

Paris, le 2 avril 2025

Contribution de Madame Claire Hédon, Défenseure des droits

à la mission d'évaluation de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées

Mme Christine LE NABOUR et M. Sébastien PEYTAVIE, rapporteurs

I. Regard global sur les politiques du handicap en France

Le Défenseur des droits a, à de nombreuses reprises, affirmé que les droits fondamentaux des personnes en situation de handicap n'étaient pas pleinement garantis en France. Quels sont les principaux domaines concernés par les violations et les inégalités constatées ?

Ce constat concerne tous les droits fondamentaux : l'éducation, l'emploi, le logement, l'accès aux services, l'accès à la justice, la santé, l'accès à la culture et aux loisirs, la participation à la vie publique, etc.

La question du handicap traverse l'ensemble des champs de compétence du Défenseur des droits : discrimination, droit des enfants, droit des usagers de service public (protection sociale, CAF...) déontologie des forces de sécurité, lanceurs d'alerte.

Dans le domaine des discriminations, le handicap reste le premier critère dans les réclamations adressées au Défenseur des Droits.

- En 2024, sur les 1250 réclamations relatives aux discriminations fondées sur le handicap adressées au Défenseur des droits, 45% concernent l'emploi (21% l'emploi privé ; 24% 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.

Le deuxième domaine est celui du droit à l'éducation, et en particulier la scolarisation des élèves en situation de handicap :

- En 2024, 17% des 1250 réclamations en matière de discrimination concernent l'éducation et la formation. Et 15% des 3073 réclamations relatives aux droits de l'enfant concernent des enfants en situation de handicap. La très grande majorité d'entre elles concernent la scolarité.

Viennent ensuite, les réclamations relatives aux discriminations dans les domaines de l'accès aux services (13% services privés ; 8% services publics) et du logement (7%).

Enfin, 9% des 17 285 réclamations reçues dans le domaine des services publics en matière de protection sociale et sécurité sociale concernaient le handicap.

Quels progrès ont été réalisés depuis 2005 en matière de lutte contre les inégalités liées au handicap ? La ratification de la CIDPH en 2010 a-t-elle permis d'accélérer les avancées en la matière ? À l'inverse, quelles sont les principales lacunes en matière d'effectivité des droits des personnes en situation de handicap, et en quoi découlent-elles du manque de prise en considération de l'approche fondée sur les droits préconisée par la CIDPH ?

Nous constatons, dans de trop nombreux domaines, un « grand écart » entre les ambitions affichées par la loi de 2005 et l'effectivité de leur mise en œuvre. Cela conduit à des situations de ruptures de droits très concrètes et graves pour les personnes en situation de handicap, dans l'accès à l'éducation, aux services publics, à l'emploi, aux loisirs, aux transports...

Si la scolarisation des enfants handicapés a par exemple progressé ces dernières années, avec une réelle impulsion qui a été donnée à l'école dite inclusive¹, 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 effet, bien que 520 000 élèves en situation de handicap soient désormais scolarisés, la durée effective de leur scolarisation reste inconnue. Pour certains d'entre eux, cela ne représente que quelques heures par semaine. C'est pourquoi la Défenseure des droits appelle le ministère de l'Éducation nationale à évaluer précisément le nombre d'heures de scolarisation de ces élèves.

Plus largement, on observe que la législation nationale n'est pas à la hauteur des engagements internationaux et notamment de l'approche par les droits, induite par la CIDPH.

Il existe aujourd'hui de nombreux freins à l'autonomie et à l'inclusion des personnes handicapées.

Ils sont liés, d'une part, à l'absence d'accessibilité universelle et, d'autre part, à des réponses en matière de compensation insuffisantes ou inadaptées, 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 familles.

¹ A la rentrée 2024, 490 000 élèves en situation de handicap étaient scolarisés en milieu ordinaire (contre environ 120 000 en 2005).

Observations du Défenseur des droits devant le Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe²

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

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.

Par une décision du 19 octobre 2022, rendue publique le 17 avril 2023, le CEDS conclut à l'unanimité à la violation par la France de plusieurs articles de la Charte sociale européenne.

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

Exemple :

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 handicap complexe, 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.

