

IMPORTANT : ce rapport a été modifié, dans un but de lisibilité.

Nous avons uniquement :

- supprimé le sommaire ;

- supprimé les parties 1, 2, 3, et 4,

et **conservé la dernière partie (5) qui concerne les personnes handicapées ;**

- changé la couleur (en bleu) des passages concernant particulièrement les autistes.

L'**Alliance Autiste**



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME



Strasbourg, 17 février 2015

CommDH(2015)1

RAPPORT PAR

NILS MUIŽNIEKS

COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME DU CONSEIL
DE L'EUROPE

**SUITE À SA VISITE EN FRANCE
DU 22 AU 26 SEPTEMBRE 2014**

Ce rapport a été rédigé suite à la visite du Commissaire effectuée en France en septembre 2014. Sa rédaction a été achevée le 18 décembre 2014. Il est antérieur aux tragiques événements qui se sont déroulés à Paris les 7, 8 et 9 janvier 2015.

Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Nils Muižnieks, (ci-après « le Commissaire ») et sa délégation se sont rendus en visite en France, à Marseille et à Paris, du 22 au 26 septembre 2014. Au cours de sa visite, le Commissaire s'est entretenu avec des autorités nationales, des structures nationales des droits de l'homme et des représentants de la société civile. Le présent rapport est basé sur les sujets abordés durant la visite du Commissaire et se concentre sur les thématiques suivantes :

1. Intolérance, racisme et résurgence de l'extrémisme

(...)

2. Droits de l'homme dans le contexte de l'asile et de l'immigration

(...)

3. Droits de l'homme des Gens du voyage

(...)

4. Droits de l'homme des Roms migrants

(...)

5. Droits de l'homme des personnes handicapées

Le Commissaire a constaté lors de sa visite que malgré les progrès effectués au cours des dernières années la question du handicap est rarement abordée sous l'angle des droits de l'homme en France. [Bien que le cadre juridique en la matière soit développé et donne la priorité à l'autonomie et à l'inclusion dans la société, le Commissaire constate que celles-ci ne sont pas toujours garanties en pratique](#), en raison des difficultés de mobilité et d'accessibilité et des défaillances des dispositifs [d'orientation et d'accompagnement des personnes handicapées](#).

Il est préoccupé par les [milliers de personnes handicapées qui se voient contraintes de quitter la France pour chercher à l'étranger, en particulier en Belgique, des solutions adaptées à leur situation](#). Il déplore en outre les difficultés [d'accès à l'emploi et les conditions discriminatoires réservées aux travailleurs handicapés dans certaines structures spécialisées](#). Il invite les autorités françaises à [redoubler d'efforts pour remplir leurs obligations](#) tirées, notamment, de la Charte sociale européenne en matière d'accompagnement des personnes handicapées et d'accès à l'emploi, [faute de quoi ces personnes resteront marginalisées et exclues de la société](#).

La question du [droit à l'éducation et à l'inclusion scolaire des enfants handicapés, notamment ceux souffrant de troubles autistiques](#), a été mise en relief par des décisions et par des conclusions du Comité européen des droits sociaux. Elle a également retenu l'attention du Commissaire, qui [s'inquiète de constater que certains enfants handicapés demeurent exclus du bénéfice du droit à l'éducation](#). Il salue les mesures adoptées en matière d'accompagnement des enfants handicapés afin de favoriser leur scolarisation, à tous les niveaux, en milieu ordinaire. [Les autorités sont invitées à redoubler d'efforts dans ce domaine, de manière à garantir qu'aucun enfant ne soit laissé au bord du chemin faute d'accompagnement ou d'instruction appropriés et continus](#).

Le rapport contient les conclusions et les recommandations du Commissaire aux autorités. Il est publié sur le site internet du Commissaire, de même que les commentaires des autorités françaises.

INTRODUCTION

1. Le présent rapport fait suite à la visite du Commissaire en France, à Marseille et à Paris, qui a eu lieu du 22 au 26 septembre 2014 ¹. Le Commissaire a consacré sa visite aux thématiques suivantes : l'intolérance, le racisme et la résurgence de l'extrémisme ; les droits de l'homme dans le contexte de l'asile et de l'immigration ; ceux des Gens du voyage, des Roms migrants et enfin des personnes handicapées.

¹ Le Commissaire était accompagné de M. Nikolaos Sitaropoulos, adjoint à la directrice de son bureau, et de M. Matthieu Birker, conseiller.

