajout d'une question complémentaire sur l'état de santé et la dépendance au sein du questionnaire individuel de recensement¹¹, défendue par le Défenseur des droits et décidée par le CNIS fin 2021, constitue une avancée pour collecter une information territorialisée sur les personnes en situation de handicap ou de perte d'autonomie en sus des sources administratives disponibles¹².

Dans sa [décision-cadre](#) n° 2025-005 relative à la protection de l'enfance, le Défenseur des droits recommande, en outre, aux agences régionales de santé, aux départements et au secteur associatif habilité, de poursuivre leurs réflexions pour élaborer un système de collecte de données partagées en prévention et protection de l'enfance associant les secteurs du handicap, de la santé, et de la justice afin d'avoir entre autres un chiffre exact du nombre d'enfants en situation de handicap pris en charge en protection de l'enfance.

2. Garantir l'égal accès aux droits sans discrimination : l'enjeu de l'accessibilité

L'accessibilité est un principe qui peut être décliné avec une portée universelle : elle profite aux personnes en situation de handicap mais également, selon les situations, aux personnes âgées, personnes malades ou temporairement blessées, enfants en bas âge, personnes

⁹ Voir, Rapport, *L'emploi des femmes handicapées*, 2016 ; 11^e baromètre de la perception des discriminations dans l'emploi, 2018.

¹⁰ Voir, notamment : [Décision-cadre n° 2017-257 du 26 septembre 2017](#).

¹¹ La révision du décret n° 2003-485 du 5 juin 2003 relatif au recensement de la population et de ses arrêtés connexes a été validée par la CNIL lors de sa séance plénière du 7 décembre 2023. Le décret du 5 juin 2023 a été modifié par [le décret n° 2024-280](#) du 28 mars 2024.

¹² À la suite de la question actuelle sur l'état de santé et maladies chroniques éventuelles, une seconde question figure dans le bulletin individuel du recensement à partir de 2024 : « Êtes-vous limité, depuis au moins 6 mois, à cause d'un problème de santé, dans les activités que les gens font habituellement (oui, fortement / oui, limité mais pas fortement / non) ».

étrangères, familles avec poussettes, livreurs, touristes avec valises... Elle concerne aussi bien le bâti que nos voies de communication et des produits de consommation courante. La CIDPH prône une « *conception universelle* » qui s'entend comme « *la conception de produits, d'équipements, de programmes et de services qui puissent être utilisés par tous, dans toute la mesure du possible, sans nécessiter ni adaptation, ni conception spéciale* » comme le précise l'article 2 de la CIDPH. La réalité en est bien éloignée. Le manque d'accessibilité maintient à l'écart, isolent les personnes et creusent les inégalités.

L'accessibilité est, en effet, une condition préalable essentielle à la jouissance effective des droits fondamentaux par les personnes en situation de handicap et à leur participation à la vie sociale dans des conditions d'égalité. Or, le Défenseur des droits déplore le retard important de la France en la matière voire une remise en cause de certaines avancées prévues par la loi de 2005. À ce jour, l'accessibilité est encore loin d'être effective dans la plupart des domaines (cadre bâti, transports, numérique). Les objectifs et les échéances fixés par les lois successives (1975 et 2005) ne sont toujours pas respectés. Plus encore, la France n'a pas intégré le principe de conception universelle et continue donc aujourd'hui de produire des biens et services non accessibles aux personnes en situation de handicap, ayant pour effet de limiter leur autonomie.

a. Les établissements recevant du public (ERP)

La loi de 2005 avait prévu que, sauf dérogations exceptionnelles, l'ensemble des établissements recevant du public (ERP) existants devaient être rendus accessibles au plus tard en 2015. Constatant l'impossibilité de tenir cette échéance, le Gouvernement a décidé en 2015, de leur accorder un délai supplémentaire sous condition de s'engager dans un agenda d'accessibilité programmée (Ad'AP). L'année 2024 a marqué la fin de la mise en œuvre des 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. Le bilan reste ainsi préoccupant faute notamment de contrôle et de sanction¹³.

