

# D



# Rapport annuel d'activité 2019

Tapisserie « Dans le sens de liberté » - Richard Texier | 1989 (Détail)

Face au droit, nous sommes tous égaux

**Défenseur des droits**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**Rapport annuel  
d'activité  
2019**

# Éditorial

Vérité, confiance,  
égalité

**« ...dire la vérité,  
parce que  
indépendant et  
libre, mais près de  
toutes et de tous,  
partout ; légitimer  
la confiance de  
la société dans le  
service public et  
dans celles et ceux  
qui l'incarnent ;  
garantir l'égalité  
et ainsi nourrir  
les sentiments  
d'appartenance et de  
justice... »**

Le Défenseur des droits est à l'ordre du jour et « fait l'ordre du jour » : il est présent, il répond aux sollicitations et il prend l'initiative pour tout ce qui concerne les relations entre les services publics et leurs usagers, la lutte contre les discriminations, la promotion et la défense de l'intérêt supérieur de l'enfant, le contrôle de la déontologie des forces de sécurité et, plus récemment, l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte.

Le rapport annuel d'activité de 2019 qui est le sixième que je présente depuis ma prise de fonction en 2014 illustre de manière précise l'apport de notre institution au fonctionnement de la République, depuis 2011, date à laquelle Dominique Baudis l'a inaugurée. Dans un paysage traditionnel, le Défenseur des droits a posé une couleur inattendue que je comparerais volontiers, toute révérence gardée, à l'effet de polarisation du regard que provoque la tâche jaune de la « *Vue de Delft* », le fameux tableau de Vermeer.

Notre activité, sans cesse croissante, reflète et transcrit, comme un sismographe, maintes caractéristiques de notre société dans ses rapports avec les pouvoirs publics et dans la mise en œuvre de l'État de droit. Le présent rapport, qui en rend compte, montre comment notre institution peut redresser les inégalités, rendre effectifs les droits, prévenir d'autres violations et proposer de nouveaux progrès dans la loi.

Du règlement des 103 000 réclamations traitées en 2019 aux propositions de nature générale, notamment des réformes du droit et de son application, le rôle du Défenseur des droits se déploie à l'unisson de la demande sociale mais aussi à proportion du recul ou des insuffisances des services publics.

J'aimerais retenir de notre action depuis 2014 quelques exemples qui illustrent notre rôle « polyphonique ».

En tant que Défenseur des enfants : les rapports Marina et K. J. qui contribuent, par un récit authentique et circonstancié, au redressement des carences de la protection de l'enfance ; les victoires obtenues pour le droit à l'éducation des enfants exclus ; la prise en charge des mineurs étrangers isolés (MNA) ; l'interdiction des violences éducatives ordinaires (souvent résumées comme la fin de



la fessée) ; la pédagogie de l'intérêt supérieur de l'enfant et le droit d'expression et de participation des mineurs.

Dans notre responsabilité centrale de médiation entre les services publics et les usagers : les risques d'inégalités introduits par la numérisation des formalités administratives (cartes grises, stationnement payant) ; les réponses à l'évanescence des services publics ; le droit à l'erreur ; les nouveaux droits pour les handicapés et les majeurs incapables ; le rapport de 2016 sur les droits fondamentaux des étrangers.

Pour le contrôle de la déontologie de la sécurité : toutes nos recommandations qui se fondent sur les manquements au respect de la personne ; notre contribution à la doctrine et à la pratique du maintien de l'ordre que les circonstances ont rendu particulièrement sensible.

Notre compétence exclusive dans la lutte contre les discriminations et pour la promotion de l'égalité : contribution à la mise en œuvre de la discrimination systémique par les juridictions ; mise en lumière des discriminations en raison des activités syndicales et de l'apparence physique ; analyse inter-sectionnelle des discriminations qui reposent sur les inégalités sociales qui frappent certains groupes sociaux.

Protection des lanceurs d'alerte : contribution en faveur d'une transposition ambitieuse de la directive de l'Union européenne.

La réunion des cinq compétences dans la mission constitutionnelle du Défenseur des droits a permis de traiter ces situations diverses, en fait et en droit, selon tous les points de vue utiles et dans une pleine cohérence.

Toutefois, pour justes et pertinentes qu'elles sont, et reconnues comme telles, force est de constater que nos décisions n'ont pas toute l'efficacité souhaitable. Sans faire du Défenseur des droits, ni un juge investi de l'autorité de la chose jugée, ni un régulateur économique ou financier susceptible de sanctionner lourdement les entreprises, il conviendrait de faciliter nos investigations, de renforcer le caractère contraignant de nos

rappels et recommandations et de développer nos outils de suivi de l'application de nos décisions.

Cela passera nécessairement par l'augmentation de nos ressources humaines, qui permettrait aussi de traiter plus de dossiers, dans des délais plus courts, et de consacrer davantage de moyens à la formation, aux études et aux recherches : sur les conséquences de la numérisation pour l'égalité devant les services publics comme sur l'impact de l'intelligence artificielle sur les libertés fondamentales, sur les inégalités - en particulier entre les femmes et les hommes - et sur les droits des migrants, entre autres.

Pendant mon mandat à la tête de l'institution, les événements tragiques qui se sont produits en France et en Europe ont entraîné ce que l'on doit qualifier, sans conteste, d'accrocs à l'État de droit.

La réponse à la sidération des opinions publiques et à la peur ressentie par les peuples n'a cessé, dans la ligne de la « guerre à la terreur » et sous la pression des doctrines démagogues et xénophobes, d'accumuler des mesures attentatoires aux libertés et aux droits fondamentaux.

« Les peurs progressent » et « les droits de l'Homme sont attaqués », disait le 24 février dernier, le Secrétaire Général de l'ONU, Antonio Guterres.

En France, dès 2015, le Défenseur des droits a alerté les pouvoirs publics, en particulier le Parlement, et les Français, sur les risques que comportaient les lois relatives à l'état d'urgence et leur mise en application par perquisitions, assignations, interpellations, sans l'intervention d'un juge. La législation antiterroriste de droit commun, la loi SILT du 30 octobre 2017, a cependant poursuivi et inscrit dans le droit ordinaire ce qui devait n'être qu'exceptionnel et temporaire.

Le droit fondamental de l'asile s'en est trouvé affaibli, le droit pénal et la procédure pénale se sont effacés derrière un « droit administratif de la sécurité intérieure » caractérisé par les pouvoirs conférés à une autorité administrative à partir d'une présomption ou d'un soupçon, l'hébergement inconditionnel de toute

personne en détresse a été mis en cause, la liberté de manifester, la liberté d'aller et de venir ont été restreintes.

Il en est de même de droits sociaux fondamentaux comme l'accessibilité universelle pour les personnes handicapées, qui a été rendue caduque.

Les terroristes perdent les guerres armées, mais gagnent la bataille de la démocratie en contraignant les pays libres à compromettre sur les principes de l'État de droit.

La voix du Défenseur des droits est parfois entendue, mais elle est souvent recouverte par les clameurs de l'opinion publique et neutralisée par l'opportunisme politique.

Je garde pourtant la conviction que cette évolution n'est pas irréversible, et qu'il n'y a pas de fatalité au déclin consenti des droits de l'Homme depuis le 11 septembre 2001. Un cycle commencé à Nuremberg voit probablement sa fin mais un autre, fondé sur la réaffirmation et la sauvegarde des droits fondamentaux, pourrait advenir grâce aux nouvelles générations ; des générations pour lesquelles le scepticisme et le relativisme ne sont pas des options et qui sont convaincues de devoir relever le défi de l'absolu du droit et des droits.

Alors l'écho de notre discours aura plus de force que ses effets immédiats et le Défenseur des droits ne sera plus perçu comme une Cassandra ou un donneur de leçons, mais pour ce que la Constitution a voulu en faire et que j'ai essayé d'incarner : le gardien de la rigueur, de l'autonomie, de l'efficacité du droit face aux simplifications, aux essentialisations, aux replis identitaires.

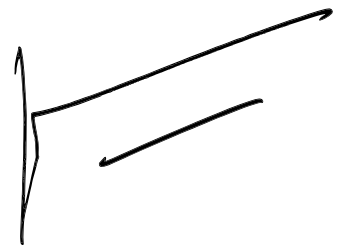
Et cela, non par l'effet d'une pétition politique mais par le simple accomplissement de sa mission. Mission que la synthèse de six années d'exercice m'inclinerait à caractériser autour de trois exigences :

- dire la vérité, parce que indépendant et libre, mais près de toutes et de tous, partout ;
- légitimer la confiance de la société dans le service public et dans celles et ceux qui l'incarnent ;

- garantir l'égalité et ainsi nourrir les sentiments d'appartenance et de justice au lieu de laisser prospérer l'esprit antirépublicain du communautarisme, quelle que soit l'identité qu'il prétend imposer.

Au vrai de chaque jour, le Défenseur des droits est simplement une institution humaine, la maison où travaillent plus de 200 juristes et experts, dont près de 80% de femmes, et un demi-millier de délégués territoriaux animés depuis cette année par des chefs et cheffes de pôles dans chaque région, en métropole comme Outre-mer. Ils se sont inscrits dans la continuité des quatre autorités précédentes mais font preuve d'encore plus d'imagination et d'audace grâce à la combinaison des pouvoirs et compétences de chacune d'elle.

Je suis un homme fier de l'ouvrage accompli par celles et ceux qui ont incarné, avec moi, autour de moi, l'institution instaurée par la Constitution. À l'orée de ce dernier rapport annuel d'activité, je voudrais les remercier de m'avoir tant appris et leur exprimer ma reconnaissance et mon admiration. Oserais-je écrire que l'État de droit républicain leur doit cette reconnaissance, car ils et elles contribuent de manière déterminante à sa sauvegarde, à sa mise en œuvre et, au-delà, à la cohésion sociale au sein d'une seule communauté nationale, multiple, diverse, divisée aussi, et qui se cimente de l'égalité en dignité et en droit de toutes les personnes.



**Jacques Toubon**

Défenseur des droits

# Hommage

## Bernard Dreyfus, critique exigeant des services publics et ardent promoteur de la médiation

Bernard Dreyfus, qui nous a quittés en avril 2019, apportait à l'institution un regard particulier. Loin des critiques caricaturales de la bureaucratie jamais complètement dénuées d'arrières-pensées idéologiques, sa vision était nourrie par son expérience de serviteur de l'État et par le traitement des réclamations qu'il suivait quotidiennement avec beaucoup d'attention, d'abord chez le Médiateur de la République puis en tant que Délégué général à la médiation avec les services publics. Sa vision était avant tout humaniste et fondée sur le dialogue.

Conscient de la nécessité de moderniser les services publics, il était fermement convaincu qu'une telle politique devait être pensée et mise en œuvre de manière à ne jamais altérer la relation humaine qui, en France, relie chacune et chacun de nous aux services publics.

Il avait ainsi été l'un des premiers à dénoncer les effets délétères de la dématérialisation à marche forcée et de la déshumanisation des fonctions d'accueil, d'orientation et d'information, en particulier sur les 20 à 25% d'usagères et usagers éprouvant des difficultés à vivre dans le monde numérique et virtuel.

Il préconisait qu'ils soient accompagnés dans leur démarche, se voient proposer des alternatives en papier et soient à même de dialoguer avec les femmes et les hommes compétents qui font des services publics ce qu'ils se doivent d'être : les garants de l'effectivité des droits, en particulier des droits sociaux.

Cet humanisme était également au cœur de son engagement en faveur de la médiation, comme l'illustre son action chez le Défenseur des droits et les relations qu'il avait su tisser avec les médiateurs institutionnels. Bernard Dreyfus était attaché aux vertus cardinales du dialogue pour régler les litiges avec les services publics.

Bien sûr, le développement actuel « à marche forcée » de la médiation lui inspirait quelques réserves. Soucieux de la situation concrète des usagères et usagers, il soulignait la nécessité, pour le législateur, de garantir la lisibilité des dispositifs de médiation institutionnelle, leur cohérence d'ensemble et surtout l'indépendance des médiateurs.

Bernard Dreyfus demeurait cependant convaincu que la médiation administrative et institutionnelle n'était pas un simple moyen parmi d'autres pour désengorger les tribunaux mais constituait une véritable pratique de résolution des différends, fondée sur le dialogue, le droit et l'équité. Comme pour la dématérialisation des services publics, il souhaitait qu'elle s'arrime à un véritable projet de modernisation des services publics, tourné vers les usagers, y compris les plus précaires.

Au moment où la médiation apparaît elle-même comme un monde en transition, ces réflexions constituent pour le Défenseur des droits des repères solides que l'institution s'attachera à porter.

**Christine Jouhannaud**

Déléguée générale à la médiation  
avec les services publics

# Claudine Angeli- Troccaz

Adjointe en charge de la déontologie  
de la sécurité

## Relations police/ population : et si on sortait des logiques « guerrières » ?

Dans un contexte de lutte contre la menace terroriste et de profonde mutation des rapports entre les citoyens et leurs institutions, on assiste ces dernières années à une complexification des missions de sécurité et à une exacerbation des tensions dans les relations police/population.

Les dossiers dont est régulièrement saisi le Défenseur des droits en matière de déontologie de la sécurité mettent en évidence une crise de confiance des citoyens à l'égard des forces de sécurité et une augmentation des violences à l'occasion de l'exercice de leurs missions.

Ce constat appelle résolument à une prise de conscience des autorités. Dans un souci de bon fonctionnement des institutions démocratiques, il est désormais indispensable de ne pas limiter les problématiques de sécurité à une logique comptable de moyens ou à des enjeux de confrontation et d'escalade, pour placer la déontologie au centre des débats de sécurité et tout mettre en œuvre pour faire évoluer les cultures professionnelles, condition préalable à un changement des pratiques.

Si la déontologie bien comprise est le professionnalisme mis au service des valeurs républicaines, elle est beaucoup plus un état d'esprit que l'acquisition de concepts et passe par une approche systémique et concrète auprès des professionnels et par des méthodes opérationnelles.

La valorisation et la redynamisation du respect des normes déontologiques est un moyen essentiel pour garantir l'effectivité de l'État de droit tout en facilitant le travail des professionnels car, loin d'être un obstacle à l'action des forces de sécurité, les règles d'éthique professionnelle sont un outil à leur disposition notamment pour mieux s'adapter aux attentes de la population qu'ils servent, et un guide dans l'exercice quotidien de leurs activités. En outre, face à la complexité et aux difficultés liées aux enjeux de sécurité, une valorisation des pratiques déontologiques constitue pour les professionnels un moyen privilégié pour retrouver du sens dans l'accomplissement de leurs missions et pour restaurer la confiance dans les institutions et la légitimité de leurs représentants, conditions indispensables à l'exercice de l'autorité et à l'usage de la force.

Plusieurs dispositifs fondés sur des pratiques déontologiques ont été menés dans des pays européens ainsi que dans le cadre d'initiatives nationales, individuelles ou collectives, qui démontrent l'importance du respect des règles éthiques pour répondre à la question « comment bien travailler ? », notamment dans les relations avec le public, et pour garantir dans le même temps l'application des valeurs républicaines.

Ainsi, au-delà des polémiques et à l'heure où l'exercice des missions de sécurité est à bout de souffle, la déontologie apparaît comme la meilleure réponse pour dépasser les exigences paradoxales réclamant à la fois davantage de sécurité pour les citoyens et un exercice renforcé de leurs droits et libertés, et pour redonner tout son crédit au fonctionnement démocratique de nos institutions.

# Patrick Gohet

Adjoint en charge de la lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité

## Des défis ! Des réponses...

La société française est à la croisée des chemins. Les réclamations qui parviennent chez le Défenseur des droits et les échos que lui rapportent ses délégués sur le terrain en témoignent.

La crise, qu'il ne s'agit pas de dramatiser mais de comprendre, en est la preuve. Elle est multiforme. Elle a pour causes principales les inégalités territoriales et l'isolement social qui en résulte, d'une part, la fracture numérique et la dématérialisation à marche forcée qui l'accompagnent, d'autre part. La disparition progressive de services publics ouverts aux différents publics et accessibles provoque inquiétude et sentiment d'abandon. Nombre de nos concitoyennes et de nos concitoyens ont le sentiment d'être oubliés.

Nous sommes au cœur de la vocation du Défenseur des droits : la lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité.

Plusieurs Frances cohabitent : Paris intra-muros et les métropoles avec leurs banlieues, les villes moyennes et petites, les zones rurales, les territoires ultra marins... En dépit de l'implication des diverses catégories d'élus, l'empilement des niveaux de responsabilité (communes, intercommunalités, départements, régions) et la nouvelle organisation territoriale régionale ne sont pas toujours compris et inquiètent.

Des réponses et des contrepoids existent. C'est le cas, notamment, du mouvement associatif, moyen de regroupement autour d'aspirations communes et de besoins partagés. C'est d'ailleurs pourquoi le Défenseur des droits s'est entouré de « comités d'entente et de liaison » qui regroupent des associations représentatives reconnues agissant dans des domaines aussi variés que le handicap, l'avancée en âge et la dépendance, l'origine, l'homophobie, la santé, l'emploi, le logement...

Ces comités, dont les thèmes correspondent pour la plupart à des critères de discrimination prohibés par la loi, sont des lieux d'échange qui permettent au Défenseur des droits d'expliquer ses prises de position et ses initiatives, mais aussi d'entendre les réactions, les attentes et les besoins de leurs membres.

Pourquoi ce dialogue du Défenseur des droits avec le mouvement associatif ? Parce qu'une association c'est essentiellement le regroupement de femmes et d'hommes confrontés à des difficultés semblables, partageant et poursuivant des projets communs, défendant des conceptions identiques.

Une association c'est également de l'engagement individuel, de la solidarité collective, un mélange de bénévoles et de spécialistes, de la compétence, de l'inventivité... Une association, j'en ai fait l'expérience dans le domaine du handicap, c'est souvent de l'énergie, de l'espoir et de la réussite.

Le Défenseur des droits, les collectivités territoriales, les associations, voilà autant de ressources pour, avec d'autres, comprendre et résoudre les obstacles à l'accès aux droits et à l'égalité de traitement, apaiser les tensions, garantir à chacune et à chacun sa dignité et assurer l'unité du corps social.



# Geneviève Avenard

Défenseuse des enfants,  
adjointe du Défenseur des droits

## La voix des enfants les plus vulnérables

L'année 2019 restera une année extraordinaire dans mon mandat de Défenseuse des enfants, avec la célébration des trente ans de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), adoptée à l'unanimité le 20 novembre 1989 par l'Assemblée générale des Nations Unies.

Une célébration qui a été l'occasion de mesurer les avancées et les reculs, ainsi que les obstacles freinant la pleine effectivité des droits et le respect de l'intérêt supérieur des enfants dans toute décision les concernant.

L'occasion aussi pour notre institution, toute entière mobilisée, de renforcer nos actions de promotion, de sensibilisation, d'information, et de communication sur le sens et la portée de la CIDE, dont nous mesurons chaque jour combien elle reste largement méconnue de la population et insuffisamment appropriée dans les pratiques des institutions publiques et privées et des professionnels.

Surtout, 2019 aura été l'année du lancement de notre projet de consulter les enfants sur leurs droits, de recueillir leurs témoignages et leur avis sur le respect de ceux-ci dans leur vie quotidienne et leurs propositions d'amélioration : la parole des enfants devant venir éclairer notre mission, l'enrichir, l'orienter, au même titre que les analyses juridiques conduites par nos référents internes « droits de l'enfant » et que les constats concrets partagés avec la société civile.

2 200 enfants ont participé à la consultation nationale du Défenseur des droits « J'ai des droits, entends-moi ! », grâce à l'implication sans faille et l'appui d'une cinquantaine d'associations, en métropole et en Outre-mer, dans le cadre d'ateliers au cours desquels enfants et adultes ont été sensibilisés aux droits des enfants, et ont appris à créer des espaces de dialogue ouverts et bienveillants, accueillant l'expression de paroles libres et favorisant la créativité sous une multitude de formes.

Comme nous l'avions souhaité, cette consultation s'est d'abord et principalement adressée aux enfants connaissant des situations de vulnérabilité, ceux-là même dont nous observons tous les jours qu'ils sont les plus éloignés de leurs droits fondamentaux, et notamment du droit à s'exprimer.

Enfants relevant de la protection de l'enfance, mineurs non accompagnés, enfants vivant en squats, bidonvilles ou hôtels sociaux, enfants en détention, ou en situation de handicap : une grande majorité d'entre eux (7 sur 10) n'avaient jamais entendu parler de leurs droits.

Aussi, nous avons dû collectivement nous ajuster en permanence pour rendre ces droits plus accessibles et moins virtuels au regard des difficultés rencontrées par ces enfants pour tout simplement grandir, apprendre, se développer et être en sécurité comme les autres.

Et le résultat nous a dépassé ! Avec au final pas moins de 276 propositions émanant de l'ensemble des enfants consultés.

Mais ce qui m'émeut le plus et m'emplit de joie, c'est que, selon les associations, l'implication des enfants dans la consultation a eu des effets extrêmement positifs pour eux, en termes d'estime de soi et de confiance, en termes d'ouverture aux autres et de solidarité ou d'engagement. « Il s'est passé quelque chose ! ». Puisse cette belle expérience donner envie à d'autres de s'y engager !

*« Ce qui se fait pour les autres sans les autres se fait contre les autres. » (Proverbe Touareg)*

# Table des matières

Éditorial	03	<b>II. Cinq missions au service des réclamants</b>	45
Le Défenseur des droits en chiffres	12	<b>a. Défendre les droits de l'enfant : son intérêt supérieur comme boussole</b>	45
Statistiques générales	15	Les défaillances de la protection de l'enfance	46
Statistiques par mission	22	Les atteintes aux droits de l'enfant à l'école	48
		L'intérêt supérieur de l'enfant face à la justice et l'administration pénitentiaire	48
<b>I. Une ambition pour les droits et les libertés</b>	27	<b>b. Défendre les droits des usagers des services publics : l'impératif de l'égalité</b>	50
<b>a. Préserver les droits et libertés en toutes circonstances</b>	28	Carence de la loi, carence des droits	50
Le droit à des conditions de vie dignes	28	Des difficultés à répondre aux demandes les plus simples des usagères et usagers	52
Le droit à la protection de l'État	30	La remise en cause des droits fondamentaux des personnes vulnérables	53
Le droit pour les demandeurs d'asile d'accéder aux services publics	31	Le Défenseur des droits, acteur central de la médiation avec les services publics	54
La liberté fondamentale de manifester	34	Le Défenseur des droits, observateur privilégié de la médiation dans les services publics	56
L'interdiction de discriminer	35	<b>c. Garantir le respect de la déontologie par les forces de sécurité : la nécessité d'un contrôle externe indépendant et effectif</b>	57
<b>b. Garantir l'accès à la justice</b>	36	La diversification des modalités d'intervention du Défenseur des droits	57
L'égalité d'accès à la justice	36	L'analyse des pratiques professionnelles au regard du droit	58
La situation des majeurs protégés	37	Les contrôles d'identité	60
Un accueil et un accompagnement adaptés pour les plaignants	38	Les droits des personnes lors des manifestations	61
Le droit à l'exécution d'une décision de justice et le droit au recours effectif	38	Les relations du Défenseur des droits avec ses partenaires étrangers	63
<b>c. Protéger les droits et libertés à l'aune des nouvelles technologies</b>	40	<b>d. Lutter contre les discriminations : une priorité à retrouver</b>	64
Des avancées sur les questions de bioéthique	40	Dans l'emploi privé et public	64
Des alertes sur les droits et libertés dans l'ère numérique	40	Dans l'accès aux biens et aux services	71
<b>d. Favoriser un contrôle démocratique à la hauteur des enjeux</b>	43	<b>e. Protéger et orienter les lanceurs d'alerte : un dispositif insuffisant</b>	75
		Les failles du dispositif	75
		L'action du Défenseur des droits	75
		Les recommandations du Défenseur des droits pour un dispositif plus sécurisant	76

### III. Des outils pour promouvoir la connaissance des droits 79

<b>a. Promouvoir les droits de l'enfant à travers la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE)</b>	81
La consultation du Défenseur des droits « J'ai des droits, entends-moi ! »	81
La participation des enfants au sein du réseau ENOC	82
Les droits de l'enfant au cœur de la francophonie	83
Les programmes du Défenseur des droits pour promouvoir les droits de l'enfant	83
<b>b. Rendre effectifs les droits des personnes en situation de handicap</b>	85
Les avancées	85
L'avis du Défenseur des droits 19-05 sur le projet de loi d'orientation sur les mobilités	85
Le Grenelle « droit et handicap : vers l'accessibilité universelle ! »	86
Suivi de la Convention internationale des droits des personnes handicapées	86
<b>c. Mobiliser les autorités publiques et la société civile</b>	87
Mettre en lumière les difficultés d'accès aux droits et les discriminations	87
Contribuer à la modification des pratiques des professionnels	89
<b>d. Informer et faire connaître au public ses droits</b>	93
Des outils de communication et d'information au service de l'accès aux droits	93
Un partenariat privilégié avec France Télévisions	93

### IV. Une institution organisée autour de l'accueil et la proximité 97

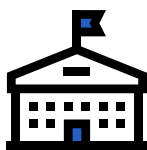
<b>a. Accueillir et orienter tous les réclamants</b>	97
Le 09 69 39 00 00 : un numéro dédié à l'accueil, l'écoute et l'orientation	98
Orienter des usagers découragés qui ne savent pas comment défendre leurs droits	98
Saisir le Défenseur des droits : laisser le libre choix du mode de saisine	100
<b>b. Être présent sur tout le territoire avec un réseau de plus de 500 délégués</b>	102
Un niveau élevé de saisines des délégués du Défenseur des droits	102
Une campagne pour faciliter le recours aux délégués partout en France	105
Le déploiement du réseau des délégués	105
<b>c. Déconcentrer pour renforcer le réseau territorial de proximité</b>	110
La promotion des droits sur l'ensemble du territoire	111

### V. Une institution soucieuse des conditions de travail des agents et rigoureuse dans sa gestion budgétaire 113

Les agentes et agents de l'institution : quelques données chiffrées	114
<b>a. Améliorer les conditions de travail, la santé et la sécurité des agents</b>	116
L'élaboration du document unique d'évaluation des risques professionnels et le conventionnement de l'institution avec un inspecteur santé et sécurité au travail	116
Le nouveau cadre de gestion	117
Le télétravail, amélioration du travail et mieux vivre	117
<b>b. Gérer les ressources budgétaires avec le souci de la maîtrise des dépenses publiques</b>	118

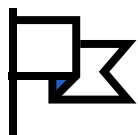
# Le Défenseur des droits en chiffres

Une équipe au service  
des droits et des libertés



**226**

agents



**510**

délégués présents sur l'ensemble  
du territoire



**874**

points d'accueil sur l'ensemble  
du territoire

Plus de 151 000 demandes  
d'interventions ou de conseils



**103 066**

dossiers de réclamations



**7,5%**

d'augmentation<sup>1</sup> des réclamations  
sur l'année 2019, soit **14,1%** sur les deux  
dernières années et **40,3%** depuis 2014



**48 183**

appels aux plateformes téléphoniques  
de l'institution

<sup>1</sup> La base du calcul est fondée sur le nombre de saisines sans tenir compte des multi-réclamants.

## Des contacts permanents avec le public et la société civile



**3**

collèges consultatifs composés  
de **22 personnalités qualifiées**, réunis **13 fois**

**9**

comités de dialogue permanents  
avec la société civile, réunis **18 fois**



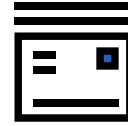
**55**

conventions de partenariats, dont **2** conclues  
en 2019, dans le but de renforcer l'accès  
aux droits



**2 143 287**

consultations des sites internet du Défenseur  
des droits en 2019



Plus de

**330 000**

supports de communication diffusés en 2019



**59 087**

abonnés Twitter



**22 100**

abonnés Facebook



Plus de

**1 742 512**

vues cumulées sur Youtube



**13 936**

abonnés LinkedIn



## Une expertise reconnue



**99 095**

dossiers traités



Près de

**80%**

de règlements amiables engagés  
aboutissent favorablement



**304**

décisions



**694**

recommandations



**141**

dépôts d'observations effectués devant  
les juridictions

Dans **70%** des cas, les décisions  
des juridictions confirment les observations  
de l'institution



**4**

avis au parquet



**11**

saisines d'office



**2**

rapports spéciaux



**14**

avis au Parlement /

Plus de **180 recommandations** de réformes  
réglementaires et législatives

# Statistiques générales

## L'évolution globale des réclamations reçues entre 2018 et 2019

Dossiers reçus	2017	2018	2019	Évolution 2018
Siège	19 204	20 661	23 639	+ 14,4%
Délégués	71 148	75 175	79 427	+ 5,7%
Total	90 352	95 836	103 066	+ 7,5%

## Ventilation suivant le domaine de compétence du Défenseur des droits

	2010	2014	2018	2019	Évolution 2014
Relations avec les services publics	38 091	34 527	55 785	61 596	+ 78,4%
Défense des droits de l'enfant	1 250	2 493	3 029	3 016	+ 21,0%
Lutte contre les discriminations	3 055	4 535	5 631	5 448	+ 20,1%
Déontologie de la sécurité	185	702	1 520	1 957	+ 178,8%
Orientation et protection des lanceurs d'alerte			84	84	
Accès aux droits		31 206	34 999	35 626	+ 14,2%

Il convient de tenir compte, dans la présentation, du fait que la somme n'est pas égale au nombre total de réclamations reçues (multiquantification).

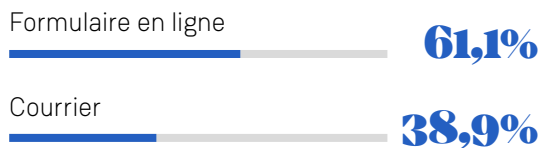
## Répartition des dossiers reçus entre le siège et les délégués

**77,1%**  
de dossiers reçus par les délégués

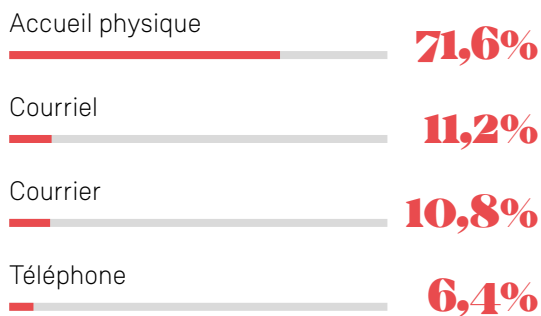


**22,9%**  
de dossiers reçus au siège

### Mode de saisine Siège

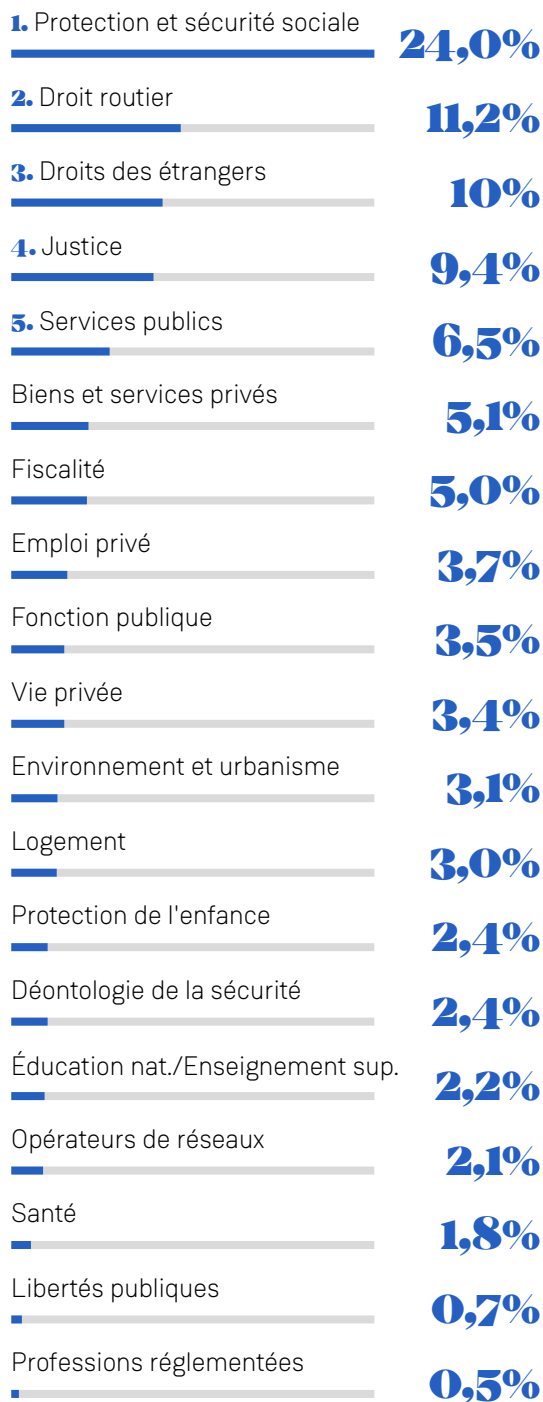


### Mode de saisine Délégués



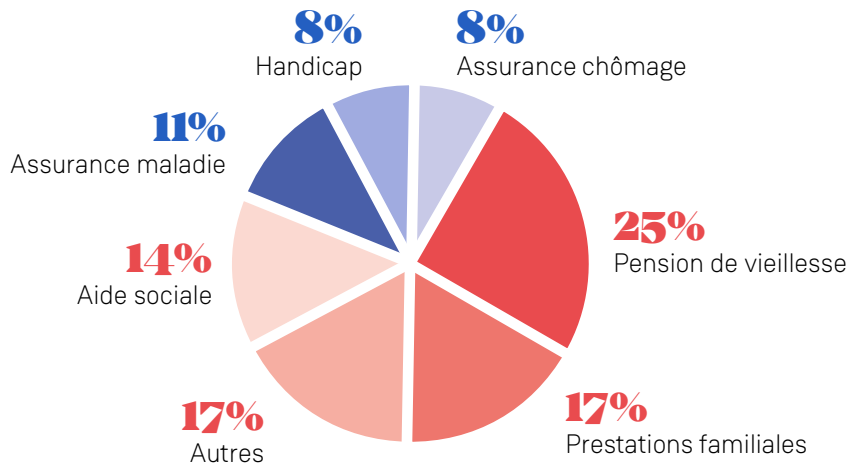
## Répartition globale des réclamations par domaine d'intervention de l'institution

En 2019, **4 305** dossiers ont été multiquifiés, dont 1 503 dossiers traités par les délégués, et 2 802 dossiers traités au siège.