² [Décision 2021-078 du 26 mars 2021](#)

Dans le rapport parallèle adressé à l'Organisation des Nations Unies en 2021, le Défenseur des droits a relevé des inégalités persistantes dans l'accès aux droits pour les personnes handicapées, résultant notamment de « l'enchevêtrement des dispositifs », de la « complexité des procédures », d'un « manque d'information des personnes handicapées », de la « variabilité de la lecture et de la mise en œuvre du droit selon les territoires et les instances concernées », de la « multiplicité des acteurs » et d'un « manque de coordination ». Pouvez-vous expliciter ces constats ?

Les réclamations adressées au Défenseur des droits permettent d'identifier de nombreuses situations donnant lieu à des ruptures de droits, par exemple :

- ⇒ A situation comparable, l'évaluation du handicap et les prestations accordées par les MDPH peuvent être différents : c'est notamment le cas lorsque la personne déménage et change de département ou lors du renouvellement des droits. On constate régulièrement, à situation inchangée, des baisses de taux d'incapacité (de 80 % à un taux compris entre 50% et 79%) sans motivation par la CDAPH avec des conséquences sur les droits, notamment à l'AAH.
- ⇒ L'accès aux droits est trop souvent guidé par des logiques financières et la présence au sein des CDAPH des financeurs peut conduire à une remise en cause des droits. C'est par exemple le cas des plans d'aide à la compensation revus à la baisse alors que la situation de la personne est inchangée.
- ⇒ En 2022, la réglementation a évolué avec pour ambition d'améliorer l'accès à la PCH aide humaine pour les personnes avec un handicap psychique et mental. Mais, selon les associations, ces nouvelles dispositions ne seraient pas appliquées par les MDPH, ce qui a pour effet de compromettre leur maintien à domicile.
- ⇒ Le Défenseur des droits a reçu plusieurs saisines d'aidants intervenant auprès d'adultes en situation de handicap qui, bien que remplissant les conditions d'ouverture du droit à l'assurance vieillesse obligatoire des aidants (AVA) n'en ont pas formulé la demande faute de connaître l'existence de ce dispositif.

Exemple : la réclamante, qui avait cessé de travailler à compter de l'année 2010 afin d'apporter aide et soutien à son époux, n'a été informée de l'existence de l'AVA et de la nécessité de saisir la MDPH qu'en 2019, année à compter de laquelle elle a donc été affiliée. Ne parvenant pas à obtenir que cette affiliation rétroagisse à la date à compter de laquelle elle en remplissait les conditions, elle a saisi le Défenseur des droits qui a constaté un problème d'information de la réclamante par la MDPH : lors de ses demandes de prestations déposées en 2012 et 2016, la réclamante n'avait pas été informée par le MDPH de l'existence de l'AVA et de la nécessité d'en faire la demande.

- ⇒ La loi du 27 mai 2024 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. 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 considéré que cela

constituait une avancée indéniable tout en soulignant 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 considérons 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. Dans les faits nos inquiétudes se confirment et l'application de la loi semble loin d'être effective.

Pourquoi l'absence de données statistiques précises sur le handicap est-elle problématique pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques ? Comment expliquer ce manque de données structurel ?

Le recueil de données fiables et actualisées permettant d'identifier les besoins et les situations rencontrées par les personnes handicapées constitue un enjeu majeur de la prévention et de la lutte contre les discriminations. Or, les informations statistiques et les études sur le handicap témoignent d'un manque de visibilité et de comparabilité des données produites au niveau national et *a fortiori* international sur les besoins et prises en charge des personnes handicapées dans leur diversité³.

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, en partie, au fait que les diverses sources de données disponibles n'adoptent pas une approche harmonisée de la notion de « handicap ».

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 de la maison

³ 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.

départementale des personnes handicapées (MDPH). Mais 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.

Le Défenseur des droits, qui a évoqué à plusieurs reprises les lacunes et les incohérences des dispositifs de statistiques existants⁴, recommande :

- d'harmoniser la notion de handicap prise en compte dans les différentes sources statistiques et collectes des données ;
- de garantir une plus grande homogénéité dans le recueil des données, en particulier en termes de périodicité des différentes études et statistiques, de manière à pouvoir comparer les données ;
- de 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 inter sectionnelle, et couvrant l'ensemble des politiques du handicap.