En conséquence, 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 Conférence Nationale du Handicap en 2023.

b. Les transports

La loi de 2005 avait institué une obligation de mise en accessibilité des transports collectifs dans un délai de 10 ans – délai prolongé en 2015 (de 3 à 9 ans selon le type de transport). Si l'accessibilité des transports a progressé, elle est loin d'être effective sur l'ensemble des réseaux existants. De plus, depuis 2015, l'obligation d'accessibilité des infrastructures de transport est remplie par l'aménagement des seuls points d'arrêt considérés comme « prioritaires », les autres n'étant plus tenus d'être rendus accessibles, ce qui constitue un

¹³ Par exemple, dans une affaire mettant en cause le défaut d'accessibilité d'une école primaire, le Défenseur des droits a pu constater que la commune concernée, qui n'avait pas respecté ses obligations en matière de dépôt d'Ad'AP, n'avait fait l'objet d'aucun contrôle, ni *a fortiori* d'aucune sanction par les services de la préfecture (Décision n° 2019-102 du 22 mai 2019).

véritable recul par rapport à la loi de 2005¹⁴. Dans sa décision du 17 avril 2023, le Comité européen des droits sociaux considère que cette situation constitue une violation de l'article 15§3 de la Charte sociale européenne.

En conséquence, le Défenseur des droits recommande d'inscrire dans la loi l'obligation d'accessibilité de l'ensemble des points d'arrêt du réseau de transport en prévoyant une programmation de leur mise en accessibilité de manière à garantir, à terme, l'accessibilité de la totalité de la chaîne de déplacement¹⁵.

c. La voirie

En contradiction avec le principe d'accessibilité de la chaîne de déplacement, les prescriptions en matière d'accessibilité de la voirie ne s'appliquent que dans le cas de réalisation de voies nouvelles, d'aménagements ou de réalisation de travaux. En outre, seules les communes de plus de 1 000 habitants sont tenues d'élaborer un plan de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics (PAVE). Or, 54 % des communes de France métropolitaine comptent moins de 500 habitants.

En conséquence, le Défenseur des droits recommande d'inscrire, dans la loi, une obligation générale de mise en accessibilité de la voirie publique ou privée ouverte à la circulation publique.

d. Le logement

Le Défenseur des droits observe de nombreux freins à l'autonomie et à l'inclusion des personnes en situation de handicap ou en perte d'autonomie liés, notamment, dans le parc privé, aux refus récurrents des copropriétaires de réaliser les travaux nécessaires à la mise en accessibilité des bâtiments d'habitation et ce, même lorsque les travaux ouvrent droit à une aide financière.

En matière de droit au logement (DALO), la loi du 21 février 2022 (dite loi « 3DS ») a reconnu l'urgence et le caractère prioritaire d'un habitat adapté pour les personnes en situation de handicap¹⁶. Pourtant, dans le logement social, les délais d'attribution sont plus longs pour les personnes en situation de handicap du fait de l'insuffisance de l'offre de logements sociaux, qui plus est, accessibles.

En effet, selon le Défenseur des droits, le parc de logements accessibles est insuffisant et l'offre très en deçà des besoins des personnes en situation de handicap et ce, alors même que les besoins sont appelés à s'accroître avec le vieillissement de la population¹⁷. Ces difficultés ont été renforcées, concernant l'accessibilité des logements neufs, par la loi du 23

¹⁴ Voir les avis [15-10](#) du 18 mai 2015 et [15-16](#) du 19 juin 2015 du Défenseur des droits.

¹⁵ Voir, Avis [19-05](#) du 25 février 2019 sur le projet de loi d'orientation des mobilités.

¹⁶ Le Haut Comité pour le droit au Logement a proposé de revoir certains critères administratifs concernant les recours possibles pour une personne logée dans un logement inadapté à son handicap : Rapport, *Préconisations de mise en œuvre. Nouveau critère de reconnaissance au titre du droit au logement opposable* : « logé dans un logement inadapté à son handicap », décembre 2022.

