

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

1 7 ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission d'enquête sur les défaillances des politiques publiques de prise en charge de la santé mentale et du handicap et les coûts de ces défaillances pour la société

- Audition, ouverte à la presse, de Mme Éliane Chemla,
ancienne membre du Comité européen des droits sociaux du
Conseil de l'Europe 2
- Présences en réunion..... 13

Mercredi
15 octobre 2025
Séance de 15 heures

Compte rendu n° 31

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

**Présidence de
Mme Nicole Dubré-Chirat,
Présidente,**



La séance est ouverte à quinze heures cinq.

La commission auditionne Mme Éliane Chemla, ancienne membre du Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe.

Mme la présidente Nicole Dubré-Chirat. Madame Chemla, dans sa décision du 17 avril 2023, le Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe a dénoncé la violation par la France des droits des personnes handicapées. Pourriez-vous préciser le rôle et l'action de ce comité, détailler cette décision et la mettre en perspective avec les politiques que les autres États membres mènent en matière de handicap ?

Avant de vous donner la parole, je vous prie de nous déclarer tout autre intérêt public ou privé de nature à influencer vos déclarations.

Par ailleurs, je vous rappelle que l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

(Mme Eliane Chemla prête serment.)

Mme Eliane Chemla, ancienne membre du Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe. Adoptée en 1961, intégralement – c'est le cas de la France – ou partiellement, par quarante-trois États membres du Conseil de l'Europe, lequel jugeait nécessaire de compléter ainsi la Convention européenne des droits de l'homme, la Charte européenne des droits sociaux a été révisée en 1996. Elle comporte trente et un articles relatifs à l'emploi, au logement, à la santé, à l'éducation, à la protection sociale et aux services sociaux ainsi qu'à la protection de populations considérées comme vulnérables telles que les enfants, les personnes âgées et les personnes handicapées. La charte exige que l'ensemble des droits qu'elle proclame soient appliqués sans aucune discrimination. Dans la décision que vous avez mentionnée, la France est réputée avoir violé principalement son article 15, qui a trait aux droits des personnes handicapées.

Deux procédures sont prévues pour contrôler l'application par les États des articles de la charte qu'ils se sont engagés à respecter.

La première est le système de rapports. Il s'agit, pour les États, de remettre au comité, à un rythme annuel ou bisannuel, un rapport sur leur application d'une partie de la charte, à la suite de quoi le comité présente ses conclusions.

La seconde procédure, qui n'a été adoptée que par seize États, parmi lesquels la France, est la réclamation collective. Elle permet à des OING (organisations internationales non gouvernementales) reconnues par le Conseil de l'Europe ou aux syndicats nationaux de dénoncer auprès du Comité européen des droits sociaux le fait qu'un État n'applique pas correctement un article de la charte. À la différence du système de rapports, dans lequel le comité ne dispose que des éléments fournis par les États, lesquels peuvent être lacunaires ou ne pas correspondre aux questions posées, cette procédure est contradictoire et quasi juridictionnelle. L'association requérante adresse à l'État un mémoire auquel il répond ; plusieurs échanges ont lieu, de sorte que la procédure éclaire les allégations du requérant et les réponses de l'État.

Le Comité européen des droits sociaux est composé de quinze experts juridiques, chacun d'entre eux étant issu d'un pays membre différent, qui se réunissent à Strasbourg sept fois par an pendant une semaine ; il est assisté d'un secrétariat qui regroupe des juristes chargés de préparer ses travaux. Il s'agit, pour le comité, de préciser ce qui est attendu des États en application des articles de la charte, qui sont souvent généraux et sommaires. À cet effet, il a élaboré, au fil des années, pour chaque article, un digest dans lequel il précise ce qu'il faut entendre par « intégration complète dans la société » ou « accessibilité », par exemple.

Les conclusions rendues par le comité, dans l'une ou l'autre des deux procédures, sont transmises au Comité des ministres, l'organe dirigeant du Conseil de l'Europe, qui discute avec l'État des mesures que prend celui-ci pour se mettre en conformité avec la charte. Ce processus peut être très long car, souvent, l'État traîne ou ne répond pas. Il appartient alors au Comité des ministres de décider du type de demandes plus pressantes qu'il va adresser à l'État. Il s'agit, non pas de condamner celui-ci, comme peut le faire la Cour européenne des droits de l'homme, mais de l'inciter à respecter les articles de la charte.