A cet égard, l'ajout d'une question complémentaire sur l'état de santé et la dépendance au sein du questionnaire individuel de recensement⁵, défendue par la Défenseure des droits et décidé 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 disponibles⁶.

Le Défenseur constate encore des carences inacceptables 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.

Dans son rapport sur l'inclusion scolaire publié en septembre 2024, la Cour des comptes partage également 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 tel ou tel dispositif sur la réussite scolaire et éducative des élèves.

⁴ Voir, notamment : [Décision-cadre n° 2017-257 du 26 septembre 2017](#).

⁵ 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.

⁶ A 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 : « Etes-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) ».

II. Droits, prestations sociales, prise en charge médico-sociale

Pourquoi le droit à compensation est-il jugé insuffisant pour répondre aux besoins des personnes handicapées ? Quelles seraient les pistes d'amélioration à considérer ? Pour quelles raisons l'allocation aux adultes handicapés (AAH) constitue-t-elle également une réponse insatisfaisante à la vulnérabilité renforcée des personnes handicapées face à la précarité ?

La loi du 11 février 2005 a institué, pour toute personne handicapée, 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 handicapées, quel que soit leur âge.

Or, il existe toujours aujourd'hui, 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.

Maison départementale des personnes handicapées (MDPH)

La maison départementale des personnes handicapées (MDPH) constitue un acteur central dans la mise en œuvre du droit à compensation. Or, le Défenseur des droits constate, outre des problèmes récurrents liés aux délais de traitement, des inégalités territoriales induites par la diversité des modes de fonctionnement des MDPH, ainsi qu'un défaut d'information et d'accompagnement des personnes en situation de handicap à l'origine de nombreuses ruptures de droits.

Prestation de compensation du handicap (PCH)

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

La PCH « aide humaine » :

- Seuls les « besoins essentiels de l'existence » (manger, faire sa toilette, s'habiller, ...) sont pris en charge au mépris des autres besoins nécessaires à la vie sociale ;

- Les tarifs de la PCH « aide humaine » sont insuffisants pour compenser le coût réel que représente le recours à un service ou à emploi direct.
- En 2022, la réglementation a évolué avec pour ambition d'améliorer l'accès à la PCH aide humaine pour les personnes avec un psychique et mental. Mais, selon les associations, ces nouvelles dispositions ne seraient pas appliquées par les MDPH, ce qui a pour effet de compromettre leur maintien à domicile.

La PCH « aide technique » :

- Les tarifs de la PCH « aide technique » sont insuffisants pour couvrir les coûts d'acquisition des matériels, d'où un reste à charge important pour les bénéficiaires

La PCH « parentalité » :

- Réservée aux seuls bénéficiaires de la « PCH aide humaine », elle exclut de fait de nombreux parents handicapés aujourd'hui non éligibles à cette prestation ;
- De plus, elle repose sur une logique de forfait qui ne tient pas compte de la réalité du handicap des parents, et donc de leurs besoins réels.

Allocation aux adultes handicapés (AAH)

La « déconjugalisation » de l'AAH a constitué une avancée majeure pour les personnes handicapées vivant en couple. Mais le niveau de l'AAH reste encore insuffisant (inférieur au seuil de pauvreté).

Pour les personnes atteintes d'une incapacité comprise entre 50% et 79%, la condition de « restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi » dite « d'employabilité » est appréciée par les CDAPH sans tenir compte de l'ensemble des contraintes de la personne handicapée (ex : les difficultés à trouver un emploi en raison de l'âge).

De plus, si le bénéficiaire de l'AAH accède à une activité professionnelle au-delà d'un mi-temps, il voit son droit à l'AAH supprimé au motif qu'il ne remplit plus les conditions « de restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi » et se trouvent de ce fait pénalisés dans sa démarche d'insertion professionnelle.

A cela s'ajoute que, la plupart du temps, les décisions de refus d'attribution de l'AAH par les CDAPH ne sont pas motivées de sorte que l'intéressé ne peut pas fonder son recours.