2. Au cours de sa visite, le Commissaire s'est entretenu avec la ministre de la Justice, Mme Christiane Taubira, la secrétaire d'État chargée des Personnes handicapées et de la Lutte contre l'exclusion, Mme Ségolène Neuville, le secrétaire d'État chargé des Affaires européennes, M. Harlem Désir, le directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur, M. Thierry Lataste, le délégué interministériel à la Lutte contre le racisme et l'antisémitisme (DILCRA), M. Régis Guyot, le délégué interministériel pour l'Hébergement et l'accès au logement (DIHAL), M. Alain Régnier, la préfète déléguée pour l'Égalité des chances des Bouches-du-Rhône, Mme Marie Lajus. Le Commissaire a, en outre, rencontré le Défenseur des droits, M. Jacques Toubon, la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, Mme Adeline Hazan, ainsi que la présidente et des membres de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH). Le Commissaire a enfin rencontré le représentant du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés auprès de la France et de Monaco, M. Philippe Leclerc, ainsi que des chercheurs, des représentants des communautés juive et musulmane et un grand nombre de représentants d'organisations non gouvernementales (ONG).
3. (...)
4. (...)
5. Le Commissaire note que la France voue un attachement particulier au principe d'égalité, qui occupe une place centrale dans son ordre juridique et qui fonde l'action publique en matière de lutte contre les différentes formes de discrimination. Cet attachement se traduit par l'existence d'un arsenal normatif développé visant à assurer la mise en œuvre de ce principe et de multiples mécanismes destinés à y contribuer. Le Commissaire salue l'existence de structures nationales des droits de l'homme solides, ainsi que la grande richesse et la vivacité de la société civile, dont les organisations nombreuses et variées participent de manière déterminante au respect des droits de l'homme.
6. Toutefois, le Commissaire constate que, souvent, le principe d'égalité ne se reflète pas sur le terrain. En particulier, l'intolérance et le racisme, y compris l'antitsiganisme, dont les racines sont anciennes et profondes, persistent en France. Leur éradication et la prévention de leur récurrence nécessitent de la part de toutes les autorités, tant au niveau national que local, des efforts systématiques et soutenus, ainsi que des mesures effectives.
7. La résurgence des discours et des actes de haine confirment ce besoin, de même que les discriminations et les atteintes aux droits de l'homme subies par les immigrants et demandeurs d'asile, les Gens du voyage, les Roms et les personnes handicapées, ainsi que le détaille le présent rapport. Dans ce contexte, l'élaboration par la France d'un plan national d'action pour la promotion et la protection effectives des droits de l'homme² serait un outil de grande valeur pour que les autorités affrontent efficacement ces défis majeurs.
8. Le Commissaire invite le gouvernement à se pencher sur les questions analysées dans ce rapport et à renforcer ses efforts pour résoudre les problèmes identifiés. Il entend poursuivre ses échanges avec lui pour l'y aider. Il souhaite que ce rapport et ses recommandations constituent une nouvelle étape fructueuse du dialogue constructif qu'il a entamé avec les autorités françaises.

(...)

5 DROITS DE L'HOMME DES PERSONNES HANDICAPEES

218. Les droits des personnes handicapées à l'égalité et à l'inclusion sociale et politique sont reconnus au niveau international, notamment grâce à la Charte sociale européenne et à la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées. Avant de ratifier celle-ci et son protocole additionnel en 2010, la France avait adopté en 2005 la loi n° 2005-102 pour l'égalité des droits et des chances, la

² Voir la [page thématique](#) du Commissaire concernant le travail systématique sur les droits de l'homme.

participation et la citoyenneté des personnes handicapées – dite « loi handicap » –, qui a défini le handicap comme « toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant ».

219. Cette définition est très large et le Commissaire constate qu'il est difficile d'obtenir des données chiffrées précises et récentes décrivant la situation actuelle en France. Selon [l'Insee](#), 1,8 million d'actifs bénéficiaient d'une reconnaissance administrative de leur handicap en 2007. En ajoutant les personnes qui déclarent avoir un problème de santé depuis au moins six mois et rencontrer des difficultés importantes dans leur activité quotidienne ou avoir eu un accident du travail dans l'année, le chiffre de 9,6 millions de personnes est parfois avancé, parmi lesquelles 2,3 millions seraient atteintes de déficiences motrices, 5,2 millions de déficiences auditives, 1,7 millions de déficiences visuelles et 700 000 personnes de déficiences intellectuelles³.
220. Quel que soit leur nombre exact, [toutes les personnes handicapées ont le droit d'être les acteurs de leur vie et de faire partie intégrante de la société](#). Le Commissaire note que les politiques publiques ont évolué au cours de ces dernières années. En effet, elles ne sont plus exclusivement axées sur la prise en charge en institution, elles incluent la réadaptation médicale et les prestations sociales et font l'objet, depuis 2009, d'une coordination et d'une évaluation par un Comité interministériel du handicap placé auprès du Premier Ministre. Néanmoins, [les organisations de la société civile ont mis en exergue un certain nombre de problèmes concernant notamment la lenteur des réformes, ainsi que le manque de moyens alloués à leur mise en œuvre. De nombreux obstacles à l'autonomie et à l'inclusion sociale doivent donc encore être levés.](#)

5.1 DROIT A L'AUTONOMIE DE VIE ET A L'INCLUSION DANS LA SOCIETE

221. Le Commissaire rappelle que [la Charte sociale européenne a, dans son article 15, consacré explicitement le droit des personnes handicapées à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté. Le Commissaire rappelle également que le droit de vivre dans la société constitue aussi un droit à part entière inscrit dans la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées. L'article 19 de cette convention pose, en effet, comme objectif premier la pleine intégration et participation des personnes handicapées à la société. Il en découle les conditions suivantes : la liberté de choix ; une aide personnalisée qui favorise l'inclusion et prévienne l'isolement ; et l'ouverture des services publics généraux aux personnes handicapées. Ainsi que le Commissaire l'a souligné dans un \[document thématique\]\(#\) consacré au droit des personnes handicapées à l'autonomie de vie et à l'inclusion dans la société publié en 2012, \[le respect de ces conditions varie grandement selon que les personnes handicapées vivent, ou non en institution\]\(#\)⁴.](#)