La France a fait l'objet d'un certain nombre de réclamations portant sur l'article 15 ; la plus récente est celle qui a donné lieu, en 2023, à la décision que vous avez évoquée, à laquelle, pour l'instant, la France n'a pas véritablement apporté de réponse. Le Comité européen des droits sociaux a en effet considéré que, sur différents points, elle ne respectait pas l'article 15, non plus, du reste, que les articles 11 et 16, également invoqués par les requérants, relatifs au droit au logement et au droit à l'éducation – des personnes handicapées, en l'espèce.

La réclamation a été déposée par Inclusion Europe et EDF (Forum européen des personnes handicapées), qui ont allégué un manque de mesures permettant un accès suffisant et effectif des personnes handicapées aux services d'aide sociale et aux équipements, notamment en vue de l'inclusion des enfants handicapés dans le système éducatif ordinaire – ce que l'on appelle couramment la désinstitutionnalisation –, à la protection effective contre la pauvreté et l'exclusion sociale ainsi qu'à la protection du droit au logement et du droit à la santé pour ces personnes.

En outre, de nombreuses familles auraient été placées dans une situation vulnérable en violation à la fois de leur droit à une protection sociale, juridique et économique – visé à l'article 16 de la charte – et du droit des travailleurs ayant des responsabilités familiales à l'égalité des chances et de traitement, visé à l'article 2 – mais le Comité européen des droits sociaux a estimé que la France ne violait pas cet article.

La France a été jugée dans une situation non conforme sur quatre points. Elle est considérée comme ayant violé l'article 15§3 de la charte en raison du manquement des autorités à leur obligation d'adopter 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 et des installations ainsi que celle des transports publics, de développer et d'adopter une politique coordonnée pour l'intégration sociale et la participation à la vie de la communauté des personnes handicapées.

Elle est également considérée comme ayant violé l'article 15§1 de la charte, en raison de l'absence d'adoption par les autorités de mesures efficaces dans un délai raisonnable pour remédier aux problèmes persistants et anciens liés à l'inclusion des enfants et des adolescents handicapés dans les écoles ordinaires.

Troisièmement, elle est considérée comme ayant violé l'article 11§1 de la charte au motif que les autorités n'ont pas adopté de mesures efficaces dans un délai raisonnable pour remédier aux problèmes de longue date liés à l'accès des personnes handicapées, en particulier certaines catégories d'entre elles, aux services de santé.

Enfin, elle est considérée comme ayant violé l'article 16 de la charte au motif que la pénurie de services d'aide et le manque d'accessibilité des bâtiments et des installations ainsi que des transports publics font que de nombreuses familles vivent dans des conditions précaires, ce qui équivaut à un manque de protection de la famille.

Cette décision a été reprise en détail dans la réponse que le Comité européen des droits sociaux a transmise à vos collègues Christine Le Nabour et Sébastien Peytavie, lorsqu'ils m'ont auditionnée en leur qualité de rapporteurs de 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.

Les points sur lesquels la France a été considérée en défaut sont essentiellement les suivants.

L'intégration des personnes handicapées dans la vie sociale est jugée insuffisante, s'agissant des adultes, en raison d'un accès difficile aux services sociaux du fait de leur nombre insuffisant ou de formalités complexes d'accès aux prestations, de critères d'attribution rigides, notamment pour la PCH (prestation de compensation du handicap) – laquelle a fait l'objet de nombreuses critiques du comité –, qui ne correspondent pas aux besoins spécifiques des diverses catégories de personnes handicapées, ainsi que du nombre insuffisant des lieux d'accueil, des établissements médico-sociaux ou de logements adaptés.

S'agissant des enfants, l'intégration dans la vie sociale est jugée insuffisante car, si la désinstitutionalisation vers les établissements scolaires classiques est en cours depuis longtemps, elle est insuffisante et, surtout, dépourvue d'un encadrement adapté. Les AESH (accompagnants d'élèves en situation de handicap) sont en nombre insuffisant, ont un statut précaire et sont insuffisamment formées pour pouvoir s'adapter aux différents types de handicap dont souffrent les enfants dont elles s'occupent. En outre, il n'existe pas de solutions d'hébergement pour les jeunes adultes handicapés lorsqu'ils sortent des établissements d'accueil pour enfants, de sorte qu'ils sont envoyés, sans qu'ils le veuillent, dans des établissements en Belgique, faute de solutions en France.

La compensation financière du handicap est également jugée insuffisante. Outre la rigidité des critères d'attribution de la PCH, le comité déplore une inégalité géographique dans son allocation et celle du fonds départemental de compensation, qui est censé couvrir le reste à charge mais qui n'est pas toujours alimenté comme il devrait l'être. Sur ce point, il constate avec une grande insatisfaction que le décret a été publié en 2022 alors que la loi a été adoptée en 2005. Il estime que la différence considérable entre le niveau de vie médian des personnes handicapées et celui du reste de la population – qui était de 2 000 euros pour l'année 2023 – est un signe de la faiblesse de cette politique.