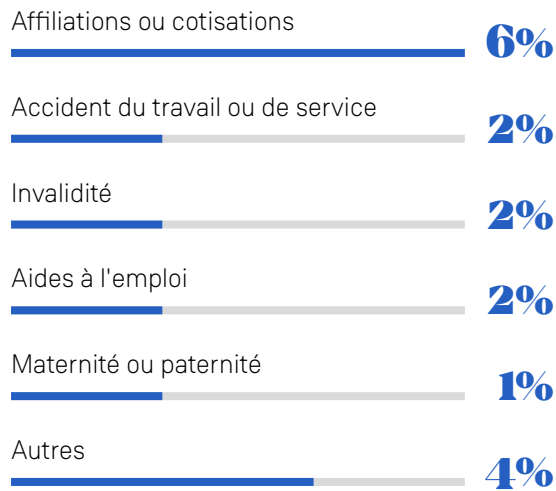


## Les principaux dossiers :

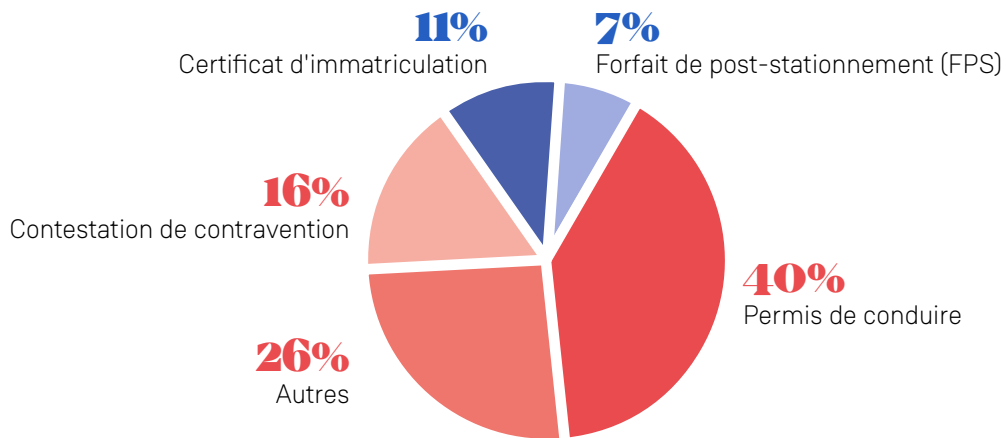
### 1. En matière de protection sociale et de sécurité sociale



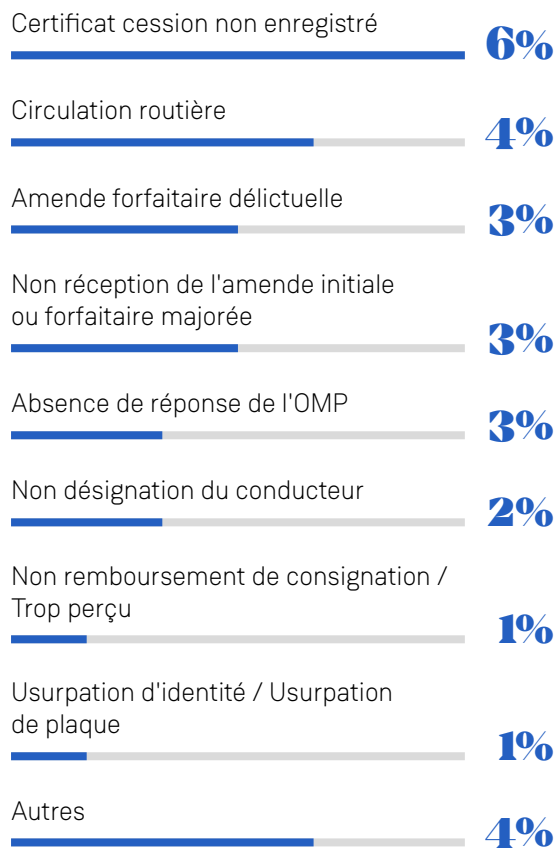
#### Parmi " Autres "



## Les principaux dossiers : 2. En matière de droit routier



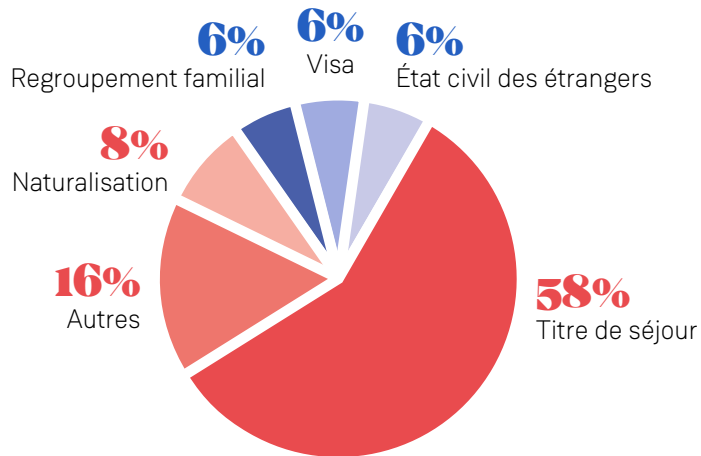
### Parmi " Autres "



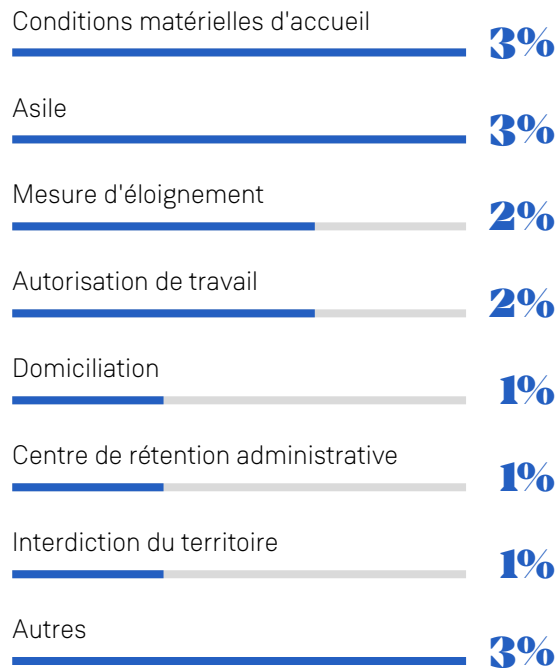


### Les principaux dossiers :

#### 3. En matière de droit des étrangers

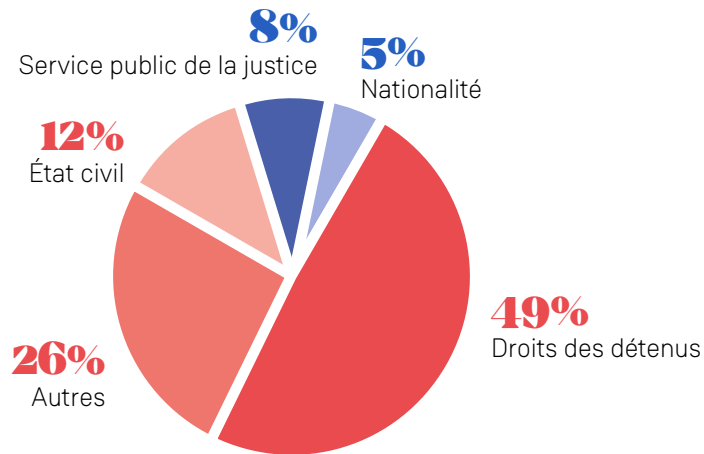


#### Parmi "Autres"

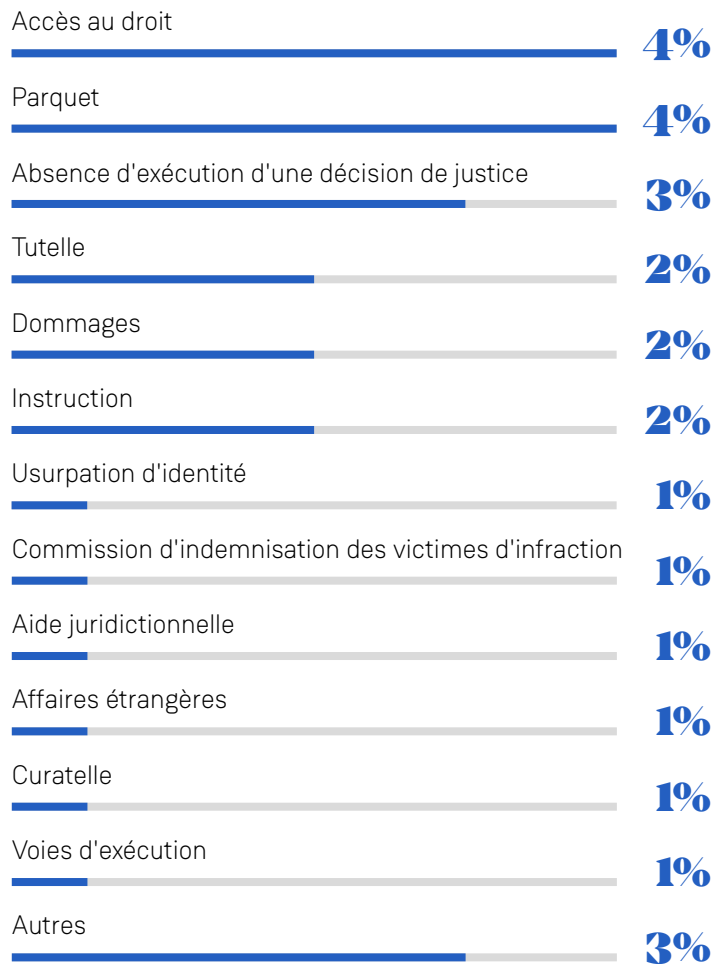


## Les principaux dossiers :

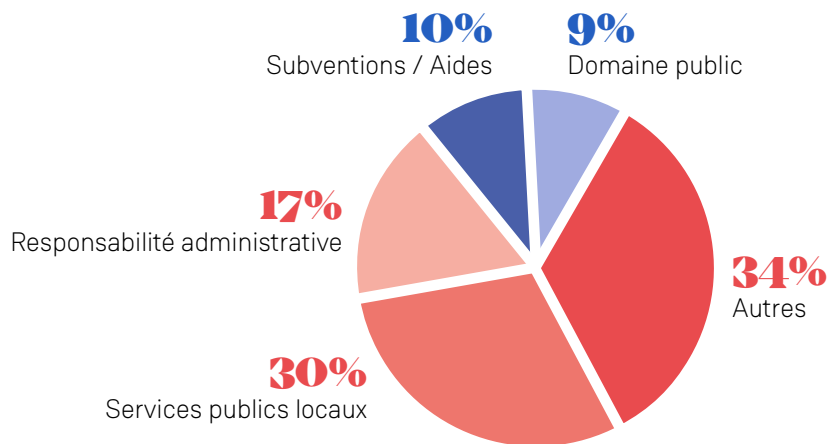
### 4. En matière de justice



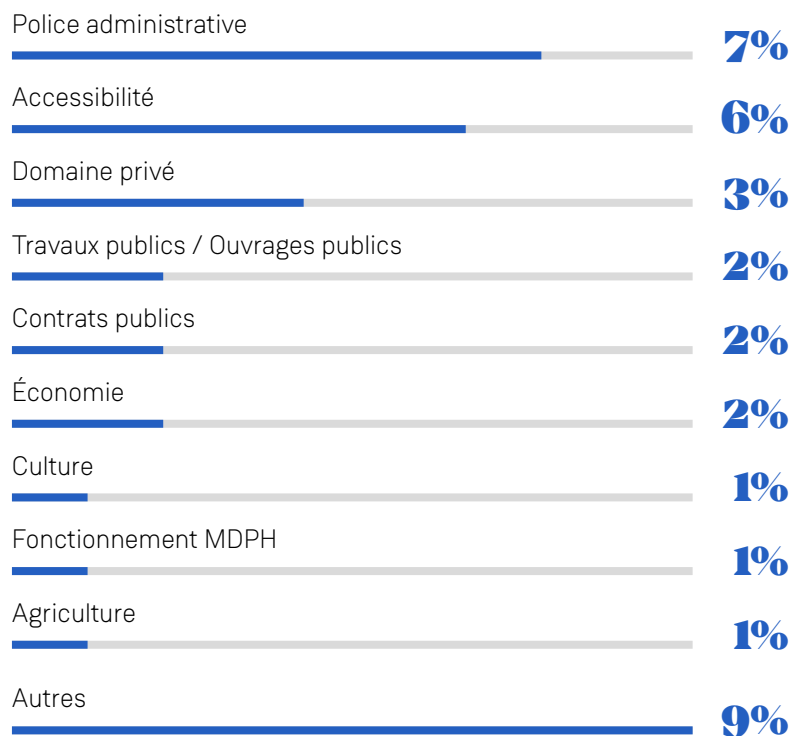
#### Parmi " Autres "



## Les principaux dossiers : 5. En matière de services publics



### Parmi " Autres "



# Statistiques par mission

## 1. Services publics

### Typologie des principales atteintes aux droits

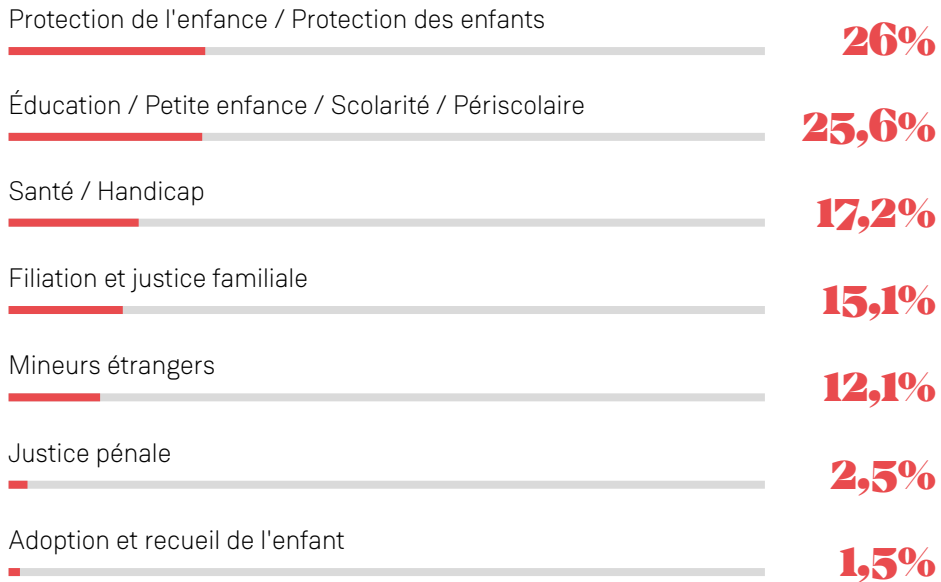
Atteintes liées à la relation avec les usagers	73,70%
Atteintes liées à la réglementation	20,80%
Atteintes liées aux outils informatiques	3%
Atteintes liées aux organisations	0,5%

### Analyse comparative des principaux types d'atteintes aux droits alléguées en matière de services publics

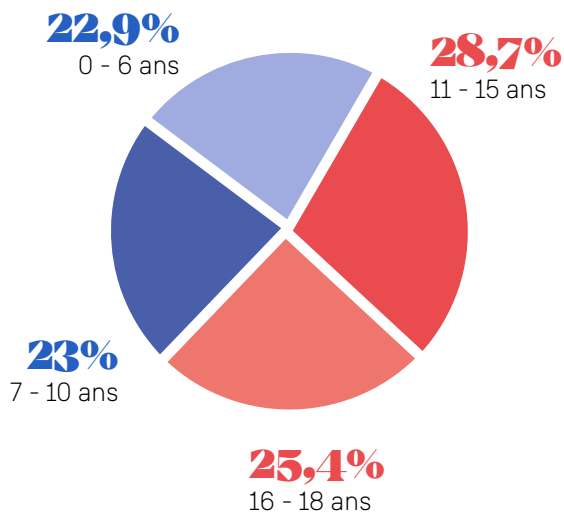
	CNAF / CAF	CNAMTS / CPAM	CNAV / CARSAT	Pôle Emploi
Absence d'écoute et de prise en considération des arguments	42%	33%	16%	47%
Délai de traitement ou de réponse	39%	45%	58%	29%
Absence de réponse	6%	8%	18%	5%

## 2. Défense et promotion des droits de l'enfant

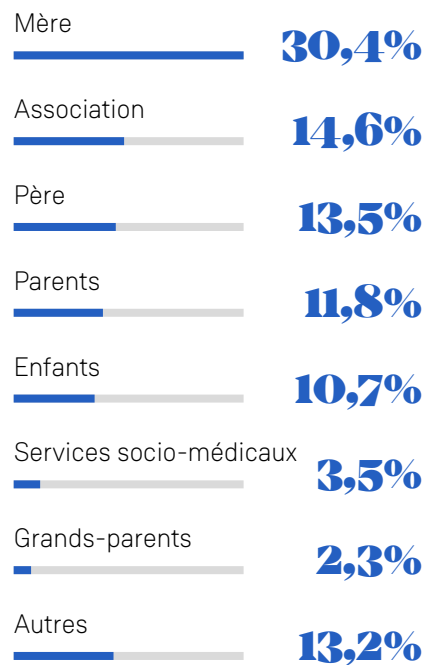
### Répartition suivant la nature des réclamations



### Répartition suivant l'âge des enfants



### Répartition par auteurs des réclamations





## 3. Lutte contre les discriminations

### Principaux motifs de discrimination (siège et délégués)

Critère principal de discrimination	Total	Emploi privé	Emploi public	Service public	Biens, services et logement	Éducation et formation
Handicap	22,7%	4,5%	4,0%	4,7%	4,5%	5,0%
Origine	14,5%	5,0%	2,2%	2,8%	3,7%	0,8%
État de santé	10,3%	3,5%	3,6%	1,4%	1,2%	0,6%
Nationalité	9,9%	1,0%	0,2%	6,7%	1,5%	0,5%
Âge	5,7%	2,2%	0,8%	0,9%	1,5%	0,3%
Activités syndicales	5,5%	3,1%	2,2%	0,2%	0,0%	0,0%
Sexe	5,4%	2,2%	1,4%	0,7%	1,0%	0,1%
Situation de famille	4,1%	1,1%	0,8%	1,0%	1,1%	0,1%
Grossesse	3,2%	2,1%	0,8%	0,1%	0,1%	0,1%
Convictions religieuses	2,6%	0,9%	0,3%	0,7%	0,5%	0,2%
Orientation sexuelle	1,9%	0,5%	0,4%	0,5%	0,5%	0,0%
Identité de genre	1,7%	0,3%	0,0%	0,8%	0,6%	0,0%
Opinion politique	0,9%	0,2%	0,4%	0,2%	0,1%	0,0%
Autres*	11,6%	2%	1,2%	3,7%	3,9%	0,8%
<b>Total général</b>	<b>100%</b>	<b>28,6%</b>	<b>18,3%</b>	<b>24,4%</b>	<b>14,0%</b>	<b>8,5%</b>

\* Autres critères : lieu de résidence, apparence physique, vulnérabilité économique, domiciliation bancaire, patronyme, mœurs, caractéristiques génétiques, perte d'autonomie.

## 4. Déontologie des forces de sécurité

### Principaux motifs de réclamations traitées par l'institution



### Activités de sécurité en cause





## PRÉAMBULE

LES représentans du peuple François, constitués en assemblée nationale, considérant que l'ignorance, l'oubli ou le mépris des droits de l'homme sont les seules causes des malheurs publics et de la corruption des gouvernemens, ont résolu d'exposer, dans une déclaration solennelle, les droits naturels, inaliénables et sacrés de l'homme; afin que cette déclaration, constamment présente à tous les membres du corps social, leur rappelle sans cesse leurs droits et leurs devoirs; afin que les actes du pouvoir législatif et ceux du pouvoir exécutif, pouvant être à chaque instant comparés avec le but de toute institution politique, en soient plus respectés; afin que les réclamations des citoyens, fondées désormais sur des principes simples et incontestables, tournent toujours au maintien de la constitution et du bonheur de tous.

En conséquence, l'assemblée nationale reconnoît et déclare, en présence et sous les auspices de l'Être suprême, les droits suivans de l'homme et du citoyen.

### ARTICLE PREMIER

Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits: les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune.

#### II

Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme; ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression.

#### III

Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation, nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément.

#### IV

La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui. Ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme, n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits; ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi.



# I.

## Une ambition pour les droits et les libertés

Le Défenseur des droits, qui a reçu cette année plus de 103 000 réclamations, est un lieu d'observation privilégié non seulement des difficultés quotidiennes rencontrées par les usagères et usagers des administrations et des services publics, mais aussi des atteintes portées à leurs droits et libertés et des discriminations dont ils peuvent faire l'objet.

Si les réclamations reçues par l'institution en 2019 confirment l'ampleur des effets délétères de l'évanescence des services publics sur les droits des usagères et usagers, elles conduisent surtout à une prise de conscience plus large : rien n'est jamais acquis en matière de droits et de libertés, et leur fragilité suppose une vigilance constante.

Ce constat n'est pas nouveau même si a pu s'installer dans les esprits l'idée que les droits avaient, au fil du temps, conquis une assise suffisamment solide pour ne jamais plus régresser. Reposant sur des fondements philosophiques bien établis depuis le XVII<sup>e</sup> siècle, garantis par de nombreux textes normatifs internationaux et européens élaborés après la Seconde Guerre mondiale dont les juridictions nationales assurent le respect, les droits et libertés semblent solidement garantis et protégés.

En France, ils sont consacrés via le Préambule de la Constitution de 1958, qu'il s'agisse de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen ou du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 – auxquels il faut également ajouter la Charte de l'environnement de 2004.

Ils revêtent une « pleine valeur constitutionnelle » (décision 81-132 DC du 16 janvier 1982) et s'imposent au législateur, seul habilité à fixer les règles concernant « les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques » (article 34 de la Constitution de 1958).

Le Défenseur des droits, à travers son action quotidienne, est pourtant amené à constater qu'en dépit de son poids historique et juridique, cette prééminence des droits et des libertés est depuis plusieurs années mise à l'épreuve.

Si, dans les années 1980, les droits de l'Homme ont pu apparaître comme un horizon indépassable engageant durablement la démocratie, ils font aujourd'hui l'objet d'un discours toujours plus critique, d'inspiration populiste, allant bien au-delà des analyses que les historiens du droit ont pu développer.

La critique du « droit de l'hommisme » qui ne cesse de croître dans la sphère politique et médiatique revêt un caractère de plus en plus « décomplexé », revendiquant un pragmatisme rompant avec ce qui est présenté comme une forme de « bien-pensance » ou de « politiquement correct ». L'essor des droits de l'Homme conduirait à une prolifération des droits, au bénéfice de groupes sociaux, de « communautés » et finalement d'individus singuliers avec pour effet de fragmenter la société, de dissoudre les liens sociaux dans l'individualisme et, en définitive, de judiciariser des rapports sociaux devenus essentiellement conflictuels.

Cette critique s'accompagne bien souvent d'une remise en cause des instances supranationales et notamment de la Cour européenne des droits de l'Homme, de sa jurisprudence et de plusieurs principes fondamentaux de notre droit. Et dans le monde s'installent des régimes qui se veulent « démocratiques » sans garantir le respect des droits et libertés.

Face à ces attaques, il est plus nécessaire que jamais de réaffirmer qu'à travers leur universalité, les droits et libertés s'attachent à la personne humaine et sont indissociables des liens sociaux qu'ils contribuent à construire et à consolider. Défendre les droits, les faire respecter et les mobiliser, est ce qui permet de donner corps à la société par la compréhension de ses valeurs communes.

Au-delà des discours critiques, dans un contexte marqué par la peur, le simplisme et l'immédiateté, autant que par l'indifférence, les droits et libertés sont aussi remis en cause dans leur aptitude à prévaloir sur d'autres considérations telles que la sécurité ou l'identité.

Or, pour le Défenseur des droits, si bien évidemment les droits et les libertés doivent se concilier entre eux, ils ne peuvent en aucun cas être considérés comme de simples variables d'ajustement modulables au gré des politiques et des législations. Au fondement de nos sociétés démocratiques, et en ce sens fondamentaux, ils sont le reflet de la primauté accordée à la personne humaine et à l'État de droit, et doivent à ce titre prévaloir en tout temps et en tout lieu.

## a. Préserver les droits et libertés en toutes circonstances

Le principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation, revêt une valeur constitutionnelle (décision 94-343/344 DC du 27 juillet 1994). Elle constitue le fondement de droits inaliénables que le Défenseur des droits s'attache à faire prévaloir face au « principe de réalité » invoqué de plus en plus souvent par les pouvoirs publics.

### **Le droit à des conditions de vie dignes**

Le respect de la dignité de la personne humaine passe en premier lieu par le droit pour toute personne à bénéficier de conditions lui permettant de vivre dignement. Ce droit, remis en cause dès lors qu'une personne est contrainte de vivre dans la rue, dans des conditions inhumaines et dégradantes, a pour corollaire le droit inconditionnel à l'hébergement d'urgence, qui permet de bénéficier d'un abri pour la nuit. L'effectivité de ce droit est mise à mal depuis des années par l'invocation du principe dit « de réalité », qui consiste à moduler ce droit en fonction des moyens de l'administration y compris pour les demandeurs d'asile qui bénéficient pourtant d'une protection juridique renforcée.

Pour le Défenseur des droits, régulièrement saisi de ces situations, le respect de la dignité de la personne humaine ne peut être mis sous conditions. C'est la raison pour laquelle il a récemment dénoncé l'instruction du 4 juillet 2019 relative à la coopération entre les services intégrés d'accueil et d'orientation et l'Office français de l'immigration et de l'intégration pour la prise en charge des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale. Prise en application de la loi du 10 septembre 2018, elle prévoit la communication de la liste de ces personnes hébergées au titre des obligations de l'État en matière d'hébergement d'urgence.

Opérant une confusion entre le droit à l'hébergement en tant que droit fondamental et les politiques migratoires, la mise en œuvre de cette instruction pourrait conduire à remettre en question l'inconditionnalité



de l'hébergement d'urgence en excluant du dispositif des personnes qui devraient pourtant en bénéficier. Les réclamations adressées au Défenseur des droits montrent d'ailleurs que, si de nombreux demandeurs d'asile sont hébergés dans des structures de droit commun, beaucoup n'y parviennent pas et sont contraints de vivre à la rue. Le Défenseur des droits a présenté des observations devant le Conseil d'État (décision 2019-259) qui, tout en rejetant le recours (décision du 6 novembre 2019), a neutralisé certains points de l'instruction, répondant ainsi en partie aux craintes et constats qu'il avait exprimés (communiqué de presse).

Le Défenseur des droits considère également que les procédures d'expulsion à l'encontre de familles vivant dans des campements ou des squats ne respectant pas les garanties de mise à l'abri et les droits prévues par les textes, remettent en cause le droit de ne pas être privé d'un abri, de bénéficier d'un accompagnement adapté dans la recherche d'un hébergement et d'un maintien de l'accès aux droits fondamentaux, tels que l'accès à la santé et au dispositif de protection de l'enfance pour les mineurs non accompagnés (voir à titre d'exemple décisions 2019-068 et 2019-040).

Le droit de toute personne à vivre dignement suppose également, au-delà de l'hébergement, le droit au logement. Bien qu'inscrit dans la loi depuis 2007, le droit au logement opposable (« DALO ») qui reconnaît le droit à un logement décent à toute personne résidant sur le territoire français de façon régulière peine à se réaliser.

Les carences de ce dispositif laissent sur le bas-côté des familles pourtant reconnues prioritaires et dans une situation particulièrement précaire, sans solution de re/logement, et ce pendant plusieurs années. L'obligation de résultat imposée par la loi à l'État reste donc souvent lettre morte. Les constats du Défenseur des droits à cet égard l'ont conduit à présenter des observations devant le juge administratif saisi d'un refus d'attribution de logement social à une personne reconnue prioritaire au titre du DALO.

Il a également adressé des observations au Service de l'exécution des arrêts du Conseil de l'Europe chargé de veiller à l'exécution de l'arrêt *Tchokontio Happi c. France*, aux termes duquel la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) a condamné la France pour violation de la Convention européenne des droits de l'Homme, en raison de l'inexécution d'un jugement ordonnant le relogement prioritaire et urgent de la requérante dans le cadre du DALO (décision 2019-138).

Pour le Défenseur des droits, les délais d'attente de logement ne peuvent être justifiés par l'insuffisance de logements adaptés, de nombreuses études révélant des effets de sélection autour du revenu et de l'origine des demandeurs de logement. En outre, les recours juridictionnels existants permettent rarement de remédier à l'absence d'effectivité du DALO. Le Défenseur des droits a préconisé l'adoption d'une série de mesures générales pour améliorer le dispositif (avis 18-18 et 18-13).

Le droit de toute personne à vivre dignement, qui justifie également l'allocation de certaines prestations sociales telles que le revenu de solidarité active (RSA), cède devant la volonté, pour les organismes sociaux, de recouvrer des créances frauduleuses en ignorant la situation économique du public visé, souvent très précaire. Pour le Défenseur des droits, la dignité impose aux organismes concernés, même dans des hypothèses où la démarche a pu être frauduleuse, de respecter les capacités financières de l'allocataire et sa situation de famille en fixant des réponses tenant compte du reste à vivre et qui permettent, autant que faire se peut, de préserver des conditions de vie décentes et de limiter les risques d'expulsion du logement qui en découleraient (voir le rapport sur « Les excès de la lutte contre la fraude : à quel prix pour les droits des usagers ? »).

## Le droit à la protection de l'État

Bien que gravé dans les textes, l'accès à la protection de l'État de personnes vulnérables demeure pour le moins fragile, éclipsé par des considérations à la fois budgétaires et politiques.

Depuis plusieurs années, le Défenseur des droits constate que les mineurs non accompagnés migrants (dits « MNA ») peinent à bénéficier d'un accueil et d'une prise en charge par les pouvoirs publics sur l'ensemble du territoire. La CEDH l'a d'ailleurs constaté dans l'arrêt *Khan c. France* du 28 février 2019, qui a condamné la France, au titre de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme, pour avoir manqué à son obligation de prise en charge et de protection d'un mineur migrant qui a vécu plusieurs mois dans le bidonville de Calais. Le Défenseur des droits était intervenu dans la procédure (décision 2018-003). Faisant référence à plusieurs reprises aux analyses du Défenseur des droits, la Cour a sanctionné les carences des autorités françaises dans le déploiement de moyens suffisants et adaptés pour l'identification et la protection des MNA. Le Défenseur des droits a présenté cette année des observations devant la Cour dans une autre affaire, *S.M.K. c. France*, portant sur les mêmes questions, ainsi que sur l'effectivité des recours internes.

Lorsque le mineur est recueilli au titre de la protection de l'enfance, le Défenseur des droits peut être amené à constater des carences dans le dispositif d'accueil et de prise en charge, comme dans sa décision du 28 mars 2019 (décision 2019-058), dans laquelle il a formulé plusieurs recommandations sur l'évaluation, sur l'accompagnement socio-éducatif des jeunes personnes en cours d'évaluation et des mineurs pris en charge, ainsi que sur la préparation à la majorité et à l'autonomie (voir décision 2019-230).

Le droit à la protection de l'État est également mis à mal par la pratique du recours aux « tests osseux » dans le cadre de l'évaluation de l'âge du mineur non accompagné sollicitant une prise en charge au titre de la protection de l'enfance.

Unanimentement décrié depuis des années pour ses atteintes aux droits de l'enfant garantis par la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE) et son absence de fiabilité, ce test est pourtant toujours utilisé. Après le Conseil constitutionnel (décision 2018-768 QPC), la Cour de cassation a été saisie des dispositions législatives autorisant le recours à cette méthode d'évaluation, notamment de leur non-conventionnalité. Elle a rendu un arrêt de rejet le 21 novembre 2019, aux termes duquel elle a estimé, contrairement à ce qui était soutenu par le Défenseur des droits, qu'en égard aux garanties entourant le recours à cet examen, l'intérêt supérieur de l'enfant garanti par la CIDE et l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme avaient été respectés en l'espèce. Le Défenseur des droits était intervenu dans les procédures (décisions 2019-275 et 2018-296) pour faire valoir que le recours aux examens radiologiques osseux porte une atteinte disproportionnée aux droits de l'enfant, en raison de son absence de fiabilité et de son caractère inadapté, outre le fait que cette méthode d'évaluation ne respecte pas la dignité de l'enfant, son intégrité physique et sa santé.

Il a également déposé des observations au soutien de la transmission d'une question prioritaire de constitutionnalité (« QPC ») relative à la création du fichier biométrique des MNA (« AEM » - Appui à l'Évaluation de la Minorité) qui, sous couvert de mieux garantir la protection de l'enfance, est tourné vers la gestion des flux migratoires, la lutte contre le nomadisme administratif et la fraude documentaire, au mépris des droits et de l'intérêt supérieur des enfants (décision 2019-104). Le 26 juillet 2019, le Conseil constitutionnel a toutefois déclaré les dispositions critiquées conformes à la Constitution (décision 2019-797 QPC).

Comme le Défenseur des droits le déplore régulièrement, en lieu et place d'une véritable politique d'accueil, les pouvoirs publics mettent en œuvre une politique essentiellement fondée sur la « police des étrangers », notamment dans la mise en œuvre du Règlement européen 604/2013 du 26 juin 2013 (« Règlement dit Dublin III »).

Saisi de réclamations de demandeurs d'asile relatives à des procédures de transfert vers d'autres pays en application de ce règlement, le Défenseur des droits intervient auprès des autorités compétentes pour solliciter le réexamen de leur situation, notamment à la lumière des risques de traitement inhumain et dégradant encourus. Il a, par exemple, obtenu l'arrêt d'une procédure en soulignant que l'interruption de l'accompagnement au sein d'un centre maternel dont bénéficiait une demandeuse d'asile pouvait avoir une incidence sur son état de santé incompatible avec son transfert (RA-2019-089). Il a également présenté des observations devant le juge administratif concernant la procédure de transfert d'une personne victime de traite des êtres humains, rappelant les critères d'identification de l'État responsable de la demande d'asile ainsi que la « clause discrétionnaire » permettant à la France de prendre en charge la demande (décision 2019-270).

## **Le droit pour les demandeurs d'asile d'accéder aux services publics**

Depuis sa création, le Défenseur des droits n'a cessé de relever les difficultés rencontrées par les demandeurs d'asile pour accéder à la procédure d'asile. En réponse à la saturation du dispositif national d'accueil, la loi du 29 juillet 2015 a prévu qu'un premier accueil des demandeurs d'asile (PADA) serait effectué par des prestataires externes chargés principalement de prendre rendez-vous avec le guichet unique d'accueil des demandeurs d'asile (GUDA). Ce guichet, qui réunit les agents des préfectures et de l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII), est chargé d'enregistrer les demandes d'asile au plus tard trois jours après la présentation de la demande, ce délai pouvant être porté à dix jours lorsqu'un nombre élevé d'étrangers demande l'asile en même temps.