5.1.1 SITUATION DES PERSONNES HANDICAPEES VIVANT EN INSTITUTION

222. Le Commissaire note que, [si les institutions accueillant un très grand nombre de personnes handicapées, exclues de facto de la société, ont existé en France](#), celle-ci a connu une remise en cause progressive des systèmes d'enfermement et d'exclusion. Le grand nombre de mutilés de la Première Guerre mondiale a notamment conduit le législateur à adopter, le 26 avril 1924, une loi imposant aux entreprises le recrutement de mutilés de guerre. Elle sera complétée ultérieurement par d'autres textes, tels que la loi du 2 août 1949. Mais c'est surtout [la loi du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées qui marque un tournant majeur, dans la mesure où elle prévoit l'accès des personnes handicapées aux institutions ouvertes à l'ensemble de la population et leur maintien, chaque fois que cela est possible, dans un cadre ordinaire de travail et de vie.](#)
223. Le Commissaire constate qu'à compter de cette date, la priorité des politiques publiques est [officiellement l'inclusion des personnes handicapées dans la société, déclinée à travers un large éventail de mesures adoptées successivement en matière notamment d'accès à l'emploi, de participation aux opérations électorales, d'accessibilité des transports en commun, des locaux d'habitation et des lieux de](#)

³ Seton, [Infographie sur le handicap en France](#), 2014.

⁴ Voir aussi [la page thématique](#) du Commissaire concernant les droits de l'homme des personnes handicapées.

travail. La norme de référence en la matière est désormais la loi précitée de 2005, qui réaffirme les principes généraux de non-discrimination et d'égalité des droits et des chances pour les personnes handicapées et vise à assurer à chacun la possibilité de choisir son projet de vie.

224. Selon les informations reçues par le Commissaire, il apparaît cependant que cette priorité donnée à l'inclusion dans la société n'est pas pour autant synonyme de désinstitutionalisation. En effet, les solutions intermédiaires, combinant prise en charge en établissement et à domicile, semblent souvent privilégiées, même si l'objectif affiché reste le maintien, autant que possible, en milieu ordinaire. Le Commissaire note que la loi de 2005 a instauré un « droit à la compensation des conséquences du handicap », qui doit être mis en œuvre par le biais d'une réponse individualisée, construite en association avec chaque personne.
225. Des Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) ont été créées pour élaborer cette réponse individualisée. Elles ont pour mission d'informer les personnes handicapées, d'évaluer leurs besoins et de leur proposer des solutions adaptées à leur situation et à leur projet de vie. Concrètement, les MDPH orientent les demandeurs vers les différents établissements et services médico-sociaux (ESMS) accueillant ou accompagnant des personnes handicapées. Le Commissaire constate qu'il existe en France près d'une quinzaine de types d'ESMS différents, parmi lesquels des services d'accompagnement à domicile, mais aussi des lieux destinés à accueillir les personnes handicapées en internat, en semi-internat, en accueil temporaire ou en externat. Selon la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, la France comptait en 2013 environ 150 000 places en ESMS pour enfants handicapés et environ 320 000 places en ESMS pour adultes handicapés⁵.
226. Le Commissaire estime que la création des MDPH a constitué un progrès, car elle a contribué à mieux faire connaître la diversité des solutions proposées, y compris l'accompagnement à la vie en milieu ordinaire. Cependant, le Commissaire note que cette création n'a permis ni d'éviter qu'un certain nombre de personnes handicapées se trouvent sans réponse adaptée à leur situation, ni de mettre fin aux placements en institutions inadaptées.
227. Parmi les critiques adressées par les ONG au fonctionnement des MDPH figurent notamment l'inadaptation des outils d'évaluation des besoins des personnes handicapées et les importants retards pris dans le traitement des dossiers. Il en résulte un certain nombre de situations à la fois inquiétantes et paradoxales : ainsi des personnes qui auraient pu bénéficier d'un maintien en milieu ordinaire à condition de recevoir l'accompagnement personnalisé nécessaire se trouvent placés en institutions, faute d'une évaluation pertinente de leurs besoins ou de disponibilité des services médico-sociaux adaptés. La liberté de choix énoncée garantie par l'article 19 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées se trouve ainsi largement entravée.
228. Le Commissaire constate que les insuffisances du système de prise en charge des personnes handicapées en France ont notamment pour conséquence le déplacement d'un nombre non négligeable de personnes handicapées vers la Belgique⁶. Au printemps 2014, la presse a révélé que plusieurs milliers de personnes handicapées françaises seraient placées dans des institutions belges, parfois dans des conditions indignes, du fait de l'incapacité des autorités françaises de leur proposer des réponses individualisées et adaptées¹⁴¹.
229. Le Commissaire souligne que ce phénomène d'exil non seulement pose problème quant au respect des engagements de la France en vertu de la Charte sociale européenne, mais aussi, plus concrètement, quant aux conséquences que cela implique pour les personnes handicapées contraintes de s'exiler, en particulier s'agissant de leur vie familiale et personnelle. Selon les informations communiquées au Commissaire par les autorités lors de sa visite, 6 000 personnes handicapées françaises séjourneraient

⁵ Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, [2014 les chiffres clés de l'aide à l'autonomie](#).

