

Paris, le 1^{er} mars 2018

Avis du Défenseur des droits n°18-06

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution de 1958 ;

Vu la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Auditionné le 19 février 2018 par M. Adrien Taquet, député des Hauts-de-Seine, et M. Jean-François Serres, membre du Conseil économique, social et environnemental, dans le cadre de la mission parlementaire « Égalité - Libérer les parcours de vie des personnes handicapées », visant à simplifier le parcours administratif des personnes en situation de handicap,

Émet l'avis ci-joint.

Le Défenseur des droits,

Jacques Toubon

La défense des droits des publics les plus vulnérables, dont les personnes en situation de handicap, est placée au cœur des différentes missions et actions du Défenseur des droits. En 2017, le handicap était ainsi le premier motif de saisine du Défenseur des droits (22% des saisines), toutes missions confondues.

Par ailleurs, le Défenseur des droits assure, en tant que mécanisme indépendant, une mission de suivi de l'application de la Convention des Nations Unies relatives aux droits des personnes handicapées (CIDPH) et de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE). À ce titre, il veille à la conformité de la législation, des politiques publiques et des pratiques mises en œuvre par les différents acteurs publics et privés avec les droits reconnus par ces conventions.

Dans le cadre de ses missions, le Défenseur des droits a vocation à accompagner les personnes handicapées dans l'accès et la défense de leurs droits. Il est en première ligne pour connaître des difficultés rencontrées par les usagers, notamment en situation de handicap, dans leurs relations avec les administrations (voir Avis du Défenseur des droits n°18-04 du 14 février 2018).

Deux textes ont contribué, ces dernières années, à jouer un rôle majeur pour la reconnaissance des droits fondamentaux des personnes handicapées.

D'une part, **la loi n°2005-102 du 11 février 2005** pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. Elle affirme, en effet, que : *« Toute personne handicapée a droit à la solidarité de l'ensemble de la collectivité nationale, qui lui garantit, en vertu de cette obligation, l'accès aux droits fondamentaux reconnus à tous les citoyens ainsi que le plein exercice de sa citoyenneté »*. Elle nourrit l'ambition de répondre à cet objectif selon trois axes :

- Le droit de toute personne handicapée à bénéficier d'une compensation des conséquences de son handicap, sur la base de son projet de vie ;
- La création, dans chaque département, de maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) afin notamment de simplifier les démarches des personnes handicapées et de leur famille ;
- Une participation effective des personnes handicapées à la vie sociale, autour du principe d'accessibilité généralisée, qu'il s'agisse de l'accès à l'école en milieu ordinaire, à l'enseignement supérieur, à l'emploi, au cadre bâti, aux transports et aux nouvelles technologies.

D'autre part, **la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH)** adoptée, le 13 décembre 2006, par l'Assemblée générale des Nations-Unies. En ratifiant la CIDPH en 2010, la France s'est engagée à garantir et à promouvoir le plein exercice de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales pour toutes les personnes handicapées sans discrimination d'aucune sorte fondée sur le handicap. À cette fin, elle s'est également engagée à prendre toutes les mesures appropriées, d'ordre législatif, administratif ou autre, pour mettre en œuvre, de manière effective, les droits reconnus par la convention.

Pour le Défenseur des droits, **le bilan quant à l'effectivité des droits reconnus par ces textes est contrasté**. Si indéniablement de nombreux progrès ont été réalisés ces dernières années, notamment sous l'impulsion de la loi du 11 février 2005, d'importants retards subsistent et une vigilance constante doit s'exercer afin que les droits acquis par les personnes handicapées ne

soient pas remis en cause. À cet égard, le Défenseur des droits déplore que la CIDPH ne soit pas réellement et suffisamment prise en compte dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques.

Alors que la France est dotée d'un important corpus de droits spécifiques destinés à garantir aux personnes handicapées l'accès aux droits fondamentaux, la mise en œuvre de ces droits se heurte à des éléments de contexte qui en compromettent l'effectivité. À ce titre, il convient tout particulièrement de souligner les difficultés liées à la complexité des dispositifs et des procédures, au manque d'information des personnes handicapées et des acteurs concernés sur les droits existants, à la variabilité de la lecture du droit selon les territoires, à la multiplicité des acteurs et à leur manque de coordination, à l'insuffisance du pilotage national, à un accès aux droits trop souvent guidé par des logiques financières.

Par ailleurs, pour mesurer l'effectivité des droits des personnes handicapées, il est indispensable que la France se dote d'un dispositif national performant de centralisation et d'exploitation d'indicateurs, de données statistiques, d'études et de recherches sur la situation et les besoins des personnes handicapées en général et des personnes autistes en particulier.

Or, un recensement récent de tous les moyens de connaissance des réalités du handicap et d'évaluation des politiques publiques menées en France dans ce domaine fait actuellement défaut. De surcroît, l'absence d'un dispositif de centralisation et d'exploitation concertée d'indicateurs, de données et études aboutit à un manque de visibilité des recherches menées.

La difficulté à mettre en place un dispositif d'observation statistique unifié découle de la pluralité de définitions possibles du « handicap ». Les données portent sur des populations parfois semblables, parfois totalement différentes, parfois partiellement incluses l'une dans l'autre. Enfin ces données sont recueillies à des périodicités variables. Pour toutes ces raisons, elles ne sont pas toujours comparables.