Or, le Défenseur des droits constate que, très souvent, ces délais ne sont pas respectés, l'attente d'un rendez-vous atteignant parfois plusieurs mois.

Outre qu'ils contreviennent aux droits européen et interne, ces délais conduisent à maintenir en situation irrégulière des personnes en quête d'une protection internationale, les exposant au risque d'être interpellées et éloignées vers des pays où elles craignent pour leur vie. Faute de pouvoir faire enregistrer leur demande, ces personnes ne peuvent accéder aux conditions matérielles d'accueil telles que garanties par le droit européen (hébergement, allocation pour demandeur d'asile (ADA), accès au marché du travail au bout de neuf mois) et se trouvent, de ce fait, maintenues dans des conditions de dénuement contraires à la dignité humaine et susceptibles de caractériser des traitements inhumains ou dégradants prohibés par l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme (Convention EDH) (avis 18-14).

À Mayotte, le service des étrangers de la préfecture a été fermé à plusieurs reprises avant de faire l'objet d'une fermeture totale pour des motifs tenant à la préservation de l'ordre public. Cette situation a été à l'origine d'atteintes aux droits particulièrement graves, notamment pour les étudiants – en particulier les jeunes bacheliers qui avaient été acceptés dans des universités métropolitaines ou à la Réunion.

À l'occasion de l'opération « Place aux droits ! » en octobre 2019, le Défenseur des droits a pu constater les efforts déployés par la préfecture de Mayotte pour résorber le stock de dossiers accumulés depuis la réouverture partielle du service en octobre 2018. Dans l'attente d'une réouverture totale de l'accueil, seules les personnes justifiant d'un rendez-vous sont reçues.

Au-delà des difficultés que soulève, pour certains, l'accès à Internet, comme le Défenseur des droits l'a souligné dans son rapport consacré à la dématérialisation, la dématérialisation des prises de rendez-vous en préfecture restreint l'accès au service des naturalisations. Le Défenseur des droits a ainsi recommandé aux préfectures de revoir leur dispositif d'octroi des rendez-vous, de prévoir un redéploiement des effectifs dédiés au service des naturalisations et de mettre en place une alternative à la voie dématérialisée (décision 2019-266).



Jacques Toubon et Guido Raimondi, Président de la Cour européenne des droits de l'Homme à Strasbourg, en janvier 2019

En l'absence de réelle alternative numérique, l'accès effectif aux guichets préfectoraux – que ce soit pour le dépôt d'une première demande ou d'un renouvellement de titre de séjour – est largement entravé, les étrangers susceptibles de prétendre à un titre de séjour de plein droit se trouvant maintenus dans une situation de précarité administrative, exposés au risque d'une interpellation à tout moment. Les étrangers déjà bénéficiaires d'un titre de séjour risquent quant à eux de subir des ruptures de droits particulièrement préjudiciables (perte d'emploi, de droits sociaux, etc.).

En réponse aux recommandations du Défenseur des droits telles que la délivrance d'accusés de connexion nominatifs et datés à chaque connexion d'un usager à une procédure dématérialisée, le ministre de l'Intérieur a fait savoir au Défenseur des droits, par courrier du 16 janvier 2020, qu'il serait particulièrement attentif aux difficultés potentielles d'accès aux services en ligne, en particulier pour les personnes de nationalité étrangère et que le développement du programme d'administration numérique des étrangers en France (ANEF) permettra, à terme, de répondre au mieux au besoin identifié par l'institution. Le Défenseur des droits suivra avec une attention particulière les évolutions de ce programme de dématérialisation.

## **Les écueils liés au droit de l'UE**

Parmi les domaines de compétence du Défenseur des droits, nombreux sont ceux qui relèvent du droit de l'Union européenne. C'est le cas de la protection des droits fondamentaux des étrangers.

Aussi le Défenseur des droits a-t-il souhaité rencontrer le Commissaire aux migrations et affaires intérieures de la Commission européenne le 6 mars 2019 à Bruxelles afin de lui soumettre les conclusions auxquelles il est parvenu sur les effets des politiques européennes récentes en matière d'asile et d'immigration en France. Il lui a également rappelé les recommandations qu'il a adressées aux gouvernements français successifs, en particulier, sur les « effets délétères » du Règlement Dublin III.

Dans son rapport d'octobre 2015 « Exilés et droits fondamentaux : la situation sur le territoire de Calais » et celui de décembre 2018 sur la situation « Trois ans après », le Défenseur des droits a, par exemple, recommandé de suspendre l'application de ce règlement et de dénoncer les traités et accords du Touquet. En effet, l'ensemble des accords liant la France et la Grande-Bretagne aggrave les effets de la politique migratoire de l'Union européenne. En plus d'être inefficace, puisque seulement 10 à 15% de décisions de transferts sont effectivement exécutées, ce dispositif est contraire au droit de quitter n'importe quel pays y compris le sien, consacré par la Convention européenne des droits de l'Homme et la Déclaration universelle des droits de l'Homme.

Il incite en outre les exilés à vivre dissimulés, parfois dans des conditions d'extrême dénuement et livrés aux pires exploitations. Sans perspective, sans examen réel de leur situation, ils sont voués à une errance perpétuelle.

Lors de la discussion, ont été également évoqués les blocages concernant le « paquet asile » et la réforme du système de l'asile. Le Défenseur des droits a précisé qu'une partie des propositions en négociation ne répond pas aux questions structurelles posées par les textes actuels. Il a ainsi évoqué la permanence d'une charge disproportionnée reposant sur les États du Sud notamment la Grèce, l'Italie et l'Espagne, toujours considérés comme « États de première demande ». Il a également évoqué l'écueil de la défiance en un système qui reposerait sur la coopération volontaire des États membres pour un « partage des responsabilités » qui jusqu'à ce jour ne s'est pas traduite par des résultats significatifs dans les faits.

Enfin, lors de cet entretien, le Défenseur des droits a rappelé que les institutions indépendantes de protection des droits et libertés des États membres disposent d'une expertise et d'une connaissance uniques des situations concrètes individuelles et collectives de non-respect des droits fondamentaux des étrangers. Il a souhaité que ces acteurs indépendants et impartiaux puissent être davantage pris en compte dans les travaux des institutions de l'Union européenne en la matière.



## La liberté fondamentale de manifester

La logique sécuritaire à l'œuvre depuis l'instauration de l'état d'urgence et désormais largement transcrite dans le droit commun, a continué de contaminer toutes les couches du droit et à produire des effets délétères sur les droits et libertés des individus.

L'année 2019 a été marquée par un durcissement des règles du maintien de l'ordre public lors des manifestations avec l'adoption de la loi du 10 avril 2019, qui vient restreindre la liberté de manifester, pourtant constitutionnellement et conventionnellement protégée. Cette loi prévoit plusieurs mesures préventives telles que l'inspection visuelle des bagages et leur fouille, et la visite de véhicules sur les lieux de la manifestation, mais aussi répressives comme le délit de dissimulation volontaire de tout ou partie du visage sans motif légitime.

Dans ses avis et décisions (avis 19-02, décision 2019-086), le Défenseur des droits a questionné la constitutionnalité et la conventionalité de ces mesures, en particulier leur caractère nécessaire et proportionné à l'objectif poursuivi. Il s'est également inquiété de leurs conséquences sur les relations entre police et population, de leur effet dissuasif sur l'exercice de la liberté de manifester mais également sur les risques de contrôles et de placements en garde à vue effectués à titre préventif en vue de mettre hors d'état de nuire des individus avant même la commission d'une éventuelle infraction.

Cette logique de suspicion s'est instillée dans les textes et les pratiques. Dans une décision du 10 décembre 2019 (2019-246), le Défenseur des droits a constaté qu'en janvier 2019, lors d'un rassemblement à Paris, des personnes avaient fait l'objet de « contrôles d'identité déportés » au sein d'un commissariat de police, en dehors de toute procédure légalement prévue et sans que l'autorité judiciaire, garante des libertés individuelles, n'en soit informée. Cette « interpellation déguisée », qui constitue une privation arbitraire de liberté, avait pour objectif d'empêcher les intéressés de manifester.

Dans le prolongement de son rapport « Le maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie » remis au président de l'Assemblée nationale en janvier 2018, le Défenseur des droits a souligné l'illégalité de cette pratique des contrôles d'identité délocalisés.

Les décisions prises au cours d'opérations de maintien de l'ordre peuvent donner lieu à des manquements aux règles de déontologie de la sécurité, à des atteintes à la liberté de manifester et à présenter des risques pour l'intégrité physique, qui peuvent avoir un effet dissuasif sur des personnes ayant l'intention de manifester.

Le Défenseur des droits a ainsi constaté un recours disproportionné à la force (décision 2019-262) et l'usage d'une grenade à main de désencerclement qui ne répondait pas à l'exigence de nécessité absolue (décision 2019-165). Il est également intervenu en qualité d'*amicus curiae* devant le Conseil d'État saisi d'un recours visant à suspendre l'utilisation du lanceur de balle de défense (« LBD ») dans le cadre des opérations de maintien de l'ordre. Il a porté à l'attention du juge les constats et recommandations adressés au ministère de l'Intérieur et au Parlement à l'occasion du traitement des réclamations individuelles dont il a été saisi et dans le cadre des travaux menés sur l'usage des armes de force intermédiaire dans le maintien de l'ordre. Il y a notamment rappelé le caractère inadapté des LBD au maintien de l'ordre (décision 2019-029). Ce caractère inadapté a été relevé dans une décision rendue en fin d'année concernant les circonstances dans lesquelles un jeune manifestant a été grièvement blessé à la tête par un tir de LBD, sans que l'auteur du tir ait pu être identifié, et alors que les conditions d'emploi n'étaient pas réunies (décision 2019-263).

## L'interdiction de discriminer

Dès 2016, le Défenseur des droits alertait les pouvoirs publics sur les effets des mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence et les risques d'érosion de la cohésion sociale (avis 16-06). La logique sécuritaire poursuivie au nom de la lutte contre le terrorisme et « l'islamisme radical », s'accompagne de discours appelant à bâtir une « société de vigilance ». Alimentée par la peur, elle instaure un climat de défiance à l'égard de personnes suspectées, en raison de leurs convictions religieuses et de leur origine, d'entretenir d'une manière ou d'une autre des accointances avec l'islamisme et le terrorisme. Elle tend aussi à soutenir des attitudes fondées sur des amalgames et des préjugés, qui nourrissent les discriminations et fragilisent au quotidien les droits et les libertés, tout en remettant en cause les fondements du principe de laïcité.

À titre d'exemple, dans le domaine de l'emploi, le Défenseur des droits a été saisi d'une procédure disciplinaire engagée contre un assistant d'éducation intervenant en lycée dans le contexte particulier des attentats terroristes du 13 novembre 2015 et de la proclamation de l'état d'urgence. L'instruction du dossier montrait que ce contexte avait influencé l'administration dans l'interprétation des faits. Elle s'appuyait uniquement sur le ressenti des collègues pour étayer une faute grave à l'origine d'une mesure de suspension pour atteinte au principe de neutralité. Aux termes de sa décision, le Défenseur des droits a notamment demandé au rectorat de lui indiquer les actions envisagées auprès des responsables d'établissements pour les accompagner dans la conduite d'enquêtes administratives visant à recueillir des éléments objectifs étrangers à tous préjugés discriminatoires pour fonder un manquement à l'obligation de neutralité dans les procédures disciplinaires qui pourraient être engagées (décision 2019-119).

Cette situation n'est pas sans rappeler les mesures prises concernant les enquêtes administratives de sécurité, dont le dispositif existe depuis plusieurs années et qui tend à s'élargir à d'autres emplois.

Si le Défenseur des droits ne remet pas en cause le dispositif même, qui poursuit un objectif légitime de sécurité, il a eu l'occasion de relever plusieurs insuffisances procédurales susceptibles de mettre en cause les droits et libertés des personnes concernées à l'occasion de la discussion sur la loi relative à la sécurité publique en 2017 dans son avis 17-02.

Le principe de neutralité de l'État s'est ainsi vu appliqué à tort aux usagers d'un centre d'hébergement et de réinsertion sociale, ce dernier refusant de traiter les dossiers et d'accorder des solutions d'hébergement aux personnes arborant un signe religieux (décision 2018-070) ou à une étudiante au sein d'un établissement universitaire contrainte de retirer son voile pendant les examens (décision 2016-299).

L'exigence de neutralité des services publics a également pu être opposée à tort à des tiers assimilés abusivement à des collaborateurs et collaboratrices du service public. Tel était le cas, par exemple, des refus opposés par les responsables d'établissements scolaires aux mères portant un voile, désireuses d'accompagner des sorties scolaires. L'étude adoptée par l'assemblée générale du Conseil d'État à la demande du Défenseur des droits (19 décembre 2013) avait déjà souligné que ces tiers n'étaient pas soumis au principe de neutralité, même si, comme les collaborateurs et participants au service, ils peuvent se voir opposer, au cas par cas, des restrictions à la liberté de manifester leurs convictions pour des raisons liées au bon fonctionnement du service public.

Le Défenseur des droits constate qu'une conception restrictive du principe de laïcité s'étend de plus en plus à la sphère privée, et notamment l'accès aux biens et services privés. L'institution a ainsi été saisie récemment de la question du port du « burkini » dans des piscines privées.

Dans deux décisions (2018-297 et 2018-301), le Défenseur des droits a considéré qu'en l'absence de tout élément de nature à établir que le port d'une telle tenue (conçue spécialement pour le bain) présenterait un risque pour l'hygiène et la sécurité, le refus d'accès à une piscine privée d'une femme portant un « burkini » était constitutif d'une discrimination fondée sur la religion.

Le Défenseur des droits a également été saisi d'une réclamation relative à l'interdiction qui a été faite à une femme de tenir un stand au marché de Noël organisé par une commune, en raison du port d'un voile. Après instruction du dossier, il a estimé que cette interdiction, n'étant pas justifiée par l'application des principes de laïcité et de neutralité des services publics, dont un tel marché ne relève au demeurant manifestement pas, était susceptible de caractériser une discrimination en raison de l'appartenance à une religion.

Il a donc recommandé à la commune de réparer les préjudices subis (décision 2019-201).

Cette situation n'épargne pas les enfants, visés notamment par la suppression des menus de substitution dans certaines cantines scolaires. Dans le rapport de juin 2019 « Un droit à la cantine scolaire pour tous les enfants », le Défenseur des droits a rappelé la position qu'il a fait valoir à plusieurs reprises : si le principe de laïcité ne crée pas une obligation de mettre en place des menus de substitution dans les cantines scolaires, il ne peut pour autant justifier la suppression de pratiques existantes et acceptées de tous.

## b. Garantir l'accès à la justice

La défense des droits et libertés est conditionnée à l'accès au juge et à des garanties procédurales permettant d'être entendu et de faire valoir ses droits.

### L'égalité d'accès à la justice

Bien que l'un des principes de la justice soit la gratuité, l'accès au juge a un coût pour le justiciable, lequel peut varier en fonction de la complexité, de la nature, de la durée de l'affaire, de la procédure et de la juridiction compétente.

Pour les plus démunis, le dispositif d'aide juridictionnelle mis en place depuis 1991 joue un rôle fondamental pour garantir un égal accès à la justice. Constatant que ce dispositif est à bout de souffle, des parlementaires, à la suite d'une mission d'information, ont formulé, en juillet 2019, des propositions pour faciliter l'accès à l'aide juridictionnelle, la revaloriser pour les justiciables et les auxiliaires de justice, et en garantir le financement.

Le Défenseur des droits a saisi cette occasion pour appeler les pouvoirs publics à ne pas repenser la réforme uniquement au prisme de considérations budgétaires, mais à prendre en compte les situations particulières des demandeurs (handicap, extrême précarité, mineurs non accompagnés, etc.) et les difficultés qu'ils rencontrent pour accéder à la justice (avis 19-09).

Ignorer ces situations conduirait à fragiliser davantage ces personnes. Ce serait aussi contribuer aux phénomènes de renoncement à l'exercice des droits et de « non-recours », que le Défenseur des droits a pu constater dans le cadre de ses enquêtes sur l'accès aux droits et dont l'ampleur le préoccupe.

Prévoir des conditions d'accès au juge différentes selon le lieu de résidence du justiciable peut également poser problème au regard du principe de l'égalité d'accès à la justice.



## **L'aide juridictionnelle pour les mineurs isolés étrangers**

Dans son avis 19-09 relatif à l'aide juridictionnelle, le Défenseur des droits s'est en particulier penché sur la question de l'accès à cette aide pour les mineurs isolés étrangers.

Saisi de plusieurs réclamations, le Défenseur des droits s'est inquiété des décisions d'irrecevabilité, de rejet et de retrait *a posteriori* opposées à des demandes formulées par des mineurs réfugiés pour exercer un recours devant le tribunal administratif, afin d'obtenir d'une ambassade à l'étranger qu'elle enregistre la demande de visa de l'un de leurs ascendants dans le cadre d'une demande de réunification familiale.

Contrairement à ce qui a pu être opposé, ces demandes d'aide juridictionnelle concernent directement le mineur puisqu'elles ont pour finalité de rendre effectif son droit à la réunification familiale. De plus, la situation particulièrement digne d'intérêt du demandeur, au sens de loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, est caractérisée puisqu'il s'agit d'un mineur isolé, et que par conséquent, elle est de nature à justifier que le bénéfice de l'aide juridictionnelle lui soit accordé en tout état de cause.

Le Défenseur des droits s'inquiète de ces entraves à l'accès à la justice de mineurs non accompagnés et préconise que soient données des instructions pour qu'une attention particulière soit apportée lors de la gestion de ces dossiers par les bureaux d'aide juridictionnelle.

Le Défenseur des droits a ainsi été amené à analyser le recours systématique à la vidéo-audience dans le cadre de l'examen des recours déposés devant la Cour nationale du droit d'asile par les demandeurs d'asile. Cette mesure n'est pas sans rappeler les atteintes portées aux droits de la défense à l'occasion de la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, qui permet un recours accru à des supports audiovisuels lors des audiences des personnes retenues ou détenues, qui sont physiquement éloignées des palais de justice et des auxiliaires de justice.

### **La situation des majeurs protégés**

L'accès à la justice des majeurs protégés fait partie des préoccupations du Défenseur des droits au titre de ses missions mais également en qualité de mécanisme indépendant de suivi de la mise en œuvre de la Convention internationale des droits des personnes handicapées. Dans un avis adressé au Parlement sur les droits fondamentaux des majeurs protégés (avis 19-01), le Défenseur des droits a réaffirmé que l'accès à la justice devait être garanti par la représentation par avocat dans le cadre du prononcé d'une mesure de protection, lorsque le majeur se trouve dans l'incapacité d'exprimer sa volonté. Ce droit devrait être accompagné de mesures visant à l'abondement des crédits alloués à l'aide juridictionnelle compte tenu des caractéristiques sociales de la population protégée.

Dans ses avis au Parlement sur le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (avis-18-26), le Défenseur des droits a également fait part de ses inquiétudes concernant la suppression des tribunaux d'instance et de la fonction du juge d'instance, juge des vulnérabilités personnelles ou économiques. Il a demandé et obtenu qu'un juge statutaire compétent sur le contentieux de proximité et de la protection des majeurs vulnérables soit maintenu : le juge des contentieux de la protection qui remplace le juge d'instance.

En outre, renforcer les droits des personnes protégées suppose de tenir compte des difficultés et de la réalité des conditions d'exercice des professionnels. La situation exsangue dans laquelle se trouvent beaucoup de tribunaux du fait, notamment, de l'insuffisance de moyens dont ils disposent pour faire face à un nombre croissant de demandes d'ouverture d'une mesure de protection, met ces derniers dans l'incapacité d'exercer leur mission principale de garants du respect des droits fondamentaux des majeurs protégés. De la même façon, les mandataires judiciaires à la protection des majeurs, qui souffrent d'un manque de reconnaissance de leur profession, craignent le mouvement de déjudiciarisation engagé par la loi du 29 mars 2019 et la charge de travail supplémentaire qu'elle est susceptible d'induire. Présents au quotidien auprès des majeurs protégés, ils ont un rôle essentiel à jouer dans la garantie et le respect de leurs droits fondamentaux.

## **Un accueil et un accompagnement adaptés pour les plaignants**

L'accès à la justice ne peut être assuré que si l'accueil et l'accompagnement des plaignants au sein des services des forces de police et de gendarmerie sont adaptés. Pour le Défenseur des droits, il s'agit d'une exigence qui pèse aussi bien sur les conditions matérielles d'audition et les techniques de recueil de la parole d'une mineure victime de viol (décision 2019-133), que sur l'accueil d'une plaignante en situation de handicap

auditif (décision 2019-145) ou encore sur les conditions de prise en charge d'une victime d'infraction confrontée à un manquement au devoir d'assistance (décision 2019-022). Ces réclamations font écho au plan gouvernemental de lutte contre les violences conjugales qui prévoit notamment des mesures visant à l'amélioration de l'accueil, de l'orientation et de la prise en charge des victimes au sein des commissariats et des brigades de gendarmerie, dont la mise en œuvre fera l'objet d'une attention particulière du Défenseur des droits.

L'accès à la justice peut également être rendu difficile par certaines défaillances du service public. Lorsqu'un justiciable est sans nouvelle des suites données à sa plainte pour constitution de partie civile, et ce malgré des démarches effectuées auprès de l'autorité judiciaire, le Défenseur des droits peut intervenir afin de recueillir des observations (RA-2019-049). Il est également intervenu afin de permettre l'accès aux pièces de la procédure pénale à un justiciable représenté par un avocat (RA-2019-047), sur l'absence de communication d'une pièce du dossier pénal à la partie civile (RA-2019-090) ou encore sur l'absence de signification à une personne d'une décision de justice (RA-2019-001).

## **Le droit à l'exécution d'une décision de justice et le droit au recours effectif**

Priver le justiciable du bénéfice de l'exécution d'une décision judiciaire qui lui est favorable revient à le priver du droit à un tribunal.

Saisi des difficultés d'un réclamant pour obtenir l'établissement d'un acte d'état civil conforme à son identité telle qu'elle avait été reconnue par une décision judiciaire, le Défenseur des droits a obtenu auprès des autorités compétentes la transcription de son acte de naissance étranger dans les registres de l'état civil français (décision 2019-222). Compte tenu du délai anormalement long pour procéder à l'exécution de la décision et des atteintes portées au droit au respect de la vie privée du réclamant et de sa famille, le

## **L'action du Défenseur des droits au soutien des femmes étrangères victimes de violences**

Les dispositifs de protection des femmes étrangères victimes de violences ont été renforcés ces dernières années. Les dispositions de l'article L.313-12 du CESEDA issues de la loi n°2016-274 du 7 mars 2016 prévoient que lorsque l'étranger a subi des violences conjugales de la part de son conjoint français et que la communauté de vie a été rompue, le préfet doit accorder le renouvellement de la carte de séjour délivrée au titre de l'article L.313-11 4° du CESEDA.

Les réclamations adressées au Défenseur des droits montrent toutefois que ces dispositions ne sont pas pleinement effectives, les préfets tendant à subordonner la mise en œuvre de ces dispositions à la production de preuves non prévues par les textes.

Dans ce cadre, le Défenseur des droits a, par exemple, recommandé avec succès à un préfet qui subordonnait le renouvellement d'un titre de séjour à la production de la décision de justice consécutive à la plainte déposée par la victime de réexaminer la situation de l'intéressée, les instructions ministérielles du 9 septembre 2011 précisant que la preuve des violences peut être établie par tous moyens (décision 2019-166). À l'occasion d'un contentieux, il a également présenté des observations devant les juridictions saisies (décisions 2019-020 et 2019-118). La cour d'appel ayant annulé le refus du préfet, rappelant que le simple fait que la plainte ait été classée sans suite ne suffisait pas à écarter la réalité des violences subies par l'épouse qui sollicitait le renouvellement de son titre de séjour (CAA Nancy, 22 octobre 2019, 19NC01309).

Défenseur des droits a recommandé qu'une procédure d'indemnisation soit mise en œuvre en réparation de ses préjudices.

La protection effective des droits exige qu'un juge soit accessible par l'exercice d'une voie de recours. Dans le cas contraire, les droits proclamés, aussi fondamentaux soient-ils, demeurent purement formels et illusoire.

Le Défenseur des droits a présenté des observations devant la CEDH au sujet de la situation de nombreux MNA qui ne parviennent pas à être pris en charge au titre de la protection de l'enfance. Ces derniers sont confrontés à de nombreuses difficultés, notamment liées à l'évaluation menée par le département, parfois fondée sur l'apparence, au refus de prise en charge sans justification et aux longs délais d'attente.

En l'absence d'effet suspensif de la saisine du juge des enfants suite à la décision du département mettant fin à l'accueil provisoire d'urgence, le mineur est alors privé d'une voie de recours effective. Il se trouve contraint à l'errance, confronté au risque de violences et de faire l'objet d'une mesure d'éloignement. Il est donc privé de la mise à l'abri à laquelle tout enfant a droit et de la protection continue à laquelle il peut prétendre au titre de l'Aide sociale à l'enfance jusqu'à l'obtention d'une décision de justice définitive (décision 2019-117).

## C. Protéger les droits et libertés à l'aune des nouvelles technologies

Les innovations scientifiques et technologiques développées ces dernières années transforment profondément la société. Elles bousculent autant le droit que les principes sur lesquels il repose et soulèvent des questions philosophiques, éthiques, juridiques, imposant de réarticuler entre eux certains droits et certaines libertés.

### Des avancées sur les questions de bioéthique

Le Défenseur des droits a été sollicité à plusieurs reprises sur des questions bioéthiques comme le recueil et la conservation de gamètes de personnes transsexuelles en parcours de transition (décision 2015-009) ou l'ouverture de l'accès à l'assistance médicale à la procréation (« AMP ») à toutes les femmes (avis 15-18), qu'il a recommandée dès 2015. Il s'est à nouveau exprimé sur le sujet dans le cadre du projet de loi relatif à la bioéthique, déposé en juillet 2019, après l'organisation d'états généraux confiée au Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (avis 19-11) ainsi que sur d'autres enjeux pour les droits et libertés des individus, tels que l'accès aux origines personnelles en présence d'un tiers donneur, l'établissement de la filiation des enfants nés de PMA avec tiers donneur réalisée par un couple de femmes, la consécration d'un droit général à l'autoconservation des gamètes pour raisons non médicales, ou les prélèvements de cellules souches hématopoïétiques dans le contexte intrafamilial, etc.

Le Défenseur des droits a été régulièrement saisi de la reconnaissance de la filiation des enfants nés de gestation pour autrui (« GPA ») à l'étranger.

S'il tient pour acquise l'interdiction en France de cette pratique, il recommande, depuis 2015 de prendre toute mesure de nature à permettre aux enfants nés de GPA de jouir de la filiation légalement établie à l'étranger à l'égard de leurs deux parents, et d'une protection juridique rendant possible leur intégration et leur développement au sein de leur famille.

En janvier 2019, il a réaffirmé cette position, en intervenant en qualité de tiers devant la Cour européenne des droits de l'Homme (décision 2019-016). Dans son avis consultatif, la Cour a notamment rappelé que le droit interne doit prévoir des modalités de reconnaissance de cette filiation sauf à méconnaître le droit de l'enfant au respect de la vie privée.

### Des alertes sur les droits et libertés dans l'ère numérique

L'émergence de nouvelles technologies en matière d'information, de communication et de surveillance revêt d'importants enjeux. Dès 2015, le Défenseur des droits a souligné les dangers d'atteintes portées aux droits et libertés par la loi relative au renseignement autorisant le recours à de nouvelles techniques de recueil de renseignements très intrusives pour la vie privée des individus (avis 15-09).

La reconnaissance faciale notamment apparaît aujourd'hui comme le nouvel outil convoité par les acteurs privés mais également le secteur public. Cet instrument de surveillance supplémentaire appelle une réflexion de fond à la hauteur de la complexité de cette nouvelle technologie et des dangers qu'elle représente pour les droits et libertés des individus, comme l'y a invité la Commission nationale informatique et libertés (CNIL) en novembre 2019.

Parallèlement, le numérique ne cesse de susciter des interrogations sur les conditions d'exercice des droits et libertés - tels que le droit au respect de la vie privée ou la liberté d'information et d'expression -, leur conciliation et les menaces qu'il peut présenter.

## **Les avis du Défenseur des droits sur les questions de bioéthique**

Dès son [avis 15-18](#) du 3 juillet 2015, le Défenseur des droits a souligné que les conditions d'accès à l'assistance médicale à la procréation (AMP) – qui était ouverte à « des couples formés d'un homme et d'une femme engagés dans un projet parental sans référence au statut matrimonial du couple ou à d'autres conditions de stabilité de l'union », créaient une inégalité de traitement entre les femmes tant au regard de leur orientation sexuelle qu'au titre de leur situation de famille.

Pour des raisons liées tant à l'égalité des projets parentaux qu'à la liberté de procréer comme expression de l'autonomie personnelle, le Défenseur des droits a systématiquement recommandé une évolution de la législation sur ce point dans ses avis sur la révision des lois de bioéthique ([avis 18-23](#), [19-11](#) et [19-13](#))

Cette question s'est posée par exemple à l'occasion du contentieux devant la Cour de justice de Luxembourg sur la portée du droit au déréférencement au regard du droit de l'Union européenne et de la nécessaire conciliation entre le droit à la protection des données personnelles et la liberté d'expression. Le Défenseur des droits, en qualité de tiers-intervenant, a adressé des observations à la Cour en 2017 et plaidé – à l'instar de la CNIL – pour un déréférencement global ([décision 2017-326](#)). Le 24 septembre 2019, la Cour a rendu son [arrêt](#), optant plutôt pour un déréférencement qui ne doit s'opérer que pour l'ensemble des États membres de l'Union européenne.

pour ouvrir l'AMP à toutes les femmes, c'est-à-dire aux couples de femmes et aux femmes non mariées, « sans exclure aucune technique et sans introduire de clause de conscience spécifique ».

Le Défenseur des droits a également appelé de ses vœux la consécration d'un droit général pour toutes les femmes à l'autoconservation des gamètes pour raisons non médicales, indépendamment du don, et dans le cadre d'une prise en charge financière par l'assurance maladie. Le Défenseur des droits a recommandé que les frais liés à l'acte de prélèvement mais également à la conservation des ovocytes soient intégralement pris en charge par l'Assurance maladie afin de garantir l'égalité. De plus, il a souligné la nécessité d'objectiver les risques pour tous et toutes, à savoir déterminer un âge limite pour bénéficier de l'autoconservation pour les femmes et les hommes afin de garantir une égalité d'accès aux soins et de tendre vers un équilibre entre l'autonomie de la personne, l'intérêt de l'enfant à venir et la responsabilité des équipes médicales.

Aussi, le Défenseur des droits se félicite que le Parlement soit en train d'adopter ces deux mesures dans le cadre de la révision des lois de bioéthique.

Elle précise néanmoins que le droit de l'Union n'interdit pas la mise en œuvre d'un déréférencement mondial, qui serait décidé par la CNIL ou le juge.

L'autre défi d'importance pour la protection des droits et libertés et le droit à la non-discrimination porte sur le recours à l'intelligence artificielle et aux algorithmes qui sont présents aujourd'hui dans tous les secteurs : justice, emploi, santé, protection sociale, éducation, etc.

Le projet de loi relatif à la bioéthique prévoit le recours au traitement algorithmique de données massives par un professionnel de santé.



Audition par la Commission sur l'égalité et la non-discrimination de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, mars 2019

Si cette nouvelle technologie permet des progrès médicaux, qu'il s'agisse de surveillance épidémiologique, de diagnostic, de traitement thérapeutique ou d'efficacité du système de santé, le Défenseur des droits a toutefois interpellé le Parlement sur la nécessité d'entourer ce dispositif de garanties suffisantes, telles que le respect des droits du patient, l'instauration d'un principe d'intervention humaine, l'assurance que les bases de données traitées par l'algorithme soient bien représentatives de la population et que les algorithmes eux-mêmes ne produisent pas de biais discriminatoires en traitant ces données ([avis 19-11](#)).

Dans l'enseignement supérieur, le Défenseur des droits s'est prononcé sur le fonctionnement de la plateforme nationale d'admission dans les formations initiales du premier cycle de l'enseignement supérieur et le traitement algorithmique des candidatures (Parcoursup) ([décision 2019-099](#), [décision 2019-021](#)).

Concernant la demande de transparence sur la procédure d'affectation formulée par l'organisation étudiante auteure de la réclamation, le Défenseur des droits a rappelé que le secret des délibérations du jury ne doit pas s'opposer à l'information des candidats sur le contenu exact et la méthode précise d'évaluation de leurs candidatures. Il estime que la publication de ces informations ne porte pas atteinte aux principes de souveraineté du jury et du secret de ses délibérations, étant donné qu'il ne vise pas à dévoiler le contenu de l'appréciation portée sur chaque candidature mais uniquement les critères pris en compte dans cette appréciation ainsi que leur méthode d'application. C'est la raison pour laquelle le Défenseur des droits a recommandé de rendre publiques ces informations.



## d. Favoriser un contrôle démocratique à la hauteur des enjeux

Ces dernières années ont été marquées par un empilement de législations sécuritaires fragilisant le droit au respect de la vie privée, la liberté d'aller et venir, la liberté d'expression, la liberté de manifester, la liberté de religion et les garanties procédurales dont doivent bénéficier toutes les personnes. La loi du 13 novembre 2014 concernait, par exemple, l'interdiction de sortie de territoire et le blocage des sites internet faisant l'apologie du terrorisme, suivie de la loi relative au renseignement en 2015, puis la loi relative à l'état d'urgence en novembre 2015 et ses prorogations successives jusqu'en octobre 2017. Les lois de juin et juillet 2016 ont ensuite prévu d'autres mesures comme la retenue administrative et la loi du 30 octobre 2017 dite SILT a intégré les mesures de l'état d'urgence dans le droit commun telles que l'instauration de périmètres de protection, la fermeture de lieux de culte, les visites et saisies ou encore les « assignations à résidence ».

Ces dispositions, initialement d'exception puis devenues la norme, qui démembreront l'édifice constitutionnel et conventionnel des droits et libertés, les principes fondamentaux qui régissent le droit et l'équilibre des pouvoirs, piliers de la démocratie et de l'État de droit, ont toutes été adoptées en procédure accélérée. Ce choix des gouvernements qui se sont succédés a créé une pression qui a limité l'espace requis pour la tenue d'un authentique débat démocratique, apaisé et rationnel, focalisé sur les questions de fond et investissant la complexité à la hauteur des enjeux et des exigences inscrites dans la Constitution.