⁶ Ceci a d'ailleurs conduit le Comité européen des droits sociaux à affirmer en 2014 dans l'affaire *Action européenne des Handicapés (AEH) c. France*, que « L'État français contribue financièrement au déplacement en Belgique des enfants et adolescents autistes de nationalité française en vue d'un hébergement et d'une scolarisation dans des établissements spécialisés fonctionnant selon des normes éducatives appropriées, au lieu de financer la mise en place dans le cadre d'institutions spécialisées respectant ces normes et œuvrant sur le territoire français ». CEDS, *Action européenne des Handicapés (AEH) c. France* (n° [81/2012](#)), 5 février 2014, §§99 et 135. ¹⁴¹ Marie Piquemal, [Le scandale des handicapés français exilés en Belgique](#), Libération, 25 avril 2014.

en Belgique, un chiffre qui demeurerait stable malgré une capacité des établissements français augmentant de 4 000 places par an.

230. Face à ce phénomène, les autorités ont fait part au Commissaire de leur volonté de recueillir des données sur les différents types de handicap afin de mieux évaluer les besoins et de proposer des solutions mieux adaptées. Ultérieurement à sa visite, le Commissaire a également été informé de la conclusion d'un accord-cadre entre les autorités françaises et les autorités wallonnes visant à harmoniser les normes de qualité en matière d'accueil dans les établissements et à permettre à des inspecteurs français de visiter les établissements de Wallonie.
231. La question des conditions de vie dans les institutions ne se trouve, bien entendu, pas seulement posée pour les personnes handicapées contraintes de s'exiler dans des établissements belges, mais aussi pour celles séjournant dans des établissements de l'Hexagone. Lors de leur rencontre avec le Commissaire, plusieurs ONG ont ainsi déploré la persistance, essentiellement pour des raisons économiques, de structures globales, grandes, peu adaptées à la prise en charge des différentes formes de handicap.
232. Le Commissaire estime, en outre, que les établissements psychiatriques font apparaître un certain nombre de difficultés. Dans son [rapport](#) faisant suite à la visite effectuée en France en 2010, au cours de laquelle plusieurs établissements psychiatriques avaient été visités, le Comité européen de prévention de la torture (CPT) ne faisait état que de quelques rares allégations de mauvais traitements et mentionnait des conditions de vie correctes. En revanche, il pointait la nécessité de développer une gamme d'activités thérapeutiques diversifiées et adaptées aux besoins des patients et s'inquiétait des conditions du recours à l'isolement et à la contention mécanique. Le Commissaire partage les préoccupations du CPT, dont il a pu s'entretenir avec la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté lors de sa visite. Il estime notamment que le choix des mesures prises dans les hôpitaux psychiatriques, surtout lorsqu'elles impliquent une contrainte imposée au patient, doit être fait par des soignants et être guidé par des considérations exclusivement thérapeutiques et, en aucun cas, disciplinaires.
233. Malgré la loi n° 2011-803 de 2011 qui vise à garantir une meilleure protection du droit à la liberté des patients, le placement involontaire reste possible en cas de trouble mental associé à un risque de dommage et à la nécessité d'un traitement. La loi prévoit alors une obligation de solliciter l'avis de la personne concernée sur le programme de traitement. Un juge peut mettre fin au placement involontaire à tout moment. Dans le cas contraire, un réexamen de la mesure de placement doit avoir lieu tous les six mois.
234. Malgré les nombreuses remises en cause de leur bien-fondé et leur caractère attentatoire aux libertés individuelles, ces hospitalisations involontaires restent nombreuses et ont concerné plus de 80 000 personnes en 2011. Une [étude](#) de 2012 de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE a, en outre, fait état de témoignages selon lesquels l'avis des patients concernés par ces placements et traitements involontaires serait rarement recueilli et insuffisamment pris en compte en France. Le Commissaire estime que l'avis de la personne que l'on entend placer dans une structure fermée doit toujours être recueilli et que le placement dans une telle institution sans le consentement de la personne intéressée doit être considéré comme une privation de liberté et être assorti des garanties énoncées à l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme⁷.
235. Le Commissaire estime que la situation particulière des personnes atteintes de syndromes autistiques et de troubles envahissants du développement (TED) requiert une attention particulière. Le Comité européen des droits sociaux a constaté la violation par la France des articles 15 (droit des personnes handicapées à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté), 17 (droit des enfants et des adolescents à une protection sociale, juridique et économique) et E (non-discrimination) de la Charte sociale européenne dans deux affaires majeures en 2004⁸ et en 2013⁹ concernant notamment des enfants et adolescents autistes. Dans la seconde affaire le Comité a déploré l'insuffisance de « mesures appropriées susceptibles d'assurer la prédominance d'un caractère éducatif

⁷ Voir notamment Cour européenne des droits de l'homme, [Stanev c. Bulgarie](#), GC, arrêt du 17 janvier 2012. Voir aussi la fiche thématique de la Cour : « [Les personnes handicapées et la CEDH](#) », novembre 2014.