Quelle est la position du Défenseur des droits concernant la désinstitutionnalisation des personnes en situation de handicap ?

Dans le cadre de la réflexion sur la vie autonome des personnes handicapées, la « désinstitutionnalisation » émerge comme une question centrale et récurrente. Il est reproché à la France par les instances onusiennes de ne pas avoir engagé de politique de « désinstitutionnalisation ». À l'origine de ces questionnements, il semble y avoir des controverses autour de la notion de « désinstitutionnalisation » qui, par ailleurs, n'est ni définie, ni employée dans la CIDPH.

En effet, si les principes de dignité intrinsèque, d'autonomie individuelle, y compris la liberté de faire ses propres choix, et d'indépendance des personnes sont des principes généraux de la Convention, l'expression « désinstitutionnalisation », quant à elle, n'y figure pas⁷. Compte tenu du silence de la Convention, il semblerait nécessaire de s'accorder sur la signification de cette notion afin de réfléchir sur la mise en place d'une stratégie adaptée au contexte français.

Hormis la nécessaire fermeture des grandes institutions asilaires et la nécessaire mise en place de services de proximité, sur lesquelles tout le monde s'accorde, le contenu du concept de « désinstitutionnalisation » et de ses effets reste controversé : s'agit-il de fermer toute structure collective, tout établissement spécialisé ou de transformer leur mode de fonctionnement ?

Pour le Défenseur des droits il apparaît souhaitable d'éviter tout dogmatisme dans ce domaine. Il s'agit avant tout de réaffirmer, au nom de l'autodétermination, le droit pour chaque personne de choisir librement son mode et son lieu de vie. Elle ne doit pas être forcée de vivre dans une structure collective si elle ne le désire pas au seul motif que les dispositifs qui seraient nécessaires pour lui permettre de vivre dans un logement autonome font défaut.

A cet égard, le Défenseur des droits salue la stratégie de transformation de l'offre médico-sociale dans le sens de l'individualisation des réponses dans une approche inclusive. Mais 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.

Quels sont les effets des politiques publiques en faveur des personnes en situation de handicap sur les familles concernées ?

L'absence de réponse adaptée aux besoins des personnes handicapées est souvent lourde de conséquences pour les aidants. Une enquête, réalisée par la mission nationale « Accueils de loisirs et handicap » en 2018, révèle ainsi que 88% des parents sont impactés dans leur emploi faute de mode d'accueil adapté, parmi eux 81% des mères (contre 16% des pères) cessent toute activité, réduisent leur temps de travail ou changent d'orientation professionnelle. Par ailleurs, l'épuisement des aidants peut

⁷ Selon l'article 19 de la CIDPH « *Autonomie de vie et inclusion dans la société* » : Les États Parties à la présente Convention reconnaissent à toutes les personnes handicapées le droit de vivre dans la société, avec la même liberté de choix que les autres personnes, et prennent des mesures efficaces et appropriées pour faciliter aux personnes handicapées la pleine jouissance de ce droit ainsi que leur pleine intégration et participation à la société, notamment en veillant à ce que :

Les personnes handicapées aient la possibilité de choisir, sur la base de l'égalité avec les autres, leur lieu de résidence et où et avec qui elles vont vivre et qu'elles ne soient pas obligées de vivre dans un milieu de vie particulier ;

Les personnes handicapées aient accès à une gamme de services à domicile ou en établissement et autres services sociaux d'accompagnement, y compris l'aide personnelle nécessaire pour leur permettre de vivre dans la société et de s'y insérer et pour empêcher qu'elles ne soient isolées ou victimes de ségrégation (...).

parfois conduire à des actes de maltraitance involontaires envers les personnes aidées.