La pleine mise en œuvre de l'article 6 de la CIDPH, relatif aux droits des femmes en situation de handicap, implique la nécessité de définir des politiques en matière de handicap qui intègrent la dimension de genre, mais aussi d'intégrer la prise en compte du handicap dans les politiques liées au genre. Plus globalement, la prise en compte de l'articulation du handicap avec d'autres motifs de discrimination semble encore trop peu développée. Cela fait obstacle à une véritable prise en compte de la diversité des situations des personnes handicapées, et plus particulièrement celles dont les caractéristiques sont susceptibles de renforcer leur vulnérabilité.

Le Défenseur des droits a donc adopté, le 28 septembre dernier, une décision dans laquelle il émet diverses recommandations destinées à améliorer cette connaissance et sa diffusion (voir Décision n°2017-257 du 28 septembre 2017).

L'examen des situations portées à la connaissance du Défenseur des droits permet d'identifier les difficultés rencontrées par les personnes en situation de handicap dans l'accès à leurs droits et, ce faisant, les mesures à adopter afin de simplifier leur parcours administratif.

1. Les inégalités induites par les modalités de fonctionnement des MDPH

Outre les problèmes récurrents liés aux délais de traitement - à l'origine de nombreuses ruptures de droits - le Défenseur des droits souligne les inégalités induites, notamment, par la diversité des modes de fonctionnement et des moyens des MDPH - sources d'inégalités territoriales - s'agissant, en particulier :

- des modalités d'évaluation des besoins et/ou d'instruction des dossiers liées à la diversité des pratiques entre les MDPH ;
- de la variabilité de la lecture du droit d'une MDPH à l'autre ;
- du manque de transparence dans l'attribution de certaines prestations (ex : nombre d'heures variables de PCH d'un département à l'autre à situation comparable ; remise en cause du nombre d'heures accordé à situation inchangée) ;
- du manque de coordination entre les MDPH (ex : rupture de droits consécutive à un déménagement) ou entre les MDPH et les organismes payeurs (décision d'attribution qui parviennent aux CAF des mois plus tard, perte de dossiers, ...).

En dépit de la volonté de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) de garantir l'égalité de traitement entre les usagers, notamment par l'élaboration d'outils d'aide à la décision et d'harmonisation des pratiques, les disparités demeurent criantes entre les MDPH. Le rôle de la CNSA dans l'animation et la coordination des MDPH devrait donc être renforcé afin de réduire l'hétérogénéité des pratiques et garantir l'égalité territoriale.

Évaluation des besoins et des réponses à mettre en place

L'examen des pratiques des MDPH révèle une évaluation différenciée et parcellaire des besoins de compensation des personnes en situation de handicap.

Ainsi, à titre d'exemple, les besoins d'accompagnement des enfants en situation de handicap sur les temps périscolaires varient selon les MDPH, certaines se prononçant sur les besoins d'accompagnement sur le temps périscolaire tandis que d'autres limitent leur intervention au temps strictement scolaire. Les temps extra-scolaires ne faisant, quant à eux, l'objet d'aucune évaluation de la part des MDPH.

Or, et en tout état de cause, l'évaluation apparaît comme un moyen d'objectivation du besoin et, par suite, comme un préalable nécessaire à une réponse adaptée aux besoins de la personne en situation de handicap. L'évaluation globale des besoins de compensation sur tous les temps de vie de la personne en situation de handicap doit donc être clarifiée et les pratiques des MDPH harmonisées afin de garantir l'égalité de traitement.

Par ailleurs, les compétences de la MDPH étant limitées à l'évaluation des seuls besoins de compensation et des réponses à mobiliser dans ce cadre, il n'existe à ce jour aucun dispositif permettant d'accompagner les acteurs de droit commun dans la mise en place des mesures appropriées pour répondre aux besoins des personnes en situation de handicap, hors compensation, dans une approche inclusive. L'absence d'évaluation globale et d'accompagnement se traduit ainsi bien souvent par la mise en place de réponses inadaptées ou

par un recours inapproprié à des mesures de compensation. Une réflexion sur la mise en place d'un tel dispositif d'évaluation globale serait donc souhaitable.

Appréciation du taux d'incapacité

De nombreuses saisines adressées au Défenseur des droits font apparaître une tendance largement répandue à la baisse des taux d'incapacité lors de l'examen des demandes de renouvellement de droits (passage d'un taux d'incapacité de 80% à un taux compris entre 50% et 79%) alors que le handicap est inchangé. Or, cette diminution du taux d'incapacité affecte directement l'ouverture des droits à certaines prestations (ex: droit à l'AAH, droit à la CMI invalidité). Le Défenseur des droits constate que cette évaluation à la baisse du taux d'incapacité est à l'origine de nombreuses ruptures de droit (voir point 2.)

Absence de motivation des décisions

Dans le cadre du traitement des saisines qui lui sont adressées, le Défenseur des droits constate une pratique assez répandue au sein des CDAPH consistant en l'absence de motivation des décisions de refus. Outre qu'elle soit illégale, cette pratique a comme conséquence de priver la personne handicapée de la possibilité de fonder son recours. Interpellées par le Défenseur des droits, les MDPH concernées ont modifié leurs pratiques. Restent, cependant, des pratiques illégales liées à l'absence de motivation du refus d'octroi de l'AAH pour les personnes considérées comme ne remplissant pas les conditions de la « RSDAE » (restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi).