Le comité a également constaté un retard dans l'accessibilité aux bâtiments publics et aux logements – la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi Elan) a marqué, à cet égard, un retour en arrière par rapport à la loi de 2005, dont l'application avait été retardée –, en particulier aux logements sociaux puisque le délai

moyen d'accès à un logement social adapté est beaucoup plus long que le délai moyen d'accès à un logement social pour le reste de la population.

Quant à l'accès aux transports publics, si la décision de leur adaptation a bel et bien été prise par l'État, celui-ci n'a pas cherché, à ce jour, à couvrir l'ensemble des besoins.

Enfin, pour résumer le tout, le comité déplore l'absence d'une politique coordonnée et cohérente en direction des personnes handicapées, révélée non seulement par l'addition des difficultés relevées préalablement mais aussi par l'absence de données statistiques fiables sur la situation de la population concernée, par la tardiveté de la publication des décrets nécessaires et par la persistance de problèmes très anciens qui restent sans solution, comme la situation des jeunes adultes ou le manque de logements adaptés.

Mme la présidente Nicole Dubré-Chirat. Vous avez évoqué l'absence d'une politique coordonnée. Il est vrai qu'il est difficile d'obtenir, dans de nombreux domaines, des données statistiques fiables pour objectiver la réalité des choses.

Par ailleurs, les problèmes identifiés dans la décision du Comité européen des droits sociaux existent en effet depuis plusieurs années ; je pense, par exemple, à l'accessibilité. Quant à la scolarisation des enfants, je souhaiterais savoir si le comité juge sa montée en charge réelle. On sait, en effet, que 400 000 enfants sont scolarisés, mais on ignore dans quelle mesure – ils ne le sont parfois que deux heures par semaine ou à mi-temps.

Enfin, le comité émet des recommandations, avez-vous dit. Mais l'État qui ne les met pas en œuvre dans un certain délai s'expose-t-il à des sanctions ?

Mme Éliane Chemla. On constate que les États dont le comité estime qu'ils sont en mesure de progresser, notamment la France, prennent les décisions adéquates mais ne les appliquent pas ou identifient les problèmes mais mettent beaucoup de temps pour y remédier. Ainsi, l'accessibilité est un objectif très ancien – il a été fixé il y a au moins une vingtaine d'années – mais il n'est toujours pas atteint. Pour le comité, c'est un des motifs de non-conformité. Il sait bien que les problèmes ne peuvent pas être réglés du jour au lendemain. Il a donc toujours considéré qu'un certain délai est nécessaire, mais celui-ci doit être raisonnable. Or lorsqu'on met dix ou vingt ans à publier un décret d'application, il ne l'est manifestement pas.

En ce qui concerne la scolarisation des enfants, les chiffres transmis au comité traduisent bien sa montée en charge, mais l'État ne nous a pas communiqué les statistiques qui nous auraient permis d'évaluer le temps de scolarisation. Peut-être les associations requérantes ne sont-elles pas entrées suffisamment dans le détail. Nous savons, en revanche, que, très souvent, les enfants handicapés scolarisés dans l'enseignement classique ne bénéficient pas des dispositifs, même matériels – je pense aux ordinateurs, par exemple –, dont ils ont besoin. Quant aux AESH, le problème est considérable. Ces personnels semblent excellents, mais ils sont en nombre insuffisant, dans une situation très précaire, faute de statut, et sont très peu formés. Ceux de vos collègues qui m'ont interrogée sur l'application de la loi de 2005 m'ont demandé si le comité considérait qu'il fallait une AESH par élève. Je leur ai répondu par la négative : on ne peut pas demander un tel effort à un État. En revanche, l'AESH qui s'occupe de plusieurs enfants relevant de différentes catégories de handicaps doit être formée de manière à pouvoir traiter ces handicaps.

Le fait que les AESH soient dans une situation très précaire, mal payées et sans statut place les enfants eux-mêmes dans une situation de précarité : ils peuvent avoir une AESH qui s'occupe très bien d'eux et, l'année suivante, ne plus en avoir. C'est un problème difficile, mais cette difficulté ne dispense pas l'État de faire le nécessaire pour le résoudre.