De même, dans son rapport de 2021 intitulé « Santé mentale des enfants : le droit au bien-être », la Défenseure des droits souligne que de nombreuses réclamations font état, de manière récurrente, de délais d'attente particulièrement longs — plusieurs mois, voire plusieurs années — pour accéder à un suivi en Centre médico-psycho-pédagogique (CMPP) ou en Institut médico-éducatif (IME). Face à cette pénurie de places, certains parents n'ont d'autre choix que de faire appel à des établissements situés en Belgique, où l'offre est plus accessible. De plus, si l'importance du rôle des aidants est aujourd'hui reconnue, il n'existe pas à proprement parler de véritable statut de l'aidant. Les droits des aidants se caractérisent par une multiplicité de dispositifs disparates et peu coordonnés, souvent mal connus des potentiels bénéficiaires (exemple de l'assurance vieillesse obligatoire), et restent globalement insuffisants pour répondre aux besoins. Ainsi, les droits en matière de compensation accordés à l'aidant diffèrent selon que la personne aidée est une personne âgée en perte d'autonomie ou une personne handicapée, enfant ou adulte. De même, les modalités d'aménagement des conditions et du temps de travail des aidants sont peu adaptées.

Exemple : Le Défenseur des droits a été saisi par la mère d'un enfant en situation de handicap, agent public, qui s'est vu refuser par son employeur la possibilité de maintenir en sa faveur un troisième jour de télétravail, jour supplémentaire qu'elle avait obtenu à titre dérogatoire, dans un premier temps, pour effectuer les soins requis par le handicap de sa fille. Son employeur n'a pas justifié cette décision par des considérations objectives liées, par exemple, au bon fonctionnement du service. En outre, la réclamante avait déjà exercé ses fonctions en télétravail à temps plein et sa manière de servir en télétravail avait donné entière satisfaction.

Les dispositifs de lutte contre les maltraitances sont-ils suffisants pour prévenir les violences en établissement ?

Parmi les recommandations émises par le Défenseur des droits pour prévenir les maltraitances en établissement :

- Rendre obligatoire une formation initiale et continue à la bientraitance et à la lutte contre la maltraitance à l'attention de tous les professionnels intervenant dans l'accompagnement et le soin des personnes en situation de vulnérabilité liée notamment à un handicap ou à une perte d'autonomie, y compris celles sous mesure de protection juridique ;
- Prendre des mesures appropriées pour protéger le résident en établissement médico-social de toutes représailles à son encontre à la suite d'une plainte de ses proches concernant des défaillances liées à sa prise en charge ;
- De rendre plus efficaces les contrôles des établissements et services médico-sociaux par les autorités compétentes ;
- De renforcer la pratique des contrôles conjoints – et de leur suivi – entre les différents corps d'inspection ;

- De compléter, autant que nécessaire, les contrôles sur pièces par des investigations approfondies sur place, et de manière inopinée, de façon à repérer les situations de maltraitance.

Des réponses précises à cette question figurent également dans notre [avis 24-02](#) sur la proposition de loi portant mesures pour bâtir la société du bien-vieillir en France.

III. Les Discriminations

Le handicap et l'état de santé constituent le premier motif de discrimination pour lequel il est saisi. Pour quelles raisons ? Quels sont les facteurs structurels auxquels des politiques publiques adaptées pourraient permettre de répondre ?

Les personnes handicapées restent encore aujourd'hui stigmatisées en raison d'une représentation stéréotypée, le plus souvent négative, du handicap. Ces préjugés alimentent, dans de nombreux domaines, des discriminations à l'égard des personnes handicapées.

Le handicap est en 2024 et depuis plusieurs années, le premier critère en termes de saisine sur les questions de discrimination, devant l'origine, l'état de santé ou encore le sexe. Les discriminations vécues par les personnes en situation de handicap se maintiennent ainsi à un niveau élevé sur le territoire national et l'expertise et la structuration institutionnelle forte des associations représentatives des personnes en situation de handicap en ce domaine est un atout majeur contre le non-recours.

L'emploi est le premier domaine dans lequel s'exercent les discriminations fondées sur le handicap. Ces discriminations n'existent pas seulement au moment de l'entrée dans l'emploi mais également dans le maintien dans l'emploi. Dans la plupart de ces situations, le Défenseur des droits constate un manquement de l'employeur à son obligation d'aménagement raisonnable, c'est-à-dire l'obligation de prendre, au cas par cas en fonction des besoins, les mesures appropriées pour permettre aux travailleurs handicapés 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.