2. La nécessaire adaptation des prestations accordées au titre du handicap aux besoins des personnes

Allocation aux adultes handicapés (AAH)

L'allocation aux adultes handicapés (AAH) a pour objet de garantir un revenu minimum d'existence aux personnes qui, en raison de leur handicap, ne peuvent subvenir à leurs besoins par l'exercice d'une activité professionnelle et qui ne sauraient prétendre, au titre d'un autre régime de protection sociale, à une prestation d'un montant au moins équivalent.

Les conditions liées à la restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi (RSDAE) :
L'allocation aux adultes handicapés (AAH) est accordée aux personnes justifiant d'un taux d'incapacité au moins égal à 80% ou compris entre 50 et 79% sous réserve de justifier, dans ce dernier cas, d'une restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi (RSDAE). Les conditions liées à la RSDAE sont définies à l'article D. 821-1-2 du code de la sécurité sociale.

Le Défenseur des droits constate, dans les situations dont il est saisi, une tendance affirmée à la remise en cause du droit à l'AAH à l'occasion des demandes de renouvellement d'allocation, alors même que la situation de la personne est inchangée tant du point de vue de son incapacité (voir supra) que de son employabilité. Considéré par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) comme ne remplissant pas les conditions de la RSDAE (sans précision quant aux conditions qui ne seraient pas remplies), l'allocataire se voit opposer un refus de renouvellement d'AAH. Il perd alors son revenu de subsistance et se trouve, en outre, en difficulté pour fonder son recours de manière pertinente faute de motivation du refus (voir supra).

Par ailleurs, s'agissant des conditions d'accès à l'AAH pour les personnes qui accèdent à une activité professionnelle au-delà d'un mi-temps, faute de pouvoir remplir les conditions au titre de la RSDAE, le droit à l'AAH leur est supprimé. Les personnes handicapées se trouvent donc pénalisées dans leur démarche d'insertion professionnelle.

En conséquence, le Défenseur des droits recommande une révision des conditions d'attribution de l'AAH pour les personnes justifiant d'une incapacité inférieure à 80%, s'agissant en particulier des conditions et modalités d'appréciation de la notion de « restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi ».

La déductibilité des frais réels : Depuis le dispositif introduit par le décret n°2010-1403 du 12 novembre 2010, modifiant les modalités d'évaluation des ressources prises en compte pour le calcul des droits à l'AAH, les frais réels fiscalement déductibles ne sont plus pris en compte dans le calcul de l'allocation. Dans le cadre de la mise en place de la gestion trimestrielle de ressources, les pouvoirs publics ont en effet décidé d'appliquer une déduction forfaitaire de 10% pour tous les bénéficiaires de l'AAH qui ont une activité professionnelle. Ce mode de calcul occasionne des pertes substantielles de droits pour certains allocataires faisant face à d'importants frais réels pour se maintenir en activité.

La réformes des plafonds de ressources : Au nom de la simplification administrative, la réforme, annoncée lors du CIH du 21 septembre 2017, de certaines prestations, risque d'aboutir à des restrictions de droits comme c'est le cas pour les plafonds de ressources applicables aux couples pour le bénéfice de l'AAH (alignement sur ceux du RSA). Selon le Défenseur des droits, cette réforme, qui aura pour effet de pénaliser les personnes handicapées qui souhaitent fonder une famille, va à l'encontre des dispositions de l'article 23 de la CIDPH, aux termes duquel : « *Les États Parties prennent les mesures efficaces et appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des personnes handicapées dans tout ce qui a trait au mariage, à la famille, (...)* ».

Prestation de compensation du handicap (PCH)

Créée par la loi n°2005-102 du 11 février 2005, la prestation de compensation du handicap a pour objet de couvrir les surcoûts spécifiques engendrés par le handicap. Elle peut ainsi être affectée à des charges liées à des besoins d'aide humaine, d'aide technique, à l'aménagement du logement ou du véhicule. Cette prestation est à la charge des départements.

Concernant la PCH « aide humaine » : Les personnes handicapées, bénéficiaires de la PCH « aide humaine » se trouvent confrontés à des difficultés liées au plafonnement des tarifs des prestations. En effet, le montant de la PCH est insuffisant pour rémunérer l'aide humaine (service prestataire ou emploi direct) sur la base de la convention collective applicable (ancienneté, congés payés, indemnités de licenciement, ...). Par conséquent, les personnes handicapées se trouvent contraintes de minorer le nombre d'heures d'aide humaine qui leur serait nécessaire. Faute de pouvoir justifier, dans le cadre du contrôle d'effectivité exercé par le conseil départemental, de l'utilisation du nombre d'heures accordé par la CDAPH, elles sont tenues de rembourser l'indu et le montant de leur PCH est réduit au nombre d'heures effectivement utilisé.

Par ailleurs, le Défenseur des droits constate une tendance à une diminution des droits à la PCH accordés par les MDPH (diminution du nombre d'heures) alors que les besoins de la personne restent inchangés.

À cela s'ajoute que seules les aides humaines destinées à répondre aux besoins « essentiels » de l'existence sont prises en charge, au mépris des besoins réels des personnes pour participer activement à la vie publique, sociale et culturelle.