¹⁷ Voir, le 30^e rapport sur « L'état du mal-logement en France » de la Fondation pour le Logement des Défavorisés, 4 février 2025, qui consacre son premier chapitre au handicap et mal-logement.

novembre 2018, dite loi « ELAN », qui a remis en cause la règle du « tout accessible » en instituant un quota de 20 % de logements accessibles dès la conception, les autres logements devant simplement répondre à une condition d'évolutivité. De nombreuses associations de défense des personnes en situation de handicap, tout comme le Défenseur des droits¹⁸, ont dénoncé une violation des principes d'accessibilité et de conception universelle édictés par la CIDPH.

En conséquence, le Défenseur des droits recommande d'abroger l'article 64 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi « ELAN » en ce qu'il méconnaît les principes d'accessibilité et de conception universelle édictés par la Convention.

e. Les lieux de travail

Faute de décret d'application, l'obligation d'accessibilité des lieux de travail inscrite dans la loi du 11 février 2005 n'est toujours pas effective.

En conséquence, le Défenseur des droits recommande de prendre sans plus tarder les textes réglementaires d'application de la loi de 2005 en matière d'accessibilité des lieux de travail.

f. Les systèmes d'information et de communication

La dématérialisation des services publics constitue un levier d'accès aux droits mais également un obstacle majeur dès lors que l'accessibilité des systèmes d'information et de communication n'est pas pleinement assurée et ce, dans un contexte de dématérialisation « à marche forcée » des démarches administratives engagée par le Gouvernement.

L'article 47 de la loi du 11 février 2005 introduit une obligation d'accessibilité des services de communication au public en ligne des « organismes du secteur public » ainsi qu'aux entreprises dont le chiffre d'affaires excède 250 millions d'euros. Cette obligation n'est toutefois pas toujours respectée.

Le Défenseur des droits avait fait le constat que le dispositif, essentiellement fondé sur l'auto-évaluation, restait peu contraignant, tant en matière d'obligations que de réalisations et de sanctions¹⁹. L'Institution recommandait notamment l'instauration d'un véritable dispositif de contrôle de conformité de ces sites aux règles d'accessibilité, assorti de sanctions dissuasives, afin de garantir un accès effectif aux droits.

¹⁸ Voir, Avis [18-13](#) du 11 mai 2018 relatif au projet de loi portant sur l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique ; Avis [18-18](#) du 28 juin 2018 relatif au projet de loi n° 567 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

¹⁹ L'Institution regrettait, dans son [Rapport Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics](#) (janvier 2019), que l'État français ait fait le choix de n'opérer, par la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 (art. 80), qu'une transposition *a minima* de la directive européenne du 26 octobre 2018 fixant les conditions minimales d'accessibilité que doivent remplir ces services. Dans son nouveau [rapport de suivi](#) de février 2022, l'Institution relevait que seules 40 % des démarches administratives en ligne étaient accessibles aux personnes en situation de handicap début 2022 (contre 12 % en 2019). D'après [l'Observatoire de la qualité des démarches en ligne](#), service de la direction interministérielle du numérique (DINUM), la proportion de « démarches phares » sur les sites de l'État pleinement accessibles est encore plus faible : seules 76 sur 250 le sont totalement en juillet 2022.

Le Défenseur des droits salue les mesures prises par l'ordonnance n° 2023-859 du 6 septembre 2023, qui introduit de nouvelles obligations répondant aux recommandations de l'Institution. L'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM) a été désignée comme autorité compétente pour identifier et constater les manquements et émettre, le cas échéant, des sanctions. En outre, le manquement aux exigences d'accessibilité est désormais passible de sanctions, dont le montant maximal est fixé à 50 000 euros. De plus, si un manquement sanctionné persiste plus de six mois après le prononcé de la sanction initiale, une nouvelle sanction peut être infligée (au lieu d'un an auparavant)²⁰.

Dans ce contexte et afin de garantir aux personnes en situation de handicap un accès effectif à leurs droits, le Défenseur recommande notamment de :

- Rendre effective l'accessibilité des sites internet, publics et privés, et faire en sorte que l'ARCOM dispose de moyens suffisants pour exercer ses compétences en matière de contrôle et de sanction ;
- Introduire, dans la formation initiale et continue des professionnels du numérique, une formation à l'accessibilité numérique ;
- Faire en sorte que des mesures appropriées soient systématiquement envisagées afin de permettre aux personnes en situation de handicap d'accéder à leurs droits et prendre, à cet effet, les dispositions nécessaires pour préserver plusieurs modalités d'accès aux services publics pour qu'aucune démarche administrative ne soit accessible uniquement par voie dématérialisée.