En outre, les discriminations à raison du handicap sont peut-être plus visibles que ne le sont, par exemple, celles à raison de l'origine et s'avèrent de ce fait plus faciles à établir. Les preuves matérielles des refus en matière d'accès à un bien ou à un service et leur caractère discriminatoire sont généralement plus simples à produire et incitent à saisir le Défenseur des droits. Par contraste, les discriminations fondées sur l'origine sont moins faciles à identifier et à prouver.

Pouvez-vous préciser les formes de discrimination ainsi que les facteurs de vulnérabilité qui concernent spécifiquement les femmes en situation de handicap ?

Les discriminations fondées sur le handicap peuvent se cumuler avec des discriminations fondées sur d'autres critères. Les femmes handicapées, par exemple, sont susceptibles d'être exposées dans le champ de l'emploi à une double exclusion liée aux stéréotypes de genre et de handicap.

De fait, les femmes handicapées subissent un double plafond de verre qui limite leurs choix d'orientation professionnelle, leurs possibilités d'accès ou de retour à l'emploi et leur progression de carrière. Cette ségrégation est à la fois horizontale (type d'emploi) et verticale (niveau de responsabilité) et mobilise des discriminations protéiformes : refus de formation professionnelle, harcèlement moral ou sexuel, refus d'aménagement de poste...

Par ailleurs, le constat de l'invisibilité des femmes dans de nombreuses sphères de la société reste, hélas, d'actualité. Aussi, le Défenseur des droits recommande qu'elles soient davantage considérées dans les études, les politiques publiques et les plans en faveur de l'égalité professionnelle femmes hommes. A cet égard disposer de données statistiques spécifiques sur leur situation en vue d'adapter les dispositifs existants à leurs besoins doit être une priorité.

Pouvez-vous expliciter les évolutions législatives que vous préconisez pour faire évoluer la définition de la discrimination en droit français ?

Si la protection juridique des personnes handicapées contre les discriminations a 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.

En ratifiant la CIDPH, l'Etat s'est engagé à « adopter toutes mesures appropriées d'ordre législatif, administratif ou autre pour mettre en œuvre les droits reconnus dans la Convention » et à « prendre les mesures appropriées, y compris des mesures législatives, pour modifier, abroger ou abolir les lois, règlements, coutumes et pratiques qui sont sources de discrimination envers les personnes handicapées »

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 anti discrimination 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 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, le Défenseur des droits recommande de procéder à la nécessaire harmonisation de la législation nationale avec la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées.

IV. Enfance, école et enseignement supérieur

Le Défenseur des droits a, à plusieurs reprises, noté que malgré des avancées, de nombreux enfants handicapés restent sans solution adaptée. Quels sont les principaux freins à une scolarisation inclusive ?

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.

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 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 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.

V. Travail et formation professionnelle

Les obligations d'emploi instaurées dans le secteur privé et dans la fonction publique ont-elles, selon vous, porté leurs fruits ? Quels obstacles majeurs persistent en matière d'insertion professionnelle des personnes handicapées ?

Dans les politiques publiques, 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 suffisent pas à garantir l'égalité de traitement et la non-discrimination des personnes handicapées en matière d'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. 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) :

- une personne handicapée sur 2 (soit 50%) déclare avoir été discriminée dans l'emploi contre 31% pour les personnes non handicapées (source : [baromètre 2017 sur la perception des discriminations dans l'emploi](#)) ;
- 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 (source : [baromètre 2020 sur la perception des discriminations dans l'emploi](#)) ;

- plus de 4 personnes actives atteintes de maladies chroniques sur dix déclarent avoir vécu au moins une situation de discrimination ou de harcèlement discriminatoire, tous critères confondus, dans le cadre de sa recherche d'emploi ou de sa carrière, contre environ un cinquième du reste de la population, soit une fréquence 2 fois plus importante (source : [baromètre 2023 sur la perception des discriminations dans l'emploi](#)).

Plusieurs facteurs contribuent à alimenter ces discriminations, et en particulier, les préjugés sur le niveau de compétences des personnes en situation de handicap, leur capacité et leur aptitude à exercer un 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, etc.) ;
- 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 raisonnable⁸.

VI. Accessibilité

Quels constats le Défenseur des droits fait-il en ce qui concerne l'accessibilité ? Des progrès ont-ils été réalisés depuis le rapport parallèle de 2021 ?