La Constitution confie pourtant au législateur la responsabilité de veiller au respect des droits et libertés et d'assurer « la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions, toutes deux nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle, et, d'autre part, l'exercice des droits et libertés constitutionnellement garantis ».

Le Défenseur des droits a formulé plusieurs avis critiques, le dernier portant sur la loi du 10 avril 2019 visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations, qui limite drastiquement la liberté de manifester (avis 19-02).

Saisi avant la promulgation de la loi, le Conseil constitutionnel a censuré, le 4 avril 2019, les dispositions relatives à l'interdiction individuelle de manifester en raison de la portée de l'interdiction, des motifs susceptibles de la justifier et des conditions de sa contestation (décision 2019-780 DC). Le Défenseur des droits avait déposé des observations en ce sens (décision 2019-086).

Il est à cet égard regrettable que le Conseil constitutionnel ne soit que trop rarement saisi avant la promulgation des lois comme le permet l'article 61 de la Constitution. Il ne l'a été qu'à deux reprises depuis 2015 : pour la loi relative au renseignement du 24 juillet 2015 et pour celle visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations du 10 avril 2019.

À défaut d'un tel contrôle, reste le recours à la QPC transmise dans le cadre d'un contentieux porté devant le juge. Dans la ligne des recommandations du Défenseur des droits, le Conseil constitutionnel a censuré *a posteriori* plusieurs dispositions attentatoires aux droits et libertés, comme le délit de consultation habituelle des sites terroristes, déclaré inconstitutionnel à deux reprises ou encore des dispositions relatives à l'état d'urgence, telles que le second alinéa de l'article 5 de la loi du 3 avril 1955, lequel permettait aux préfets « d'instituer, par arrêté, des zones de protection ou de sécurité où le séjour des personnes est réglementé ». Le Conseil constitutionnel a estimé que le législateur n'avait pas assuré « de conciliation équilibrée » entre l'impératif de sauvegarde de l'ordre public et la liberté d'aller et venir.



II

Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme ; ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression.

III

Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation, nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément.

IV

La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui. Ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme, n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits ; ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi.

V

La loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société. Tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas.

VI

La loi est l'expression de la volonté générale ; tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation ; elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux, sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autres distinctions que celles de leurs vertus et de leurs talents.



## II.

# Cinq missions au service des réclamants

### a. Défendre les droits de l'enfant : son intérêt supérieur comme boussole

Le 20 novembre 1989, l'Assemblée générale de l'ONU adoptait la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), premier traité international à énoncer les droits de tous les enfants et à contraindre les États parties à respecter chacun de ses articles.

En France, le Défenseur des droits est l'autorité indépendante qui veille au respect des droits de l'enfant. Reconnu par le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, il s'assure du respect de l'intérêt supérieur de l'enfant, c'est-à-dire que l'intérêt de l'enfant soit considéré comme primordial.

Adoptée il y a 30 ans, la CIDE est le texte international ratifié par le plus grand nombre d'États (196 pays) et pourtant les droits des enfants ne sont toujours pas pleinement respectés, en France comme ailleurs.

Dès les premiers mois de son mandat, le Défenseur des droits a présenté son rapport alternatif d'appréciation devant le Comité des droits de l'enfant de l'ONU, où il a souligné sa préoccupation sur l'absence de suivi par la France de plusieurs recommandations du Comité.

Il a notamment déploré l'insuffisance des réponses apportées par les autorités quant aux actions menées pour diffuser la CIDE auprès des enfants et former les professionnels de l'enfance. Il a aussi regretté que les recommandations du Comité appelant l'État à s'attaquer aux inégalités dans l'accès aux services de santé, en particulier dans les départements et territoires d'Outre-mer, n'avaient pas été suivies d'effet.

Depuis cinq ans, le Défenseur des droits s'est particulièrement mobilisé pour les droits des enfants les plus vulnérables.

Si des avancées ont été accomplies, si la prise en compte de l'enfant comme sujet de droit progresse, il constate encore tous les jours des atteintes aux droits de l'enfant, qu'il s'agisse du droit à l'éducation, à la non-discrimination, ou à être protégé de toute forme de violence.

## Les défaillances de la protection de l'enfance

La protection de l'enfance représente plus de la moitié des réclamations et a fait l'objet de nombreux travaux, l'institution ayant apporté son concours au gouvernement, aux parlementaires et aux inspections en vue de l'élaboration de la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance.

En 2019, le Défenseur des droits a rendu un avis sur l'aide sociale à l'enfance à la mission d'information de l'Assemblée nationale (avis 19-08), formulant des recommandations sur la formation des professionnels aux droits de l'enfant, sur la nécessaire amélioration de la concertation et de la coordination entre les services, et sur la mise en œuvre des projets pour l'enfant dans tous les départements.

Il a souligné, dans son rapport annuel 2019 dédié aux droits de l'enfant intitulé « Enfance et violence : la part des institutions publiques », que le seul fait de ne pas mettre l'intérêt supérieur de l'enfant au cœur des préoccupations des institutions publiques en charge d'enfants a pour conséquence la production de violences directes ou indirectes. C'est le cas notamment lorsque la décision prise est fondée sur des logiques gestionnaires et des considérations étrangères à l'enfant lui-même au détriment de ses droits à bénéficier d'une sécurité affective, d'un parcours stable, de réponses adaptées à ses besoins, ou encore à exprimer son opinion dans un cadre individuel ou collectif.

L'instruction menée par les services du Défenseur des droits sur la situation de l'enfant K.J. a donné lieu à la publication d'un rapport d'analyse en juin 2019 sur les interventions socio-éducatives, judiciaires et policières qui ont été menées entre 1998 et 2005, période pendant laquelle l'enfant, âgée de un an à huit ans, a subi des viols au domicile familial sans que les différents signaux ne permettent sa protection.

Cette démarche d'analyse rétrospective a mis à jour les difficultés de coordination rencontrées par les acteurs de la protection de l'enfance dans l'exercice de leurs missions et permet d'identifier des pistes d'amélioration.

Ce rapport intervenant après plusieurs années montre combien le nouveau cadre juridique de la protection de l'enfance, issu des lois de 2007 et 2016, a amélioré, sous réserve de son application effective, les possibilités offertes par la loi pour répondre aux défaillances relevées du fait de la centralisation des signalements et de la place donnée au risque de danger dans l'information préoccupante.

Mais il montre également qu'un important travail reste à mener pour améliorer les pratiques, en particulier la prise en compte de la parole des enfants et la place de l'écrit dans la pratique des intervenants, ainsi que pour ne pas tomber dans l'écueil d'oublier l'enfant lui-même du fait de la primauté accordée à l'enquête pénale.

Le Défenseur des droits est, cette année encore, régulièrement intervenu pour défendre les droits de mineurs non accompagnés. Saisi de situations individuelles par des enfants et adolescents eux-mêmes, ou par des associations et des travailleurs sociaux, il a utilisé ses différents moyens d'intervention pour défendre leurs droits : médiation, observations devant les juridictions (décisions 2019-054 et 2019-065), recommandations individuelles et générales (décisions 2019-058 et 2019-230).

Les réclamations illustrent combien ces enfants, dans une situation de particulière vulnérabilité liée à leur parcours d'exil et à la séparation de leur famille, peinent à se voir reconnaître un statut de sujet de droit par les autorités publiques. Ils sont trop souvent d'abord considérés comme des étrangers en situation irrégulière et non comme des mineurs à protéger.

C'est dans ce contexte que le Défenseur des droits a été amené à présenter des observations devant le Conseil d'État pour contester la légalité du fichier biométrique « Appui à l'évaluation de la minorité » (décision 2019-065). Opposé au recours aux examens d'âge osseux, il a également soutenu devant la Cour de cassation le renvoi d'une question préjudicielle de constitutionnalité devant le Conseil constitutionnel (décision 2019-104).

Ce dernier, saisi par la Cour de cassation, n'a émis aucune réserve sur la législation fondant les examens d'âge osseux mais a rappelé les garanties qui doivent les entourer, reconnaissant une valeur constitutionnelle à l'exigence de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant (décision 2018-768 QPC du Conseil constitutionnel du 21 mars 2019). Evoqué Partie I, conféré.

Le Défenseur des droits a par ailleurs poursuivi sa mobilisation pour l'accès aux droits Outre-mer et il a pu constater à nouveau lors du déplacement de ses services à Mayotte, que tous les droits des enfants qui y vivent – plus de 50% de la population de ce département – sont particulièrement malmenés, qu'il s'agisse du droit à être protégé, du droit à la santé ou du droit à l'éducation.

## **Ce qui a changé grâce au Défenseur des droits**

### **Faciliter la déclaration de naissance à l'état civil**

Le Défenseur des droits a été saisi de difficultés rencontrées par des parents lors de la procédure de déclaration de naissance de leur enfant au service de l'état civil du lieu de l'accouchement.

La déclaration de naissance est obligatoire pour tout enfant. En effet, en application de l'article 55 du code civil, les parents qui ne déclarent pas la naissance de leur enfant dans le délai de 3 jours suivant l'accouchement, au service d'état civil de la mairie du lieu de naissance, doivent procéder à une déclaration judiciaire de naissance, procédure longue, pouvant durer jusqu'à 18 mois, et soumise au ministère d'un avocat.

En attendant la fin de la procédure, l'enfant est dépourvu d'état civil, ce qui contrevient à l'article 8 de la CIDE, aux termes duquel les États s'engagent à garantir les éléments constitutifs de l'identité de l'enfant, donc *a fortiori* son état civil.

Cela a également un impact sur toutes les démarches nécessaires pour ouvrir des droits liés à la naissance, notamment sur les droits aux allocations, aggravant ainsi la précarité de certaines familles.

Les obstacles rencontrés par les personnes ayant saisi le Défenseur des droits sont nombreux : inégale information de la part des maternités et des mairies sur le territoire, présence ou non d'un officier d'état civil à l'hôpital, difficulté dans certains territoires d'accéder aux services d'état civil, particulièrement en Outre-Mer, ou encore complexité du droit applicable.

Face à ces réalités très concrètes et au nombre croissant de réclamations, le Défenseur des droits a instruit les situations individuelles mais a également jugé nécessaire de recommander une réforme plus générale afin que le droit à l'identité de chaque enfant soit respecté.

Outre l'allongement du délai à 8 jours dans les cas où l'éloignement le justifie, notamment dans les territoires d'Outre-mer où de nombreuses difficultés ont été relevées, le Défenseur des droits a recommandé le 21 mars 2016 par la [décision 2016-001](#) de porter, dans tous les autres cas, de 3 jours à 5 jours le délai de la déclaration de naissance auprès de l'officier d'état civil.

Ces recommandations ont été suivies d'effet, l'article 55 du code civil ayant été amendé en ce sens par la [loi n° 2016-1547](#) du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle.

## Les atteintes aux droits de l'enfant à l'école

S'agissant des droits de l'enfant à l'école, le Défenseur des droits a eu à connaître tout au long de son mandat de nombreux dossiers relatifs au harcèlement scolaire. Malgré l'implication de l'Éducation nationale, il constate la persistance du phénomène et les difficultés que rencontre l'école à identifier ces situations et à y faire face de manière adaptée. Cette année, il a recommandé dans son rapport annuel sur les droits de l'enfant de renforcer la formation des différents acteurs de l'institution scolaire sur le harcèlement, de refuser toute banalisation et d'améliorer le suivi des situations individuelles et collectives.

Son engagement au soutien de l'intégration scolaire et périscolaire s'est poursuivi en 2019. À l'occasion de son audition par les rapporteurs de la commission d'enquête sur l'inclusion des élèves handicapés dans l'école et l'université de la République quatorze ans après l'adoption de la loi du 11 février 2005, le Défenseur des droits a dressé un bilan en demi-teinte sur le respect des droits des enfants en situation de handicap dans le milieu scolaire (avis 19-06). Il a encore rendu plusieurs décisions portant recommandations dans ce domaine, en particulier visant à mieux tenir compte des besoins de l'enfant et à mettre en place des aménagements raisonnables nécessaires (décision 2019-025). Il a également procédé à de nombreux règlements amiables avec les établissements scolaires et/ou les mairies, par exemple pour rétablir le dialogue entre une commune et la famille d'un enfant hyperactif afin de mieux aménager son temps périscolaire et permettre aux professionnels de mieux appréhender le handicap de l'enfant (RA 2019-115).

Il a aussi continué à rappeler aux différents acteurs publics que refuser l'accès d'un enfant aux activités de loisirs en raison de son handicap peut être constitutif d'une discrimination (RA 2019-121 ; décision 2019-083).

Confronté à l'incapacité des pouvoirs publics à s'entendre sur leurs responsabilités respectives pour l'accompagnement de l'enfant en situation de handicap dans l'intérêt supérieur de l'enfant, le Défenseur des droits constate que les disparités territoriales sont telles que l'égal accès aux droits des enfants est menacé. Il a rendu une décision (2019-271), après avis du collège chargé de la défense et de la promotion des droits de l'enfant, pour recommander, d'une part, à l'association des maires de France de rappeler aux communes leurs responsabilités en matière d'accueil des enfants handicapés sur les temps péri et extrascolaires, et, d'autre part, à l'État de mettre en œuvre toute mesure de nature à clarifier le cadre légal de l'accueil des enfants en situation de handicap pendant les différents temps scolaires, péri et extrascolaires.

## L'intérêt supérieur de l'enfant face à la justice et l'administration pénitentiaire

Le Défenseur des droits a adopté une décision 2019-133, relative à la lenteur et au cadre du déroulement d'une enquête pénale ouverte pour viol sur une mineure de 9 ans, situation qui relevait également de sa compétence au titre de la déontologie de la sécurité. Il a constaté des manquements de la part de l'enquêteur compte tenu du climat coercitif dans lequel il a procédé à l'audition et la confrontation de l'enfant victime. Il a également constaté le manque de moyens dédiés aux services de police et de justice pour leur permettre d'assumer leurs missions, notamment à l'égard des mineurs, dans des conditions matérielles adaptées (lieux d'audition, délais d'enquête et de procédure). Il a formulé dix-sept recommandations tendant à l'amélioration du respect des droits de l'enfant victime au stade de l'enquête pénale et à la réalisation d'un audit de toute la chaîne pénale dans le département concerné pour permettre d'identifier les difficultés et les solutions à apporter pour y remédier.

# **L'étude « adolescents sans-logement. Grandir en famille dans une chambre d'hotel »**

L'étude réalisée par des chercheurs de l'Observatoire du Samusocial de Paris et de l'Université de Tours, vient compléter l'enquête de 2013 « Enfants et familles sans logement » (ENFAMS), en caractérisant le plus finement possible les conditions d'existence des adolescents hébergés en hôtel social.

Elle repose sur des entretiens répétés entre avril 2017 et mai 2018 auprès d'une quarantaine de jeunes âgés majoritairement de 11 à 18 ans vivant en hôtel social à Paris (et son agglomération) et à Tours.

Les adolescents hébergés en hôtel social sont très majoritairement des enfants migrants, et plus rarement des enfants de migrants. Quel que soit leur mode d'entrée en hôtel, les adolescents y font alors l'expérience du nomadisme hôtelier imposé par l'administration.

Publiée en février 2019, l'étude du Défenseur des droits met en évidence la manière dont les conditions d'hébergement et l'instabilité résidentielle des familles produisent des effets délétères sur les relations familiales et amicales, la scolarité et la santé des adolescents.

S'agissant des conditions dans lesquelles les enfants rendent visite à leur parent incarcéré, au 1<sup>er</sup> avril 2019 on peut estimer que ce sont près de 100 000 enfants qui sont concernés par ces questions. Le Défenseur des droits a rappelé dans sa décision 2019-114, que l'intérêt supérieur de l'enfant doit être la considération primordiale dans l'organisation de ces visites.

Il a recommandé à l'administration pénitentiaire d'adapter ses locaux, de diffuser et encourager les bonnes pratiques de former les personnels pénitentiaires à l'accueil spécifique des enfants en détention et de désigner un référent « enfants » dans chaque établissement.

## b. Défendre les droits des usagers des services publics : l'impératif de l'égalité

Les services publics font l'objet de critiques récurrentes tendant à dénoncer la réduction de leur périmètre, leur délégation à des sociétés privées et la restriction de leurs moyens budgétaires.

Le Défenseur des droits, chargé de défendre les droits et libertés des usagères et usagers des administrations et des services publics, est convaincu que ces derniers jouent un rôle primordial dans la cohésion sociale, garantissant une fonction redistributive et l'accès à de nombreux droits fondamentaux tels que le droit à la santé, au logement, à l'éducation, à la justice, à l'hébergement d'urgence, etc. Il s'attache à ce qu'ils restent en mesure d'offrir à toutes et tous le même accès.

Or, avec le repli des services publics amorcé depuis de nombreuses années et longuement analysé dans son précédent rapport annuel, le Défenseur des droits constate que cette exigence est de moins en moins satisfaite.

### **Carence de la loi, carence des droits**

Le Défenseur des droits a souvent souligné que certaines difficultés que doivent surmonter les usagères et usagers pour accéder à leurs droits de manière effective trouvent leur origine en amont des services publics, dans les carences de la loi. Le Défenseur des droits intervient alors soit devant les juridictions qui peuvent interpréter les lois lorsqu'elles sont saisies des litiges, soit auprès des pouvoirs publics qui sont à l'initiative de la loi et du règlement.

Dans le champ de la protection sociale, outre un défaut de coordination entre les différents régimes de retraite souvent dénoncé par le Défenseur des droits, certains régimes soulèvent des difficultés particulières. Tel est le cas, par exemple, du calcul du nombre de points de retraite complémentaire des auto-entrepreneuses et auto-entrepreneurs.

Afin de pallier un vide juridique dans le dispositif, la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse (Cipav) a décidé de se référer aux dispositions relatives à la compensation de l'État alors que, pour le Défenseur des droits, elles n'avaient pas vocation à s'appliquer dans le cadre du calcul réel des droits des personnes assurées. Ce choix a eu en outre pour effet de minorer les droits des auto-entrepreneurs (devenus micro-entrepreneurs) (décision 2018-001). La Cour de cassation partageant les mêmes analyses que le Défenseur des droits (décision 2019-062), a rejeté le pourvoi introduit par la caisse, par arrêt du 23 janvier 2020. Les pouvoirs publics sont désormais contraints de supporter les conséquences du vide juridique qu'ils ont laissé subsister et dont les assurés ont jusque-là assumé la charge.

Autre exemple : le partage, en cas de garde alternée, de certaines prestations familiales (complément familial, allocation logement, allocation de rentrée scolaire, etc.) pose des difficultés comparables. À la différence des allocations familiales, la législation en vigueur ne prévoit aucune disposition dérogatoire au principe d'unicité de l'allocataire. En cas d'accord entre les parents, la caisse d'allocations familiales retient comme allocataire celui qui a été conjointement désigné par ces derniers. Faute d'accord, l'organisme maintient la qualité d'allocataire à celui des deux parents qui bénéficie déjà des prestations familiales. Le Défenseur des droits a souligné à plusieurs reprises, notamment devant les juridictions, et elles lui ont donné raison, que cette carence était à l'origine d'une discrimination fondée sur le sexe et la situation de famille et portait atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant (décision 2019-122, Cour d'appel de Paris 11 octobre 2019 n° 10/04054).

## **Les propositions de réformes du Défenseur des droits dans le cadre des discussions budgétaires**

Chaque année, le Parlement est saisi des projets de loi de finances (PLF) et de financement de la sécurité sociale (PLFSS). Dans ce cadre, le Défenseur des droits est amené à se prononcer sur des sujets très variés relevant notamment des relations avec les services publics, en particulier avec les organismes de prestations sociales.

Pour la première fois en 2019, le Défenseur des droits a rendu public l'ensemble des recommandations qu'il a souhaité présenter aux rapporteurs généraux des commissions des affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat à l'occasion de l'examen du PLFSS pour 2020. L'avis 19-10 traite ainsi de sujets aussi variés que l'accès aux prestations familiales, les pensions de retraite, l'aide médicale d'État ou encore le contrôle et la lutte contre la fraude.

Issues du traitement de très nombreuses réclamations relatives aux prestations sociales, ces recommandations de réformes sont portées tout au long de l'année par le Défenseur des droits auprès des ministères et administrations concernées et centralisées au moment de l'examen du PLFSS.

Sont notamment recommandées la modification du code de la sécurité sociale afin que les parents puissent demander le partage des prestations familiales et des prestations assimilées en cas de résidence alternée ; la modification des dispositions relatives à la retraite progressive afin d'ouvrir le droit aux salariés dont le temps de travail est décompté en jour ; l'ouverture de l'aide financière complémentaire en cas d'interruption d'activité pour maternité ou paternité à l'ensemble des médecins exerçant en libéral ; ou encore la suppression de la condition d'antériorité de séjour pour bénéficier de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA).

Dans cet avis 19-10 ainsi que dans un avis 19-12 portant sur la mission « santé » du PLF pour 2020, le Défenseur des droits a également rappelé ses recommandations, déjà formulées à plusieurs reprises, sur la fusion entre l'aide médicale d'État (AME) et l'assurance maladie. Il regrette la décision du législateur de maintenir un dispositif spécifique pour les seuls étrangers en situation irrégulière lors de la réforme de 2015 sur la protection maladie universelle. Si le besoin de soins constitue un motif migratoire relativement mineur, la prise en charge des frais de santé de toute personne résidant sur le territoire s'impose en revanche comme un enjeu majeur de santé publique.



## **Ce qui a changé grâce au Défenseur des droits**

### **Les avancées obtenues pour les victimes du terrorisme**

Le Défenseur des droits a mené un long travail afin d'améliorer le fonctionnement du fonds de garantie des victimes du terrorisme (FGTI). Il a constaté que ce dispositif d'indemnisation des victimes du terrorisme n'intégrait pas les exigences européennes en la matière. Il a ainsi recommandé aux pouvoirs publics d'améliorer l'accompagnement de la victime et/ou de sa

famille dans le processus d'indemnisation, de renforcer l'aide à la décision pour le Fonds de garantie des victimes du terrorisme (FGTI) et enfin de permettre l'accompagnement des victimes étrangères (décision 2017-193).

Plusieurs de ces recommandations ont été suivies par le gouvernement, notamment la création d'une juridiction spécialisée de l'indemnisation d'actes de terrorisme, une meilleure prise en compte pour les victimes de terrorisme des préjudices des proches des victimes décédées, l'élaboration d'un guide de l'indemnisation des victimes de terrorisme, une meilleure information des victimes avec la mise en place d'un portail internet, le renforcement de la coopération européenne et internationale de l'aide aux victimes, ou encore la mise en place d'un système d'information interministériel sur les victimes d'attentats.

### **Des difficultés à répondre aux demandes les plus simples des usagers et usagers**

Le Défenseur des droits a souvent souligné les difficultés croissantes des services publics à répondre aux demandes qui leur sont adressées. Elles sont aggravées par la diminution des moyens financiers qui leur sont alloués.

De nombreux usagers du service public de la justice rencontrent ainsi des difficultés pour obtenir une réponse à leur requête ou à leur demande d'information sur l'état d'avancement de leur procédure. Les parquets des tribunaux ne disposent pas de moyens suffisants en personnel pour informer les victimes dans un délai raisonnable de la décision prise à la suite de leurs plaintes. En 2019, le Défenseur des droits a ainsi saisi plus de 600 fois les magistrats du parquet à ce sujet.

Les greffes, de même, ne sont pas en mesure de répondre systématiquement aux demandes portant sur l'état d'avancement des procédures.

Certaines juridictions éprouvent aussi des difficultés pour audier les requêtes dans des délais raisonnables, par exemple dans les procédures de délaissement parental, les autorisations de consentir à une donation par un juge des tutelles, la vérification d'opposabilité d'un jugement d'adoption, etc. mais également pour transmettre aux personnes concernées des jugements ou des copies de jugement.

Dans le domaine de la santé, les patientes et les patients bénéficient d'un droit fondamental à l'information (article L1111-7 du code de la santé publique). Le dossier médical doit être remis au patient ou au médecin désigné par lui dans un délai de huit jours. Ce délai est porté à deux mois si les informations médicales datent de plus de cinq ans.





Déplacement des équipes du Défenseur des droits à Dijon, décembre 2019

Le Défenseur des droits constate que ces délais ne sont pas toujours respectés et que le patient rencontre toujours des difficultés pour obtenir la communication de l'intégralité de son dossier médical. Face à la remise en cause de ce droit fondamental, le Défenseur des droits opère régulièrement, et depuis de nombreuses années, des rappels des textes en vigueur auprès des établissements de santé, soulignant que même en l'absence de sanction directe prévue par les textes, les professionnels de santé ou les établissements ne sont pas autorisés à ignorer la demande du patient ou de ses ayants droit, ni à tarder à y répondre ([RA 2019-136](#), [RA 2019-146](#)).

### **La remise en cause des droits fondamentaux des personnes vulnérables**

Face aux restrictions budgétaires qui leur sont imposées, certains services publics sont sous tension. Le manque de personnel, qui a pour corollaire le manque de disponibilité des agents, peut alors conduire à la remise en cause des droits fondamentaux d'usagers et usagers particulièrement vulnérables.

Les personnes détenues rencontrent des difficultés dans l'accès aux soins courants en raison du caractère contraignant de la procédure mais aussi des délais d'attente. S'agissant de l'accès aux soins d'urgence, la permanence des soins la nuit et les week-end n'étant pas toujours garantie, les personnes détenues sont exposées à des retards thérapeutiques ([RA-2018-174](#)).

Elles rencontrent également des difficultés dans la prise en charge des addictions, l'accès aux médicaments et aux consultations spécialisées (ophtalmologues, dermatologues, gastro-entérologues, etc.) qui est largement insuffisant (RA-2019-003). Parallèlement, le manque de soins appropriés et les conditions de détention s'avèrent inadaptés pour les détenus atteints de troubles psychiatriques et les personnes âgées ou à mobilité réduite, la situation étant aggravée par la surpopulation carcérale.

De la même manière, le Défenseur des droits a été amené à dénoncer certains faits de maltraitance dans des structures médico-sociales (voir par exemple [décision 2019-318](#)). Ces faits sont caractérisés par le non-respect de l'intimité, le manque d'hygiène, les entraves à la liberté d'aller et venir, la mise en place de barrières ou de contentions, des restrictions ou interdictions du droit de visite sans raison médicale, l'accueil inadapté aux besoins de prise en charge de la personne, comme les jeunes majeurs en situation de handicap placés en EHPAD par manque de place dans les Maisons d'Accueil Spécialisées. Ces actes de maltraitance peuvent aller jusqu'à des demandes arbitraires de mise sous régime de protection juridique afin d'écarter les familles, jugées trop exigeantes et, plus rarement jusqu'à des agressions physiques et psychiques, essentiellement des humiliations. Pour le Défenseur des droits, de tels faits portent atteinte au droit au respect de la vie privée mais aussi à la dignité de la personne et appellent une réponse globale.

## **Le Défenseur des droits, acteur central de la médiation avec les services publics**

L'accès au juge a un coût dissuasif pour beaucoup de personnes, en particulier lorsqu'elles se trouvent dans des situations précaires. En outre, la procédure contentieuse est complexe, ce qui peut constituer un obstacle face auquel les services publics qui disposent de structures spécialisées et les usagers ne sont pas sur un pied d'égalité.

À partir de ce constat, le Défenseur des droits, héritier du Médiateur de la République, privilégie la médiation pour le traitement des réclamations qui lui sont adressées, dès lors qu'elles s'y prêtent. Cette voie d'accès au droit fondée sur le dialogue se conclut alors par un règlement amiable, dans 80 % des réclamations pour lesquelles une médiation a été engagée.

Cette médiation, fondée sur le droit et dans laquelle peuvent entrer parfois des considérations d'équité, est essentiellement dévolue aux 510 délégués du Défenseur des droits, bénévoles présents dans 874 points d'accueil répartis sur l'ensemble du territoire national, métropole et Outre-mer. Ils bénéficient de l'appui de 12 cheffes et chefs de pôles régionaux, cadres installés dans toutes les régions depuis la fin de l'année 2019. C'est à ces délégués qu'est confiée l'expérimentation de la médiation préalable obligatoire (MPO).

La médiation suppose l'engagement des deux parties dans un véritable dialogue. Or, bien souvent faute de moyens, les collectivités, notamment les communes rurales, et les services publics, en particulier les préfectures et certains organismes sociaux, sont de moins en moins enclins à répondre aux demandes de dialogue portées par les délégués.

Dans ces conditions, la médiation rencontre sa limite : elle ne permet pas de défendre les droits face à un service public rétif au dialogue et à toute concession, protégé par la situation asymétrique dans laquelle il se trouve face à l'usager.

# **Quelle place pour le dialogue dans les services publics ? Un premier retour sur l'expérimentation de la MPO**

Le Défenseur des droits participe au dispositif expérimental de médiation préalable obligatoire (MPO), mis en place par le décret n° 2018-101 du 16 février 2018.

Dans six départements (le Maine-et-Loire, la Loire-Atlantique, l'Isère, la Haute-Garonne, la Meurthe-et-Moselle et le Bas-Rhin), les personnes qui entendent contester devant le tribunal administratif certaines décisions relatives au revenu de solidarité active (RSA), aux aides exceptionnelles de fin d'année et à l'aide personnalisée au logement (APL) doivent, sous peine d'irrecevabilité de leurs requêtes, saisir le Défenseur des droits d'une demande préalable de médiation. Cette mission est confiée aux délégués.

Le Défenseur des droits a accepté de participer à ce dispositif expérimental qui vise à offrir à un public précaire, pour lequel l'accès au juge est souvent difficile, la possibilité d'une médiation rapide et gratuite dévolue à un tiers neutre, impartial et indépendant. Ce faisant, la MPO doit ouvrir un véritable espace de dialogue propice à l'accès aux droits, qu'il s'agisse de l'accès à l'information sur le droit et les prestations, de l'accès aux prestations elles-mêmes et, le cas échéant, de l'accès au juge. Il entend en faire le bilan chaque année.

Le premier bilan de la MPO remis au Conseil d'État en juin 2019 souligne ainsi que, durant la première année d'expérimentation, environ 500 demandes de MPO ont été adressées au Défenseur des droits (43% de RSA et à 31% d'APL). Ce nombre demeure insuffisant pour écarter tout risque d'entrave à l'accès aux droits et aux juges.

Lorsqu'elle est engagée, la MPO donne toutefois des résultats satisfaisants : pour l'ensemble de l'expérimentation, 22% des MPO achevées durant la première année ont conduit l'organisme concerné à faire des concessions totales ou partielles jugées satisfaisantes par l'usager qui n'a pas engagé de recours contentieux.

Le Défenseur des droits déplore toutefois que les conseils départementaux mais aussi certains organismes sociaux se bornent trop souvent à une stricte application de la règle de droit, les explications fournies dans le cadre de la médiation s'apparentant en réalité davantage à un mémoire contentieux qu'il s'agira de dupliquer si une requête venait à être déposée.

Par ailleurs, l'instance paritaire s'étant déjà prononcée dans le cadre du recours administratif préalable obligatoire (RAPO), certains organismes subordonnent l'engagement de la MPO à l'existence d'éléments nouveaux introduisant ainsi une condition restrictive non fixée par les textes.

De la même manière, la question de la fraude soulève une difficulté particulière : de nombreux organismes écartent purement et simplement de la médiation les dossiers dans lesquels une fraude est suspectée.

Face à ces réticences, seul le développement d'une culture partagée de la médiation permettra de donner au dispositif toute sa portée.

C'est la raison pour laquelle le Défenseur des droits, chargé par la Constitution de veiller au respect des droits et libertés, s'est vu attribuer des prérogatives plus larges et plus contraignantes que celles dévolues au Médiateur de la République, en particulier des pouvoirs d'investigation, auxquels les services publics ne peuvent se soustraire, et des pouvoirs d'injonction et de publication de rapports spéciaux.

## **Le Défenseur des droits, observateur privilégié de la médiation dans les services publics**

Eclairé par les réclamations qu'il reçoit et par les relations qu'il entretient avec les médiateurs institutionnels, avec lesquels il travaille étroitement, le Défenseur des droits est un observateur privilégié des dispositifs de médiation mis en place dans les services publics.

Depuis la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle, la médiation institutionnelle a connu un nouvel essor, se développant « tous azimuts », notamment dans les organismes sociaux, avec la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, ou dans les collectivités territoriales, avec la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

Cette évolution appelle des clarifications. Il est désormais nécessaire, pour le législateur, d'assurer à la fois la lisibilité des dispositifs de médiation qu'il entend mettre en place et la cohésion d'ensemble des dispositifs de médiation institutionnelle en vigueur et amenés à se développer.

Le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, souhaitant clarifier les dispositifs de médiation entre les citoyens et l'administration, a sollicité France Stratégie, qui lui a remis en juillet 2019 un rapport intitulé « Médiation accomplie ? Discours et pratiques de la médiation entre citoyens et administrations ».

Dans cette perspective, le Défenseur des droits a souligné à plusieurs reprises au cours de l'année 2019, et notamment lors des Assises nationales de la médiation administrative organisées par le Conseil d'État le 18 décembre 2019, que le temps était venu de sortir d'une logique de juxtaposition de dispositifs, pour certains en trompe-l'œil, exposant les usagers déjà fortement éprouvés par le recul des services publics aux chausse-trappes de tous ordres. La médiation institutionnelle doit être assise sur des fondements solides et des orientations claires, lui permettant de constituer un projet de modernisation de l'administration et des services publics, tourné vers les usagers, y compris les plus précaires.

Si à l'heure actuelle un certain nombre de médiateurs institutionnels peuvent « faire tiers » par rapport au service public auquel ils appartiennent, l'adoption d'un cadre légal comportant un « socle commun de garanties d'indépendance », comme le propose France Stratégie, contribuerait à consolider ce positionnement.

Ce socle de garanties d'indépendance pourrait fixer en particulier le mode de désignation des médiateurs (notamment, dans les organismes nationaux, la désignation des médiateurs locaux ne devrait pas relever des directions locales mais du dispositif national de médiation), la durée minimale du mandat et le principe de son non renouvellement, un régime d'incompatibilités, des règles déontologiques ainsi que la nécessité d'un budget distinct et suffisant.

Au-delà de ce socle, il pourrait être envisagé d'attribuer au médiateur un pouvoir de recommandation et des garanties supplémentaires destinées à rendre véritablement accessible le recours à la médiation. D'une part, l'obligation pour l'organisme de communiquer à l'usager les coordonnées du médiateur dont il relève de manière « lisible » et « intelligible » que ce soit sur son site internet ou sur tout autre support adapté, en particulier les notifications de décision ; d'autre part, l'obligation de prévoir une alternative à la saisine numérique, de façon à ne pas exclure les usagers ne disposant pas d'un accès à internet.