Par ailleurs, le cadre légal et réglementaire existant reconnaît un droit d'accès aux services de relais téléphoniques des utilisateurs sourds, malentendants, aveugles et aphasiques et définit les modalités à mettre en place pour en garantir l'accessibilité. Ce droit prévu depuis le 8 octobre 2018 n'est toutefois toujours pas effectif²¹.

3. Renforcer la protection juridique des personnes en situation de handicap contre les discriminations

Le droit de la non-discrimination protège les personnes en situation de handicap mais interdit également la discrimination par association. La jurisprudence européenne considère en effet qu'une situation de discrimination en raison du handicap est caractérisée lorsqu'une personne, qui n'est pas atteinte de handicap, subit une différence de traitement en raison de son lien avec la personne handicapée²² (le parent d'un enfant en situation de handicap par exemple).

²⁰ Pour rappel, auparavant, seuls les manquements à l'une des obligations complémentaires (déclaration d'accessibilité, schéma pluriannuel de mise en accessibilité, mention du niveau d'accessibilité sur la page d'accueil, etc.) donnaient lieu à sanction (25 000 euros maximum).

²¹ [L'ordonnance du 6 septembre 2023 relative à l'accessibilité des personnes sourdes, malentendantes, aveugles et aphasiques aux services téléphoniques](#) prévoyait la mise en place d'une « solution d'accessibilité téléphonique universelle » à l'horizon 2024.

²² CJCE, 17 juillet 2008, *Coleman*, Aff. C-303-06.

a. Inscrire l'obligation d'aménagement raisonnable en matière de handicap dans la définition de la discrimination

Obligation d'aménagement raisonnable et obligation d'accessibilité

Pour reprendre la définition de la CIDPH, « on entend par 'aménagement raisonnable' les modifications et ajustements nécessaires et appropriés n'imposant pas de charge disproportionnée ou induite apportés, en fonction des besoins, pour assurer aux personnes en situation de handicap, dans une situation donnée, la jouissance ou l'exercice, sur la base de l'égalité avec les autres, de tous les droits de l'Homme et de toutes les libertés fondamentales »²³.

Les obligations relatives à l'accessibilité ne doivent pas être confondues avec celles relatives à l'obligation d'aménagement raisonnable.

L'obligation d'accessibilité doit être intégrée dans les systèmes et les procédures sans prendre en considération le fait qu'une personne en situation de handicap en particulier a, par exemple, besoin d'avoir accès à un bâtiment, un service ou un produit, sur la base de l'égalité avec les autres. L'obligation d'accessibilité est un devoir anticipatif et systémique.

L'obligation de procéder à des aménagements raisonnables doit être respectée dès le moment où une personne en situation de handicap doit accéder à des situations ou des environnements non accessibles.

Les obligations relatives à l'accessibilité doivent être mises en œuvre progressivement mais sans condition. Les obligations relatives à l'aménagement raisonnable, en revanche, sont individualisées, s'appliquent immédiatement à tous les droits et peuvent être limitées en cas de charge disproportionnée. Parce que la réalisation progressive de l'accessibilité dans l'environnement bâti, les transports publics et les services d'information et de communication peut prendre du temps, l'aménagement raisonnable peut être utilisé comme moyen d'assurer l'accès à une personne dans l'intervalle, puisqu'il s'agit d'une obligation immédiate²⁴.

Le refus d'aménagement raisonnable : une forme de discrimination fondée sur le handicap

Selon l'article 2 de la CIDPH, la discrimination fondée sur le handicap comprend toutes les formes de discrimination, y compris « le refus d'aménagement raisonnable ». Le Défenseur des droits, comme le CRPD²⁵, rappelle que les aménagements raisonnables font partie intégrante du devoir d'application immédiate de non-discrimination.

²³ Article 2 CIDPH.

²⁴ Observation générale n° 6 (2018) sur l'égalité et la non-discrimination – CRPD 26 avril 2018.