L'accessibilité est une condition préalable essentielle à la jouissance effective des droits fondamentaux par les personnes handicapées et à leur participation à la vie sociale dans des conditions d'égalité. Or, le Défenseur des droits déplore le retard

⁸ 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

important en la matière voire une remise en cause de certaines avancées dans la loi de 2005.

A ce jour, l'accessibilité est encore loin d'être effective dans la plupart des domaines (cadre bâti, transports, numérique). Non seulement les objectifs et les échéances fixés par les lois successives (1975 et 2005) ne sont toujours pas respectés.

Plus encore, le principe de conception universelle n'étant toujours pas intégré, nous continuons aujourd'hui de produire nativement des biens et services non accessibles aux personnes handicapées, ayant pour effet de limiter leur autonomie.

Accessibilité des établissements recevant du public (ERP)

La loi du 11 février 2005 avait prévu que, sauf dérogation exceptionnelle, l'ensemble des ERP existants devaient être rendus accessibles au plus tard en 2015. Constatant l'impossibilité de respecter cette échéance, le gouvernement a décidé, en 2015, d'accorder un délai supplémentaire aux exploitants d'ERP, 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. Mais l'accessibilité des ERP n'est pas encore effective partout.

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 avril 2023.

En outre, il rappelle que l'impossibilité avérée de rendre une structure accessible ne justifie pas pour autant de refuser à une personne handicapée l'accès à un bien ou à un service, dès lors que des aménagements raisonnables peuvent être mis en place. Le refus de mettre en place de tels aménagements peut constituer une discrimination. Ces principes, largement méconnus, devraient être rappelés aux exploitants des ERP.

Accessibilité des 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 véritable recul par rapport à la loi de 2005 (qui prévoyaient la mise en accessibilité de l'ensemble des gares).

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.

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.

Accessibilité de 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.

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.

Le Défenseur des droits recommande d'inscrire dans la loi l'obligation pour les autorités compétentes de prévoir une programmation de la mise en accessibilité de la voirie.

Accessibilité des bâtiments d'habitation et des logements

L'autonomie des personnes handicapées et la possibilité pour elles de vivre à domicile se heurtent à l'insuffisance de l'offre de logements accessibles aggravée par la remise en cause, par la loi « ELAN » (loi du 23 novembre 2018) de la règle du « tout accessible » (prévue par la loi de 2005), avec l'introduction d'un quota de 20% de logements accessibles dès la conception, les autres logements devant simplement répondre à une condition d'évolutivité.

Le Défenseur des droits recommande l'abrogation de l'article 64 de la loi Elan.

Accessibilité des 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.

Le Défenseur des droits de prendre sans plus tarder les textes réglementaires d'application de la loi de 2005 en matière d'accessibilité des lieux de travail.

Accessibilité numérique

La dématérialisation des services publics constitue un levier d'accès aux droits pour les personnes handicapées. Mais elle peut également être un obstacle majeur à l'accès aux droits dès lors que l'accessibilité n'est pas pleinement assurée.

L'article 47 de la loi du 11 février 2005 a introduit une obligation d'accessibilité des services de communication au public en ligne des « organismes du secteur public ». Mais celle-ci n'est toujours pas effective.

A ce jour, très peu de sites ont réussi à franchir l'objectif des 50% d'accessibilité, considéré comme étant le niveau minimum pour utiliser ces services. Seuls 5% environ seraient aux normes de 100% d'accessibilité.

Dans notre [rapport Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics](#), publié en 2019, nous regrettions que le dispositif essentiellement fondé sur l'auto-évaluation soit peu contraignant, tant en termes d'obligations que de réalisation et de sanctions.

Par conséquent, nous saluons les mesures récentes prises par l'ordonnance n° 2023-859 du 6 septembre 2023 qui introduit de nouvelles obligations répondant aux recommandations du Défenseur des droits.

En effet, désormais, le manquement aux exigences d'accessibilité est également 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).

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).

De même, nous saluons la désignation de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM) comme autorité compétente pour identifier et constater les manquements et émettre, le cas échéant, des sanctions.