Il conviendrait également d'harmoniser les effets de la saisine des médiateurs sur les délais de recours contentieux. Les délais de recours au juge à l'issue de la médiation administrative repartent à zéro tandis que pour les médiateurs sociaux le requérant ne dispose que du temps non écoulé avant la saisine du médiateur, ce qui peut constituer une source de complexité pour les usagers, en particulier les plus précaires, de nature à entraver leur droit au recours effectif au juge.

Compte tenu de ces évolutions, le Défenseur des droits, qui travaille étroitement avec la plupart des médiateurs institutionnels, qu'ils soient nationaux ou locaux, sera amené à renforcer cette collaboration autour de conventions renouvelées, plus adaptées aux évolutions en cours, définissant différentes modalités de collaboration<sup>2</sup>.

## **C.** Garantir le respect de la déontologie par les forces de sécurité : la nécessité d'un contrôle externe indépendant et effectif

Le contrôle externe et indépendant de la déontologie des personnes exerçant des activités de sécurité entre dans sa 20<sup>e</sup> année d'exercice, depuis la création de la commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) par la loi n°2000-494 du 6 juin 2000, dont les missions ont été transférées au Défenseur des droits.

Comme le soulignait la Commission des lois de l'Assemblée nationale à la création de la CNDS, ce contrôle est inhérent à la responsabilité de « l'État d'assurer aux citoyens que les pouvoirs confiés aux personnes exerçant une mission de sécurité n'ont pas pour conséquence première la substitution de la force au droit. Il y a donc urgence à concilier le droit à la sûreté reconnu par la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen avec l'exigence de démocratie et de transparence. Il faut dans le même temps établir durablement le lien de confiance entre les acteurs de la sécurité et les citoyens. » (Extrait du rapport de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi portant création de la CNDS).

La mise en œuvre d'un contrôle efficace, effectif et impartial de la déontologie de la sécurité est indispensable pour maintenir la confiance des citoyens dans les corps se voyant conférer par la loi des prérogatives d'usage de la contrainte, de la force et des armes, concernés par ce contrôle.

Pour y parvenir, il est impératif de déployer les moyens d'identifier les manquements d'une administration ou de ses agents, de les rendre publics et de proposer des solutions permettant d'en prévenir le renouvellement.

### **La diversification des modalités d'intervention du Défenseur des droits**

Dans l'exercice de sa mission, le Défenseur des droits analyse les pratiques professionnelles des personnes exerçant des activités de sécurité au regard des règles déontologiques, et plus largement du droit, et il émet des avis et recommandations pour prévenir la récurrence des pratiques qu'il considère contraires aux obligations professionnelles.

Le contrôle externe a vécu une profonde mutation lorsque la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 a permis à toute personne de saisir directement le Défenseur des droits, sans s'adresser à un parlementaire comme c'était le cas pour la CNDS. Cette évolution a eu pour conséquence une augmentation considérable du nombre de saisines de personnes s'estimant victimes d'un manquement à la déontologie, passant de 20 la première année d'activité de la CNDS à 1957 cette année.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 2702 sur l'évaluation de la médiation entre les usagers et l'administration déposé le 20 février 2020 et présenté par Mme Sandrine Mörch et M. Pierre Morel-À-L'Huissier.



L'actualité a aussi eu un impact considérable sur la nature des problématiques dont le Défenseur des droits a été saisi et l'ont amené à multiplier ses modalités d'intervention.

C'est ainsi qu'il a été amené à rendre, sur sa demande, au président de l'Assemblée nationale un rapport sur le maintien de l'ordre en janvier 2018 et qu'il a adopté des recommandations générales sur les modalités d'intervention des forces de l'ordre au domicile à l'égard des enfants dans le cadre de l'état d'urgence (décision 2016-069). Il a aussi présenté des observations devant la Cour de cassation sur les contrôles d'identité au faciès en 2016 (décision 2016-132), devant le Conseil d'État en 2019 sur le recours aux armes de force intermédiaire dans les manifestations (décision 2019-029) et devant le Conseil constitutionnel sur la loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations (décision 2019-086).

Pour le traitement de certaines réclamations individuelles, le Défenseur des droits a mis en place un réseau de délégués chargés de proposer un règlement amiable pour permettre une réponse rapide et de proximité, lorsque des personnes n'ont pas pu déposer plainte ou ont subi des propos déplacés de la part d'un policier ou d'un gendarme.

L'institution a aussi multiplié ses initiatives au service de la promotion des normes et pratiques conformes aux exigences déontologiques des forces de sécurité.

Le Défenseur des droits est un contrôle externe qui s'ajoute au contrôle des corps d'inspection rattachés à la gendarmerie, la police et l'administration pénitentiaire. Il agit pour renforcer le dialogue avec ces acteurs assurant des missions complémentaires, en vue notamment de mettre en place des garanties permettant d'améliorer l'effectivité et les délais des enquêtes menées par la hiérarchie, par les corps d'inspection interne, par l'autorité judiciaire et par le Défenseur des droits.

Il a généralisé les sessions de formation-sensibilisation auprès des acteurs de la sécurité (3 508 personnes formées en 2019), commandité des études et multiplié les échanges avec tous les acteurs concernés par les questions relatives à la déontologie

des forces de sécurité telles que les autres autorités administratives indépendantes s'intéressant aux droits fondamentaux, les autorités judiciaires, les autorités de contrôles internes, les autorités hiérarchiques des administrations concernées par son contrôle. Il a aussi développé sa collaboration avec ses homologues étrangers.

## L'analyse des pratiques professionnelles au regard du droit

### **Article R. 434-2 du code de la sécurité intérieure – Cadre général de l'action de la police nationale et de la gendarmerie nationale :**

*« Placées sous l'autorité du ministre de l'intérieur pour l'accomplissement des missions de sécurité intérieure et agissant dans le respect des règles du code de procédure pénale en matière judiciaire, la police nationale et la gendarmerie nationale ont pour mission d'assurer la défense des institutions et des intérêts nationaux, le respect des lois, le maintien de la paix et de l'ordre publics, la protection des personnes et des biens. Au service des institutions républicaines et de la population, policiers et gendarmes exercent leurs fonctions avec loyauté, sens de l'honneur et dévouement. ».*

### **Article 30 du décret n°2010-1711 du 30 décembre 2010 portant code de déontologie du service public pénitentiaire :**

*« Les personnes physiques et les agents des personnes morales concourant au service public pénitentiaire ont, à l'égard des personnes placées sous main de justice auprès desquelles ils interviennent, un comportement appliquant les principes de respect absolu, de non-discrimination et d'exemplarité énoncés aux articles 15 et 17. Ils interviennent dans une stricte impartialité vis-à-vis de ces personnes et dans le respect des règles déontologiques applicables à leur profession. »*

Saisi par des personnes qui se plaignent d'un comportement abusif des professionnels de la sécurité à leur rencontre, le Défenseur des droits mène des investigations en s'appuyant sur ses pouvoirs d'enquête – droit de communication de rapports, de vidéos, de certificats médicaux, auditions, vérifications sur place – pour établir le déroulement des faits, avant de les analyser au regard du droit. La phase d'investigation s'avère souvent délicate, notamment au regard de difficultés probatoires récurrentes. C'est tout particulièrement le cas en matière d'allégations de propos inopportuns ou de comportements de discrimination.

En vertu de l'article 23 de la loi organique, pour mener ses investigations, le Défenseur des droits doit recueillir l'accord préalable des juridictions saisies ou du procureur de la République lorsqu'il est saisi, ou se saisit d'office, de faits donnant lieu à une procédure judiciaire. En cas de refus, même si ceux-ci sont peu fréquents, il est dans l'impossibilité d'exercer ses pouvoirs.

À l'issue de la grande majorité des investigations qu'il mène, le Défenseur des droits ne constate pas de manquement à la déontologie, soit que les faits n'ont pas pu être établis, soit qu'ils ne sont pas contraires à la déontologie. Le taux de manquements observés pour les atteintes à la déontologie instruites au siège s'élève à 10,7% en 2019.

Le Défenseur des droits a aussi considéré que certaines pratiques mises en place ou tolérées par la hiérarchie étaient illégales, et par voie de conséquence, constitutives de manquements à la déontologie :

- La technique dite de l'« encagement » qui consiste à priver plusieurs personnes de leur liberté de se mouvoir au sein d'une manifestation ou à proximité immédiate de celle-ci, au moyen d'un encerclement par les forces de l'ordre qui vise à les empêcher de se rendre ou de sortir du périmètre ainsi défini, parfois pendant plusieurs heures, sans aucun cadre juridique (décision 2019-246) ;
- La technique consistant à faire transporter des personnes afin de procéder à des « contrôles d'identité déportés », en dehors de toute procédure légalement prévue et

sans que l'autorité judiciaire, garante des libertés individuelles, n'en soit informée à un quelconque moment (décision 2019-246) ;

- Les consignes portant sur des « évictions systématiques de SDF et de Roms » d'arrondissements touristiques parisiens en l'absence de toute référence à un comportement objectif en lien avec les troubles de la voie publique, reposent sur un profilage à partir de critères exclusivement discriminatoires liés à l'apparence physique, à l'origine, à l'appartenance vraie ou supposée à une ethnie ou une race, ou à la particulière vulnérabilité économique (décision 2019-090) ;
- Les consignes et les conseils techniques donnés aux fonctionnaires accomplissant des missions d'escorte par voie aérienne dans une instruction de février 2019, sont attentatoires à la dignité humaine et non conformes au droit, notamment à l'article 803 du code de procédure pénale, concernant l'utilisation de menottes et d'entraves (décision 2019-127) ;
- Le port de casques de moto intégraux ou de cagoules par les forces de l'ordre, empêchant l'identification des agents, a été constaté dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre, en dehors de tout cadre légal ou réglementaire (décision 2019-299).

Le Défenseur des droits a également rappelé, cette année comme les précédentes, que tout recours à la force doit se faire dans un cadre légal, être nécessaire et proportionné (décision 2019-262), que ce soit en détention (décision 2019-175) ou au cours d'opérations de maintien de l'ordre (décisions 2019-165, 2019-263).

Lorsqu'il rend des conclusions sur une affaire individuelle, le Défenseur des droits peut, en application de l'article 25 de la loi organique du 29 mars 2011, faire toute recommandation qui lui apparaît de nature à garantir le respect des droits et libertés de la personne lésée et à régler les difficultés soulevées devant lui ou à en prévenir le renouvellement. Cet article prévoit également que les autorités ou personnes intéressées informent le Défenseur des droits, dans le délai qu'il fixe, des suites données à ses recommandations.





5<sup>e</sup> séminaire du réseau IPCAN sur les relations police-population à Paris, octobre 2019 | © Jean-Bernard Vernier/JBV News

Le Défenseur des droits est toujours dans l'attente des réponses aux recommandations qu'il a formulées après avoir constaté les manquements présentés précédemment.

En application de l'article 29 de la loi organique, le Défenseur des droits peut aussi saisir l'autorité investie du pouvoir d'engager les poursuites disciplinaires des faits dont il a connaissance et qui lui paraissent de nature à justifier une sanction.

Depuis le début de son mandat, le Défenseur des droits a demandé l'engagement de poursuites disciplinaires dans 36 dossiers. Or, aucune de ses demandes, pourtant rares et circonstanciées au regard du nombre de dossiers traités sur la même période (3987 réclamations, soit 1%), n'a été suivie d'effet.

Cette situation prive en partie le Défenseur des droits de l'effectivité de la mission de contrôle extérieur qui lui a été confiée par le législateur et donc de contribuer à apaiser les relations entre les forces sécurité de l'État et la population.

## Les contrôles d'identité

Depuis son installation, le Défenseur des droits a poursuivi l'action de la CNDS visant à lutter contre les contrôles d'identité abusifs et discriminatoires.

Sa position s'est construite à partir des réclamations individuelles et des témoignages qu'il a reçus, des auditions et des travaux qu'il a menés et des études de droit comparé résultant de ses partenariats internationaux.

Trois points essentiels ont été identifiés : objectiver le choix de la personne contrôlée ; informer la personne contrôlée sur les motifs du contrôle ; mettre en place une traçabilité permettant d'évaluer la façon dont les contrôles d'identité sont mis en œuvre ainsi que leur utilité.

L'enquête du Défenseur des droits sur l'accès aux droits dans son chapitre les relations police/population de 2016 a révélé que les contrôles d'identité n'avaient touché, durant les cinq années précédentes qu'une petite

partie de la population mais de manière massive. Ainsi 84% des personnes interrogées déclaraient ne pas avoir été contrôlées (90% des femmes et 77% des hommes). Mais 40% des jeunes (18-24 ans) indiquaient avoir été contrôlés et parmi ceux-ci, 80% hommes perçus comme noirs et arabes/maghrébins rapportent avoir été contrôlés. Ces données ont fait ressortir la dimension discriminatoire de certains contrôles qui ne peuvent avoir qu'un impact négatif sur la perception qu'a la population des forces de l'ordre.

Dans le cadre d'un contentieux relatif à l'engagement de la responsabilité de l'État, le Défenseur des droits a contribué, par ses observations devant le tribunal de grande instance de Paris, la cour d'appel et la Cour de cassation à faire évoluer les règles de preuves pour l'établissement du caractère discriminatoire d'un contrôle et ainsi faciliter l'indemnisation des victimes (décisions 2015-021, 2016-132 et 2018-257).

## Les droits des personnes lors des manifestations

Dans son avis 19-02 sur la proposition de loi « visant à prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leurs auteurs », devenue la loi n° 2019-290 du 10 avril 2019 « visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations », le Défenseur des droits s'est inquiété des dispositions visant à permettre aux préfets de décider de fouilles et palpations dans le périmètre et aux abords d'une manifestation.

Compte tenu des importants moyens de contrôle dont disposaient déjà les forces de sécurité, ces nouvelles mesures issues de l'état d'urgence auraient présenté des risques de discrimination, de tensions supplémentaires entre forces de l'ordre et manifestants, et de dissuasion de manifester, en raison notamment de la disproportion entre le pouvoir de contrainte confié à l'autorité administrative et la nature et la gravité de la menace.

L'alerte du Défenseur des droits a été entendue par l'Assemblée nationale qui a modifié le dispositif prévu en substituant aux modalités administratives prévues, une procédure de nature judiciaire, plus respectueuse des libertés individuelles.

Soucieux que ce texte n'entraîne pas d'atteintes disproportionnées à la liberté d'aller et venir et au droit d'expression collective des idées et des opinions auxquels se rattachent la liberté de manifester, le Défenseur des droits a présenté des observations devant le Conseil constitutionnel pour la première fois en 2019 (décision 2019-086). Il se félicite que le Conseil constitutionnel ait déclaré contraire à la Constitution l'article qui prévoyait de permettre à l'autorité administrative d'interdire à une personne de participer à une manifestation sur la voie publique (décision 2019-780 DC du 4 avril 2019).

Le Défenseur des droits a pris plusieurs positions pour le respect de l'obligation de protection de l'intégrité physique des personnes participant à une manifestation et des forces de sécurité. Cette protection est une obligation déontologique et il convient de rappeler qu'elle s'étend aux forces de l'ordre, les dispositions du code de déontologie prévoyant que le supérieur hiérarchique veille en permanence à la préservation de l'intégrité physique de ses subordonnés (R. 434-6 du CSI).

Le Défenseur des droits a également et depuis de nombreuses années recommandé le retrait ou l'évaluation approfondie de l'usage de plusieurs armes qu'il considère inadaptées à des opérations de maintien de l'ordre. Ce fut le cas de la grenade OF-F1 après le décès d'une personne à Sivens (décision 2016-109) et de la grenade à main de désencerclement (GMD) (décision 2019-165). Il a également présenté des observations devant le juge des référés du Conseil d'État sur le recours au lanceur de balles de défense dans les manifestations (décision 2019-029). Il a rendu une décision (2019-263) concernant les circonstances dans lesquelles un jeune manifestant a été grièvement blessé à la tête par un tir de LBD, à Rennes en 2016 et a été saisi par 45 personnes invoquant avoir été blessées par des tirs de

LBD au cours des manifestations qui se sont déroulées depuis le début du mouvement dit des « gilets jaunes ».

Il prend acte également de l'annonce faite par le ministre de l'Intérieur le 26 janvier 2020 de suspendre la grenade explosive GLI-F4 utilisée lors des opérations de maintien de l'ordre.

Le Défenseur des droits regrette néanmoins que cette dernière soit dorénavant remplacée par une autre grenade, la GM2L, à usage semblable mais sans explosif ni effet de souffle.

## **L'examen médical des mineurs placés en garde à vue**

Il ressortait des dispositions de l'article 4 de l'ordonnance du 2 février 1945 que « lorsqu'un mineur de plus de seize ans est placé en garde à vue, ses représentants légaux sont avisés de leur droit de demander un examen médical lorsqu'ils sont informés de la garde à vue en application du II du présent article. (...) »

Le Défenseur des droits, lors de son audition par la mission d'information sur la justice des mineurs de l'Assemblée nationale en octobre 2018, a recommandé que « tout mineur entre 13 et 18 ans placé en garde à vue bénéficie obligatoirement d'un examen médical (et non uniquement les mineurs de moins de 16 ans). ».

L'article 94 de la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a permis une première avancée par une modification de l'article 4 de l'ordonnance du 2 février 1945 qui prévoit désormais qu'outre les représentants légaux du mineur, « l'avocat du mineur peut également demander que celui-ci fasse l'objet d'un examen médical ».

Le Défenseur des droits se félicite de ce progrès mais regrette que ne soit toujours pas rendu systématique l'examen médical du mineur âgé de 16 à 18 ans gardé à vue.

Le projet de code de la justice pénale des mineurs (article L. 412-8) reste également à mi-chemin en disposant que : « Dès le début de la garde à vue d'un mineur de moins de seize ans, le procureur de la République ou le juge d'instruction désigne un médecin qui examine le mineur dans les conditions prévues par l'article 63-3 du code de procédure pénale. Lorsqu'un mineur d'au moins seize ans est placé en garde à vue, il est informé de son droit de demander un examen médical conformément aux dispositions de l'article 63-3 du code de procédure pénale. Ses représentants légaux sont avisés de leur droit de demander un examen médical lorsqu'ils sont informés de la garde à vue. L'avocat du mineur peut également demander que celui-ci fasse l'objet d'un examen médical. »

En 2019, le Défenseur des droits a recommandé, par une décision 2019-172 et par un avis au Parlement (avis 19-14) d'aller plus loin en prévoyant que tout mineur entre 13 et 18 ans placé en garde à vue bénéficie obligatoirement d'un examen médical et ce dans le souci toujours constant de l'intérêt supérieur de l'enfant.



5<sup>e</sup> séminaire du réseau IPCAN sur les relations police-population à Paris, octobre 2019 | © Jean-Bernard Vernier/JBV News

## Les relations du Défenseur des droits avec ses partenaires internationaux

Soucieux de pouvoir confronter ses pratiques et analyses avec ses homologues, le Défenseur des droits a activement développé les activités du réseau *Independent Police Complaints Authorities' Network* (IPCAN) créé en 2012, associant une dizaine d'homologues internationaux intervenant en matière de déontologie de la sécurité, avec des séminaires annuels associant les institutions européennes.

En 2019, il a organisé, à Paris, en collaboration avec l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (ADF), le 5<sup>e</sup> séminaire du réseau, intitulé « Les relations police-population : enjeux et pratiques » qui a rassemblé plus de 150 experts. Cette rencontre avait pour objectif d'analyser dans plusieurs pays européens les moments d'interaction entre police et population et d'identifier les situations pouvant aboutir à des tensions.

En effet, si les résultats d'enquêtes récentes, parmi lesquelles celles de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (ADF) ou d'EUROSTAT révèlent un niveau élevé de confiance de la population envers la police dans les pays de l'Union Européenne, cette confiance est variable d'un pays à l'autre – elle varie de 45% (Roumanie) à 93% (Finlande) – et diminue chez les personnes victimes de manquements à la déontologie de la sécurité, de discriminations ou de violences de la part des forces de l'ordre.

Le séminaire a porté sur les questions relatives aux contrôles d'identité et profilage discriminatoires, y compris le profilage algorithmique, la gestion des manifestations publiques, ainsi que sur l'accueil et la protection des victimes et des groupes vulnérables. Il a permis des échanges sur les pratiques et expérimentations menées à cet égard, qui feront prochainement l'objet d'un compte-rendu. Les résultats des enquêtes de l'ADF (EU-MIDIS en particulier) montrent une hausse continue des contrôles d'identité envers certains groupes.

## d. Lutter contre les discriminations : une priorité à retrouver

Partant du constat qu'au fil des années, les discriminations, loin de diminuer, persistent ou s'accroissent et se manifestent dans tous les aspects de la vie quotidienne (emploi, accès aux biens et services, relations avec les services publics, etc.), le Défenseur des droits ne peut que regretter l'absence d'une politique publique volontariste et ciblée pour mieux les prévenir et les combattre.

Promouvoir la lutte contre les discriminations, c'est agir pour le droit de toutes et de tous à une égale dignité humaine et pour le renforcement de notre pacte républicain.

Il n'est pas acceptable que l'embauche, le salaire, la carrière, les droits à la retraite, l'accès au logement, aux services publics ou aux loisirs fassent l'objet d'inégalités individuelles ou systémiques du fait de l'origine, du sexe, de l'âge, du handicap ou encore de la nationalité. Il n'est pas acceptable non plus que les fractures de la société française s'expriment par la violence et le harcèlement envers des personnes en raison de leur religion, de leur origine ou de leur orientation sexuelle supposée, sans que l'État ne s'impose un devoir d'intervenir concrètement et évalue les moyens mis en œuvre pour assurer l'effectivité sur le terrain de la protection contre ces violences et ces discriminations.

### **Dans l'emploi privé et public**

#### **La persistance des discriminations fondées sur le handicap**

La loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires garantit notamment à toute personne le droit de ne pas subir de traitement défavorable en raison de son handicap. L'obligation d'aménagement raisonnable oblige l'employeur à prendre toutes les mesures appropriées pour permettre à un agent dont le handicap n'a pas été déclaré incompatible, d'accéder à l'emploi en cause, de l'exercer et d'y progresser.

Pourtant, tout au long de son mandat le Défenseur des droits a pu observer que le handicap était le premier critère pour lequel il était saisi dans le domaine de l'emploi public.

En ce qui concerne la carrière, le Défenseur des droits a, dans sa décision du 26 février 2019 (2019-056), rappelé qu'il était discriminatoire de diminuer le taux de prime d'un agent en prenant en considération les aménagements raisonnables mis en place pour le maintien en emploi d'un travailleur handicapé. Le tribunal administratif a suivi les observations du Défenseur des droits et sanctionné l'administration concernée.

Saisi d'une situation de harcèlement discriminatoire à raison du handicap, le Défenseur des droits, a adressé plusieurs recommandations à caractère général à un établissement public afin d'améliorer la connaissance des droits des personnes en situation de handicap par la mise en place de formations des personnels et d'une procédure de recueil et de traitement des signalements de harcèlement discriminatoire (décision 2019-254).

En 2019, le Défenseur des droits a constaté certains progrès. Ainsi, une administration fréquemment mise en cause pour le critère du handicap, a non seulement demandé à l'ensemble de ses services déconcentrés de revoir les procédures de recrutement des personnes en situation de handicap, mais a également souhaité une intervention de l'institution auprès de ces mêmes services pour prévenir la poursuite de ces pratiques.

Par ailleurs, les pouvoirs publics ont engagé une réflexion sur le remboursement de la consultation des personnes en situation de handicap auprès du médecin agréé dans le cadre de l'aménagement d'épreuves de concours et examens (RA-2019-083 du 24 juin 2019). Ils se sont également montrés ouverts aux règlements amiables, qui sont intervenus, notamment lorsque l'aménagement du déroulement des épreuves de concours, pourtant prévus par la loi, s'était révélé insuffisant.



# Les discriminations envers les personnes atteintes de maladies chroniques

Le Défenseur des droits s'est prononcé sur une proposition de loi visant à améliorer l'accès à certaines professions des personnes atteintes de diabète. Régulièrement saisi de discriminations dans l'accès à l'emploi par des personnes atteintes de maladies chroniques, il recommande, notamment :

- d'étendre la proposition de loi à l'ensemble des personnes atteintes de maladies chroniques telles que le diabète, le VIH, le cancer etc.
- de recenser l'ensemble des textes interdisant l'accès à certaines professions aux personnes concernées par ces maladies.
- d'apprécier *in concreto* l'aptitude de chaque personne à exercer un emploi en tenant compte des évolutions thérapeutiques et technologiques.

Adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale, en première lecture, le 30 janvier, la proposition de loi reprend largement les recommandations du Défenseur des droits. Initialement limitée aux seules personnes diabétiques, la proposition de loi a été étendue pour pouvoir bénéficier à l'ensemble des maladies chroniques.

Dans le secteur privé, le Défenseur des droits a eu l'occasion à plusieurs reprises de rappeler les employeurs au respect de leurs obligations légales à tous les stades de la vie professionnelle (accès à l'emploi, évolution de carrière, cessation du contrat de travail etc.). Dans sa [décision 2019-029](#), il a recommandé à un employeur d'indemniser le préjudice subi par un salarié dont la période d'essai, non renouvelée, avait pris fin deux semaines seulement après qu'il avait reçu l'ensemble du matériel nécessaire dans le cadre de l'aménagement de son poste de travail. Ces aménagements préconisés par la médecine du travail pour que le salarié puisse être à même d'exercer son activité n'avaient pas été mis en place en temps utile. Sans aménagement et dans l'impossibilité de travailler, il lui avait été reproché une insuffisance professionnelle pour justifier de rompre sa période d'essai.

## **Deux décisions-cadres : sur les discriminations en raison de l'apparence physique et en raison de l'appartenance syndicale**

Le droit de la non-discrimination s'appuie sur des concepts et des mécanismes qui mettent en question les traditions, l'identité et les valeurs. Il interpelle tous les environnements professionnels.

Pour appuyer l'évolution des pratiques et faire respecter cette obligation, le Défenseur des droits adopte des décisions-cadres qui s'adressent à tous les acteurs d'un secteur concerné, rappelant le cadre juridique, et précisent la manière de le mettre en œuvre.

Saisi de réclamations relatives aux discriminations fondées sur l'apparence physique dans l'emploi, qui sont aussi révélatrices de discriminations fondées sur l'origine, le sexe, l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'âge, l'état de santé, le handicap, la religion ou les opinions, le Défenseur des droits

a adopté la décision-cadre 2019-205 indiquant aux employeurs privés et publics les principes applicables et bonnes pratiques à adopter.

La prise en compte de l'apparence physique est un sujet complexe à appréhender pour les employeurs dans la mesure où il renvoie à des biais cognitifs inconscients et à des codes sociaux fluctuants. Certains recruteurs estiment même que, dans la mesure où elles reflètent l'identité sociale, les apparences confèrent des éléments d'information pertinents dans le processus d'embauche et ils ont moins de scrupules à écarter les candidats sur ce critère.

La décision-cadre comprend cinq annexes qui traitent de l'obésité et du surpoids, des tenues vestimentaires, des barbes, des coiffures ainsi que des tatouages et des piercings. Elle rappelle l'interdiction de prendre en compte l'apparence physique à l'étape du recrutement et elle précise, dans le cadre de la relation d'emploi, les restrictions possibles en matière d'exigences vestimentaires et de présentation ainsi que les sanctions que peut prendre l'employeur en cas de non-respect. Enfin, elle rappelle l'interdiction et la sanction du harcèlement discriminatoire fondé sur l'apparence physique.

Pour faciliter la mise en œuvre de ces principes, le Défenseur des droits recommande aux employeurs, qu'ils soient publics ou privés, de définir dans un document écrit (règlement intérieur, contrat de travail, note de service, circulaire etc.) les contraintes et restrictions en matière d'apparence physique et de présentation en lien avec la nature de l'emploi occupé et de la tâche à accomplir, en respectant le principe de proportionnalité dans la définition de ces exigences. Il recommande également de prévenir toute discrimination et fait de harcèlement discriminatoire fondé sur l'apparence physique, et de les sanctionner de manière effective.

Pour répondre de la manière la plus opportune aux multiples sollicitations qu'il reçoit dans le domaine de la discrimination syndicale, le Défenseur des droits a élaboré un mémento présentant les outils juridiques et le cadre applicable à l'analyse des discriminations syndicales dans l'emploi privé.

Conçu comme un outil pratique et pédagogique pour faciliter le repérage et la preuve des discriminations dans le déroulement de la carrière professionnelle sur la base de la méthode des panels, il fait le point sur les textes et la jurisprudence applicables. Ce mémento est mis à disposition des représentants du personnel et, plus largement, de tous les salariés ayant une activité militante ou revendicative, afin qu'ils aient les moyens de se prémunir contre toute forme de rétorsion en raison de leur engagement.

## **Le harcèlement discriminatoire**

Depuis 5 ans, le Défenseur des droits a œuvré à la reconnaissance du harcèlement discriminatoire comme l'une des formes que peut prendre la discrimination au travail qu'il s'agisse de violence, de rejet ostensible ou d'atteinte à l'intégrité morale par le fait d'un supérieur hiérarchique, d'un collègue, ou d'un collectif de travail (décisions 2016-216, 2017-128, 2018-104).

Avec le soutien du Défenseur des droits, la jurisprudence a aussi fait émerger le concept de harcèlement sexuel et/ou existe d'ambiance (décision 2016-212, CA d'Orléans 07/02/2017 n°15/02566). La victime peut désormais être protégée d'un environnement professionnel délétère qui lui devient insupportable si elle subit des provocations ou blagues obscènes sans en être directement la cible.

En 2019, le Défenseur des droits a présenté des observations devant la cour d'appel de Paris dans un dossier où le salarié d'une grande entreprise avait été la cible de graffitis racistes et antisémites sur les murs et avait retrouvé des sourates du Coran brûlées dans son casier, sans que son employeur n'estime les faits assez graves pour intervenir (décision 2019-041). La Cour, dans une décision du 5 décembre 2019, a confirmé qu'un acte unique, en l'espèce les sourates du Coran brûlées dans le casier du salarié, constitue, sur le fondement de la loi du 27 mai 2008, un harcèlement discriminatoire, confirmant la jurisprudence selon laquelle un seul comportement particulièrement offensant est suffisant pour caractériser le harcèlement discriminatoire.



# **Baromètre OIT 2019 Enquête sur les discriminations syndicales : un phénomène répandu contre lequel il convient de se mobiliser**

Chaque année depuis plus de 10 ans, le Défenseur des droits et l'Organisation internationale du travail (OIT) réalisent une enquête sur la perception des discriminations dans l'emploi auprès d'un échantillon représentatif de la population.

Les discriminations dans l'emploi et au travail font partie des priorités de l'OIT qui est à l'origine de plusieurs instruments en faveur de l'égalité des chances et de traitement dans l'emploi et au travail.

Le choix de consacrer cette 12<sup>e</sup> édition du Baromètre aux discriminations syndicales s'inscrit dans le prolongement de la contribution du Défenseur des droits à l'avis du Conseil économique, social et environnemental (CESE), de juillet 2017, qui relevait le manque de données disponibles pour documenter les discriminations en raison de l'activité syndicale.

Les syndicats et la population active ont été interrogés sur leur perception du phénomène discriminatoire, aussi bien en tant que témoin qu'en tant qu'éventuelle victime, en prenant un échantillon représentatif de la population active et un échantillon représentatif des personnes exerçant une activité syndicale. Le questionnaire a été envoyé aux huit organisations syndicales représentées au CESE (CFDT, FO, CFTC, CGT, FSU, UNSA, CFE-CGC, Union syndicale solidaires) et diffusé auprès de l'ensemble de leurs adhérentes et adhérents.

Près d'une personne active sur trois (29%) et une personne syndiquée sur deux (52%) considèrent que les discriminations syndicales se produisent souvent ou très souvent, ce qui fait de la discrimination syndicale au travail un phénomène perçu comme répandu. Un tiers de la population active interrogé estime que la peur des représailles de la part de la direction est le facteur qui dissuade le plus les salariés de s'engager dans une activité syndicale. Près de la moitié des personnes syndiquées estiment avoir déjà été discriminées au cours de leur carrière professionnelle en raison de leur activité syndicale.

## Une augmentation des réclamations relatives au harcèlement sexuel et aux agissements sexistes

La condamnation de l'auteur des faits par le juge pénal n'apparaît pas suffisante, même si elle est essentielle, pour faire cesser les comportements de harcèlements sexuels et d'agissements sexistes qui se produisent notamment dans certains corps de l'État peu féminisés.

Les signalements de harcèlement sexuel de la part d'agentes et d'agents publics, qui étaient très rares, ont significativement augmenté au cours des deux dernières années : de 1 ou 2 saisines annuelles jusqu'en 2017, les réclamations ont atteint 15 saisines en 2019.

Malgré la multiplication d'actions publiques et de directives du gouvernement appelant les employeurs publics à mettre en œuvre le principe de « tolérance zéro », le constat reste trop souvent le même : une prise en considération insuffisante des signalements faits par les agentes et agents de la part de la hiérarchie : absence d'enquête ou enquête incomplète, refus de protection fonctionnelle, refus de qualifier les agissements de harcèlement sexuel et absence de sanctions disciplinaires des auteurs de ces faits et de la hiérarchie qui les a couverts.

Le Défenseur des droits a recommandé, dans son avis sur le projet de loi de transformation de la Fonction publique ([avis 19-07](#)), de mieux informer et mieux lutter contre le harcèlement sexuel et les agissements sexistes. Il préconise que les employeurs publics prennent davantage en compte leur responsabilité dans la prévention des agissements de harcèlement sexuel ou sexiste et la protection des agentes et agents victimes de ces comportements.

Les services du Défenseur des droits ont également participé à l'élaboration d'outils, tant pour la fonction publique de l'État ([fiches réflexes du Service des droits des femmes](#)) que pour la fonction publique hospitalière ([MOOC](#)).

### **Les discriminations systémiques**

La discrimination systémique repose sur le fonctionnement et les mécanismes d'une société donnée (dans le cadre du travail par exemple) qui créent un cumul de règles défavorables induit par un système social et culturel inégalitaire.

Il est nécessaire de reconnaître cette notion en France, les pratiques discriminatoires inhérentes au système organisationnel y étant encore souvent intériorisées, peu dénoncées par les victimes et peu sanctionnées.

Un dossier emblématique en ce domaine a été celui des cheminots marocains (les « chibanis ») qui ont vu leur carrière altérée par leur traitement moins favorable que celui des cheminots français embauchés au statut, et par les effets induits des restrictions imposées par ce cadre d'emploi (voir [décision 2016-188](#) et [décision de la cour d'appel de Paris du 31 janvier 2018 n° 15/11388](#)). Cette affaire a conduit à une prise de conscience des juridictions sur la pertinence de la notion de discrimination systémique pour appréhender des systèmes produisant des discriminations.