À la différence de la Cour européenne des droits de l'homme, le Comité européen des droits sociaux n'est pas une juridiction : il ne prononce pas de sanctions et ses décisions n'ont pas l'autorité de la chose jugée. C'est un comité d'experts dont les décisions s'apparentent à des conseils. Il appartient au Comité des ministres, en tant qu'instance politique, de rappeler à l'ordre les États qui ne respectent pas la charte qu'ils ont signée. Encore doit-il se prononcer à l'unanimité de ses quarante-six membres. Toutefois, je dois dire que les États ne sont pas de mauvaise foi et que, dans l'ensemble, ils s'efforcent de tenir compte de ce que nous leur disons. Ils font ce qu'ils peuvent, mais agissent moins rapidement que si nous avions le pouvoir de les y contraindre.

J'ajoute qu'en France, les juridictions appliquent la Convention européenne des droits de l'homme mais, à la différence de ce qui se passe en Espagne, par exemple, elles n'appliquent pas la Charte sociale européenne.

L'article 15 exige notamment que l'État mène une politique d'ensemble en faveur de la population handicapée. Or si l'on constate de nombreuses insuffisances dans ce domaine et si, en prime, l'État est incapable de nous communiquer des chiffres, il ne peut pas prétendre mener une politique coordonnée, laquelle requiert une très bonne connaissance de la situation. Cela dit, un comité chargé des personnes handicapées, dont la création avait été prévue il y a très longtemps mais qui n'a été installé qu'en 2023, doit organiser une conférence citoyenne chargée d'élaborer un plan en faveur des personnes handicapées. Dès lors, si le Comité européen des droits sociaux est saisi d'une nouvelle réclamation, il estimera certainement, pour peu que cette initiative aboutisse, que la création de cette instance est de nature à témoigner d'un véritable effort en faveur d'une politique coordonnée. Il examine toujours et la législation et la pratique : si une loi magnifique n'est pas appliquée, c'est comme si elle n'existait pas.

Mme la présidente Nicole Dubré-Chirat. Le dispositif des AESH existe-t-il, sous cette forme ou sous une autre, dans d'autres pays européens ?

Mme Éliane Chemla. Dans le cadre de l'affaire EDF contre France, le secrétariat du Comité européen des droits sociaux a établi une comparaison internationale sur l'ensemble des points sur lesquels la France a été jugée en non-conformité. Il en ressort qu'en gros, les problèmes sont presque partout les mêmes. Certains États font mieux, sur quelques points. Pour ce qui est de la scolarisation des enfants, l'une des solutions adoptées par d'autres pays – en général de petite taille, comme Malte – consiste à compléter le dispositif des AESH par la formation des enseignants dont la classe comprend des enfants handicapés. À part le fait d'augmenter le nombre des personnels, comme l'ont fait les Pays-Bas, par exemple, peu d'autres solutions ont été trouvées. La désinstitutionnalisation a cours partout en Europe et les difficultés rencontrées sont à peu près les mêmes.

M. Sébastien Saint-Pasteur, rapporteur. Je vous remercie de la rigueur avec laquelle vous avez présenté l'institution que vous représentez, ainsi que du constat que vous dressez et que nous partageons très largement. Vous avez rappelé que l'objectif du Comité européen des droits sociaux est d'évaluer la conformité des politiques publiques avec les engagements pris par la France. Or, en matière de handicap, force est de constater qu'ils ne sont pas respectés, qu'ils aient été pris sur le plan national, dans le cadre de lois – je pense à la loi

de 2005 –, ou sur le plan international. La France n'est donc pas au rendez-vous et ce n'est pas nouveau puisqu'elle a déjà fait l'objet de condamnations par cette instance dans le passé. Malheureusement, la situation perdue – l'exemple du décret pris dix-sept ans après l'adoption de la loi l'illustre parfaitement.

Parmi les États qui ont ratifié la procédure de réclamation collective déposée par une organisation internationale non gouvernementale, pouvez-vous nous indiquer combien ont fait l'objet d'une décision de violation des droits des personnes handicapées ? Autrement dit, la France est-elle particulièrement mauvaise élève dans ce domaine ?

Je corrobore vos propos quant au manque de données. Je les tempère néanmoins quelque peu s'agissant des AESH et de l'école, parce qu'il peut y avoir des effets de levier différents de l'accompagnement humain – je pense à la pédagogie, dont la rigidité est problématique. Certains pays, comme l'Italie, l'Espagne – dans certaines régions – ou encore l'Allemagne sont particulièrement en avance en matière de désinstitutionalisation. Ont-ils aussi fait l'objet de condamnations ?