²⁵ *Ibid.*

Le Défenseur des droits constate régulièrement que l'obligation, pourtant essentielle pour garantir l'effectivité des droits, souffre d'un déficit d'appropriation par les acteurs chargés de la mettre en œuvre.

En matière d'emploi, premier domaine de saisine du Défenseur des droits s'agissant des discriminations fondées sur le handicap, l'obligation d'aménagement raisonnable est reconnue par la législation nationale²⁶. Ainsi, depuis 2005, tous les employeurs, privés et publics, sont tenus, quel que soit leur effectif, à une obligation « d'aménagement raisonnable » à l'égard des travailleurs en situation de handicap²⁷. Au travers des réclamations reçues, l'Institution constate, toutefois, que cette obligation n'est pas respectée, y compris dans la fonction publique²⁸. Ceci entrave considérablement l'accès à l'emploi mais également les évolutions de carrière des personnes en situation de handicap²⁹.

Si l'obligation d'aménagement raisonnable est bien reconnue par la législation nationale, en matière de travail et d'emploi, elle n'est pas *expressément* étendue aux autres domaines. Elle est toutefois, comme le principe de non-discrimination auquel elle est attachée, d'application immédiate et s'applique, de ce fait, à tous les domaines (éducation, accès aux biens et aux services, etc.). Ainsi, le Défenseur des droits a adopté plusieurs décisions rappelant l'application du principe d'aménagement raisonnable en matière d'éducation et d'accès aux loisirs des enfants en situation de handicap. De la même façon, la jurisprudence a également confirmé l'application de l'obligation d'aménagement raisonnable dans divers domaines.

Toutefois, pour une meilleure application du droit, le Défenseur des droits recommande, conformément aux recommandations du CRPD, d'inscrire expressément, dans la définition de la discrimination prévue à l'article 1^{er} de la loi du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations, l'obligation d'aménagement raisonnable en matière de handicap de manière à ce qu'elle soit étendue sans ambiguïté à tous les domaines couverts par la Convention.

b. Les maltraitances à l'égard des personnes en situation de handicap ou en perte d'autonomie : une forme de discrimination

Le Défenseur des droits rappelle que même si la vieillesse n'est pas synonyme de handicap, il n'en reste pas moins que les personnes âgées en situation de perte d'autonomie répondent

²⁶ Loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, articles 24 et 31), par transposition de la directive 2000/78 du 27 novembre 2000 ; art. L. 5213-6 du code du travail ; art. L. 131-8 du code général de la fonction publique.

²⁷ Tout employeur est légalement tenu de prendre, en fonction des besoins dans une situation concrète, les mesures appropriées pour permettre aux travailleurs en situation de handicap, d'accéder à un emploi ou de conserver un emploi correspondant à leur qualification, de l'exercer ou d'y progresser ou pour qu'une formation adaptée à leurs besoins leur soit dispensée. Le refus de l'employeur de prendre de telles mesures est constitutif d'une discrimination, sauf s'il démontre qu'elles constituent, pour lui, une charge disproportionnée.

²⁸ Voir à cet égard, la Contribution du Défenseur des droits dans DGAFF, Rapport relatif à la lutte contre les discriminations et la prise en compte de la diversité de la société française dans la fonction publique, 2021. Voir également par ex. [Décision-cadre n° 2020-026](#) relative aux difficultés rencontrées par les personnes sourdes et malentendantes en matière d'emploi public.

²⁹ Afin d'informer et sensibiliser les employeurs et plus largement les acteurs de l'insertion professionnelle, le Défenseur des droits a publié un [Guide sur l'aménagement raisonnable dans l'emploi](#).

à la définition du handicap de la CIDPH et peuvent donc se prévaloir de la protection offerte par la Convention³⁰.

Les actes de maltraitance commis à l'égard de personnes en perte d'autonomie accueillies en EPHAD sont constitutifs d'une discrimination. Ils ont pour effet de porter atteinte à leur dignité ou de créer à leur égard un environnement hostile, dégradant et humiliant au sens de l'article 1^{er} alinéa 3 de la loi du 27 mai 2008³¹.