⁸ CEDS, [Autisme-Europe c. France](#) (n° [13/2002](#)), 8 mars 2004.

⁹ CEDS, [Action Européenne des Handicapés \(AEH\) c. France](#) (n° [81/2012](#)), 5 février 2014. ¹⁴⁵

Le [troisième plan autisme](#) en cours de réalisation couvre la période 2013-2017.

dans le travail et les méthodes de travail accomplis et déployés au sein des institutions prenant en charge les enfants et les adolescents autistes » (§ 119). Selon les ONG avec lesquelles le Commissaire s'est entretenu, les méthodes d'accompagnement en vigueur dans bon nombre d'établissements constituent une entrave à la désinstitutionalisation et au droit à l'inclusion.

236. Le Commissaire note que, malgré trois « plans autismes » prévoyant des mesures d'accompagnement et des moyens pour les mettre en œuvre¹⁴⁵, les associations mais aussi des instances nationales et internationales se sont régulièrement inquiétées du défaut d'accompagnement adapté des personnes autistes.
237. Le Commissaire constate qu'il existe en France une opposition ancienne et marquée entre l'approche essentiellement psychanalytique des syndromes autistiques et des TED retenue par une partie des psychiatres et les aspirations des associations de familles à accéder aux méthodes éducatives, comportementales et développementales recommandées par la Haute Autorité de Santé (HAS). Il ressort toutefois des entretiens que le Commissaire a eus tant avec les ONG et les représentants de familles qu'avec les équipes médicales qu'il a rencontrées lors d'une visite à l'hôpital Necker–enfants malades à Paris, plusieurs points de consensus. Parmi ceux-ci figurent, en particulier, la nécessité, d'une part, de développer un accompagnement mixte faisant une large place aux méthodes éducatives, comportementales et développementales et, d'autre part, de favoriser la scolarisation des enfants autistes en milieu ordinaire.

5.1.2 ISOLEMENT DES PERSONNES HANDICAPEES AU SEIN DE LA SOCIETE

238. La Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées dispose, quant à elle, que les États Parties prennent toutes les mesures appropriées pour faire en sorte que des « aménagements raisonnables » soient apportés afin de promouvoir l'égalité et d'éliminer la discrimination. Ces « aménagements raisonnables » consistent en des modifications et ajustements nécessaires et appropriés n'imposant pas de charge disproportionnée ou indue apportés, en fonction des besoins dans une situation donnée, pour assurer aux personnes handicapées la jouissance ou l'exercice, sur la base de l'égalité avec les autres, de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales.
239. Malgré les engagements souscrits par la France au titre de la Charte sociale européenne et de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, le Commissaire constate que de nombreuses personnes handicapées demeurent isolées dans leur propre milieu social en raison de l'inaccessibilité des structures de santé et des moyens de transport et de la difficulté d'accéder à l'emploi, qui perpétuent l'exclusion sociale et la marginalisation de ces personnes.
240. Le Commissaire estime que la France accuse notamment un important retard en matière d'accessibilité des lieux publics et des moyens de transport. Pour combler ce retard, la loi précitée de 2005 a consacré le principe « d'accessibilité universelle », impliquant d'éliminer toutes les barrières qui peuvent limiter une personne dans l'accomplissement de ses activités quotidiennes. Pour y parvenir, cette loi a fixé des objectifs précis d'accessibilité du cadre bâti, des transports et de la voirie en 2015, assortis de contrôles et de sanctions. Aux termes de cette loi, les établissements publics ou privés, neufs ou existant, recevant du public devaient ainsi être tous accessibles à l'horizon 2015 aux personnes handicapées, quel que soit leur handicap. En outre, les autorités organisatrices des transports ont dû définir un schéma directeur d'accessibilité des services et chaque commune établir un plan de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces public.
241. En 2012, le [rapport](#) d'information du Sénat sur l'application de la loi de 2005 notait que cet immense chantier avait pris un sérieux retard. Le Commissaire note que les associations avaient pourtant régulièrement dénoncé la trop lente progression du taux d'accessibilité des établissements accueillant du public et alerté les pouvoirs publics. Compte-tenu de ces retards et malgré l'opposition des associations, l'Assemblée nationale a adopté, en juin 2014, un projet de loi habilitant le gouvernement à légiférer par ordonnance sur la mise en accessibilité des lieux publics et transports aux handicapés, dans de nouveaux délais, de trois à neuf ans.
242. Le Commissaire note qu'une ordonnance présentée en conseil des ministres le 25 septembre 2014 a créé un « Agenda d'accessibilité programmée » afin d'accompagner la mise en accessibilité de tous les établissements et installations recevant du public pour le 1^{er} janvier 2015. Si l'objectif de 2015 reste

officiellement inchangé, le dispositif d'exception appelé « Ad'AP » permet aux acteurs qui ne sont pas en conformité avec les règles d'accessibilité posées par la loi de 2005 de s'engager dans un calendrier précis à procéder aux aménagements nécessaires, faute de quoi des sanctions financières seront appliquées.