En 2019, le Défenseur des droits a enquêté sur la situation de 25 travailleurs maliens en situation irrégulière dans le secteur du bâtiment. Il a présenté des observations (décision 2019-108) qui ont mis en évidence les discriminations résultant d'une organisation du travail raciste, qui hiérarchisait les tâches sur le chantier en fonction des origines réelles ou supposées de chacun, les travailleurs étant interchangeable et n'ayant pas d'identité propre. Le groupe des réclamants était affecté et maintenu aux tâches les plus pénibles et dangereuses, à savoir les opérations de démolition, sans équipement de protection. Le jugement du conseil de prud'hommes de Paris du 17 décembre 2019 a suivi l'analyse du Défenseur des droits et conclu à l'existence d'une discrimination raciale systémique.

La possibilité d'une nouvelle réponse judiciaire pour la cessation et la réparation de ces discriminations collectives est apparue avec l'introduction en France de l'action de groupe par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle. Ce dispositif, ouvert aux syndicats et aux associations devant les tribunaux civils et administratifs en matière de discrimination, ouvre de nouvelles perspectives pour rendre visible la dimension systémique des discriminations et amplifier l'impact du recours judiciaire.

Le Défenseur des droits a présenté ses observations devant le TGI de Paris dans la première procédure d'action de groupe en matière de discrimination concernant une discrimination syndicale systémique dans l'évolution de carrière des représentants du personnel dans un grand groupe industriel.

Autre exemple, celui des personnes handicapées travaillant en ESAT qui ne bénéficient pas des mêmes protections, en matière de rémunération, que les autres travailleurs. Faute d'être suffisamment encadrée, la rémunération minimum garantie qui leur est versée est laissée à l'appréciation de l'ESAT. Elle constitue alors une variable d'ajustement économique pouvant se traduire par une baisse substantielle de rémunération des travailleurs handicapés (décision 2019-220).

### **Le droit au séjour et à la non-discrimination des travailleurs européens**

Le Défenseur des droits a été désigné par le gouvernement comme l'organisme chargé pour la France de promouvoir l'égalité de traitement et de soutenir les travailleurs européens et les membres de leur famille, conformément à l'article 4 de la directive 2014/54/UE.

Saisi de plusieurs réclamations mettant en évidence que les préfetures ou les organismes sociaux développent une interprétation trop restrictive de la notion d'activité salariée conférant un droit au séjour, il a estimé que ces pratiques portaient atteinte au droit au séjour et à la non-discrimination des travailleurs européens garantis par la directive 2004/38/CE et la jurisprudence extensive de la CJUE.

Il a ainsi recommandé aux organismes sociaux concernés de modifier leur interprétation de la condition de régularité du séjour des ressortissants européens travaillant moins de 60 heures par mois (décision 2019-080) et présenté des observations devant les juridictions saisies de litiges individuels (décisions 2019-031 et 2019-280).

# **Ce qui a changé grâce au Défenseur des droits**

## **La création de l'action de groupe et l'harmonisation de la protection contre les discriminations dans la loi du 27 mai 2008**

La loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle a créé l'action de groupe en matière de discrimination.

Dès 2013, le Défenseur des droits avait recommandé que soit mise en place cette procédure judiciaire qui permet de saisir les juridictions de discriminations systémiques et collectives afin d'y mettre fin. Il a participé aux travaux parlementaires ayant abouti à la loi de 2016, et dans ses avis [13-10](#), [15-13](#) et [15-23](#) et [16-10](#), il a préconisé de garantir l'accessibilité et l'efficacité de cette nouvelle voie de recours.

Le Défenseur des droits a encouragé l'harmonisation du dispositif de l'action de groupe en matière d'emploi afin qu'elle puisse être mobilisée dans le secteur privé comme dans le secteur public, de l'embauche à la retraite, en s'assurant que les demandeurs d'emploi puissent être accompagnés par des associations en l'absence de relais syndical.

## **Ce qu'il reste à accomplir**

La loi de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle précise très sommairement le rôle du juge et n'apporte aucun détail sur son office à l'étape de la première phase de l'action de groupe consistant à statuer sur la matérialité du manquement collectif imputé à l'employeur défendeur.

Dans ses avis au Parlement, le Défenseur des droits avait souligné les lacunes du texte en termes d'indications procédurales pour accompagner la spécificité de ce processus judiciaire.

Les textes auraient avantage à organiser ce processus et la contribution des experts, notamment en matière de preuves systémiques et de mesures correctives de ressources humaines, qui devraient venir en soutien pour lui permettre de mener à bien ce nouveau rôle qui lui est assigné.

De plus, afin d'introduire un filtre dans l'accès à ce dispositif et en faire un levier de négociation, la loi a prévu que seuls les syndicats et les associations puissent initier une action de groupe, sachant que ces dernières ne pourraient le faire en matière d'emploi que pour les affaires de refus d'embauche et de stage. Après plus de trois ans de mise en œuvre on observe que seuls les groupes qui sont au cœur des préoccupations des syndicats ont mobilisé l'action de groupe. Aucun recours n'a été initié en matière de discrimination dans l'accès aux biens et services. En matière d'emploi, si les syndicats ont investi la discrimination syndicale, ils peinent à initier des recours en matière de discriminations femmes-hommes et n'envisagent pas de mobiliser ce dispositif au soutien des autres discriminations, pourtant bien présentes, fondées sur l'orientation sexuelle, l'origine, ou le handicap.

Le Défenseur des droits a déjà eu l'occasion de rappeler qu'un tel filtre risquait de ne pas être opérant et présentait un risque important de non recours à ce dispositif. Il réitère qu'il serait opportun de réétudier la possibilité d'ouvrir largement l'action de groupe en matière de discrimination. Enfin, l'action de groupe reste une procédure très lourde à mobiliser. Après plus de trois ans, les recours sont trop peu nombreux parce que peu lisibles pour les acteurs et surtout très coûteux. En matière de discrimination dans l'accès aux biens et services, le Défenseur des droits n'a pas connaissance qu'une action de groupe n'ait encore été initiée. Il apparaît exceptionnel que les associations mobilisent les moyens techniques et financiers pour se lancer dans ce type d'intervention. La création d'un fond de financement des actions de groupe, qui pourrait éventuellement être alimenté par des amendes civiles prononcées par les juridictions ou des frais de justice spécifiques, pourrait être envisagée. À cet égard, le modèle du fonds d'aide au recours collectif du Québec apparaît offrir des pistes de travail intéressantes.



Déplacement des agents du Défenseur des droits à Angers, octobre 2019 | © Regine Lemarchand

## Dans l'accès aux biens et aux services

### Le critère de l'âge dans l'accès aux biens et services

Même si l'emploi représente près de la moitié des réclamations, certaines pratiques discriminatoires sont également ancrées en matière d'accès aux biens et services. Le Défenseur des droits a été saisi de réclamations relatives aux différences tarifaires fondées sur l'âge. Il a interrogé les mis en cause sur le fondement de ces différences tarifaires en expliquant les exigences du droit de la non-discrimination, lequel impose, pour justifier une différence de traitement, la démonstration de la poursuite d'un objectif légitime et de l'application d'une mesure proportionnée à ces objectifs.

Par le dialogue et grâce aux arguments juridiques invoqués dans ce cadre, le Défenseur des droits a obtenu la suppression des droits de scolarité supérieurs imposés aux étudiants de plus de 30 ans dans une

institution d'enseignement supérieur, des différences tarifaires pour l'accès à un théâtre municipal ainsi que les limites d'âge pour la participation à un concours de scénarios.

### Les difficultés techniques des services publics, paravent de pratiques discriminatoires

Les difficultés techniques auxquelles les services publics sont parfois confrontés peuvent les conduire à créer des discriminations, comme le montrent, par exemple, les refus d'enregistrement de coordonnées bancaires étrangères par divers organismes de sécurité sociale. Tous ces organismes ont admis leur obligation de procéder au paiement des prestations sur les comptes bancaires ouverts au sein d'établissements établis dans la zone de l'Espace Unique de Paiement en Euros, zone « SEPA » (« single euro payments area »).

En apparence anodine, cette obligation contraint les opérateurs, dont les outils informatiques ne sont pas en mesure d'enregistrer de tels relevés d'identité bancaire (RIB), à des interventions manuelles lourdes.

Cette situation a abouti à de nombreux refus remettant en cause l'accès aux droits sociaux et créant une discrimination en raison de la domiciliation bancaire de l'allocataire. Si les organismes nationaux ont demandé à leur réseau de mettre en place les mesures nécessaires pour pallier ces difficultés, conformément aux recommandations du Défenseur des droits (décisions 2018-159 et 2018-315), des difficultés persistent, notamment quant aux délais de paiement (décision 2019-063).

À l'inverse, il arrive que des difficultés techniques soient invoquées pour dissimuler des discriminations. Le Défenseur des droits continue d'être saisi par des usagers bénéficiaires d'un dispositif d'aide à la prise en charge des frais de santé (aide médicale de l'État [AME], couverture maladie universelle complémentaire [CMU-C] et aide au paiement d'une complémentaire santé [ACS]), auxquels on refuse de prodiguer les soins, ou de pratiquer le tiers payant ou le tarif conventionnel. Les justifications invoquées par les professionnels de santé mis en cause sont essentiellement techniques : difficultés administratives, « panne » du lecteur de carte vitale, etc. Ces motifs souvent fallacieux ne sont pas de nature à justifier les refus de soins qui constituent des discriminations fondées sur la particulière vulnérabilité économique (décisions 2019-125 et 2018-281).

### **L'opacité des règles des administrations, source de discriminations**

L'opacité des règles applicables au traitement de leur demande est l'un des principaux ressorts du traitement discriminatoire réservé aux ressortissants étrangers. En matière d'accès aux droits sociaux, cette opacité est entretenue par la pratique consistant pour les organismes à restreindre la publication des lettres réseaux et circulaires. C'est le cas pour l'ASPA, le RSA, les prestations familiales et jusqu'à récemment l'assurance maladie.

Le rapport sur les droits fondamentaux des personnes malades étrangères, publié en 2019, revient sur les conséquences de la réforme PUMa qui a entériné des régressions de droits pour de nombreux étrangers en situation régulière. À titre d'exemple, le Défenseur des droits note que le contrôle de la régularité du séjour pour l'accès à l'assurance maladie est plus restrictif qu'auparavant ; que les étrangers récemment installés en France ne parviennent pas toujours à s'affilier ; et que certains étrangers bénéficiant du maintien de leurs droits à la suite d'une perte momentanée de leur droit au séjour n'accèdent pas à la complémentaire maladie universelle (CMU-c).

Dans les deux années qui ont suivi la création de la prestation unique, plusieurs de ces effets négatifs signalés par le Défenseur des droits ont partiellement été corrigés par voie réglementaire. La publication du décret n° 2017-240 du 24 février 2017 relatif au contrôle des conditions permettant de bénéficier de la protection maladie universelle a permis d'inclure, au titre des personnes exonérées de la condition de résidence préalable de trois mois nécessaire à l'affiliation, les membres de familles qui rejoignent ou accompagnent, pour s'installer en France, un assuré français ou étranger. L'arrêté du 10 mai 2017 précise la liste des titres et documents justifiant de la régularité du séjour pour l'affiliation à la sécurité sociale mais, s'agissant de la condition de résidence préalable de trois mois imposée à certaines personnes pour cette affiliation, il provoque de nouvelles difficultés puisqu'il prive d'effet certaines exonérations au bénéfice des anciens ayants droit majeurs.



## **Test sur les refus de soins liés à l'origine et à la vulnérabilité économique**

Après un premier rapport publié en 2014 et des interventions régulières, le Défenseur des droits reste préoccupé par la persistance des refus de soins discriminatoires. Il a lancé un appel à projets en décembre 2018, en collaboration avec le Fonds CMU-C, pour la conduite d'un test de situation sur les refus de soins. Réalisée pour la première fois à l'échelle nationale, de février à avril 2019, l'étude visait à évaluer les refus de soins discriminatoires fondés sur l'origine et la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique (bénéficiaires de la CMU-C et de l'ACS), lors d'une première prise de rendez-vous médical par téléphone.

Les chercheurs de l'équipe du laboratoire « L'ERUDITE » rattaché à l'Université Paris-est Créteil (Sylvain Chapeyron) et l'Université Paris-est Marne la Vallée (Yannick L'Horty et Pascale Petit) ont testé trois catégories de spécialistes libéraux : gynécologues, chirurgiens-dentistes et psychiatres. Plus de 4 500 demandes de rendez-vous et 3 000 tests de situation auprès de 1 500 cabinets médicaux ont été effectués selon un échantillon représentatif.

L'étude « Les refus de soins discriminatoires liés à l'origine et à la vulnérabilité économique : tests dans trois spécialités médicales en France », rendue publique en octobre 2019, a révélé l'ampleur de la discrimination selon la vulnérabilité économique. Ces discriminations sont deux fois plus élevées à l'encontre des bénéficiaires de l'ACS que des bénéficiaires de la CMU-C. Elles sont plus marquées en secteur 2 qu'en secteur 1.

Le taux global des refus de rendez-vous (qu'ils soient licites ou discriminatoires) témoigne de l'ampleur des difficultés d'accès aux soins des patients en situation de précarité : 42% des patients bénéficiaires de la CMU-C ou de l'ACS n'ont pas eu accès à un rendez-vous, ce taux variant de 25% à 66% selon la spécialité médicale, le secteur d'activité des professionnels de santé, le type d'interlocuteur et la région (fréquence plus élevée en Île-de-France, indépendamment de la densité médicale locale). Les situations de refus de soins discriminatoires, explicites et directes, sont le fait de 9% des dentistes, 11% des gynécologues et 15% des psychiatres.

Pour répondre à ces situations et lutter contre les discriminations dans le domaine de la santé, le Défenseur des droits a élaboré des outils d'information contre les refus de soins en association avec trois ordres professionnels, le Fonds CMU-C, des associations membres des comités d'entente « santé » et « handicap » du Défenseur des droits et l'Assurance maladie. Le Défenseur des droits a édité un dépliant à destination du grand public ainsi qu'une fiche pratique à l'attention des professionnels de santé leur rappelant leurs obligations.



En dépit de ces modifications, des difficultés ont persisté. Conformément aux recommandations du Défenseur des droits, la Direction de la Sécurité sociale a adressé des instructions à la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) le 15 janvier 2019. Ces nouvelles orientations sont susceptibles d'apporter des garanties aux personnes étrangères relevant du dispositif de maintien de droits en cas de perte momentanée du droit au séjour et sollicitant le bénéfice de la CMU-c, et à celles entrées en France sous couvert de visas d'installation non visés par l'arrêté du 10 mai 2017 fixant la liste des titres de séjour permettant l'ouverture des droits à l'assurance maladie.

La CNAM a mis fin aux difficultés relevées en publiant, le 9 juillet 2019, une série de circulaires, dont les circulaire n° CIR-14/2019 relative à la protection sociale des demandeurs d'asile et n° CIR-16/2019 relative à la gestion de la régularité de séjour.

Les bénéficiaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) rencontrent des difficultés similaires. En 2018 et 2019, le Défenseur des droits a recommandé à la Direction de la Sécurité sociale que l'inopposabilité de la condition d'antériorité du séjour aux Algériens mais également aux Marocains et Tunisiens soit rappelée par voie d'instructions à l'ensemble des organismes versant l'ASPA et rendues publiques (décision 2019-231). En accord avec l'analyse juridique du Défenseur des droits, la Direction de la sécurité sociale a toutefois répondu que dès lors que les engagements internationaux sont publics, la publication des instructions ministérielles communiquées aux caisses n'apparaît pas nécessaire. Au vu des décisions de refus d'ASPA dont le Défenseur des droits est encore saisi, cette réponse n'est pas satisfaisante.

L'opacité est également un problème dans le fonctionnement de la plateforme Parcoursup chargée de l'affectation des étudiants depuis la loi du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants (ORE).

Le Défenseur des droits a recommandé à la ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation d'améliorer la transparence du dispositif, de façon à permettre aux candidats de connaître l'ensemble des informations sur les modalités de traitement de leur candidature, dès la formulation de leurs vœux (décision 2019-099).

Il a également recommandé à la ministre de garantir la mobilité géographique pour les candidats, en particulier en Île-de-France, de favoriser l'accueil de candidats boursiers dans toutes les formations de l'enseignement supérieur, afin d'atteindre l'objectif de mixité sociale figurant dans la loi ORE et de mener une analyse approfondie sur l'affectation des bacheliers technologiques et professionnels, dont beaucoup proviennent de milieux modestes ou défavorisés, dans l'enseignement supérieur afin de favoriser davantage leur accès aux formations de leur choix. Enfin, le Défenseur des droits rappelle que le recours au critère du lycée d'origine pour départager les candidats peut être assimilé à une pratique discriminatoire s'il aboutit à l'exclusion des candidats sur ce fondement. Le Défenseur des droits est favorable à l'idée d'anonymiser les candidatures déposées dans Parcoursup afin que le lieu de résidence ne soit pas visible (décision 2019-021).

Le droit de la non-discrimination est un révélateur, un levier de solutions et un outil de transformation de la société. Le Défenseur des droits appelle à une nouvelle étape de l'engagement des pouvoirs publics et de tous les acteurs publics et privés au service de l'égalité. Depuis plusieurs années, il s'attache à défendre la mise en place d'indicateurs extra-financiers en matière d'emploi, recommandations réitérées dans le cadre de la discussion du projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises (avis 18-20). Ces indicateurs serviront à identifier et à mesurer les discriminations dans l'entreprise mais aussi à les combattre.

## e. Protéger et orienter les lanceurs d'alerte : un dispositif insuffisant

Depuis la loi n° 2016-1691-du 9 décembre 2016 dite loi « Sapin 2 », qui a instauré un régime général de protection des lanceurs d'alerte, le Défenseur des droits est chargé d'orienter toute personne signalant une alerte et de veiller au respect des droits et libertés de cette personne.

À travers la révélation de faits graves, contraires à l'intérêt général, les lanceurs d'alerte renforcent la liberté d'expression et contribuent à créer les conditions d'une société plus transparente.

### Les failles du dispositif

Ce dispositif repose sur une définition large du lanceur d'alerte précisée aux articles 6 à 8 de la loi, sur le respect d'une procédure de signalement qui emporte une interdiction de représailles professionnelles et de sanctions civiles, et sur un mécanisme d'irresponsabilité pénale pour avoir divulgué un secret protégé.

Malgré les potentialités de ce régime de protection, le Défenseur des droits constate qu'il est insuffisant à plusieurs titres.

Tout d'abord, ce régime est mal connu. En trois ans, seulement 255 dossiers ont été enregistrés par l'institution.

Ce faible nombre de réclamations s'explique en partie par la méconnaissance, par les employeurs publics et privés, de leurs nouvelles obligations en la matière, aucune politique d'information n'ayant été menée.

L'enquête du Défenseur des droits auprès des ministères, régions, départements et des trente plus grandes villes de France a montré que moins de 30% des employeurs publics ont mis en place des procédures de recueil des signalements, pourtant obligatoires depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Le régime actuel est également dissuasif pour les lanceurs d'alerte car il est insuffisamment sécurisé. Au travers des dossiers individuels dont il a été saisi, le Défenseur des droits a mesuré combien le parcours d'un lanceur d'alerte est difficile. La législation est complexe, et les conditions à remplir pour bénéficier du régime de protection sont nombreuses.

En effet, l'auteur d'un signalement peut perdre le bénéfice du régime de protection s'il ne respecte pas la procédure d'alerte interne ou si la confidentialité des informations qu'il détient n'est pas respectée, tant que le contexte ne l'autorise pas à rendre publique l'alerte.

### L'action du Défenseur des droits

Dans le cadre de sa mission d'orientation, le Défenseur des droits veille à ce que les lanceurs d'alerte qui le saisissent prennent le moins de risques possibles. Il a notamment publié un guide en ligne pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte et il participe à des actions de formation en partenariat avec le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

Dans le cadre de sa mission de protection, le Défenseur des droits œuvre pour que les lanceurs d'alerte victimes de représailles soient rétablis dans leurs droits. Si l'alerte respecte les exigences de la loi, le mécanisme d'aménagement de la preuve permet de s'appuyer sur la chronologie des événements pour établir la présomption que les mesures défavorables sont la conséquence de l'alerte. L'employeur a ensuite la charge « de prouver que sa décision est justifiée par des éléments objectifs étrangers à la déclaration ou au témoignage de l'intéressé » (Article 10 de la loi Sapin II).

L'arrêt de la cour d'appel d'Aix-en-Provence du 14 Février 2019 sur une ordonnance de référé du conseil des prud'hommes illustre les incertitudes dans lesquelles sont placés les lanceurs d'alerte et les risques qu'ils encourent.

En l'espèce, un salarié, boucher dans une entreprise, a été licencié pour faute grave après avoir signalé directement à l'administration diverses violations des règles d'hygiène alimentaire et des mauvaises pratiques commerciales. La cour d'appel d'Aix-en-Provence a d'abord constaté « la concomitance entre le licenciement et le signalement [de ce salarié] à l'administration de diverses violations des règles d'hygiène alimentaire » et a considéré que le licenciement d'un lanceur d'alerte prononcé pour des faits en relation avec ce signalement « constitue un trouble manifestement illicite que le juge du fond est compétent pour faire cesser ». Mais elle a débouté le salarié de toutes ses demandes en référé, au motif qu'en omettant de signaler les faits à son employeur il n'avait pas respecté la procédure de signalement graduée par palier prévue par la loi Sapin 2.

### **Les recommandations du Défenseur des droits pour un dispositif plus sécurisant**

Depuis trois ans, face à ces difficultés, le Défenseur des droits œuvre pour améliorer la situation des lanceurs d'alerte et appelle l'attention des pouvoirs publics sur la nécessité de faire évoluer la législation pour la rendre plus cohérente, plus claire et plus opérationnelle.

En effet, la loi du 9 décembre 2016 a procédé à une harmonisation partielle des régimes d'alerte existants mais n'a pas prévu les modalités de combinaison du régime général avec les régimes sectoriels subsistants (banques, assurances, secret des affaires etc.). Il s'ensuit que les lanceurs d'alerte qui ne remplissent pas toutes les conditions de la loi Sapin 2 peuvent bénéficier dans certains cas d'un régime de protection moindre.

Dans son [avis 18-11](#) sur la [loi](#) relative à la protection du secret des affaires, le Défenseur des droits a recommandé d'offrir aux lanceurs d'alerte relevant exclusivement de cette loi, une protection identique à celle de la loi Sapin 2.

Le Défenseur des droits estime que la coordination et la simplification de la législation sont indispensables pour créer un dispositif efficace de signalements et de protection de leurs auteurs.

La transposition de la directive européenne du Parlement européen et du Conseil n°2019/1937 du 23 octobre 2019 constitue une opportunité pour que les vingt-huit États membres de l'Union européenne améliorent leurs régimes de protection des lanceurs d'alerte.

Pour nourrir les travaux sur les modalités que pourrait revêtir la transposition de la directive, le Défenseur des droits a consacré le 3 décembre 2019 une première rencontre européenne au thème « Protéger les lanceurs d'alerte : un défi européen », en lui conférant un caractère pluridisciplinaire et ouvert. Lanceurs d'alerte, sociologues, juristes, praticiens et autorités publiques de différents pays européens ont pu témoigner de leur expérience et échanger sur les enjeux à venir devant un public de plus de 300 personnes.

En conclusion de cette journée, le Défenseur des droits a indiqué qu'au-delà des évolutions de la législation française qui s'imposeront pour la transposition de la directive, assouplissement de la procédure de signalement, mise en place d'un suivi des signalements, mise en place d'une procédure de signalement au sein des autorités externes chargées du traitement de l'alerte etc. et du nécessaire maintien des avancées de la loi Sapin 2, la transposition de la directive devait être l'occasion d'une véritable remise à plat du dispositif français et non une transposition *a minima*. Il a préconisé de prendre le temps nécessaire pour mettre en cohérence l'ensemble des textes en vigueur dans le cadre d'un véritable travail interministériel associant l'ensemble des organismes mobilisés par la défense des lanceurs d'alerte.

Parallèlement à cette rencontre, le Réseau des autorités européennes en charge des lanceurs d'alerte, Network of European Integrity and Whistleblowing Authorities (NEIWA), créé en mai 2019 à La Haye, s'est réuni pour la seconde fois à Paris le 2 décembre 2019, à l'initiative du Défenseur des droits.



Colloque européen sur les lanceurs d'alerte organisé par le Défenseur des droits en décembre 2019

Il compte quatorze structures publiques chargées des lanceurs d'alerte dans onze pays de l'Union européenne. Les membres de NEIWA se sont engagés, dans la Déclaration de Paris du 3 décembre 2019, à coordonner leurs efforts pour que tous les États membres de l'Union européenne se dotent d'un dispositif de protection des lanceurs d'alerte qui soit à la fois :

- accessible à tous grâce à une législation cohérente, claire, lisible et compréhensible et à une information du public efficace ;
- hautement protecteur, avec une protection effective des lanceurs d'alerte tout au long du processus et des mécanismes garantissant le traitement rapide et efficace de l'alerte ;
- adossé à des moyens suffisants, à la fois humains et financiers, garantissant l'indépendance du processus et des structures chargées d'apporter soutien et protection aux lanceurs d'alerte et/ou d'assurer le suivi des alertes.





VII

Nul homme ne peut être accusé, arrêté, ni détenu que dans les cas déterminés par la loi, et selon les formes qu'elle a prescrites. Ceux qui sollicitent, expédient, exécutent ou font exécuter des ordres arbitraires, doivent être punis; mais tout citoyen appelé ou saisi en vertu de la loi, doit obéir à l'instant; il se rend coupable par la résistance.

VIII

La loi doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée.

IX

Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi.

Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, mêmes religieuses: pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi.

XI

La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme: tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement; sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi.

XII

La garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique: cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux à qui elle est confiée.

XIII

Pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable: elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés.

XIV

Les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par



# III.

## Des outils pour promouvoir la connaissance des droits

Le dialogue avec la société civile guide l'action de promotion des droits et de l'égalité du Défenseur des droits en tenant compte des connaissances, des besoins et des contraintes des professionnels et des associations. Ces échanges permettent de compléter les éléments dont dispose l'institution, notamment les résultats de recherches, et d'élaborer des recommandations et des outils pertinents.

Le Défenseur des droits est assisté, conformément à la loi, de trois collèges, instances consultatives composées de personnalités qui lui apportent leur expertise et un regard pluridisciplinaire dans le cadre de l'examen de questions nouvelles ou importantes.

Les collèges « défense et promotion de l'enfant » et « déontologie de la sécurité » ont été consultés, par exemple, sur les conditions de détention de mineurs (2019-045) et sur l'audition de mineurs victimes (2019-133). Le collège « lutte contre les discriminations et promotion de l'égalité » a notamment débattu de la conciliation entre le principe de non-discrimination fondé sur l'âge et certaines politiques d'accès à la culture ou aux transports en fonction de seuils d'âge.

Le Défenseur des droits a réuni l'ensemble des 22 membres des collèges le 18 septembre 2019 en un collège conjoint pour aborder des sujets transversaux : l'avis sur le projet de loi bioéthique, le statut des personnes accueillies en établissement spécialisé d'aide par le travail ou encore les pratiques potentiellement discriminatoires des services d'adoption à l'encontre de couples homosexuels et de personnes célibataires.

Les échanges s'organisent également dans le cadre des réunions biennuelles de ses 9 comités d'entente et de liaison<sup>9</sup> qui regroupent les acteurs associatifs et professionnels autour de différents thèmes.

Le nouveau comité d'entente « avancée en âge », lancé fin 2018, comprend une quinzaine d'associations. Il s'est réuni deux fois en 2019 pour échanger sur les difficultés rencontrées par les personnes âgées et leurs proches dans un contexte de vieillissement de la population française – un quart de la population actuelle a plus de 60 ans, 10%, 75 ans ou plus. Ces réunions ont d'ores et déjà permis d'identifier un besoin d'objectivation des discriminations dont les personnes « avançant dans l'âge » pourraient faire l'objet (accès aux crédits, aux soins, au logement, aux loisirs, etc.).

<sup>9</sup> Ont été mis en place sept comités d'entente (comité d'entente santé, comité d'entente LGBTI, comité d'entente pour l'égalité entre les femmes et les hommes, comité d'entente pour la protection de l'enfance, comité d'entente avec les associations du handicap, comité d'entente origines, comité d'entente avancée en âge) et deux comités de liaison (emploi, logement).



Il déploie une politique de partenariats et d'échanges avec l'ensemble des acteurs susceptibles d'intervenir dans son champ de compétences. En 2019, le Défenseur des droits a poursuivi sa coopération en matière de formation avec l'École nationale de la magistrature (ENM), le Conseil national des barreaux (CNB) et le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Il a également renforcé sa coopération avec les autorités indépendantes dont il est membre, la CNCDH et la CNIL avec lesquelles il va poursuivre ses travaux notamment sur les biais discriminatoires des algorithmes.

Pour favoriser une approche comparée et collective, l'institution s'est particulièrement investie dans les réseaux regroupant des organismes étrangers ayant des missions analogues. En 2019, le Défenseur des droits a, par exemple, contribué aux travaux du réseau Equinet, qui regroupe les autorités européennes de promotion de l'égalité, sur les discriminations fondées sur l'âge et sur le harcèlement sexuel dans l'emploi.

## **Le « prix de thèse du Défenseur des droits »**

Ce prix encourage depuis 5 ans les recherches universitaires en sciences humaines et sociales susceptibles d'enrichir les connaissances sur les domaines de compétences de l'institution. L'édition 2019 a récompensé des travaux qui ont pour point commun d'aborder les droits fondamentaux de personnes qui en sont bien souvent les plus éloignées :

- Madame Noémie Paté pour sa thèse de sociologie intitulée « L'accès – ou le non accès – à la protection des mineurs isolés en situation de migration », soutenue à l'Université Paris Nanterre.

Cette thèse propose un éclairage très documenté sur l'accès à la protection des mineurs isolés en situation de migration en France, et analyse les critères et les pratiques mobilisés par les acteurs intervenant dans l'évaluation de l'isolement et de la minorité de ces enfants pour distinguer les « vrais » des « faux » mineurs.

- Madame Anne-Sophie Ranaivo pour sa thèse de droit public intitulée « Sans domicile fixe et droit », soutenue à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne. Elle démontre que le droit contribue à maintenir les personnes sans domicile fixe dans une situation de grande précarité : non seulement le droit ne parvient que partiellement à assurer leur protection, mais il est bien souvent mobilisé dans l'intérêt de la protection de la société et des tiers « contre » les SDF eux-mêmes.

## a. Promouvoir les droits de l'enfant à travers la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE)

L'année 2019 a été marquée par les 30 ans de l'adoption de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), traité international qui a été ratifié par le plus grand nombre d'États (196 États). Cet anniversaire de la CIDE a été l'occasion de dresser un bilan de l'application de la Convention dont le Défenseur des droits est chargé de contrôler la mise en œuvre par la France. Dans ce cadre, l'institution a choisi de faire tout particulièrement entendre la voix des premiers concernés, les enfants.

### **La consultation du Défenseur des droits « J'ai des droits, entends-moi ! »**

Consacré par l'article 12 de la CIDE, le droit à la participation signifie que l'enfant, dès son plus jeune âge, est un être humain à part entière, un sujet de droits propres et un membre actif de notre société. À ce titre, il est fondamental qu'il soit soutenu, encouragé, écouté, entendu et pris en considération. Le droit à la participation constitue l'un des 4 principes socles de la Convention et doit être pris en compte dans l'interprétation et l'application de l'ensemble des autres droits consacrés par la CIDE. La pleine réalisation du droit à la participation connaît encore de nombreux freins et obstacles.

Le Défenseur des droits et la Défenseure des enfants ont ainsi mis en place, tout au long de l'année 2019, la consultation « J'ai des droits, entends-moi ! », réunissant, grâce à une cinquantaine d'associations partenaires, plus de 2 200 enfants de 4 à 18 ans, afin de les sensibiliser à leurs droits, de leur donner des informations nécessaires et adaptées, et de leur permettre de proposer au Défenseur des droits des améliorations pour l'effectivité de leurs droits en France.

Cette consultation a notamment révélé que 7 enfants interrogés sur 10 ne connaissaient pas leurs droits et ne s'étaient jamais exprimés sur le sujet, alors que le Comité des droits de l'enfant de l'ONU indiquait à l'État français en 2016 qu'il restait « préoccupé par le peu

de progrès réalisés s'agissant de garantir systématiquement le respect de l'opinion de l'enfant dans tous les domaines de la vie [...] ».

À la suite de cette consultation, un recueil a été élaboré pour réunir 276 recommandations et témoignages d'enfants.

### **Célébration des 30 ans de la CIDE, le 20 novembre 2019 à Paris**

À l'occasion des 30 ans de la CIDE, le Défenseur des droits a organisé, avec l'UNESCO, une conférence inversée visant à faire entendre la parole des enfants consultés toute l'année. Cette rencontre a réuni plus de 800 adultes et 400 jeunes issus de la consultation du Défenseur des droits et du Réseau des écoles associées de l'UNESCO.

Au cours de la matinée ouverte par le président de la République, Emmanuel Macron, et animée par Mélissa Theuriou, les enfants ont pu interpeller des personnalités politiques, des associations et des experts – au niveau français et international – sur les droits à la participation, à l'éducation, ou encore à la protection contre toute forme de discrimination et de violence.



30 ans de la Convention internationale des droits de l'enfant, 20 novembre 2019

## La participation des enfants au sein du réseau ENOC

Le Défenseur des droits contribue également à l'effectivité du droit à la participation au sein du réseau européen des Défenseurs des enfants (ENOC) dont Geneviève Avenard, Défenseure des enfants, a assuré la présidence en 2019. ENOC met tous les ans en place un projet participatif visant à permettre aux enfants et jeunes de chaque pays membre d'examiner la mise en œuvre de leurs droits sur un sujet donné. En 2019, les échanges ont été consacrés au thème du numérique et des enjeux qu'il pose aux enfants.

En France, le Défenseur des droits a travaillé avec des jeunes de l'espace jeunesse Val Fleury de Meudon qui, pendant une semaine, ont rencontré des experts et associations pour échanger sur des propositions. Ils ont créé des affiches, des vidéos de sensibilisation et réalisé des interviews radio et vidéo, toutes ces productions étant réunies sur un blog.