Ainsi, afin de lutter contre ces formes de discrimination, le Défenseur des droits a recommandé, dans son dernier rapport sur la mise en œuvre de la CIDPH, l'adoption d'une définition claire de la maltraitance. Le nouvel article L. 119-1 du code de l'action sociale et des familles introduit par la loi du 7 février 2022 y répond³².

Toutefois, la nécessité, évoquée dans ce rapport, de « *rendre plus efficaces les contrôles des établissements et services médico-sociaux par les autorités compétentes* » reste d'actualité, tout comme celle de simplifier les procédures de signalement des maltraitances et assurer une réelle protection des auteurs de signalement. Le comité interministériel du handicap du 20 septembre 2023 a prévu « *le lancement d'une nouvelle vague de contrôles des établissements et services médico-sociaux, pour s'assurer du respect des droits fondamentaux des personnes accompagnées et de l'application des recommandations des bonnes pratiques* »³³, mais n'annonce aucune mesure pour remédier à la pénurie de personnel, cette pénurie étant la source majeure des maltraitances.

c. Ouvrir l'action de groupe

La loi du 18 novembre 2016 a permis la création de l'action de groupe en matière de discrimination devant les tribunaux civils et administratifs³⁴. Le Défenseur des droits a émis plusieurs recommandations sur ce recours collectif qui a pour principal enjeu de permettre l'analyse et la sanction par le juge, de discriminations difficilement identifiables à l'échelle individuelle et de créer une menace crédible invitant les organisations à se saisir des discriminations collectives et à corriger leurs pratiques³⁵.

L'action de groupe en matière de discrimination est ouverte aux associations intervenant dans le domaine du handicap. Toutefois, en matière d'emploi, cette possibilité d'action des associations est limitée aux discriminations dans l'accès à l'emploi. Cette situation est

³⁰ [Rapport](#), Les droits fondamentaux des personnes âgées accueillies en EHPAD (2021).

³¹ Voir, [Décision n° 2019-318 du 30 décembre 2019](#).

³² « La maltraitance [au sens du présent code] vise toute personne en situation de vulnérabilité lorsqu'un geste, une parole, une action ou un défaut d'action compromet ou porte atteinte à son développement, à ses droits, à ses besoins fondamentaux ou à sa santé et que cette atteinte intervient dans une relation de confiance, de dépendance, de soin ou d'accompagnement. Les situations de maltraitance peuvent être ponctuelles ou durables, intentionnelles ou non. Leur origine peut être individuelle, collective ou institutionnelle. Les violences et les négligences peuvent revêtir des formes multiples et associées au sein de ces situations. ».

³³ Comité interministériel du handicap du 20 septembre 2023. [Dossier de presse](#), p. 22.

³⁴ Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle.

³⁵ Sur l'action de groupe et, en particulier, l'élargissement du pouvoir d'agir, voir Défenseur des droits, [Fiche 3 Assurer une réelle portée à l'action de groupe](#), p. 2.

particulièrement regrettable dans la mesure où l'emploi est le premier domaine dans lequel s'exerce les discriminations fondées sur le handicap et que l'essentiel des discriminations en matière d'emploi concernent l'évolution de carrière ainsi que le maintien dans l'emploi.

Le Défenseur des droits recommande donc d'ouvrir l'action de groupe aux associations mais également à tout regroupement de victimes constitué pour les besoins de la cause dans tous les domaines visés par la loi sans exception.

4. Renforcer les politiques de lutte contre les discriminations pour rendre les droits effectifs

a. Lutter contre les discriminations dans l'emploi

En 2023, sur les 1 407 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.

Plusieurs facteurs contribuent à alimenter les 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. Le Défenseur des droits tient ainsi à rappeler que si **l'obligation d'emploi des travailleurs en situation de handicap** (OETH) a permis de favoriser l'insertion professionnelle des travailleurs en situation de handicap, elle ne suffit pas à garantir l'égalité de traitement et la non-discrimination des personnes en situation de handicap en matière d'accès à l'emploi, d'emploi, de formation professionnelle et de travail.

Le 16^e baromètre du Défenseur des droits sur la perception des discriminations dans l'emploi a été consacré aux discriminations envers les personnes atteintes de maladie chronique. L'enquête montre qu'environ une personne sur six atteintes de maladie chronique (13 %) a été confrontée dans le cadre de l'emploi à une discrimination ou un harcèlement discriminatoire en raison de son état de santé ou de son handicap.