À noter également que l'accès à la PCH s'avère plus difficile pour certaines catégories de handicap (intellectuel, cognitif ou psychique).

Concernant la prise en compte de la PCH dans le RSA : En application des dispositions inscrites au code de l'action sociale et des familles, la rémunération ou le dédommagement perçu par l'aidant familial au titre de la PCH doit être prise en compte pour le calcul du RSA. La règle énoncée ressort de la lecture, *a contrario* du 9° de l'article R.262-11 aux termes duquel : "... *il n'est pas tenu compte de la PCH lorsqu'elle sert à rémunérer un tiers, ne faisant pas partie du foyer du bénéficiaire du RSA* ". Or, le dédommagement accordé aux aidants, eu égard à leur situation particulière, devrait faire l'objet, au même titre que d'autres ressources visées à l'article R.262-11 du CASF (ex : l'allocation de remplacement pour maternité ; l'allocation journalière de présence parentale) d'une exclusion de la base ressources prise en compte pour l'attribution du RSA.

Concernant la PCH « aide technique » : Les tarifs de remboursement prévus par la réglementation sont insuffisants pour couvrir le coût réel des aides techniques, ce qui se traduit par un « reste à charge » important pour les personnes handicapées. La loi de 2005 a prévu de plafonner ce « reste à charge » à 10% des ressources de la personne handicapée dans des conditions définies par décret. Toutefois, le décret n'ayant pas été publié, malgré une condamnation de l'État sous astreinte par le Conseil d'État (Décision du 24 février 2016 n° 383070), ce plafonnement reste à ce jour inopérant.

Exemple : Monsieur A. est tétraplégique. Son handicap justifie l'acquisition d'un fauteuil roulant électrique performant (conduite avec le menton). Les frais liés à cette acquisition s'élèvent à 47 240 €. Il a bénéficié des aides suivantes pour financer son achat : 15 562 € au titre de la prestation de compensation du handicap (PCH) ; 3 650 € accordé par le fonds de compensation de la maison départementale des personnes handicapées ; 2000 € par le CCAS ; 5 901 € accordé par un organisme de prévoyance. Il lui reste en conséquence une somme de 20 125 € à sa charge. L'intéressé a contesté le montant des aides allouées auprès du Conseil départemental, n'étant pas en mesure d'assurer un tel paiement (il ne perçoit actuellement qu'une pension de retraite s'élevant à 820 €). Or, à défaut de précisions sur les modalités d'appréciation des conditions d'octroi des aides accordées par le fonds de compensation, faute de décret d'application, le Conseil départemental ne peut répondre favorablement à sa demande. Monsieur A. se trouve donc dans l'impossibilité d'acquiescer son fauteuil roulant.

Le Défenseur des droits recommande que soit publié sans délai le décret d'application définissant les modalités de reste à charge au titre de la compensation.

Par ailleurs, certains fabricants prévoient d'intégrer des fonctions d'accessibilité dans leurs équipements destinés au grand public. Or, la PCH n'est accordée que pour l'acquisition des équipements répertoriés dans la liste des aides techniques aux personnes handicapées. Le Défenseur des droits recommande donc une réforme de la PCH afin de permettre le financement, par cette prestation, de l'acquisition de tous équipements ou logiciels destinés au grand public ayant un impact démontré sur l'autonomie des personnes handicapées.

Carte mobilité inclusion (CMI)

La carte mobilité inclusion (CMI) a pour but de faciliter la vie quotidienne des personnes en situation de handicap et de perte d'autonomie. Elle remplace progressivement depuis le 1er janvier 2017 les cartes d'invalidité, de priorité et de stationnement.

Concernant la CMI « stationnement » : le Défenseur des droits a été alerté sur les difficultés liées à l'utilisation du nouveau modèle de carte à l'étranger. En effet, contrairement à l'ancien modèle de carte européenne de stationnement, qui était valable dans l'ensemble des pays de l'Union européenne (modèle unique), la nouvelle carte mobilité inclusion « stationnement » n'est pas reconnue dans les autres États de l'UE.

3. L'accessibilité comme condition de l'effectivité des droits

Le Défenseur des droits rappelle que, conformément aux principes de la CIDPH, la question de l'accessibilité aux personnes handicapées doit être appréhendée dans le contexte de l'égalité et de la non-discrimination. Il ne s'agit pas d'une simple question de respect de normes techniques destinées à répondre à des besoins catégoriels. C'est avant tout une condition préalable et essentielle pour garantir à tous, et notamment aux personnes handicapées, quel que soit leur handicap, un accès effectif aux droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, sur la base de l'égalité avec les autres.

Plus généralement, l'accessibilité constitue une réponse de la société de nature à améliorer la qualité de vie pour tous et à anticiper les conséquences sociales et économiques de l'allongement de l'espérance de vie.

L'accessibilité de l'environnement – qu'il s'agisse des établissements scolaires, des administrations et services publics, des bureaux de vote, des lieux de culture et de loisirs, des commerces de proximité, des transports, des technologies et systèmes d'information et de communication, etc. – est primordiale pour permettre aux personnes handicapées, quel que soit leur handicap, de vivre de façon indépendante et de participer pleinement à tous les domaines de la vie en société.