243. Le Commissaire considère que [la lutte contre l'isolement social des personnes handicapées passe également par l'accès au marché du travail et à l'emploi](#). Il constate avec regret que [le dispositif actuel d'accès à l'emploi des personnes handicapées ne remplit que partiellement ses objectifs, puisque selon le Défenseur des droits, le taux de chômage des personnes handicapées, quel que soit leur niveau de diplôme, reste très élevé et se situe autour de 20 %, soit le double du taux de chômage global en France](#).
244. En vertu de l'article 15§2 de la Charte sociale européenne et de la jurisprudence du Comité européen des droits sociaux, les États jouissent d'une marge d'appréciation quant aux mesures à déployer dans ce domaine. La France a mis en place plusieurs types de mesures, notamment contenues dans la loi n° 87-517 de 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés, qui oblige toutes les entreprises privées et publiques de 20 salariés et plus à employer 6% au moins de personnes handicapées. Cette loi prévoit, en outre, le versement d'une contribution par les entreprises privées qui ne respectent pas ce quota. Le Commissaire regrette que, d'après les statistiques de l'[AGEFIPH](#), association chargée de gérer le fonds de développement pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées alimenté par ces contributions, seules 52 % des entreprises aient un quota de travailleurs handicapés supérieur ou égal à 6% ou ont signé un accord agréé relatif à leur emploi.
245. Par ailleurs, il existe en France des dispositifs spécifiques d'accompagnement des personnes handicapées à l'emploi, que sont les établissements et services d'aide par le travail et les entreprises adaptées, dans lesquelles travaillent 10 % des personnes handicapées actives. Lors de sa visite plusieurs de ses interlocuteurs ont attiré l'attention du Commissaire sur [les conditions de rémunération](#) en vigueur dans les établissements et services d'aide par le travail, dont les employés perçoivent une rémunération comprise entre 55 % et 110 % du salaire minimum horaire.
246. Le Commissaire s'inquiète de ces conditions et rappelle qu'en vertu de l'article 15§2 de la Charte sociale européenne et de la [jurisprudence](#) du Comité européen des droits sociaux, les personnes qui travaillent dans des structures d'emploi protégé dont l'activité est principalement centrée sur la production [doivent bénéficier des dispositions habituelles du droit du travail, en particulier pour ce qui concerne le droit à une rémunération équitable et le respect des droits syndicaux](#). Le Commissaire note d'ailleurs que le Comité des droits sociaux dans ses [Conclusions par État de 2008 et 2013](#) n'était notamment pas en position d'évaluer la conformité de la pratique française à l'article 15§2 de la Charte [faute d'avoir reçu du gouvernement des informations suffisantes](#).

5.2 DROIT A L'EDUCATION ET A L'INCLUSION SCOLAIRE

247. Le Commissaire rappelle que l'article 15§1 de la Charte sociale européenne, tel qu'interprété par le Comité des droits sociaux, prévoit [que toute personne handicapée possède un droit à l'éducation et à la formation](#)¹⁰. [Le droit à l'éducation et à l'inclusion scolaire des enfants handicapés est également garanti par la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées et consacré dans la loi précitée de 2005 qui précise que tout enfant en situation de handicap doit pouvoir bénéficier d'une scolarisation en milieu ordinaire et à un parcours scolaire continu et adapté](#). Le Commissaire note qu'en vertu de ladite loi, [la scolarisation en milieu ordinaire constitue donc le droit commun](#). Selon les informations qu'il a reçues, il apparaît que cette scolarisation peut prendre deux formes : la scolarisation dite « individuelle » dans les classes ordinaires avec accompagnement par un auxiliaire de vie scolaire, ou la scolarisation dite « collective » dans les classes adaptées. La scolarisation « collective » prend la forme, dans les écoles élémentaires, de classes pour l'inclusion scolaire (CLIS) qui accueillent des enfants handicapés qui reçoivent un enseignement adapté au sein de la CLIS et partagent certaines activités avec les autres écoliers. Dans le secondaire, les élèves handicapés peuvent être scolarisés dans une unité localisée pour l'inclusion scolaire (ULIS). Encadrés par un enseignant spécialisé, ils reçoivent un

¹⁰ Les personnes handicapées doivent trouver place dans des structures normales; l'éducation et la formation doivent être organisées dans le cadre des filières ordinaires et ce n'est que si cela s'avère impossible qu'il faut recourir à des établissements spéciaux. Les cours dispensés dans des écoles spéciales et les programmes d'enseignement adaptés proposés dans les écoles ordinaires doivent être d'une qualité suffisante. Voir la [fiche d'information](#) sur l'article 15 de la Charte sociale européenne révisée.

enseignement adapté qui met en œuvre les objectifs prévus par le projet personnalisé de scolarisation et qui inclut des plages de scolarisation dans la classe de référence de l'établissement.