Ensuite, je suis surpris que l'Espagne prenne en compte, dans la hiérarchie des normes, la Charte sociale européenne et que ce ne soit pas le cas de la France. Quelles en sont les raisons ? S'agit-il d'une anomalie française ou l'Espagne est-elle en avance ?

Mme Eliane Chemla. La Belgique, qui a également adopté la procédure de réclamations collectives, a fait l'objet d'un constat de violation de l'article 15, à peu près sur les mêmes points que la France. La procédure des rapports, annuels ou bisannuels, permet également un examen régulier du respect de l'article 15 et il arrive souvent que les pratiques des États soient jugées non conformes. Cet article de la charte est particulièrement complexe et sa violation est plus fréquente que celle des articles liés aux droits du travail ou de la famille. Par nature, les articles relatifs aux populations vulnérables sont les plus difficiles à respecter. Par conséquent, la France n'est pas un cas à part. En revanche, les constats de non-conformité ne portent pas forcément sur les mêmes points : certains États sont plus en avance que la France dans certains domaines, tels que l'accession au logement adapté, l'hébergement des jeunes adultes à leur sortie d'une structure réservée aux enfants ou encore les transports publics. Mais, j'y insiste, il ne faut pas croire que la France est le mauvais élève.

Rappelons aussi que seulement seize États ont adopté la procédure des réclamations. De ce fait, les réclamations ne concernent que ces États : les principaux pays que sont la France, l'Italie ou l'Espagne sont visés, et condamnés, en priorité.

Le comité voit cette procédure davantage comme une manière d'inciter les États à la bonne gouvernance que comme un moyen de les punir ou de distribuer des mauvais points. Le but est de leur expliquer qu'ils peuvent mieux faire et de leur indiquer comment. Nous nous sommes toujours battus pour faire partager cette approche aux États, qui ont tendance à être fâchés par un constat de non-conformité.

M. Sébastien Saint-Pasteur, rapporteur. Je m'interroge sur la lecture que vous faites de l'inclusion scolaire et du dispositif des AESH. Par ailleurs, vous avez expliqué que certains dispositifs, en particulier la PCH, avaient fait l'objet de critiques de la part du comité, en raison de la rigidité de ses critères d'attribution. Vous avez aussi souligné, et vous avez raison, que la loi est appliquée de façon très hétérogène : selon un rapport de la Cour des comptes de 2019, le niveau moyen annuel de la PCH varie de 3 000 euros à 9 000 euros en fonction des départements – soit un ratio de 1 à 3 – et l'allocation ne couvre pas forcément les

mêmes champs selon les MDPH. Toutefois, la PCH est réglementée par un guide-barème de la CNSA (Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie). Il est vrai que sa rigidité est souvent dénoncée par les associations – celles-ci prennent souvent l'image d'une horloge : vous avez droit à 15 minutes pour la toilette, 15 minutes pour telle ou telle chose, etc. Quelle est votre lecture sur ce point ?

Pour en revenir aux AESH, leur mutualisation, en soi, ne pose pas de problème – mettre une AESH individuelle à la disposition de chaque enfant n'aurait pas de sens. Néanmoins, la mutualisation s'accompagne d'une réduction des coûts. Or, si elles n'ont plus que quelques bribes d'heures pour accompagner des enfants atteints de troubles du neurodéveloppement (TND) ou de difficultés d'apprentissage particulières, cela ne fonctionne pas ! Par conséquent, le problème réside plutôt dans l'application du dispositif. Or les informations à ce sujet sont lacunaires – y compris pour nous – et c'est sans doute pire pour votre institution. Les bribes d'informations qui remontent jusqu'à vous sont-elles suffisantes pour dresser un constat de non-conformité ou condamnez-vous un État en raison précisément de cette absence de données et de votre incapacité à évaluer sa politique ?

Mme Eliane Chemla. Dans la procédure des réclamations collectives, les échanges entre l'État attaqué et l'organisation réclamante sont longs et font l'objet de mémoires très denses, dans lesquels chacun fournit un maximum d'informations. Néanmoins, si l'organisation n'a pas identifié un point et que l'État n'en parle pas – et il a bien raison ! –, nous n'avons pas les moyens d'en connaître. Le comité ne peut se prononcer que sur les questions sur lesquelles porte la procédure.