Accessibilité des établissements recevant du public

Le Défenseur des droits déplore le retard pris en matière d'accessibilité et veille à la mise en œuvre effective des agendas d'accessibilité programmée (Ad'AP). Ainsi, lorsqu'il est saisi d'une réclamation relative au non-respect des normes d'accessibilité, il prend l'attache des gestionnaires d'ERP afin de leur rappeler leurs obligations légales en matière d'accessibilité et sollicite la nature et le calendrier des travaux envisagés pour permettre une mise en accessibilité de la structure.

Par ailleurs, dans l'attente de la réalisation des travaux ou même en cas de dérogation, le Défenseur des droits rappelle aux mis en cause les obligations qui pèsent sur eux en application du principe général de non-discrimination et d'obligation d'aménagement raisonnable. Autrement dit, l'impossibilité de rendre une structure accessible ne doit pas nécessairement se traduire par un refus d'accès aux droits dès lors que la prestation peut être délivrée sous une autre forme au

moyen d'un aménagement raisonnable. Ces principes sont méconnus et devraient être rappelés aux gestionnaires de structures.

Exemples de dossiers traités par le Défenseur des droits :

- Accessibilité d'un établissement scolaire: Refus d'accepter une étudiante en classe préparatoire dans un lycée au motif que l'établissement n'était pas accessible. Situation réglée suite à l'intervention du Défenseur des droits, sur le fondement de l'aménagement raisonnable (en l'occurrence, il s'agissait de déplacer la salle de cours à un niveau accessible) ;
- Accessibilité des locaux d'une préfecture: Suite à l'intervention du Défenseur des droits auprès du Préfet, une note de service a été diffusée pour rappeler aux agents l'ensemble des règles d'accueil des personnes à mobilité réduite. Enfin, le Préfet a précisé que le site serait bientôt rénové et qu'à cette occasion, un réaménagement du parvis sera réalisé afin que le public bénéficie d'un accès de plain-pied, la totalité du bâtiment sera rendue accessible aux personnes à mobilité réduite, via des ascenseurs adaptés, et les circulations extérieures seront réaménagées dans le respect des règles en vigueur ;
- Accessibilité d'un tribunal: Saisi d'un problème d'accessibilité d'un TGI, le Défenseur des droits a demandé à la Garde des Sceaux de lui communiquer l'agenda d'accessibilité programmée de cet établissement, de lui préciser le calendrier de réalisation des travaux d'accessibilité et de lui indiquer les éventuelles mesures d'organisation internes susceptibles d'être adoptées pour permettre aux personnes handicapées, au même titre que tout autre usager, d'accéder sans difficultés au tribunal dans l'attente de sa mise en conformité.

Il revient à la Délégation Ministérielle à l'Accessibilité (DMA) d'assurer un suivi national de la mise en œuvre des Ad'AP. À ce titre, il serait opportun que soit opéré un recensement exhaustif des structures soumises à ce dispositif.

Accessibilité des logements

Afin de produire plus, mieux et moins cher, le projet de loi ELAN prévoit de réduire un certain nombre de normes de construction, dont celles sur l'accessibilité des logements. Les normes d'accessibilité définies à l'article L.111-7 du code de la construction et de l'habitation, qui s'appliquent aujourd'hui à toute construction neuve de logement, ne s'imposeraient désormais qu'à 10% des nouveaux logements, les autres logements devant seulement être « évolutifs ». En substituant à la règle de 100% de logements neufs accessibles un quota d'au moins 10%, la mesure remet donc en cause le principe d'accessibilité universelle inscrit tant dans la loi de 2005 que dans la CIDPH, ainsi que la nécessité de prendre en compte tous les types de handicap.

Cette remise en cause est aussi de nature à aggraver le retard déjà enregistré en France en matière d'offre de logements accessibles par rapport à ses voisins européens, alors que les besoins sont appelés à s'accroître dans un contexte de vieillissement de la population. Elle est en outre peu compatible avec l'engagement du gouvernement français dans le rapport initial sur la mise en œuvre de la CIDPH visant à permettre à « toute personne handicapée de pouvoir disposer d'un logement ou d'un hébergement adapté à ses besoins et à ses capacités d'autonomie dans le respect de son choix de vie. »

La notion de logement évolutif constitue un autre point d'achoppement majeur. Ses contours flous soulèvent de nombreuses questions auxquelles des réponses précises devront être apportées

pour une mise en œuvre concrète : espaces concernés dans les immeubles en copropriété, distinction entre logement adaptable et logement évolutif, mise en cohérence des législations relatives à l'accessibilité des logements et l'organisation de la copropriété, niveau de travaux nécessaires pour rendre le logement accessible, sont autant d'aspects qui devront être précisés.

Accessibilité numérique

La transition vers le numérique offre de nombreuses opportunités et permet de simplifier la vie des usagers qui peuvent désormais accéder à l'information plus facilement sans que cela nécessite de se déplacer. Les utilisateurs d'internet sont de plus en plus nombreux et une grande majorité en tirent de multiples bénéfices. De plus, l'État crée de plus en plus de dispositifs numériques afin d'aider et d'accompagner les usagers dans leurs relations avec les services publics. La diffusion spectaculaire d'Internet fait de cet outil un passage devenu presque obligé pour accéder aux droits et aux services. De plus en plus de démarches administratives se font exclusivement par Internet.