248. Le Commissaire note que, selon le [rapport](#) d'information du Sénat sur l'application de la loi de 2005, cette loi a permis d'augmenter d'un tiers le nombre d'enfants handicapés scolarisés en milieu ordinaire depuis 2006. Les données du ministère de l'éducation nationale font état d'un nombre d'élèves en situation de handicap scolarisés dans les établissements augmentant en moyenne de 11 % par an. En 2012-2013 ce chiffre était de près de 225 560 : 136 421 dans le premier degré et 89 142 dans le second degré. Le Commissaire estime que ces résultats sont certes encourageants, mais qu'ils doivent être nuancés car ce même rapport du Sénat avance [le chiffre de 20 000 enfants handicapés qui se trouveraient sans solution de scolarisation](#).
249. Il ressort des informations reçues par le Commissaire au cours de sa visite que les enfants autistes – dont les autorités prônent pourtant l'insertion en milieu scolaire ordinaire – sont particulièrement concernés par la non-scolarisation en milieu ordinaire. Le Comité européen des droits sociaux a d'ailleurs été saisi à plusieurs reprises de cette question. En 2004, dans l'affaire [Autisme-Europe c. France](#), il a précisé que la garantie du droit à l'éducation des enfants et des autres personnes atteintes d'un handicap constitue une condition pour permettre « l'autonomie, l'intégration sociale et la participation à la vie de la communauté » visée par l'article 15 la Charte sociale. Le Comité a conclu à la violation de la Charte par la France en raison, notamment, « [d']une proportion d'enfants autistes scolarisés dans les établissements de droit commun ou spécialisés demeurant extrêmement faible et significativement inférieure à la proportion constatée pour les autres enfants, handicapés ou non ».
250. Le Commissaire note que, dans ses conclusions [2008](#) et [2012](#), le Comité européen des droits sociaux a ensuite constaté que la situation en France restait non conforme à la Charte, faute pour l'égalité d'accès à l'éducation ou la formation professionnelle d'être garantie de manière effective aux personnes atteintes d'autisme. Le Commissaire note que la scolarisation hors du milieu ordinaire n'a pas davantage trouvé grâce aux yeux du Comité européen des droits sociaux, qui a constaté des violations de l'article 15§1 de la Charte dans sa décision [Action Européenne des Handicapés \(AEH\) c. France](#) de 2013 en raison : de l'insuffisance de la priorité accordée aux établissements de droit commun pour la scolarisation des enfants et adolescents autistes ; du manque des mesures adéquates concernant la formation professionnelle des jeunes autistes dans le cadre du droit commun ou des institutions spécialisés ; de l'absence de prédominance d'un caractère éducatif au sein des institutions spécialisées prenant en charge les enfants et les adolescents autistes.
251. Outre, la persistance d'un nombre significatif d'enfants demeurant exclus de la scolarisation, la qualité de la scolarisation en milieu ordinaire est en question. Selon une [enquête](#) menée en 2013 par le Défenseur des droits, 37 % des enfants handicapés scolarisés le seraient seulement à temps partiel et 65 % d'entre eux n'auraient pas accès aux activités périscolaires. Le manque de personnels d'accompagnement et d'encadrement en serait la raison principale. C'est également ce qui ressort d'un rapport d'information du Sénat sur l'application de la loi de 2005 et du [rapport](#) de 2011 du sénateur Paul Blanc sur la scolarisation des enfants handicapés, qui pointent la formation insuffisante des enseignants au handicap et le trop faible nombre d'assistants de vie scolaire, par ailleurs peu formés et recrutés sur la base de contrats trop précaires. Ces rapports mettent aussi en relief l'existence de ruptures dans les parcours de scolarisation du fait de la difficulté à poursuivre la scolarité en milieu ordinaire dans le second degré et d'un accès encore très limité à l'enseignement supérieur.
252. Lors de sa visite, le Commissaire s'est entretenu de ces difficultés avec la secrétaire d'État chargée des Personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion, Ségolène Neuville, qui a reconnu l'importance des progrès à réaliser, notamment en matière de formation des enseignants, mais lui a aussi fait part d'un certain nombre de mesures visant à favoriser la scolarisation des enfants autistes. Celles-ci consistent notamment en l'ouverture de 30 unités d'enseignement pour enfants autistes à la rentrée scolaire 2014 et en la réforme du statut des auxiliaires de vie scolaire.
253. Cette réforme passe par la création du métier d'Accompagnant des Élèves en Situation de Handicap (AESH), qui sera assorti d'une spécialisation et que pourront prétendre exercer, dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée, les titulaires d'un diplôme professionnel dans le domaine de l'aide à la personne et les anciens auxiliaires de vie scolaire selon un système de validation des acquis de l'expérience. Selon les autorités, ce nouveau statut concerne potentiellement environ 28 000 personnes. A l'occasion de la

rentrée scolaire 2014, 350 nouveaux postes ont été créés et 2 800 postes existants ont été pérennisés sous la forme de contrat à durée indéterminée.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