Par exemple, la précision apportée tout à l'heure par Mme la présidente concernant le faible nombre d'heures de scolarisation des enfants handicapés n'était pas parvenue jusqu'à nous. Pourtant, dans les réclamations contre la France, d'autres parties sont autorisées à intervenir et il arrive régulièrement que la Défenseure des droits, qui travaille sur les mêmes sujets, nous communique des informations supplémentaires, dont elle dispose localement – tandis que les organisations internationales réclamantes ont une vue plus lointaine. Il y a donc, j'y insiste, un véritable échange : si l'État conteste sa mise en cause, l'organisation réclamante peut interroger les sachants du pays et produire un nouveau mémoire. Toutefois, vous avez raison, nous ne disposons pas de toutes les informations et nous faisons ce qui est en notre pouvoir.

Souvent, dans la procédure des rapports – qui est encore plus lacunaire –, le Comité européen des droits sociaux estime que, faute d'informations suffisantes, il ne peut constater la conformité. C'est très insatisfaisant, mais nous ne pouvons pas travailler à la place des États.

Pour répondre à votre question sur la PCH, la rigidité du dispositif est d'autant plus flagrante qu'aux Pays-Bas, les procédures sont beaucoup plus souples : pour commencer, il y a une entrevue avec la personne concernée – et non pas de simples formulaires à remplir –, lui permettant d'exprimer ses besoins en matière d'aide. En France, certaines catégories de handicap ou de besoins n'entrent pas dans les cases ; je ne dis pas que le cadre est mal fait, mais il est trop rigide. En cela, les Pays-Bas sont un exemple – vous le constaterez dans le rapport que je vous ai remis – car l'allocation qui équivaut à la PCH correspond bien aux besoins de la personne qui la reçoit.

Nous savons aussi que, s'agissant des prestations versées par les collectivités territoriales, des différences de traitement existent en fonction des départements, difficiles à expliquer : par exemple, s'il est relativement facile d'obtenir le renouvellement de sa situation

dans certains d'entre eux, dès lors que le handicap n'a pas évolué, cela peut prendre beaucoup de temps dans d'autres – et encore, parfois cela ne marche pas du tout ! C'est dû à l'absence de coordination et de politique d'ensemble en faveur des personnes en situation de handicap.

M. Sébastien Saint-Pasteur, rapporteur. Vous avez expliqué que l'Espagne prend en compte les droits reconnus dans la Charte sociale européenne dans la hiérarchie des normes. Est-ce une exception ? Quelle serait la plus-value, pour la France, de faire de même ?

Mme Eliane Chemla. L'Espagne fait plutôt figure d'exception ; les juges espagnols prennent la charte en compte depuis très longtemps. Pour avoir été conseillère d'État, je sais que le Conseil d'État – comme d'ailleurs la Cour de cassation – considère qu'il ne s'agit pas de droits directs pour les citoyens, mais d'engagements pris par la France ; ces droits n'entrent donc pas dans un contentieux individuel. Ce raisonnement vaut ce qu'il vaut, c'est-à-dire pas grand-chose. Le Conseil d'État a toujours été très réticent à appliquer le droit international ; il lui a fallu beaucoup de temps avant d'appliquer le droit européen, c'est donc pire pour des textes jugés moins fondamentaux. En revanche, il applique la Convention européenne des droits de l'homme. Il n'est pas exclu que les choses évoluent puisque, dans leurs demandes, les requérants s'appuient systématiquement sur la charte et que le Conseil d'État est obligé, à chaque fois, d'expliquer les raisons pour lesquelles elle ne s'applique pas.

Mme Chantal Jourdan (SOC). Je vous remercie pour vos éclaircissements sur les procédures existantes et leurs limites, notamment en raison de la lecture qu'en fait le Conseil d'État.

Le métier d'AESH est né de la volonté d'inclure les enfants handicapés dans le système scolaire ordinaire et du mouvement de désinstitutionalisation déjà évoqué, avec l'idée, comme cela a été le cas en Italie, que ce dispositif coûterait moins cher. Cependant, face aux lacunes en matière d'accompagnement des enfants, que préconiseriez-vous pour améliorer leur inclusion ? Faut-il revoir le statut des AESH ? Avez-vous des recommandations à formuler concernant leurs interventions ? La mutualisation des AESH peut être utile dans certains cas, mais pas toujours. Comment justifier leurs missions, en fonction des besoins des enfants ?

Mme Eliane Chemla. L'accompagnement est essentiel, mais insuffisant. Toutefois, instaurer un accompagnement très complet impliquerait d'engager des moyens importants, ce qui ne pourra pas se faire rapidement. Nous pourrions au moins accorder aux AESH un statut plus stable et faire en sorte que les enfants suivis par une accompagnante aient la certitude de la retrouver lorsqu'ils passent dans la classe supérieure – ce n'est souvent pas le cas. Cette mesure serait plus simple à appliquer que de mettre une AESH à la disposition de chaque enfant handicapé. Des avancées peuvent donc être obtenues rapidement, sans mobiliser un très gros budget.