Les difficultés récurrentes rencontrées par les personnes en situation de handicap qui saisissent le Défenseur des droits concernent l'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), l'affectation sur un emploi non adapté, sans tenir compte des contraintes de la personne en situation de handicap (éloignement de son domicile, de l'accès aux soins nécessités par son handicap) ou, à l'inverse, le refus d'affectation sur un poste alors que la personne en situation de handicap a les compétences requises, au motif que les locaux ne sont pas accessibles. Elles concernent également le 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) ainsi que le

harcèlement discriminatoire en cas de survenance d'un handicap en cours d'emploi ou d'une aggravation d'un handicap préexistant à la suite d'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 raisonnable.

En conséquence, le Défenseur des droits recommande notamment de :

- Identifier les bonnes pratiques, respectueuses des droits fondamentaux des personnes en situation de handicap, et valoriser ces pratiques auprès des employeurs et autres acteurs de l'insertion professionnelle ;
- Développer des actions d'information et de sensibilisation sur l'obligation d'aménagement raisonnable, à destination des acteurs impliqués dans l'emploi des personnes en situation de handicap.

b. Lutter contre les discriminations à l'école : la scolarisation des enfants en situation de handicap

Le Défenseur des droits constate que les enfants en situation de handicap peinent encore à accéder pleinement à leurs droits³⁶. En 2023, sur les 1 407 réclamations adressées au Défenseur des droits en matière de discrimination, 19 % concernent l'éducation et la formation et 15 % des 3 910 saisines relatives aux droits de l'enfant concernaient le handicap. La très grande majorité concernent la scolarité des enfants en situation de handicap.

Depuis 2005, une véritable impulsion a été donnée à la scolarisation des enfants en situation de handicap en milieu ordinaire. Pour autant, ce bilan ne suffit pas à effacer les difficultés persistantes rencontrées par les élèves en situation de handicap pour accomplir leur scolarité.

L'inclusion scolaire

Dans son rapport sur [L'accompagnement humain des élèves en situation de handicap](#), publié en août 2022, le Défenseur des droits constate que 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 en situation de handicap scolarisés à l'école ordinaire. L'une des conséquences de cette situation est 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. Les difficultés perdurent en dépit de la création de nouveaux postes d'AESH : beaucoup d'enfants dont le handicap justifie qu'ils soient accompagnés se retrouvent sans ou avec un accompagnement inadapté.

Le Défenseur des droits relève l'existence de nombreux freins à l'inclusion scolaire dans la manière dont l'école est pensée, comme l'inadaptation des locaux, du matériel, des supports pédagogiques, la manière dont l'enseignant transmet son savoir, l'importance des effectifs

³⁶ Voir, entre autres, [Rapport, Le droit des enfants aux loisirs, au sport et à la culture, 2023](#) ; [Rapport, Handicap et protection de l'enfance : des droits pour des enfants invisibles, 2015](#) ; [Rapport, Prendre en compte la parole de l'enfant : un droit pour l'enfant, un devoir pour l'adulte, 2020](#).

par classe ou 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 enfants³⁷.

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

L'accès aux activités périscolaires

Le temps périscolaire s'inscrit dans la continuité du temps scolaire et fait partie intégrante du droit à l'éducation. Ne pas permettre à l'enfant en situation de handicap d'être accueilli sur les temps périscolaires constitue une atteinte à son droit fondamental à l'éducation et à la scolarisation.

La loi du 27 mai 2024³⁸, 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 son avis [24-03](#) sur la proposition de loi relative à la prise en charge des AESH sur le temps méridien, le Défenseur des droits avait néanmoins 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.

Depuis que la loi a été adoptée, certaines des difficultés soulevées par l'Institution demeurent 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, ainsi que 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'État sur la nécessité d'un tel accompagnement.

En conséquence, la Défenseure des droits recommande de poursuivre les efforts déployés en faveur d'une école pleinement inclusive et, dans cet objectif, notamment de :

³⁷ Le Défenseur des droits souligne également les difficultés récurrentes rencontrées dans l'aménagement des examens et des contrôles continus ; 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 ; 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.