Deux jeunes représentants par pays ont ensuite participé à un forum les 25 et 26 juin 2019 à Bruxelles où ils ont pu échanger au niveau européen sur les enjeux de sécurité en ligne, d'éducation, de confidentialité, d'infox et tourné une vidéo sur leurs espoirs et leurs peurs dans le monde numérique.

Parmi les recommandations présentées à l'occasion de la 23<sup>e</sup> Conférence annuelle de l'ENOC en septembre 2019, les jeunes Européens ont notamment demandé une meilleure protection de leur vie privée en ligne ainsi que davantage d'informations sur le numérique, un accès égal pour tous à internet et aux plateformes éducatives et la création d'une application de vérification des informations. Ils souhaitent que le numérique permette de mieux sensibiliser les jeunes à leurs droits et que la prévention du harcèlement en ligne soit améliorée.

## Les droits de l'enfant au cœur de la francophonie

L'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF), dont le Défenseur des droits est membre, a célébré les 30 ans de la CIDE en organisant une conférence commune avec l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie (APF) à Rabat (Maroc), les 23 et 24 octobre 2019.

Le cadre de référence de l'AOMF, présenté à cette occasion, permet de soutenir les membres dans leur processus d'auto-évaluation en matière de promotion et protection des droits de l'enfant. Il traduit les principes clefs d'une approche par les droits de l'enfant en indicateurs concrets et opérationnels pour les guider dans l'évaluation de leur mise en œuvre. Les objectifs de cet outil sont de renforcer la capacité des membres de l'AOMF à travailler sur les questions relatives aux droits de l'enfant, de soutenir le développement d'une culture de résultat, visant à obtenir des réalisations concrètes qui fassent avancer les droits de l'enfant dans leurs pays respectifs et de mesurer les progrès accomplis.

À l'issue de la conférence, pour souligner les discriminations à l'égard des enfants et l'absence d'une véritable culture de participation des enfants, les membres de l'AOMF ont adopté la Déclaration de Rabat où ils s'engagent à renforcer leurs actions de défense et de promotion des droits de l'enfant, optimiser l'accessibilité et l'effectivité des mécanismes de traitement des cas les concernant et à impliquer activement les enfants dans leurs travaux.

## Les programmes du Défenseur des droits pour promouvoir les droits de l'enfant

### Les jeunes en service civique au Défenseur des droits : le programme des Jeunes Ambassadeurs des Droits (JADE)

Le programme JADE permet à une centaine de jeunes volontaires en service civique, âgés de 16 à 25 ans, de s'engager pour neuf mois auprès du Défenseur des droits afin de promouvoir les droits de l'enfant, l'égalité et la non-discrimination auprès du jeune public au sein des établissements scolaires, des centres de loisirs, des hôpitaux, des structures spécialisées relevant de l'Aide sociale à l'enfance ou de la Protection judiciaire de la jeunesse, ou encore lors d'événements tout public, en France métropolitaine et en Outre-mer. Dispositif initié par la Défenseure des enfants en 2006, le programme, poursuivi au sein du Défenseur des droits, a élargi son périmètre et son ambition : il s'adresse également, depuis 2013, aux lycéens et apprentis, sensibilisés au droit de la non-discrimination et à la promotion de l'égalité. Après une formation de trois semaines, les JADE sont en capacité d'adapter leurs méthodes et supports d'animations aux demandes des équipes pédagogiques et à la spécificité du public. En outre, en cas de confiance d'un enfant sur une situation alarmante, une procédure élaborée avec le pôle « Défense des droits des enfants » permet aux JADE de recueillir et transmettre les propos des enfants au Défenseur des droits.

Depuis six ans, l'attention portée par le Défenseur des droits au déploiement du programme JADE, notamment en Outre-mer (Mayotte, La Réunion, Guyane), témoigne de son attachement à la formation et aux parcours de jeunes d'horizons très divers, qui tous se reconnaissent dans les missions et les valeurs de l'institution. Cet investissement a permis, depuis 2013, de doubler le nombre de jeunes sensibilisés chaque année, passant de 30 000 à 60 000.

## Les ressources pédagogiques de la plateforme EDUCADROIT

Educadroit est un espace pédagogique dédié aux éducateurs, enseignants, animateurs, parents et professionnels du droit qui souhaiteraient mener des actions de sensibilisation sur le droit et les droits auprès d'un jeune public. Le site [Educadroit.fr](http://Educadroit.fr) propose en libre accès des outils adaptés (vidéos, panneaux d'exposition, affiches, jeux, bandes-dessinées), un répertoire d'intervenants spécialisés et un manuel d'activités.

L'ensemble de ces ressources sont structurées autour de dix entrées thématiques (par exemple « Tous égaux devant la loi ? », « Les sanctions sont-elles les mêmes pour tous ? », « Moins de 18 ans, quels droits ? »).

Afin de répondre aux enjeux de la protection des données personnelles et du droit à la vie privée des enfants, du cyber harcèlement ou du droit à l'information, de nouvelles ressources pédagogiques sont élaborées en partenariat notamment avec la CNIL.

## Le programme JADE en chiffres

- **100 jeunes en service civique** formés à la promotion des droits de l'enfant et à la non-discrimination assurant des actions de sensibilisation, répartis sur 22 départements et 2 métropoles investis dans le soutien du programme.
- **28 délégués tuteurs** assurant l'encadrement des JADE sur leur territoire.
- **Plus de 500 lieux d'interventions** accueillant des enfants et des jeunes sensibilisés.
- **3 000 interventions** auprès des enfants et des jeunes, mobilisant outils et ressources de l'institution et le catalogue actuel de 40 animations, sur les thèmes des 12 droits de l'enfant et des discriminations.
- **Près de 60 000 enfants et jeunes rencontrés** pour l'année scolaire 2018/2019.
- **14 000 personnes rencontrées** en 2019 lors de 150 événements partenariaux.

## Educadroit en chiffres

- **63 organisations signataires** de la charte pour l'éducation des enfants et des jeunes au(x) droit(s).
- **150 personnes formées** à l'utilisation des outils Educadroit depuis 2017.
- **18 jeux** de l'exposition « Dessine-moi le droit » réalisée en partenariat avec l'association Cartooning for Peace. Ils sont disponibles gratuitement un peu partout en France : en Guyane, à La Réunion, à Amiens, Bordeaux, Nancy, Rennes, Lyon, etc. et à Paris (5 jeux), sur simple demande des structures souhaitant l'emprunter. En 2019, elle a été empruntée plus de 90 fois au total, dans des établissements scolaires, services jeunesse de mairie, conseils départementaux de l'accès au droit, médiathèques.
- **160 évènements** depuis 2017 : fêtes de quartier, journées nationales de l'accès au droit, journées du patrimoine, journées professionnelles, journées portes ouvertes de la protection judiciaire de la jeunesse, célébrations du 30<sup>e</sup> anniversaire de la Convention internationale des droits de l'enfant.

## b. Rendre effectifs les droits des personnes en situation de handicap

Depuis sa création, le Défenseur des droits s'est fortement mobilisé afin de promouvoir et faire respecter les droits reconnus par la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH), entrée en vigueur en France en 2010. Dès sa création, le Défenseur des droits a été désigné par le Gouvernement comme mécanisme indépendant chargé du suivi de l'application de la CIDPH.

Selon la Convention, la discrimination fondée sur le handicap comprend toute forme de discrimination, y compris le refus d'aménagement raisonnable. Ce principe vise l'égalité réelle, ce qui implique de prendre en compte les différences de situation pour y apporter une réponse adaptée. Traiter une personne handicapée de manière identique à une autre personne, sans tenir compte de ses besoins spécifiques, aboutit *de facto* à un traitement moins favorable, donc discriminatoire.

### Les avancées

Constatant que la notion d'aménagement raisonnable était largement méconnue et donc peu respectée, le Défenseur des droits s'est employé, à la faveur de nombreuses décisions, guides, rapports et actions de sensibilisation à informer les différents acteurs concernés, tant dans le cadre de l'emploi, de la formation professionnelle, de l'accès aux biens et aux services que dans celui de la scolarisation ou encore de l'accès aux loisirs des enfants handicapés.

Désormais, la notion d'aménagement raisonnable semble davantage comprise et appliquée. En 2019, conformément à l'analyse du Défenseur des droits, la Cour de cassation (Cass. Soc., 4 sept. 2019, n° 10853 F) a, à son tour, reconnu la discrimination suite au refus d'un employeur de mettre en place des aménagements raisonnables nécessaires pour permettre à une personne handicapée d'être maintenue dans son emploi.

Tirant, par ailleurs, les conséquences des recommandations formulées par le Défenseur des droits dans son rapport sur « La protection juridique des majeurs vulnérables » publié en 2016, la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a reconnu à toutes les personnes majeures vulnérables le droit de voter, de se marier, de se pacser et de divorcer.

Malgré ces avancées, d'importantes lacunes subsistent dans la mise en œuvre effective des droits reconnus par la CIDPH. Le Défenseur des droits déplore, en particulier, que le changement de modèle induit par la Convention n'ait pas été, jusqu'à présent, pleinement pris en compte dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. Ce constat est particulièrement préoccupant en matière d'accessibilité. Ainsi, la loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi « ELAN », est venue réduire certaines normes de construction, remettant en cause la règle du « tout accessible », applicable aux logements neufs, prévue par la loi du 11 février 2005 (avis 18-13 et avis 18-18).

### L'avis du Défenseur des droits 19-05 sur le projet de loi d'orientation sur les mobilités

Tout en rappelant qu'il souscrit aux objectifs poursuivis par le projet de loi d'orientation des mobilités, le Défenseur des droits considère que plusieurs axes doivent être améliorés pour garantir le respect par la France de ses engagements internationaux au titre de la CIDPH. Ainsi, la question de l'accessibilité des transports collectifs aux personnes handicapées est absente du projet de loi, alors même qu'elle s'avère déterminante pour garantir leur droit à la mobilité.



Le Défenseur des droits a notamment recommandé d'inscrire une obligation d'accessibilité de l'ensemble des points d'arrêt du réseau de transport collectif en prévoyant une programmation de leur mise en accessibilité de manière à garantir, à terme, l'accessibilité de la totalité de la chaîne de déplacement. Par ailleurs, il recommande de clarifier les conditions de recours aux transports à la demande et de prévoir un encadrement des critères d'accès à ce type de transport.

### **Le Grenelle « droit et handicap : vers l'accessibilité universelle ! »**

Organisé par le Conseil national des barreaux (CNB) en juin 2019 et placé sous le haut patronage du Défenseur des droits, ce colloque a été l'occasion de rappeler les objectifs de la CIDPH et les nombreux obstacles rencontrés par les personnes handicapées pour accéder au service public de la justice. Ainsi, l'accessibilité des établissements recevant du public, comme les tribunaux ou les commissariats, n'est toujours pas effective. C'est également le cas de l'accès aux sites internet des services publics, comme l'a dénoncé le Défenseur des droits dans son rapport « Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics », publié en janvier 2019. De même, l'absence de formation au handicap des professionnels concourant à l'administration de la justice peut être à l'origine de comportements stigmatisants ou de décisions discriminatoires fondés sur une représentation négative du handicap. Le Défenseur des droits a souligné, à cette occasion, la nécessité de former ces personnels dans le contexte du transfert, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, des contentieux sociaux aux juridictions de droit commun.

### **Suivi de la Convention internationale des droits des personnes handicapées**

Le Défenseur des droits est intervenu à Genève, le 23 septembre 2019, lors de la pré-session relative à l'examen du rapport initial de la France sur la CIDPH, organisée par le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU. Dans le cadre de la pré-session et dans la perspective de l'examen de la France en 2020, le Défenseur des droits a proposé au Comité des droits des personnes handicapées une liste de points concernant le rapport de la France sur lesquels il estime essentiel d'obtenir certaines clarifications.

Le rapport de la France sera examiné par Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU en août 2020 et, dans cette perspective, le Défenseur des droits rendra public son rapport alternatif sur la mise en œuvre de la Convention et le respect, par l'État, de ses engagements internationaux.

### **La convention de partenariat avec la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)**

Le Défenseur des droits et la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) ont signé, le 12 février 2019, une convention de partenariat, formalisant ainsi une coopération déjà en œuvre depuis plusieurs années entre les deux institutions. En effet, tant le Défenseur des droits que la CNSA contribuent, dans le cadre de leurs missions respectives, à favoriser l'accès aux droits et l'égalité de traitement sur l'ensemble du territoire, de toutes les personnes handicapées ou en perte d'autonomie, quel que soit leur handicap ou leur âge. Cette convention de partenariat a pour objet d'organiser la collaboration entre les deux institutions en vue de développer des actions communes en matière de protection et de promotion des droits des personnes handicapées ou en perte d'autonomie.

## c. Mobiliser les autorités publiques et la société civile

Le respect et l'effectivité des droits dépendent en grande partie de l'engagement des professionnels qui peuvent modifier leurs pratiques et de la mobilisation des pouvoirs publics qui peuvent améliorer les politiques publiques pour soutenir ces évolutions et proposer une législation qui porte ces valeurs. La connaissance est un levier majeur pour agir. La réorganisation des services de l'État ne doit pas conduire à diminuer ou supprimer les capacités d'analyse rigoureuse et critique qu'il a développé au fil des années, en particulier en matière d'accès aux droits, de justice et de sécurité ou d'accès à la santé.

### **Mettre en lumière les difficultés d'accès aux droits et les discriminations**

Le Défenseur des droits est un observateur privilégié des difficultés d'accès aux droits grâce aux saisines qu'il reçoit. Ses décisions révèlent les problématiques saillantes auxquelles font face les usagers et usagers sur le territoire. En complément, les études qu'il réalise ou soutient permettent de mettre en relief de nouveaux enjeux d'accès aux droits, de mieux comprendre les mécanismes à l'œuvre et d'évaluer l'impact des politiques publiques menées.

### **Les enquêtes du Défenseur des droits sur les difficultés d'accès aux droits**

Au printemps 2016, le Défenseur des droits a lancé une grande enquête en population générale sur l'accès aux droits. Elaborée avec l'Institut national des études démographiques (Ined) et l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore, Pacte CNRS), elle avait pour objectif de réaliser un « état des lieux » des difficultés rencontrées par la population en matière d'accès aux droits dans quatre champs de compétence de l'institution : discriminations, droits de l'enfant, déontologie des forces de sécurité, relations avec les services publics. L'ensemble de ces analyses sont rassemblées dans l'ouvrage « Inégalités d'accès aux droits et discriminations en France » édité en deux tomes par La documentation française.

Le tome 1, publié le 4 décembre 2019, rassemble les contributions des chercheurs, et le tome 2, compilant les analyses des équipes du Défenseur des droits, a été publié en février 2020.

Cet ouvrage dévoile le niveau de (mé) connaissance de ses droits de la population française, il détermine les profils et les déterminants socio-économiques des personnes les plus exposées au non-respect de leurs droits et aux discriminations et identifie les raisons du non-recours. Il dresse un état des lieux préoccupant qui vient corroborer les rapports, avis au Parlement, décisions et recommandations du Défenseur des droits.

La parution de cet ouvrage s'accompagne de la mise à disposition, auprès du Réseau Quetelet, via le Centre de données socio-politiques, des données de l'enquête « Accès aux droits » pour contribuer au service public de la statistique et permettre que cette enquête puisse continuer d'être exploitée par d'autres acteurs de la recherche.

Le Défenseur des droits a mis l'accent sur les difficultés rencontrées par les habitants d'Outre-mer à travers l'étude « Les Outre-mer face aux défis de l'accès aux droits. les enjeux de l'égalité devant les services publics et de la non-discrimination ».

À l'occasion de son opération « Place aux droits ! » aux Antilles en novembre 2018, l'institution a lancé un appel à témoignages auprès des résidentes et résidents d'Outre-mer afin de mieux connaître les difficultés d'accès aux services publics et les éventuelles discriminations dont ils sont victimes.



"Place aux droits !" à Saint-Denis de la Réunion, septembre 2019

Outre les 1 000 témoignages ainsi recueillis, plus de 1 500 personnes des départements de la Réunion, de Mayotte, de la Guadeloupe et de la Martinique ont été interrogées dans le cadre d'une enquête téléphonique du 10 décembre 2018 au 24 février 2019. Les résultats ont été rendus publics à l'occasion de la nouvelle édition de l'opération « Place aux droits ! » qui s'est tenue du 30 septembre au 3 octobre 2019 à La Réunion puis à Mayotte.

Au-delà des problématiques du chômage, de l'éducation ou de l'environnement, les résultats de l'enquête révèlent l'ampleur des inégalités d'accès aux services publics et la prévalence des discriminations en Outre-mer : 40% des personnes interrogées lors de l'enquête téléphonique pensent que les personnes sont souvent ou très souvent traitées défavorablement ou discriminées dans leur département.

Le critère de discrimination le plus fréquemment cité est celui de l'origine ou de la couleur de peau, loin devant l'orientation sexuelle, l'état de santé ou le handicap.

Les discriminations liées à l'origine touchent particulièrement les populations autochtones qui souffrent d'une plus grande précarité sociale et d'un taux de chômage très élevé. Ce sont les habitants de Mayotte et de Guyane qui déclarent rencontrer le plus de discriminations et de difficultés lors de leurs démarches administratives.

## **Contribuer à la modification des pratiques des professionnels**

Pour accompagner le changement des pratiques des professionnels et la mise en œuvre de ses recommandations, le Défenseur des droits élabore des outils et des modules de formation en associant les associations et représentants des professions concernées, qu'ils soient employeurs, bailleurs, personnels de justice, policiers ou encore médecins.

### **Les outils élaborés par le Défenseur des droits**

Le Défenseur des droits a ainsi élaboré une série d'outils dédiés à la lutte contre les discriminations dans l'emploi. Qu'il s'agisse des droits LGBT, de l'égalité salariale femmes/hommes, des spécificités de la fonction publique territoriale, de la prise en charge des phénomènes de harcèlement discriminatoire ou encore de la mise en œuvre du droit à l'aménagement raisonnable, il a fait en sorte que les responsables disposent d'informations qui rappellent le droit, la marche à suivre pour traiter les signalements et pour développer des politiques de prévention efficaces.

En outre, le Guide « Pour un recrutement sans discrimination », publié en juin 2019, aide toute personne qui contribue à un processus de recrutement à sécuriser ses démarches, en identifiant ce qui est interdit ou autorisé, au cours des différentes étapes de recherche et de sélection de candidatures. Il s'articule autour d'informations juridiques et pratiques, en s'appuyant sur des situations concrètes traitées par le Défenseur des droits.

### **La mesure de l'efficacité des actions de sensibilisation sur le changement des pratiques des professionnels**

L'enquête MICADO « Mesurer l'impact d'un courrier d'alerte du Défenseur des droits auprès d'agences immobilières », financée avec le ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités

territoriales, a été conduite par les laboratoires ERUDITE et TEPP des Universités Paris-Est Marne-la-Vallée et Paris-Est Créteil.

Un premier testing a été réalisé auprès des agences immobilières situées dans les 50 plus grandes aires urbaines de France pour mesurer la prévalence des discriminations raciales pratiquées à l'encontre des candidats à la location. 343 de ces agences ont été identifiées comme discriminantes.

La moitié a reçu un courrier nominatif du Défenseur des droits rappelant le cadre légal ainsi que le manuel « Louer sans discriminer » à l'usage des professionnels de l'immobilier tandis que l'autre moitié des agences discriminantes n'était pas contactée (groupe témoin). À la suite de ces premiers courriers, une nouvelle campagne de test a été menée auprès de ces mêmes agences pour évaluer l'évolution de leurs pratiques selon qu'elles ont ou non reçu le courrier du Défenseur des droits et le guide.

Les résultats, publiés en octobre 2019, révèlent que les discriminations diminuent dans les agences sensibilisées. Les effets positifs de la démarche du Défenseur des droits s'estompent après 15 mois. Le recours à un protocole de tests de correspondance répétés à des fins d'évaluation de politique publique constitue une innovation méthodologique dans la recherche sur les discriminations. Cela ouvre des perspectives nouvelles dans un domaine où l'évaluation de l'impact de l'action publique et privée demeure embryonnaire.

### **La mobilisation du Défenseur des droits pour la formation des professionnels**

Depuis 2014, le Défenseur des droits a structuré la formation à destination des professionnels comme une activité de promotion à part entière. Il s'est particulièrement investi dans la formation des policiers et gendarmes. Il a aussi développé ses partenariats de formation auprès de nouveaux publics parmi les acteurs des forces de sécurité, de l'emploi, du droit et de la justice, en intégrant ses interventions dans les maquettes de formation des écoles et/ou des centres de formation professionnelle.



12<sup>e</sup> Baromètre de la perception des discriminations dans l'emploi, édition consacrée aux discriminations syndicales, septembre 2019

Enfin, les contenus et modalités de formation (présentiel, distanciel, blended-learning) ont été diversifiés et les formations de formateurs, qui nécessitent notamment des collaborations avec des centres de formation par branches de métiers, constituent dorénavant un axe privilégié.

Parmi les projets réalisés en partenariat, le Défenseur des droits a contribué à l'élaboration du cours de formation ouvert à distance (FOAD) « Les discriminations : comprendre pour agir » piloté par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et destiné prioritairement aux fonctionnaires publics territoriaux (près de 7000 inscrits lors de la 1<sup>ère</sup> édition à l'automne 2019).

Enfin, à la suite de la publication en 2018 de son étude sur les « conditions de travail et expériences des discriminations dans la profession d'avocat en France », l'institution a intensifié sa mobilisation auprès des professionnels du droit. Pour accompagner le nouveau règlement intérieur national de la profession d'avocat qui, depuis le 13 juin 2019, intègre à ses principes essentiels « l'égalité et la non-discrimination », le Défenseur des droits a participé à la journée de formation des référents « harcèlement et discriminations » organisée le 26 septembre 2019 par la Conférence des bâtonniers.

Le site Internet du Défenseur des droits diffuse également via son portail juridique l'ensemble des productions de l'institution ainsi que d'autres ressources : jurisprudence, études, rapports officiels et associatifs, législation, outils etc.



# **Le travail d'objectivation du Défenseur des droits par les enquêtes et les études**

- Demande d'euthanasie et de suicide assisté : rapport de recherche (CHRU de Besançon, Cic Inserm 1431, maison médicale Jeanne Garnier), février 2019
- Adolescents sans-logement. Grandir en famille dans une chambre d'hôtel (Observatoire du Samusocial de Paris, Université de Tours), février 2019
- Les Outre-mer face aux défis de l'accès aux droits. Les enjeux de l'égalité devant les services publics et de la non-discrimination (Défenseur des droits), septembre 2019
- 12<sup>e</sup> Baromètre de la perception des discriminations dans l'emploi. Edition consacrée aux discriminations syndicales (Défenseur des droits, Organisation internationale du Travail), septembre 2019
- Test de discrimination dans l'accès au logement selon l'origine. Mesurer l'impact d'un courrier d'alerte du défenseur des droits auprès d'agences immobilières (UPEM, Tepp, Cnrs), octobre 2019
- Les refus de soins discriminatoires : tests dans trois spécialités médicales (UPEM, Tepp, Cnrs), octobre 2019

## **En cours**

- Promouvoir le logement social dans les communes déficitaires : les facteurs influençant les (non)décisions locales en France et aux États-Unis, ENS-Cachan
- Mobilisation collective des cheminots PS25 contre la SNCF : dynamique et tensions d'une action judiciaire groupée. CNRS
- Droit d'asile pour les minorités sexuelles : Comment construire la preuve de l'intime. CERSA / CNRS-UMR
- Désescalade de la violence et gestion des foules protestataires, quelle(s) articulation(s) en France et en Europe aujourd'hui ? INHESJ
- Justice, familles et convictions : un silence religieux ? CNRS
- Police : favoriser les bonnes relations avec le public et l'efficacité policière. CESDIP
- Expérience des discriminations dans l'enseignement supérieur et la recherche en France, URMIS
- Enfants éloignés de l'école sur les territoires isolés de Guyane française : analyse du phénomène et des barrières d'accès à l'école, INSHEA/UNICEF France

## **Sortie de l'ouvrage "Accès aux droits"**

- « Inégalités d'accès aux droits et discriminations en France : Contributions de chercheurs à l'enquête du Défenseur des droits- Tome 1 (La documentation française, décembre 2019)
- « Inégalités d'accès aux droits et discriminations en France : Les analyses du Défenseur des droits- Tome 2 (La documentation française, janvier 2020)

## **Les rencontres européennes et internationales du Défenseur des droits**

Le Défenseur des droits est régulièrement saisi par les institutions européennes et internationales en tant qu'expert sur les problématiques relevant de ses champs de compétence.

Il a reçu Madame Leilani Farha, Rapporteuse Spéciale de l'ONU sur le droit à un logement digne dans le cadre d'une visite officielle effectuée en France du 2 au 11 avril 2019 afin d'y évaluer la réalisation du droit à un logement convenable et de la non-discrimination dans ce domaine. Dans son rapport<sup>3</sup>, établi en application de la résolution 34/9 du Conseil des droits de l'Homme, la Rapporteuse spéciale expose l'importance de l'accès à la justice en tant que moyen de réalisation du droit au logement (prévention des expulsions et droit au recours effectif).

L'année 2019 a également été l'occasion pour le Défenseur des droits de renouveler ses échanges avec les différentes composantes du Conseil de l'Europe. En janvier 2019, il s'est rendu à Strasbourg afin d'échanger avec le président la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH), la Commissaire aux droits de l'Homme et le Rapporteur du projet de rapport sur la thématique « Le profilage ethnique en Europe ».

Il a été auditionné en mars 2019 par les membres de la Commission sur l'égalité et la non-discrimination de l'Agence pour la création d'entreprises (APCE) sur ses travaux et recommandations sur trois thématiques : le harcèlement, les discriminations liées au handicap et son avis relatif à « Parcoursup ».

Il est également intervenu lors de la Conférence "Sur la voie de l'égalité effective" organisée à l'occasion du 25<sup>e</sup> anniversaire de l'ECRI (Commission européenne contre le racisme et l'intolérance) dans le cadre de la présidence française du Comité des ministres du Conseil de l'Europe. Cette intervention a permis de faire un état des lieux des travaux du Défenseur des droits en matière de lutte contre les discriminations fondées sur l'origine et la religion mais également de rappeler qu'il existe aujourd'hui une confusion préjudiciable entre les différentes politiques publiques de lutte contre la haine et de lutte contre la radicalisation sur les questions d'intégration, de respect de la laïcité, du vivre ensemble, la promotion de la diversité, etc.

Enfin, l'institution a reçu en décembre 2019 une délégation du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) dans le cadre de sa 7<sup>e</sup> visite périodique en France. La délégation du Comité a pu réunir des informations sur les droits des personnes détenues (violences et difficultés pour obtenir une enquête effective, accès à la santé des personnes détenues) et les conditions d'éloignement des étrangers.

<sup>3</sup> Leilani Farha, « L'accès à la justice en tant que moyen de réalisation du droit au logement », 15 janvier 2019.

## d. Informer et faire connaître au public ses droits

### **Des outils de communication et d'information au service de l'accès aux droits**

Depuis le début de son mandat, le Défenseur des droits a diffusé les connaissances sur les domaines du droit qui relèvent de ses compétences, et a mis en œuvre une stratégie pour promouvoir la culture des droits.

Différents outils de communication et d'information sont conçus par le Défenseur des droits pour sensibiliser le grand public à ses droits. La plateforme d'information Égalité contre racisme (ECR) permet à chacun, victime comme témoin, de connaître ses droits face aux propos et violences racistes et les actions de prévention à mener.

Le Défenseur des droits a publié en 2019 de nouvelles affiches, répondant aux besoins des délégués du Défenseur des droits et des partenaires associatifs, qui rappellent l'interdiction du refus de location fondé sur l'origine ou de la discrimination à l'embauche fondée sur la grossesse.

Il diffuse également depuis septembre 2019 un nouveau dépliant « Dire non aux discriminations » destiné aux enfants et aux jeunes. Illustré par des situations qui leur sont familières, le dépliant est notamment mobilisé par les Jeunes Ambassadeurs des Droits (JADE) qui interviennent sur le sujet auprès de jeunes et mis à disposition des associations et professionnels de l'éducation et de l'enfance.

Le Défenseur des droits a aussi élaboré une fiche pratique sur la méthodologie du test de discrimination pour mieux faire connaître le « testing », outil légal encore peu mobilisé par le grand public et les associations comme modalité de preuve d'une discrimination, que ce soit dans l'accès à l'emploi ou aux biens et services (accès au logement, accès à un crédit, une assurance etc.). Cette brochure s'inscrit dans le prolongement de la modification de la loi n°2008-496 du 27 mai 2008 concernant la recevabilité du test de situation en matière civile.

Les victimes de discriminations peuvent dorénavant présenter les résultats d'un test pour remplir la première étape de l'aménagement de la charge de la preuve qui prévaut devant les juridictions civiles.

Le Défenseur des droits s'appuie également sur les associations et les professionnels pour relayer son action auprès des publics éloignés du droit. Pour mieux lutter contre le non recours des personnes les plus fragiles, le Défenseur des droits a produit un guide à destination des travailleurs sociaux et des associations, adapté aux besoins de ces professionnels. Pour l'établir, l'institution a travaillé avec l'Union Nationale des Acteurs de Formation et de recherche en intervention sociale (UNAFORIS), la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS), l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS), l'Institut régional du travail social (IRTS) d'Île-de-France.

### **Un partenariat privilégié avec France Télévisions**

Le 8 novembre 2019, le Défenseur des droits a signé un partenariat avec le groupe audiovisuel France Télévisions et TelFrance, société de production du feuilleton quotidien *Plus Belle la Vie*, qui avait pour objectif d'améliorer la connaissance qu'ont les personnes de leurs droits. Cet engagement avec le groupe audiovisuel de service public s'articule autour de deux campagnes, la première diffusée en novembre 2019 et la deuxième en mars 2020. Huit saynètes, réalisées avec les comédiens de *Plus belle la Vie*, illustrent les difficultés concrètes rencontrées par les personnes qui font appel au Défenseur des droits.

La première campagne, diffusée à l'occasion de la célébration des 30 ans de la Convention internationale des droits de l'enfant le 20 novembre 2019, a mis l'accent sur les droits de l'enfant, en particulier l'accès à la cantine scolaire et le harcèlement scolaire.



Signature du partenariat entre le Défenseur des droits, France Télévisions et TelFrance, producteur de "Plus Belle la Vie"

Deux saynètes ont été diffusées les 19 et 20 novembre sur France 2, France 3, France 4, France 5, France O, en France métropolitaine et Outre-mer, aux heures de grande écoute. Elles ont été vues par 11,5 millions de téléspectateurs âgés de 4 ans et plus et elles ont également fait l'objet d'un relais sur les réseaux sociaux de France Télévisions, du Défenseur des droits et de *Plus belle la Vie*.

Parallèlement, du 18 au 22 novembre, un court film généraliste de 1 minute a été diffusé sur l'ensemble des chaînes du groupe France Télévisions. Joué par les comédiens de *Plus Belle la Vie* sur la base du volontariat, il rappelle la présence de plus de 500 délégués territoriaux du Défenseur des droits en France Métropolitaine et Outre-mer. Ce film court a été vu par plus de 31 millions de téléspectateurs âgés de 15 ans et plus.

*« Vous avez le sentiment d'être perdu face à l'administration ? Qu'un professionnel de la sécurité n'a pas respecté les règles de bonne conduite ? D'être victime de discrimination ? Vous cherchez à faire valoir les droits d'un enfant ?*

*Institution indépendante, gratuite, le Défenseur des droits, avec ses 500 délégués, est là pour vous aider à faire respecter vos droits.*

*Dans chaque département, près de chez vous, en Métropole et en Outre-mer.*

*Avec le Défenseur des droits, nous sommes tous égaux. »*

Le bilan qui a été fait de la campagne met en avant une augmentation du trafic des appels, toutes provenances confondues, de 30% du 18 au 25 novembre. Quant aux demandes d'information du public sur la même période, elles ont augmenté de plus de 80%.

## **Le cinéma des droits – La promotion des droits à travers le cinéma**

**« Pour faire avancer une cause, le cinéma est un vecteur essentiel qui rassemble, interpelle et questionne. Il permet de faire évoluer les textes, les pratiques, les mentalités sur le respect des droits fondamentaux. »**

Jacques Toubon

Depuis novembre 2018, le Défenseur des droits organise un ciné-débat bimestriel en partenariat avec le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC). L'occasion de projeter des films en avant-première traitant des thématiques liées aux cinq domaines de compétences du Défenseur des droits. Ces projections sont systématiquement suivies d'un débat avec les professionnels du film, des personnalités qualifiées et des juristes spécialisés de l'institution, permettant ainsi de confronter leurs expertises et visions respectives sur les sujets abordés dans chacun des films.

Le « cinéma des droits » permet d'aborder des questions trop rarement mises en lumière qui résonnent avec les droits fondamentaux au cœur de l'expertise de l'institution.

Après « Les Chatouilles » réalisé par Andréa Bescond et Eric Metayer, sur les violences sexuelles sur mineurs, de nombreux films ont été projetés cette année : « Les Invisibles », réalisé par Louis-Julien Petit, sur la réinsertion des femmes SDF, « Extra-ordinaires », réalisé par Sarah Lebas, Damien Vercaemer et Damien Pasinetti sur le parcours de personnes autistes et trisomiques, également « Gosses de France », un documentaire réalisé par Andrea Rawlins-Gaston avec Caroline Le Hello sur les 3 millions de mineurs vivant sous le seuil de pauvreté. La cinquième édition s'est tenue en décembre dernier avec l'avant-première du documentaire « Des Hommes », réalisé par Alice Odiot et Jean-Robert Viallet sur le quotidien des détenus de la prison des Baumettes à Marseille.

Ces ciné-débats constituent une occasion unique d'allier promotion des droits et culture. Ils permettent également de sensibiliser le grand public, faire dialoguer l'ensemble des personnes venant d'horizons différents sur des problématiques diverses, mais également d'appréhender de manière concrète les missions et actions du Défenseur des droits.



de cette liberté dans les cas déterminés par la loi.

XII

La garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique: cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux à qui elle est confiée.

XIII

Pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable: elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés.

XIV

Les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentans, la nécessité de la contribution publique, la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.

XV

Le citoyen a le droit de demander compte au gouvernement public de l'administration des deniers publics.

XVI

Toute société, dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution.

XVII

Les propriétés étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité.

PEUPLE FRANCOIS

## IV.

# Une institution organisée autour de l'accueil et la proximité

### a. Accueillir et orienter tous les réclamants

Démunis face aux difficultés qu'ils rencontrent, ballottés de réponses types en répondeurs vocaux, nombreux sont ceux qui ne se sentent plus écoutés, plus considérés, ne savent plus à qui s'adresser pour tenter de régler leurs problèmes. Les réclamantes et réclamants sont ainsi confrontés à la fermeture pure et simple des guichets d'accueil les laissant sans possibilité d'exposer de vive voix leurs difficultés, ou à des institutions qui imposent les échanges exclusivement via Internet et ne répondent plus aux lettres.