Cependant, il est vrai qu'il est important de consacrer à cette politique les moyens nécessaires, non seulement en personnels, mais aussi en matériels et en installations : dans certaines classes, il n'y a même pas assez d'espace pour installer un enfant en fauteuil roulant ! Certaines difficultés spécifiques, pourtant faciles à régler, ne le sont pas par l'éducation nationale, celle-ci ayant d'autres priorités. C'est en cela que l'on mesure l'absence de politique coordonnée : il faudrait que la question du handicap soit prise en compte de manière adaptée dans chaque secteur des politiques publiques, de sorte que les personnes concernées trouvent dans leur vie quotidienne – santé, école, logement, transport – tout ce dont elles ont besoin.

Mme Chantal Jourdan (SOC). Pour en revenir à l'intervention des AESH, les besoins des enfants sont-ils plutôt d'ordre individuel ou collectif ?

Mme Eliane Chemla. C'est une question d'organisation de la classe. Si on est capable de regrouper dans une même école des enfants souffrant du même handicap, les besoins seront collectifs. Mais ne rêvons pas : les enfants handicapés sont là où ils sont et ils intègrent une classe, là où c'est possible. Les besoins sont donc plutôt d'ordre individuel.

Il y a quelques années, l'association Autisme-Europe a déposé une réclamation et nous avons constaté que les enfants autistes étaient très mal pris en charge en France, que ce soit sur le plan scolaire – sans doute en raison de l'étendue du spectre de l'autisme – ou sanitaire, faute de soignants ou de lieux adaptés pour les accueillir. Les besoins en la matière sont donc importants dans notre pays – comme ailleurs –, alors même que les différentes formes d'autisme sont désormais bien connues et que nous savons ce qu'il faut faire, même si ce n'est pas facile. Y aura-t-il des avancées ? Le statut des AESH sera-t-il amélioré et l'accompagnement des enfants sera-t-il pris en compte partout ? Tout cela est possible mais, pour l'instant, ce n'est pas fait.

Mme Sylvie Ferrer (LFI-NFP). Ma question porte sur l'employabilité des personnes en situation de handicap et sur l'adaptation de leur poste de travail – des défaillances certaines ont été constatées dans ce domaine. Quel est votre avis sur le sujet ?

Mme Eliane Chemla. Je ne peux pas vous donner mon avis, car nous n'avons pas été saisis de cette question. La France ne produit pratiquement plus de rapports annuels, puisqu'elle s'est inscrite dans la procédure de réclamations collectives. Néanmoins, lorsqu'elle en publiait encore et que nous examinions l'ensemble des articles, nous avons constaté en effet des faiblesses à ce sujet. Le comité avait jugé inacceptable, en particulier, la possibilité donnée à un employeur de verser une contribution en contrepartie du non-respect de son obligation d'employer des travailleurs handicapés. Employabilité signifie que les personnes handicapées doivent effectivement être intégrées dans le monde du travail et non pas que l'employeur peut être sanctionné s'il n'en emploie pas.

Cependant, si ni les syndicats français ni les organisations internationales ne nous ont saisis sur ce point, c'est probablement parce que les problèmes sont moins graves qu'ailleurs. Mais je ne connais pas spécialement ce domaine.

M. Sébastien Saint-Pasteur, rapporteur. Nous avons tendance, et c'est notre travers, à attendre de vous une analyse comparée européenne, alors que vous êtes avant tout juriste. Néanmoins, cela nous donne des points de repère : en Italie, par exemple, il est possible d'alléger les effectifs d'une classe qui accueille des enfants en situation de handicap. Nous pourrions suivre cette voie, sous réserve d'avoir une lecture fine de la typologie des handicaps, puisque les troubles du spectre autistique ou les TND ne requièrent pas les mêmes besoins que des problèmes de mobilité réduite ou de déficience visuelle.

Je voudrais aborder avec vous le volet de la judiciarisation. En matière d'inclusion scolaire, notamment, se dessine une tendance – que j'estime légitime compte tenu des difficultés rencontrées par les familles – à porter devant les tribunaux l'ineffectivité du droit à une école pour tous, en raison du manque d'AESH ou de matériel pédagogique adapté. Est-ce une perspective inévitable pour les familles – j'ai pris l'exemple de l'école, mais j'aurais pu évoquer aussi l'accès à un établissement médico-social ? S'agit-il d'un phénomène répandu au

sein de l'Union européenne ? Est-ce la seule trajectoire possible pour faire bouger les lignes *in fine* ? Nous savons qu'en l'absence de condamnation effective, les lignes ne bougent pas.