254. Le Commissaire salue les efforts déployés par la France afin de moderniser le système national de protection des droits des personnes handicapées, en particulier ceux visant à [permettre à ces personnes d'être les acteurs de leur vie et de participer effectivement à la vie en société](#). Il note le progrès constitué par la création des MDPH mais [reste préoccupé par les insuffisances rapportées et notées dans ce rapport, en particulier celles concernant l'évaluation des besoins des personnes handicapées et le retard de traitement de dossiers](#). Il invite donc les autorités à examiner rigoureusement l'efficacité de ces entités et leur conformité aux normes internationales pertinentes en la matière.
255. Le Commissaire souligne que [l'isolement des personnes handicapées dans des institutions perpétue leur stigmatisation et leur marginalisation](#). La France est tenue, en vertu de ses engagements internationaux, de prendre des mesures visant à assurer aux personnes handicapées un accès effectif à une série de services, notamment à l'assistance personnelle nécessaire à la vie autonome et à l'inclusion dans la société. À cet égard, des indications utiles sont contenues dans la [Recommandation \(2006\)5](#) du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, ainsi que dans le [Plan d'action 2006-2015](#) du Conseil de l'Europe pour la promotion des droits et de la pleine participation des personnes handicapées à la société.
256. Le Commissaire exhorte les autorités à élaborer, avec la participation active des personnes handicapées, un plan global visant à remplacer les institutions par des services de proximité. Il appelle les autorités françaises à démontrer leur engagement à réformer le système d'accompagnement médico-social des personnes handicapées en fermant les grandes structures globales et à redoubler d'efforts afin que la priorité à l'inclusion des personnes handicapées se traduise dans les faits par la recherche de solutions individualisées alternatives au placement en institution et reposant sur des services de proximité. Pour ce faire, le Commissaire encourage les autorités à améliorer le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées afin de permettre aux personnes handicapées d'avoir effectivement accès à un accompagnement adapté.
257. Le Commissaire prend note de l'accord-cadre conclu entre la France et les autorités wallonnes visant à permettre de contrôler les conditions de vie des personnes handicapées françaises séjournant dans les établissements wallons. Il note que même si un tel accord peut contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans ces établissements, [cela ne dispense pas les autorités françaises de remplir leurs obligations tirées de la Charte sociale européenne en matière d'accompagnement des personnes handicapées](#).
258. Le Commissaire souligne [la nécessité de s'assurer que le handicap ne constitue pas un motif de privation arbitraire de liberté](#). Il invite les autorités à veiller scrupuleusement à ce que l'avis des personnes handicapées sur le point d'être placées dans une structure fermée soit toujours effectivement recueilli et à considérer le placement dans une telle structure sans le consentement de la personne intéressée comme une privation de liberté, assortie des garanties énoncées notamment à l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il exhorte également les autorités à garantir que l'usage de toute forme de coercition à l'égard des personnes handicapées ne porte pas atteinte à l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants.
259. [La situation des personnes atteintes des syndromes autistiques et de TED requiert une attention particulière et des efforts soutenus de la part de la France](#). Le Commissaire note l'existence d'un dépistage insuffisant des syndromes autistiques et des TED, ainsi que le manque d'accompagnement adapté des personnes autistes, qui ont pour effet l'institutionnalisation psychiatrique de ces personnes sans accompagnement. Il est nécessaire que les autorités investissent davantage de moyens en faveur de l'accompagnement adapté et de la scolarisation des enfants autistes en milieu ordinaire.
260. Le Commissaire appelle les autorités à veiller très attentivement à ce que les engagements souscrits en matière d'accessibilité soient effectivement mis en œuvre et à ne tolérer aucun nouveau report des aménagements nécessaires afin de lutter contre l'isolement des personnes handicapées et de leur permettre de jouir de leur droit à l'autonomie et à l'inclusion dans la société, conformément aux exigences de l'article 9 de Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées

261. Les autorités sont invitées à redoubler d'efforts afin de garantir l'accès à l'emploi des personnes handicapées en milieu ordinaire. Elles devraient, par ailleurs, mettre fin à la discrimination salariale subie par les personnes handicapées employées dans les établissements et services d'aide par le travail. À cet égard le Commissaire invite la France à prendre toutes les mesures nécessaires pour se conformer pleinement et effectivement aux décisions du Comité des droits sociaux concernant les personnes handicapées et à inclure dans ses rapports nationaux toutes les informations nécessaires à l'examen de ces rapports et à l'élaboration des Conclusions du Comité.
262. Le Commissaire encourage les autorités françaises à poursuivre leurs efforts en matière de scolarisation de tous les enfants et adolescents handicapés, particulièrement des autistes. Il salue la création du statut d'Accompagnant des Élèves en Situation de Handicap et invite les autorités à le mettre en œuvre dans les meilleurs délais et à pourvoir des postes en nombre suffisant pour satisfaire les besoins d'accompagnement à la scolarisation des élèves handicapés en milieu ordinaire. Il exhorte également les autorités à investir sur la formation des enseignants au handicap.
263. Enfin, s'agissant des enfants autistes ou porteurs de TED le Commissaire invite les autorités à permettre leur accompagnement par le biais de méthodes faisant une large place aux méthodes éducatives, comportementales et développementales et à favoriser la scolarisation des enfants autistes en milieu ordinaire.