Ainsi, la dématérialisation des services publics peut notamment favoriser l'accès de certaines personnes handicapées à leurs droits. Mais elle peut également constituer un obstacle supplémentaire pour nombre de personnes en situation de handicap si la pleine accessibilité des canaux de communication des services publics n'est pas dûment anticipée lors des vagues de dématérialisation des services.

En effet, un site web accessible est un site qui permet à tous les internautes d'accéder à ses contenus sans difficulté, y compris aux personnes qui présentent un handicap et utilisent des logiciels ou matériels spécialisés et qui permet par exemple de naviguer avec des synthèses vocales ou des plages braille (notamment utilisées par les internautes aveugles ou malvoyants), personnaliser l'affichage du site selon ses besoins (grossissement des caractères, modification des couleurs, etc.) ou naviguer sans utiliser la souris, avec le clavier uniquement ou via un écran tactile. Or la majorité des sites ne remplissent pas ces conditions. C'est pourquoi le Défenseur des droits est intervenu lors de l'élaboration de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, dans son avis 16-09 du 7 avril 2016.

Concernant l'accessibilité des sites internet, le Défenseur préconise ainsi de renforcer l'obligation de mise en accessibilité au-delà du seul affichage de l'état de la mise en œuvre de cette obligation et de l'étendre aux sites privés.

Le relevé de décisions du dernier CIH évoque l'engagement de « garantir l'accessibilité des 10 sites internet publics les plus utilisés ». Dès lors, doit-on comprendre qu'il s'agit d'un renoncement à promouvoir la mise en accessibilité de l'ensemble des sites internet des services publics ?

Dans le cadre du déploiement du Plan Préfectures Nouvelle Génération (PPNG), le Défenseur des droits a été saisi de nombreux difficultés et des conséquences importantes de la dématérialisation totale d'une procédure (problèmes d'accessibilité à certains handicaps). Prenant conscience de cette difficulté majeure, le ministère de l'Intérieur, a créé fin 2017 un groupe de travail dédié dans le cadre de l'instance ministérielle d'écoute des usagers mise en place. Le Défenseur des droits y a recommandé l'accessibilité totale des procédures aux personnes avec un handicap ainsi que la nécessité de former les agents d'accueil à ces procédures et à un accompagnement spécifique.

Plus généralement, le Défenseur des droits, dans son avis 18-01 du 10 janvier 2018, préconise l'instauration d'une « clause de protection des usagers vulnérables pour toute procédure de dématérialisation d'un service public, accompagnée de l'obligation d'offrir une voie alternative au service numérique ».

L'accès aux transports

Transports spécialisés et transports de substitution : Le défenseur des droits constate une confusion de la part des collectivités territoriales entre les notions de TPMR (transports spécialisés dédiés aux personnes à mobilité réduite, en porte à porte) et de transports de substitution (transports qui doivent suppléer l'offre de transports urbains classiques, en cas d'impossibilité technique avérée de mise en accessibilité d'un ou plusieurs arrêts).

Le Défenseur des droits a saisi le Ministère de la Transition Écologique et le Ministère chargé des Transports sur cette question. Ce dernier a adressé une réponse confirmant que cette confusion devrait être levée et a annoncé une phase d'expérimentation dans plusieurs collectivités volontaires, ainsi que la constitution d'un groupe de travail sur le sujet.

Sectorisation des transports adaptés : Le Défenseur des droits note des difficultés liées à la sectorisation des transports adaptés. Exemple : salariée d'une entreprise dont le siège a déménagé dans une autre collectivité territoriale limitrophe de son domicile, Mme S. ne peut bénéficier du service de transport adapté pour se rendre sur son nouveau lieu de travail car les deux périmètres de transport sont étanches. Après intervention du Défenseur des droits, une fusion des périmètres serait à l'étude.

Accessibilité de la chaîne de déplacement : L'accessibilité des transports est compromise par le défaut d'accessibilité de la chaîne de déplacement. Ainsi, par exemple, un collectif d'usagers des transports marseillais déplore l'absence d'accessibilité de plusieurs arrêts sur le réseau RTM, ou la mauvaise adaptation entre arrêts et véhicules, voire entre arrêts et mobilier urbain. Plusieurs signalements ont été faits à la RTM sur ce sujet par le Défenseur des droits.

Prise en charge des frais de transport scolaires : Le Défenseur des droits constate des problèmes d'harmonisation des critères de prise en charge des frais de transport scolaires des élèves et étudiants handicapés par les conseils départementaux, ceux-ci étant très différents d'un département à l'autre. Le Ministère de l'éducation nationale a admis la nécessité d'une réflexion sur le sujet.

Gratuité pour les accompagnants : La gratuité offerte aux accompagnants est réservée à certaines catégories de personnes handicapées. Exemple : M. V. est invalide à plus de 80 % et a sollicité du CASVP la délivrance d'un coupon gratuit « accompagnant » sur le réseau RATP. Cela lui a été refusé au motif que ce coupon ne peut être délivré qu'aux personnes invalides ET atteintes de cécité. Une saisine d'IDF Mobilités (ex-STIF) est en cours, après que la RATP a confirmé au Défenseur des droits qu'ils ne pouvaient actuellement délivrer ce coupon à l'accompagnant de M. V., au vu de la réglementation en vigueur.