Le Défenseur des droits rappelle, en tout état de cause, la nécessité de maintenir/développer des accueils physiques en veillant à garantir l'accessibilité à tous les handicaps.

VII. Participation des personnes en situation de handicap à la vie publique

Pouvez-vous expliquer ce que préconise la CIDPH en matière de protection juridique des personnes handicapées et en quoi le droit français est trop restrictif en la matière ?

En septembre 2016, le Défenseur des droits a publié un rapport sur [La protection juridique des majeurs vulnérables en France](#), au regard des droits fondamentaux énoncés par la CIDPH.

Ce rapport rappelle que le paradigme « de la volonté et des préférences » de la personne doit remplacer celui « de l'intérêt supérieur ». Cela suppose de passer d'un système de décisions de substitution (type tutelle), qui prive la personne de sa capacité juridique, à un système de décisions accompagnées. Les mesures de protection doivent être proportionnées, adaptées à chaque situation, graduées, limitées dans le temps et contrôlées périodiquement.

Fin 2023, la France comptait 712 000 personnes majeures bénéficiant d'une mesure de tutelle ou de curatelle, soit 16 % de plus en 15 ans. Et plus de 100 000 mesures de protection juridique pour des personnes majeures ont été ouvertes en France, soit près

de 40 000 de plus en 15 ans. Cette hausse s'explique en partie par la création de l'habilitation familiale en 2015, devenue en 2023 la mesure la plus prononcée, avec 39 000 ouvertures⁹.

Les réclamations adressées au DDD montrent que les majeurs protégés restent confrontés à des difficultés dans leur vie quotidienne :

Exemple : Les majeurs protégés ne disposent pas tous des moyens de paiement classiques, comme des cartes de paiement ou des chèques, mais recourent majoritairement aux paiements en espèces, dans la mesure où la plupart du temps ils ne possèdent qu'une carte de retrait. Ils sont donc dans l'impossibilité d'accéder aux services accessibles uniquement via les terminaux en libre-service : terminaux de paiement, distributeurs automatiques de titres de transport, bornes d'enregistrement automatiques, etc. sans qu'aucune solution ne leur soit proposée en contrepartie.

Exemples : Le Défenseur des droits a été saisi 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 a présenté des observations en se fondant sur la CIDPH devant le tribunal judiciaire qui a considéré que la législation nationale était contraire à la Convention et décidé de l'écarter et d'accorder le droit à la C2S au majeur protégé.

La pleine participation des personnes en situation de handicap à la vie publique, qu'il s'agisse de voter ou d'être élu, est-elle aujourd'hui garantie ?

Au nombre des avancées, la pleine reconnaissance par la loi en 2019 du droit de vote pour les majeurs protégés. Et de réels progrès ont été réalisés en matière d'accessibilité au vote lors des dernières élections s'agissant de l'accessibilité des bureaux de vote ou de la campagne électorale.

Des améliorations restent néanmoins nécessaires pour garantir pleinement l'effectivité de ce droit notamment aux personnes accueillies en établissement social ou médico-social (ESMS) ou polyhandicapées.

Des obstacles persistent, par ailleurs, en ce qui concerne l'exercice d'un mandat électoral par les personnes handicapées, en particulier en raison de la compensation insuffisante des besoins spécifiques en matière de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique.

⁹ Luc Masson, « Près d'une personne sur dix bénéficie d'une mesure de protection juridique après 90 », *Etudes et statistiques*, n°197, 07 février 2024 : <https://www.justice.gouv.fr/documentation/etudes-et-statistiques/pres-dune-personne-dix-beneficie-dune-mesure-protection-juridique-apres-90>

Par ailleurs, s'agissant de la pleine participation des personnes en situation de handicap à la vie publique, la Défenseure des droits tient à insister sur le rôle majeur joué par les associations représentatives des personnes handicapées au regard de leur expertise, de leur rôle d'orientation auprès des personnes concernées et de leur engagement dans la mise en œuvre des réformes. Il est donc essentiel que ces dernières soient pleinement et étroitement associées, au côté des personnes en situation de handicap, à tous les travaux relatifs à l'évaluation et à l'élaboration des politiques publiques en matière de handicap.