Mme Eliane Chemla. C'est, hélas, le chemin qui se dessine. Le comité avait pour ambition, au contraire, d'aider les États à identifier les problèmes à venir et à rectifier le tir. Les États n'agissent pas, soit parce que cela ne fait pas partie de leur politique, soit pour des raisons budgétaires, soit, tout simplement, parce que cela prend du temps, même s'ils savent ce qu'il faut faire. Dans le même temps, ceux à qui l'on a octroyé des droits ne vont pas attendre indéfiniment pour en bénéficier.

Il y aura donc, inévitablement, une judiciarisation des affaires. Malheureusement, je ne pense pas que ce soit une voie très efficace, sauf en cas de condamnation par la Cour de justice de l'Union européenne – mais il y a peu de chance, la Charte des droits fondamentaux n'étant pas une base pour la juridiction européenne. Et quand bien même il y aurait une condamnation par la CEDH, sur le fondement de l'article 8 – relatif aux droits des familles –, je ne suis pas sûre que cela changerait beaucoup de choses. Les États traînent pour résoudre ces problèmes, car ils ne concernent qu'une faible proportion de la population et qu'ils agissent plutôt pour l'ensemble des citoyens. Les populations les plus vulnérables ne sont pas celles vers qui les politiques se tournent en priorité. Faute d'argent, les gouvernements ciblent en priorité les hôpitaux en général plutôt que les centres psychiatriques, qui ne sont qu'une catégorie spécifique – c'est compréhensible. Les juges n'accepteront de juger le manquement à l'application d'un droit que s'il est prévu dans les textes français – je suis peut-être pessimiste, mais je ne pense pas que cela fera bouger les lignes.

Mme la présidente Nicole Dubré-Chirat. N'y a-t-il pas aussi, pour les familles, un risque à se tourner vers la judiciarisation, celle-ci pouvant avoir un effet négatif sur l'attribution d'une place dans un établissement, par exemple ? Son coût est également à prendre en compte, lorsqu'on ne bénéficie pas de l'aide juridictionnelle. Enfin, les délais de la justice ne sont pas propices à l'obtention d'une réponse rapide. Tous ces éléments ne sont-ils pas de nature à freiner les recours ?

Mme Eliane Chemla. Si, bien sûr. J'ai en tête l'exemple du droit au logement opposable (Dalo), qui n'a jamais abouti à rien. Même lorsque vous avez la possibilité d'aller devant le tribunal et que celui-ci confirme votre droit à un logement, si le maire n'est pas en mesure de vous loger, la procédure s'arrête là.

Comme vous l'avez souligné, la judiciarisation reste limitée parce que les gens ne peuvent pas ou ne savent pas qu'ils peuvent se tourner vers la justice. De plus, pour entamer une telle procédure, il ne faut pas être complètement écrasé par les problèmes du quotidien et garder une certaine liberté d'action. Surtout, une fois que le juge aura statué en faveur du requérant concernant son droit à une place dans une école, avec un soutien adapté, si ce soutien n'existe pas dans la commune, il n'y aura pas de solution. Si elle est inéluctable, la judiciarisation est donc, selon moi, une mauvaise voie.

M. Sébastien Saint-Pasteur, rapporteur. Il y a déjà eu des condamnations, notamment pour non-effectivité d'orientation en établissement médico-social ou concernant la scolarisation, mais cela reste des démarches individuelles. Certaines avancées en matière de périscolaire ont porté leurs fruits. On sent néanmoins frémir des logiques plus collectives, même si on ne peut pas encore parler d'actions de groupe. Pour ma part, je trouve insupportable que la promesse faite dans les textes de loi se heurte à des réalités bien différentes. C'est pourquoi ma question portait sur le volet de la judiciarisation : à un moment donné, les gens utiliseront

tous les outils à leur disposition pour faire valoir leurs droits. Ce n'est sans doute pas le meilleur chemin, mais il peut représenter une forme de puissance, par rapport à la loi.

Mme la présidente Nicole Dubré-Chirat. Je vous remercie, madame, pour vos explications et l'énergie que vous mettez à défendre l'instance que vous représentez et dont le rôle est important.

La séance s'achève à seize heures.

Membres présents ou excusés

Présents. – Mme Nicole Dubré-Chirat, Mme Sylvie Ferrer, Mme Chantal Jourdan, Mme Sophie Mette, M. Sébastien Saint-Pasteur

Excusée. – Mme Sylvie Bonnet