4. Les freins à une réponse adaptée en matière d'éducation, de scolarisation et d'enseignement

Si des avancées majeures ont été réalisées ces dernières années en matière de scolarisation des élèves en situation de handicap, il convient néanmoins de nuancer ce bilan, globalement positif, au regard de difficultés persistantes rencontrées par les élèves handicapés pour accomplir leur scolarité sur la base de l'égalité avec les autres élèves.

Accompagnement par un auxiliaire de vie scolaire

Nombre de situations traitées par le Défenseur des droits font apparaître une absence d'accompagnement par un AVS, nonobstant une décision en ce sens de la MDPH, de nature à compromettre gravement la poursuite la scolarité de l'élève en situation de handicap.

Le Défenseur des droits constate ainsi des difficultés récurrentes à recruter du personnel qualifié sur des postes considérés comme précaires (contrats aidés) et/ou peu attractifs (temps partiels, niveau des rémunérations). La création d'un statut pérenne d'accompagnant d'élève en situation de handicap (AESH), qui permet un recrutement en CDI, n'a pas résolu à lui seul les problèmes de recrutement et de stabilisation dans l'emploi des AVS.

Les réclamations adressées au Défenseur des droits font également apparaître un manque de coordination dans le recrutement des AVS entre les rectorats et les établissements d'enseignement privés sous contrat. Le Défenseur des droits recommande ainsi de clarifier les conditions de recrutement des AVS dans les établissements privés sous contrat (s'agissant notamment de la compétence de l'État pour le recrutement des AVS-i).

Aménagements de scolarité et des examens

Si, de manière générale, le Défenseur des droits se félicite de l'existence d'un dispositif relativement bien pensé, complet et précis, permettant de rétablir l'égalité à l'égard des élèves en situation de handicap, il note toutefois, dans le cadre des saisines, des difficultés de mise en œuvre de ces aménagements.

Il constate ainsi, dans les situations portées à sa connaissance, un écart entre les aménagements accordés dans le cadre de la scolarité et ceux accordés dans le cadre des examens. Les familles ne comprennent pas que leur enfant puisse bénéficier, durant l'année, d'un aménagement de sa scolarité alors que leur demande d'aménagement d'examen leur est refusée.

Le Défenseur des droits est, sur ce point, saisi de difficultés rencontrées plus spécifiquement par les enfants présentant un trouble du neuro-développement (« dys », trouble du comportement, autisme), bénéficiant d'un projet d'accompagnement personnalisé (PAP) qui se voient refuser des aménagements d'examens au motif qu'ils ne relèveraient pas d'un dispositif MDPH. Or, les aménagements d'examens ne se limitent pas aux seules personnes ayant fait l'objet d'une reconnaissance du handicap par la MDPH. Autrement dit, légalement, un enfant répondant à la définition du handicap (comme c'est le cas des enfants présentant un trouble du neuro-développement) mais n'ayant pas fait l'objet d'un projet personnalisé de scolarisation (PPS) ne peut être par principe exclu du dispositif d'aménagement des examens.

Les saisines adressées au Défenseur des droits traduisent, par ailleurs, très souvent un manque de formation et d'accompagnement des professionnels de l'éducation aux questions des aménagements de la scolarité et des examens. Il constate, en outre, un manque de sensibilisation des acteurs (jury, organisateurs des examens) à la philosophie générale de ce dispositif visant non pas à attribuer un avantage mais à rétablir l'égalité, donnant lieu à des suspicions à l'égard de l'élève en situation de handicap.

La complexité des demandes, et la procédure de demande d'aménagement menée parfois tardivement, souvent à la suite d'un défaut d'information des parents, ne permettent pas toujours de mettre en place les aménagements et d'exercer les recours de manière utile avant le déroulement des examens.

Le Défenseur des droits recommande notamment de rendre systématique (sans nécessiter une demande expresse des familles) l'évaluation des besoins d'aménagement des examens pour les enfants en situation de handicap justifiant d'aménagements dans le cadre de leur scolarité.

S'agissant de l'aménagement des examens dans l'enseignement supérieur, la réglementation est désormais connue par la grande majorité des établissements. Subsistent encore quelques difficultés sur l'interprétation des textes applicables qui ont pu être résolues par la voie amiable suite à l'intervention du Défenseur des droits. Elles concernent, par exemple : l'utilisation des correcteurs d'orthographe pour le concours de psychomotriciens ; la numérisation des documents pour un étudiant dyspraxique dans un BTS agricole ; le respect d'un temps minimum de pause et de repas entre deux épreuves en BTS.

Plus rarement des cas de discriminations découlant d'une absence ou d'une mauvaise mise en œuvre des aménagements des conditions d'examen ont été relevés. Exemple : Décision 2017-143 dans laquelle le Défenseur des droits a constaté que le Centre national de gestion, chargé de l'organisation des concours médicaux, en l'occurrence celui d'internat en pharmacie, n'a pas respecté ses obligations en matière d'aménagement des examens, faisant subir à la réclamante une discrimination en raison du handicap.