³⁸ [Loi n° 2024-475 du 27 mai 2024 visant la prise en charge par l'État de l'accompagnement humain des élèves en situation de handicap durant le temps de pause méridienne.](#)

- Mieux former les enseignants, les accompagnants, les autorités en charge de l'organisation des examens et autres acteurs de l'éducation, notamment les médecins chargés d'apprécier les aménagements de la scolarité et des examens ;
- Renforcer l'accompagnement et le soutien des enseignants et des acteurs du médico-social et développer les dispositifs d'appui à la scolarisation de manière à assurer une meilleure couverture territoriale ;
- Garantir des aménagements effectifs de la scolarité, adaptés aux besoins de chaque élève en situation de handicap ;
- Prendre les mesures appropriées afin de permettre aux enfants en situation de handicap d'avoir accès à un accompagnement adapté à leurs besoins.

c. Agir sur les entraves au droit à l'autonomie des personnes en situation de handicap

La loi du 11 février 2005 a institué, pour toute personne en situation de handicap, un droit à compensation des conséquences de son handicap, quels que soient l'origine et la nature de sa déficience, son âge ou son mode de vie.

Barrière de l'âge

L'article 13 de la loi du 11 février 2005 avait prévu, dans un délai de 5 ans, soit au plus tard en 2010, de fusionner les différents régimes de compensation existants afin d'apporter une réponse identique aux personnes en situation de handicap, quel que soit leur âge³⁹. Pourtant, il existe toujours, à situation de handicap comparable, une différence de traitement en matière de compensation du handicap entre les personnes selon l'âge auquel survient le handicap, avant ou après 60 ans. Les droits accordés aux personnes dont le handicap survient après 60 ans étant globalement moins favorables.

La création de la cinquième branche de sécurité sociale dédiée au soutien à l'autonomie constitue une avancée réelle dans le sens d'un décloisonnement des politiques publiques du handicap et de la perte d'autonomie liée au grand âge. Mais elle souffre aujourd'hui d'un manque d'ambition et de moyens suffisants pour répondre aux besoins des publics concernés.

Prestation de compensation du handicap (PCH)

La prestation de compensation du handicap (PCH), accordée aux personnes dont le handicap survient avant 60 ans, présente également de nombreuses limites et ne permet pas de répondre aux besoins réels.

La « PCH parentalité », instituée en janvier 2021, est réservée aux seuls bénéficiaires de l'aide humaine, et exclut de fait de nombreux parents handicapés aujourd'hui non éligibles à

³⁹ Sur la nécessité de mettre en place une politique de l'autonomie sans barrière d'âge, voir [l'avis 24-02](#) du Défenseur des droits.

cette prestation. De plus, elle repose sur une logique de forfait qui ne tient pas compte des besoins réels des parents.

Les nouvelles dispositions de la « PCH aide humaine » pour les personnes avec un handicap psychique et mental prévues par l'évolution de la réglementation en 2002, peinent, selon les associations, à être mises en œuvre par les MDPH, ce qui a pour effet de compromettre leur maintien à domicile.

Enfin, les tarifs de l'aide technique paraissent insuffisants pour couvrir les coûts d'acquisition des matériels, laissant un reste à charge trop important pour les bénéficiaires.

Transformation de l'offre médico-sociale

Le Défenseur des droits salue la stratégie de transformation de l'offre médico-sociale dans le sens de l'individualisation des réponses et d'une approche inclusive. Elle considère néanmoins qu'une vigilance s'impose pour que cette nécessaire évolution ne se fasse pas au détriment des plus vulnérables et que des moyens suffisants et des réponses adaptées soient prévus pour répondre aux besoins de toutes les personnes quel que soit leur handicap.

Dans son rapport parallèle sur la mise en œuvre de la CIDPH, le Défenseur des droits recommande ainsi de :

- Réformer le système des prestations accordées au titre de la compensation du handicap afin d'apporter une réponse appropriée aux besoins de chaque personne, quels que soient son handicap et l'âge auquel il survient ;
- Remédier aux inégalités en matière de compensation du handicap en renforçant le pilotage national des politiques relatives au handicap et à l'autonomie.