S'agissant de l'aménagement des études, le code de l'éducation prévoit que des accompagnants des élèves en situation de handicap peuvent être recrutés pour exercer des fonctions d'accompagnement auprès des étudiants en situation de handicap inscrits dans les établissements d'enseignement supérieur. Dans le cadre de l'autonomie dont disposent les universités et des contraintes financières auxquelles elles font face, il apparaît que ce droit n'est pas toujours respecté.

Accès aux activités périscolaires et extrascolaires

En s'inscrivant dans le prolongement et en complémentarité du service public de l'éducation, les activités périscolaires participent au droit de chaque enfant à l'éducation. S'agissant d'un service public facultatif, ces activités ont vocation, dès lors qu'elles sont mises en place, à s'ouvrir à tous les élèves, y compris aux élèves handicapés. Ce principe s'applique également aux activités extrascolaires, au risque de considérer le refus comme discriminatoire.

S'agissant de la réponse aux **besoins d'accompagnement spécifiques** des enfants handicapés sur les temps périscolaires, les communes se heurtent à des difficultés d'appréciation objective des besoins des enfants handicapés et, par conséquent, des mesures appropriées à mettre en place. Faute d'évaluation, les communes décident unilatéralement des conditions nécessaires à

l'accueil de chaque enfant. Cette situation se traduit bien souvent par des réponses inadaptées liées à une mauvaise appréciation des besoins de l'enfant (=> nécessité de mettre en place des réponses dédiées/trop onéreuses/absence de moyens = refus d'accueil).

Outre l'évaluation globale des besoins d'accompagnement de l'enfant (voir supra : 1), il convient de répondre aux difficultés liées à la multiplicité des accompagnants et à la disparité des statuts (lié notamment à la multiplicité des acteurs concernés).

Le Défenseur des droits a également été saisi à plusieurs reprises de la question des **tarifs extérieurs de restauration scolaire** appliqués aux élèves scolarisés en ULIS, qui pourrait s'analyser comme une discrimination indirecte. Il convient de souligner que cette question est traitée de manière très différente selon les communes, qui peuvent intégrer les enfants scolarisés en ULIS comme des résidents, leur appliquer un tarif extérieur, organiser des conventionnements spécifiques, etc... Les familles sont donc amenées à payer la restauration scolaire selon des régimes différents, entraînant des inégalités territoriales, que les mairies justifient par le principe de libre administration des collectivités territoriales, mais qui posent la question de la discrimination que cela induit.

Cloisonnement des politiques du handicap et de la protection de l'enfance

Dans son rapport annuel relatif aux droits de l'enfant de 2015, intitulé « Handicap et protection de l'enfance : des droits pour des enfants invisibles », le Défenseur des droits souligne la situation particulièrement préoccupante des enfants handicapés pris en charge par les services de protection de l'enfance. Alors que ces 70 000 enfants, selon les estimations du Défenseur des droits, devraient en toute logique bénéficier d'une double protection, ils vont paradoxalement, parce qu'ils se trouvent à l'intersection de politiques publiques distinctes, être les victimes de l'incapacité à dépasser les cloisonnements institutionnels, l'empilement des dispositifs et la multiplicité des acteurs, ainsi que les différences de cultures professionnelles. Faute de coordination suffisante, les interventions simultanées conduites auprès d'eux courent le risque de se neutraliser, voire de morceler la prise en charge de ces enfants doublement vulnérables, au détriment d'une vision globale et partagée de leurs besoins. Les atteintes aux droits de l'enfant qui en résultent traduisent les enjeux d'une nécessaire simplification administrative, en vue de laquelle le Défenseur formule des pistes concrètes d'amélioration des dispositifs et des pratiques en direction des enfants handicapés sous protection (voir ci-joint : synthèse du rapport).

Absence de réponses aux besoins d'accompagnement médico-social

En dépit des obligations qui incombent à l'État et aux collectivités territoriales au titre de la solidarité nationale, le Défenseur des droits constate que de très nombreuses personnes handicapées – enfants et adultes – se trouvent aujourd'hui, faute de places en établissement ou service médico-social adapté à leurs besoins, contraintes de rester à domicile à la charge de leur famille, parfois au risque de mettre en cause l'intégrité et la sécurité de leur entourage ; d'autres sont accueillies, par défaut, dans des établissements ou services ne répondant pas à leurs besoins de compensation (maintien en établissement médico-social au-delà de l'âge limite au titre de « l'amendement Creton » ; accueil en Belgique ; accueil en structure hospitalière ; etc.).

Aussi, le Défenseur des droits est régulièrement saisi du défaut de réponse apportée aux besoins des enfants tels qu'évalués par la CDAPH (manque de places en IME, en SESSAD, en ITEP, défaut

de prise en charge en pédopsychiatrie, défaut de collaboration entre le milieu ordinaire et le milieu spécialisé).

Le Défenseur des droits recommande d'engager une réelle inflexion des politiques publiques dans le sens d'une plus grande inclusion des personnes en situation de handicap et, à ce titre, d'encourager fortement les passerelles entre les secteurs médico-social et ordinaire, ainsi que les initiatives en matière de formation et d'accompagnement des professionnels non spécialisés afin, notamment, de faire tomber les barrières liées à la représentation sur le handicap.

Cette absence de formation et d'accompagnement au handicap en général est, en effet, source de pratiques discriminatoires conduisant à de nombreuses ruptures de parcours pour les personnes handicapées tout au long de leur vie.