Dans ce contexte de recul des services publics de proximité et face aux difficultés d'accès aux droits qui en résultent, permettre aux réclamants d'exposer leurs problèmes selon le mode de communication qui leur convient le mieux, par écrit, au téléphone ou en tête à tête, prendre le temps de comprendre leurs difficultés et de leur expliquer comment constituer un dossier, les documents nécessaires, où trouver le bon formulaire, est indispensable, voire parfois une urgence, et en tout état de cause une priorité pour le Défenseur des droits.

Il explique à chacune et chacun dans quels cas il peut intervenir et, à défaut, à qui adresser les demandes. Il traduit en termes intelligibles les réponses administratives et s'assure que la situation de la personne a été correctement appréciée, dans sa globalité, par les autorités.

Alors que les diverses mobilisations dont l'ampleur, la fréquence et le sentiment grandissant de défiance à l'égard des autorités qu'elles manifestent interpellent les pouvoirs publics, il apparaît que maintenir des espaces d'écoute et de dialogue est essentiel. La forte hausse des sollicitations adressées à l'institution démontre combien cette attente est forte chez les usagères et usagers du service public.



## **Le 09 69 39 00 00 : un numéro dédié à l'accueil, l'écoute et l'orientation**

Accessible du lundi au vendredi de 8h30 à 19h30, la plateforme téléphonique du Défenseur des droits est pour beaucoup le premier point de contact avec l'institution. L'objectif est de répondre à toutes et tous pour les orienter au mieux, y compris lorsque leurs demandes ne relèvent pas des compétences du Défenseur des droits.

Avec un taux de décroché de 95% et un temps d'attente moyen de 7 secondes, le 09 69 39 00 00 apparaît offrir un service devenu l'exception : parler à quelqu'un sans attendre de longues minutes.

Les difficultés évoquées par les appelants portent principalement sur les relations avec les services publics, notamment en matière de protection sociale, de circulation automobile (amendes, carte grise et permis de conduire), de droit des étrangers mais également sur les problématiques de discrimination ou d'atteintes aux droits de l'enfant.

C'est par exemple un artisan qui ne parvient pas à obtenir sa carte grise ce qui l'empêche de travailler. Ce sont des parents confrontés à un défaut de prise en charge de leur enfant souffrant d'un handicap ou d'une allergie alimentaire, obligés de pallier ces carences et qui commencent à avoir des difficultés avec leurs employeurs respectifs. C'est un retraité dont la pension n'est pas versée depuis plusieurs mois et qui voit fondre ses économies. C'est une jeune femme mise au placard au retour de son congé maternité, qui ne souhaite plus travailler dans l'entreprise en laquelle elle n'a plus confiance mais ne veut pas s'effacer pour autant et se laisser maltraiter sans rien dire.

Plus que des situations, ce sont d'abord des personnes qui ont besoin d'une écoute et d'une aide, que leur parole soit entendue, prise au sérieux et considérée, des personnes fragilisées et qui ne savent pas vers qui se tourner.

## **Orienter des usagers découragés qui ne savent pas comment défendre leurs droits**

En matière de relation entre les usagers et les services publics, la loi organique portant sur la création du Défenseur des droits prévoit que la réclamante ou le réclamant, avant de le saisir, demande à l'autorité ou l'administration qui a pris la décision contestée le réexamen de sa situation. Or cette démarche, qui permet heureusement encore de résoudre certaines difficultés, n'est pas toujours comprise.

Le seul fait de devoir constituer un dossier peut apparaître comme trop complexe et nécessite en soi un temps d'explication afin d'aider les personnes à apprécier quels documents sont utiles.

Au besoin, la personne est invitée à rassembler les documents dont elle dispose ou à prendre contact avec un délégué du Défenseur des droits qui, lors d'un entretien, expliquera les éléments qui sont nécessaires, ceux qui ne le sont pas, et l'aidera ainsi à finaliser son dossier.

Cette première étape, fondamentale dans l'accompagnement et la pédagogie de l'accès au droit, représente une part importante de l'action du Défenseur des droits qui constate, au quotidien, le très important déficit de « culture juridique » dans la population, non pas au sens de la connaissance technique des règles de droit, mais de celui de la simple capacité de tout un chacun à exposer sa situation de manière claire et à constituer un dossier.

Cette éducation au droit de « premier niveau » est un enjeu majeur, particulièrement pour les populations les plus défavorisées. Alors que les politiques publiques donnent parfois le sentiment de considérer comme une fatalité le « décrochage social », il convient de garder à l'esprit qu'il n'y a pas et il ne peut pas y avoir un « taux de perte acceptable » en matière de droits, et en particulier de droits sociaux.

Enfin, lorsque la situation ne relève pas des compétences du Défenseur des droits, par exemple s'agissant d'un litige en matière d'emploi sans lien avec un éventuel critère de discrimination, ou d'un litige purement privé, les appelants sont orientés vers les structures compétentes : médiateur ou conciliateur dédié, maisons de justice et du droit, associations, inspection du travail, syndicats etc.

## Quel est votre ressenti sur l'année qui vient de s'écouler en tant qu'écouter sur la plateforme téléphonique du Défenseur des droits ?

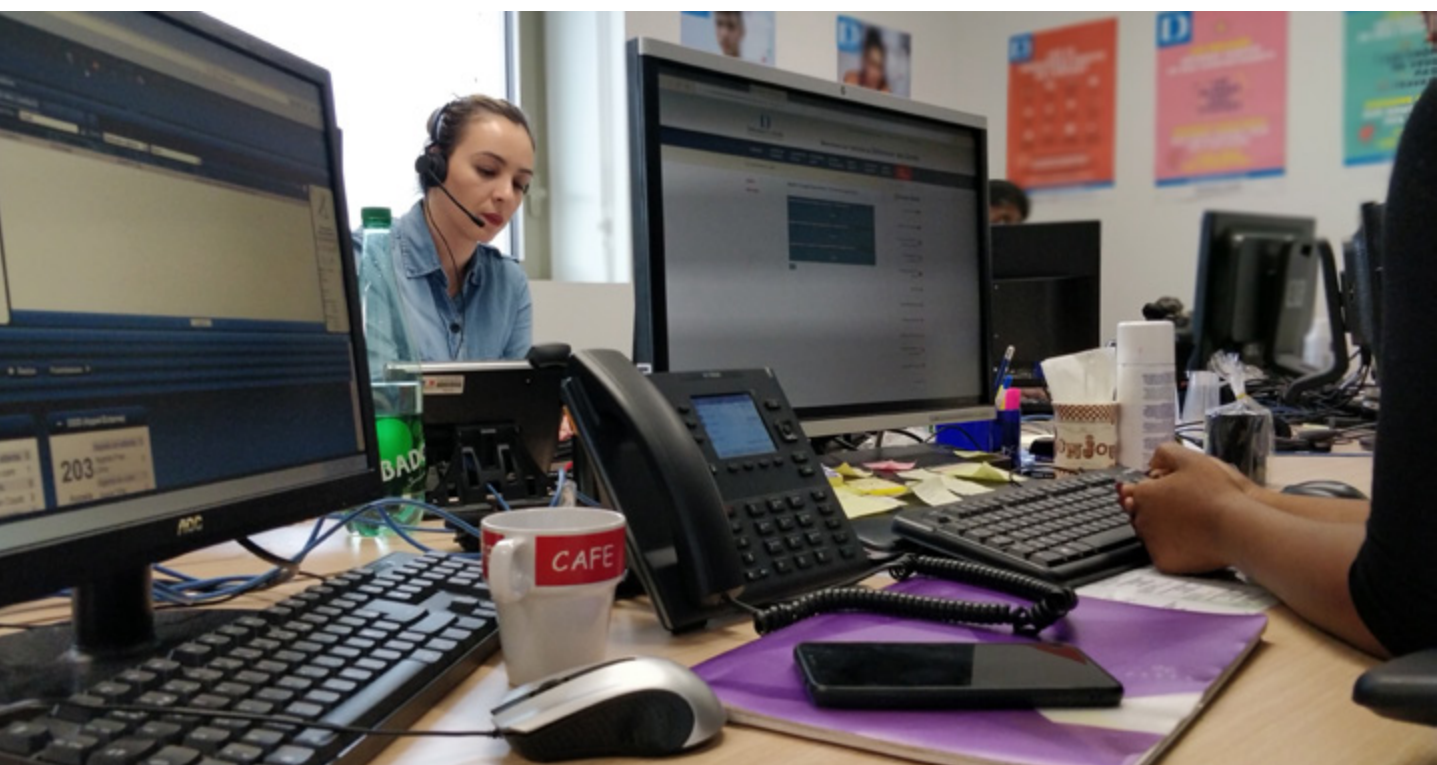
**Joris** « Depuis que je travaille sur la plateforme, ce qui me frappe en premier lieu c'est d'entendre la surprise des gens lorsque nous décrochons l'appel et leur satisfaction d'avoir enfin une oreille attentive qui prend le temps d'écouter leurs problèmes et tente de leur apporter une solution. Ils expriment alors leur sentiment d'être abandonnés par les autres organismes publics. »

**Elarif** « L'année 2019 semble marquer un tournant avec le « tout numérique » car de nombreuses personnes, particulièrement âgées ou isolées, se sentent totalement démunies à cause des pouvoirs publics qui ne leur offrent pas de solutions intermédiaires. C'est vraiment devenu un souci majeur. »

**Sine** « L'objectif de la dématérialisation qui était de simplifier l'accès des citoyens aux services publics, s'est révélé être un vrai borbier administratif et a ajouté des difficultés supplémentaires aux démarches administratives. L'exemple représentatif étant l'ANTS et la non réponse qui met les personnes le dos au mur sans moyens d'actions. »

**Jean** « Depuis de nombreuses années que je travaille sur la plateforme, je remarque que des personnes peuvent être de plus en plus virulentes au téléphone par une méconnaissance quasi totale de leurs droits liée le plus souvent à une non-accessibilité aux services publics adéquats qui leur paraissent déshumanisés. »

**Nouara** « Le point à mon avis à retenir pour 2019, ce sont des gens totalement désemparés face aux rouages de la machine administrative qui semble les broyer. C'était déjà quelque chose qui s'exprimait mais j'ai le sentiment que ça se durcit. »



La plateforme téléphonique du Défenseur des droits

### **Saisir le Défenseur des droits : laisser le libre choix du mode de saisine**

Très attaché à ce que la révolution numérique qui est en cours ne devienne pas un facteur d'exclusion, le Défenseur des droits rappelle le droit de chacun à choisir ses outils de communication et que la voie dématérialisée ne peut en aucun cas être imposée aux usagers.

Le Défenseur des droits peut évidemment et depuis plusieurs années être saisi *via* un formulaire en ligne [www.defenseurdesdroits.fr/fr/saisir](http://www.defenseurdesdroits.fr/fr/saisir) et constate que ce mode de saisine, qui représentait à peine un tiers des saisines en 2014 est désormais utilisé par près de deux tiers des réclamants.

La possibilité de saisir l'institution par courrier a non seulement été maintenue, ce qui est une obligation dans le cadre des textes régissant les relations avec les usagers, mais elle a également été rendue gratuite depuis fin 2017. Les réclamants n'ont qu'à mettre leur dossier dans une enveloppe, sans avoir besoin de l'affranchir, et l'adresser à « Défenseur des droits / Libre réponse 71120 / 75342 Paris Cedex 07 ».

Les réclamations reçoivent toutes une réponse et, le cas échéant, sont transmises soit aux pôles juridiques spécialisés, en vue d'une enquête, soit au réseau des délégués présents sur l'ensemble du territoire, en vue d'un règlement amiable.



## **Une institution au service de tous et près de chacun**

### **Les déplacements du Défenseur des droits en région**

Au début de l'année 2019, le Défenseur des droits a entamé un tour de France des régions, à la rencontre de ses délégués et des autorités locales autour d'un thème spécifique.

Pour son premier déplacement, le Défenseur des droits s'est rendu à Saint-Etienne sur le thème de la protection de l'enfance. Chaque mois, il a poursuivi ses rencontres. Il s'est ainsi rendu à Rouen et au Havre sur la prise en compte des besoins spécifiques des personnes handicapées dans une société inclusive, à Ajaccio pour échanger sur les difficultés pour se soigner dans un contexte d'insularité, à Arras et Lens sur la dématérialisation et les inégalités d'accès aux services publics, à Toulon sur les ruptures de droit subies par les femmes les plus vulnérables, à Angers sur la médiation, à Narbonne sur les discriminations dans l'emploi et enfin à Dijon et Montbard sur l'accueil et l'hébergement des étrangers.

Il a fini début 2020 sa tournée des régions par des déplacements à Vannes, Angoulême et Tours.

Ces échanges sur le terrain, tant avec les délégués qu'avec les acteurs locaux, politiques, institutionnels et associatifs permettent au Défenseur des droits d'aborder plus concrètement les sujets que traite l'institution et de renforcer les relations des délégués avec les autorités locales. Ces déplacements sont également l'occasion d'engager une dynamique vertueuse en faveur d'actions de promotion par les délégués dans les territoires et de contribuer à une meilleure identification de leurs actions par les médias locaux.

Au-delà, par ces déplacements, le Défenseur des droits a souhaité mettre en valeur la proximité de l'institution avec les éventuels réclamants et faire connaître son implantation sur l'ensemble du territoire.

## b. Être présent sur tout le territoire avec un réseau de plus de 500 délégués

L'article 37 de la loi organique du 29 mars 2011 dispose que le Défenseur des droits « peut désigner, sur l'ensemble du territoire, des délégués, placés sous son autorité, qui peuvent, dans leur ressort géographique, instruire des réclamations et participer au règlement des difficultés signalées ainsi qu'aux actions mentionnées au premier alinéa de l'article 34 (actions d'information et de communication). De plus, afin de permettre aux personnes détenues de bénéficier des dispositions de la présente loi organique, il désigne un ou plusieurs délégués pour chaque établissement pénitentiaire ».

En donnant la possibilité au Défenseur des droits de leur déléguer certaines de ses attributions – et en particulier celle de contribuer à la résolution amiable des différends – le texte confère à l'action des délégués bénévoles une légitimité, faisant du réseau territorial une composante essentielle de l'institution.

Ces cinq dernières années, la place du réseau territorial au sein de l'institution a été confortée par l'accroissement continu du nombre de réclamations qu'il prend en charge et la forte augmentation du nombre de ses délégués permettant une plus grande accessibilité au public pour faire valoir ses droits, dans l'hexagone et les Outre-mer, comme pour les Français de l'étranger. Cette place du réseau au sein du Défenseur des droits est encore le résultat d'une articulation efficace et originale entre les services centraux du Défenseur des droits et ses délégués sur le terrain qui a été renforcée en 2019 par la mise en place d'un réseau de cheffes et chefs de pôles régionaux.

### Un niveau élevé de saisines des délégués du Défenseur des droits

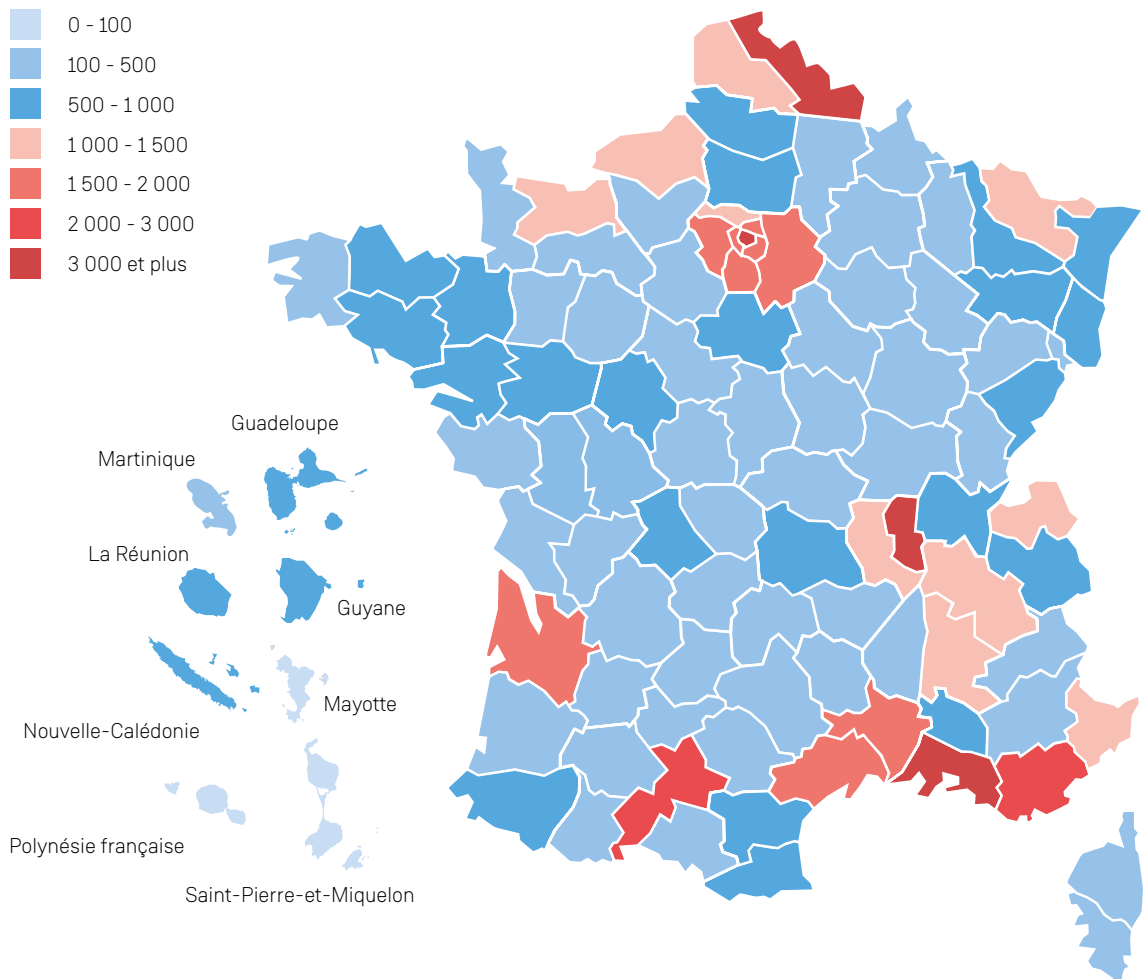
Au-delà de l'augmentation très substantielle des demandes prises en charge par le réseau des délégués du Défenseur des droits entre 2014 et 2019 (+27%), soit plus de 82 147 saisines traitées localement cette dernière année, quatre observations méritent d'être développées.

En premier lieu, la répartition entre le nombre de réclamations traitées par les délégués et celui des simples demandes d'information et/ou de réorientation était d'égale moitié en 2014. Il est aujourd'hui de 60% de réclamations effectivement prises en charge par la voie de la médiation, soit 50 000 réclamations environ. Cette évolution traduit une meilleure connaissance du champ de compétence du Défenseur des droits localement, en particulier par les interlocuteurs quotidiens que sont les services d'accueil des lieux de permanence, les réseaux d'assistance sociale ou d'écrivains publics par exemple.

En deuxième lieu, il s'agit de souligner le taux de réussite. Ce sont ainsi 78 761 demandes qui ont été traitées par les délégués en 2019. Le délai moyen de traitement est de 73 jours et enfin 80% des règlements amiables tentés ont abouti favorablement.

En troisième lieu, la carte du nombre de demandes adressées aux délégués en 2019 par département, ci-après, souligne la bonne prise en compte par l'institution des besoins d'accès aux droits, par une augmentation significative du nombre de délégués dans les principaux bassins de population (départements du Nord, de Paris, du Rhône, de Haute Garonne, des Bouches du Rhône ou encore du Var par exemple) sans pour autant négliger les espaces périphériques.

## Nombre de demandes adressées aux délégués par département



Enfin, parmi les demandes de règlement amiable prises en charge par les délégués, il convient de distinguer les saisines des personnes qui s'estiment lésées par le fonctionnement d'un service public. Leur nombre est en constante augmentation depuis 5 ans et représente l'essentiel de l'activité du réseau (94% des réclamations). L'institution supplée de plus en plus la présence humaine au sein des services publics qui tend à disparaître progressivement et fait face à la complexité croissante des démarches administratives, accentuée par leur dématérialisation.

Ainsi, à titre d'illustration, peuvent être citées pour 2019 les difficultés d'utilisateurs liées aux demandes d'échange de permis de conduire et de permis internationaux, ou en matière de forfait de post-stationnement.

Plus modestes en nombre sont les traitements par les délégués des saisines de témoins ou victimes d'une discrimination ou par des personnes qui considèrent que les droits d'un enfant ou d'un adolescent ne sont pas respectés ou qu'une situation met en cause l'intérêt d'un mineur (respectivement 3% et 2% des réclamations).



Déplacement des agents de l'institution à Ajaccio, mai 2019

Les principaux dossiers traités par les délégués dans ces domaines sont les discriminations dans l'emploi au regard des critères du handicap, de la santé et de l'origine et, en matière de droits de l'enfant, les réclamations relatives à l'accompagnement des enfants handicapés en milieu scolaire et périscolaire ou à l'inégalité d'accès à la cantine par exemple.

Dernière compétence attribuée aux délégués à la suite d'une période d'expérimentation en 2017 et 2018, les personnes qui se sont vues refuser un dépôt de plainte ou ont été l'objet d'un comportement ou de propos déplacés d'agents de la police nationale ou de la gendarmerie. 2019 est la première année complète de traitement de ces réclamations par les délégués avec 895 dossiers.

Les délégués ne sont en revanche pas compétents pour recueillir les réclamations des lanceurs d'alerte.

### Traitement local des dossiers par les délégués en 2019

<b>Dont réclamations</b>	<b>50 856</b>	<b>60,1%</b>
Relations avec les services publics	47 926	94,3%
Défense des droits de l'enfant	1 447	2,8%
Lutte contre les discriminations	792	1,6%
Déontologie de la sécurité	675	1,3%
<b>Dont informations</b>	<b>33 770</b>	<b>39,9%</b>
Relations avec les services publics	20 236	59,9%
Défense des droits de l'enfant	774	2,3%
Lutte contre les discriminations	662	2,0%
Déontologie de la sécurité	220	0,6%
Autre demande	11 878	35,2%
<b>Total des saisines</b>	<b>84 626</b>	<b>100%</b>

## « Trouvez un Défenseur des droits tout près de vous », une campagne pour faciliter le recours aux délégués partout en France

À l'occasion des déplacements du Défenseur des droits dans toutes les régions de France, a eu lieu une communication dédiée visant à mieux faire connaître le recours aux délégués du Défenseur des droits, en insistant sur la dimension d'accompagnement juridique qu'apporte un délégué aux personnes et la gratuité du service. Des pages « Trouvez un Défenseur des droits tout près de vous » ont été insérées dans les quotidiens locaux et régionaux, et une campagne sur Facebook, avec un ciblage localisé. Les 13 campagnes menées ont permis de susciter 7 715 096 d'affichages sur Facebook, touchant des personnes se situant dans un rayon de 40km autour de la ville du déplacement. Tous supports cumulés, la campagne presse a été diffusée dans 411 009 exemplaires des quotidiens concernés, à 3 reprises. Cela représente une diffusion globale atteignant 1 233 027 exemplaires, hors Paris.

Cette campagne a donné lieu à des hausses de fréquentation significatives du site internet de l'institution, avec une multiplication par 2 pour l'annuaire des délégués et une nette évolution de la provenance des internautes se rendant sur cette page. Le succès de la valorisation du réseau territorial montre que cette démarche répondait aux attentes et aux besoins d'accès aux droits des populations ciblées.

### Fréquentation globale annuelle du site [www.defenseurdesdroits.fr](http://www.defenseurdesdroits.fr)

	2018	2019	%
Visiteurs	569 041	799 986	+ 40,58%
Visites	795 034	1 056 954	+ 32,94%
Pages consultées	1 865 506	2 189 732	+ 17,38%

### Consultations de la page annuaire des délégués

	2018	2019	%
Visites	40 923	120 721	+ 195%

### Le déploiement du réseau des délégués

Préoccupé par l'inégal accès aux droits en France, le Défenseur des droits a engagé, dès janvier 2015, une politique ambitieuse de recrutement de délégués bénévoles afin de conforter le réseau au-delà des grandes agglomérations ou des chefs lieu de département, en direction des quartiers périphériques et des zones rurales.

Les délégués étaient au nombre de 371 en décembre 2014 et sont 510 aujourd'hui. De nouveaux recrutements sont prévus en 2020. Désormais, il n'y a plus de département ou de territoire avec un seul délégué à l'exception temporaire des Hautes-Alpes, du Gers, du territoire de Belfort et de la Nouvelle-Calédonie.

En outre, afin d'assurer un meilleur maillage des territoires, le nombre de lieux de permanence a fortement augmenté, pour être porté de 542 points d'accueil en 2014 à 874 aujourd'hui. Ce déploiement permet de corriger les inégalités d'accès à l'institution de tous les publics et particulièrement des personnes que leur situation d'isolement, de précarité ou d'éloignement des services publics, rend vulnérables quant à l'exercice de leurs droits. Afin d'atteindre au mieux l'objectif d'un accès au droit pour tous, certains délégués tiennent des permanences dans plusieurs points d'accueil.

À titre d'illustration, les deux départements de Corse n'avaient plus de délégué fin 2014. Ils sont quatre aujourd'hui à Ajaccio, Bastia et Sartène et bientôt Corte. De même, il y a 2 ans, la Côte d'Or avait 3 délégués au centre du département, à Dijon et à Chenôve.



Ils sont désormais installés à Dijon, Chenôve et, au nord du département, à Montbard, et un quatrième sera nommé début 2020, au sud, à Beaune.

Ce déploiement sur l'ensemble du territoire a été facilité par la mise en place, pendant cette période, du réseau des Maisons des services au public, futures Maisons France services, et des sollicitations nombreuses des collectivités territoriales pour développer leurs propres structures d'accès au droit. Parallèlement, le Défenseur des droits a amplifié sa présence physique dans les structures dépendant des Commissions Départementales d'Accès au Droit que sont les Maisons de la Justice et du Droit et des Point d'Accès au Droit qui offrent un accueil juridique et une orientation de qualité vers les délégués. Enfin, les délégués interviennent désormais dans tous les établissements pénitentiaires et un réseau de 101 délégués travaillent en relation étroite avec les Maisons Départementales des Personnes Handicapées.

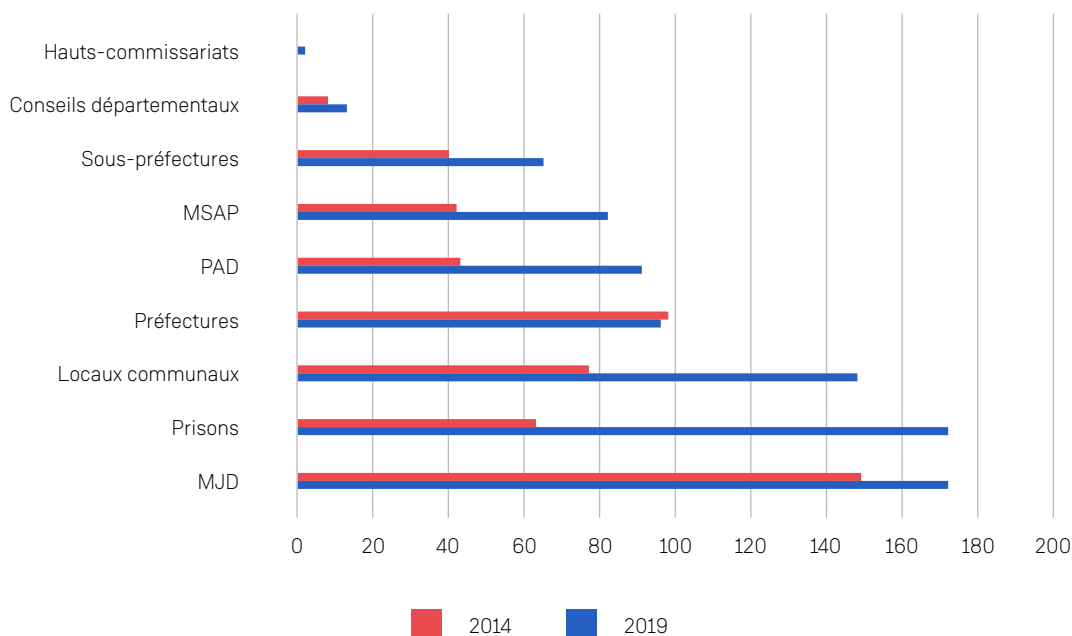
Grâce à leur présence physique au sein des structures d'accès au droit et à leur disponibilité, les délégués sont amenés, avant même de savoir si la demande qui leur est présentée entre dans le champ de compétence du Défenseur des droits, à exercer une fonction d'écoute, particulièrement appréciée par les personnes de plus en plus désorientées par les complexités administratives.

Les délégués, qui sont à l'avant-poste du rôle de vigie du Défenseur des droits, nourrissent aussi par leurs observations les rapports, avis et études produits au siège.

Cette plus grande diversité des missions des délégués, débordant la seule mission de médiation, a été fortement encouragée par le Défenseur des droits ces dernières années.

Le siège déploie une véritable stratégie d'appui juridique. Pour rester pleinement informés des évolutions juridiques nombreuses dans les champs d'intervention du Défenseur des droits, les délégués bénéficient de formations continues par le siège qui viennent compléter leur formation initiale.

### Répartition des délégués selon différents types de structures d'accueil



# **Place aux droits !** **La Réunion,** **et déplacement** **à Mayotte,** **octobre 2019**

Après Toulouse, Lille et les Antilles, l'institution s'est déplacée à La Réunion et à Mayotte du 30 septembre au 3 octobre 2019 pour la quatrième édition de « Place aux droits ! ». Fort des enseignements de l'enquête « Les Outre-mer face aux défis de l'accès aux droits » qui a notamment mis en évidence les difficultés relatives au fonctionnement des services publics, l'institution a souhaité aller à la rencontre des habitants de la Réunion et de Mayotte afin de faire mieux connaître l'institution et de les encourager à la saisir. Cette opération hors les murs est également l'occasion de rencontrer les acteurs institutionnels, associatifs et professionnels afin d'évoquer avec eux les enjeux spécifiques du territoire.

Ainsi, une quinzaine de juristes du siège parisien et les cinq délégués du Défenseur des droits, présents toute l'année à la Réunion, ont parcouru le département à bord d'un bus du Défenseur des droits, faisant halte dans 4 villes : Saint-Denis, Saint-Paul, le Tampon et Saint-Benoît pour des permanences juridiques gratuites ouvertes à tous.

Afin de permettre aux habitants de venir rencontrer les juristes, une large campagne de communication a été mise en place avec notamment la diffusion de spots radio, une centaine d'affiches de 12 m<sup>2</sup> aux abords des villes et des annonces dans les journaux de l'île.

En 4 jours, ce sont près de 1 000 personnes qui ont pu échanger avec un juriste sur leur situation et obtenir des conseils. À l'issue de ces rencontres, 54 personnes ont été orientées vers la permanence d'un délégué pour un rendez-vous plus approfondi et 49 réclamations ont fait l'objet de l'ouverture d'un dossier au siège.

En parallèle de ces consultations juridiques « à ciel ouvert », du 29 au 1<sup>er</sup> octobre, Geneviève Avenard, Défenseure des enfants et Constance Rivière, Secrétaire générale de l'institution, ont rencontré les acteurs institutionnels et associatifs de La Réunion – entre autres les services de la justice, les employeurs publics et privés, les élus, le CRIJ, – afin d'échanger sur l'accès aux droits à La Réunion dans l'ensemble des champs de compétence de l'institution.

La Défenseure des enfants et la Secrétaire générale, accompagnées de 3 agents du siège et du conseiller régional pour La Réunion/ Mayotte, se sont ensuite rendues à Mayotte, les 2 et 3 octobre 2019, afin notamment d'assister aux événements organisés par les associations de défense des droits de l'enfant autour du 30<sup>e</sup> anniversaire de la CIDE et de rencontrer les Jeunes ambassadeurs des droits du Défenseur des droits (JADE) de Mayotte ainsi que plusieurs jeunes non scolarisés accompagnés par l'association les CEMEA, partenaire du programme JADE de Mayotte. La Secrétaire générale a également échangé avec les services de l'État, le centre hospitalier, la CAF, la CSSM, le vice-rectorat et des élus de Mayotte sur les difficultés particulières du département en matière d'accès aux droits, notamment dans l'accès à l'éducation des enfants, du droit à la santé mais des droits fondamentaux des étrangers, sujets sur lesquels le Défenseur des droits se mobilise depuis sa création en 2011.

Enfin, ce déplacement a été l'occasion de renforcer le réseau des délégués du Défenseur des droits à Mayotte avec l'installation d'une nouvelle déléguée, qui s'inscrit dans un mouvement plus général d'augmentation du réseau des délégués Outre-mer : ils étaient 18 en 2015, ils sont désormais 27, soit une augmentation de 2 délégués en Martinique, 2 en Guyane, 1 délégué à La Réunion, 1 à Saint-Pierre-et-Miquelon, 1 en Polynésie, 1 à Mayotte et 1 en Nouvelle Calédonie, auxquels s'ajouteront, mi-2020, 1 délégué supplémentaire en Guadeloupe et 1 à Saint-Martin.

## **L'intervention des délégués auprès des personnes détenues**

À la fin de l'année 2019, 152 délégués intervenaient auprès d'un ou plusieurs établissements pénitentiaires. Ils étaient 62 en 2014 à assurer des permanences régulières en détention. Sur les 184 établissements actuels, 172 bénéficient de la présence d'un délégué, y compris les 6 établissements pour mineurs.

## **Le témoignage d'un délégué**

« Le Défenseur des droits tire sa force d'une articulation originale entre ses services centraux et ses délégués sur le terrain. Ces derniers (...) sont un véritable service public de proximité, au sens littéral du terme, car ils reçoivent en face à face dans leurs permanences près de 78% des personnes qui les saisissent (les autres saisines se répartissant de manière assez équilibrée entre Internet, le téléphone et le courrier). Bénévoles, ils sont largement autonomes, mais ils s'appuient sur les services centraux du Défenseur (...) qui leur apportent les conseils et l'expertise juridique dont ils ont besoin et peuvent reprendre la main sur les dossiers les plus complexes.

Les 12 établissements aujourd'hui sans permanence de délégué correspondent aux 9 centres de semi-liberté et 3 établissements d'Outre-mer accueillant très peu de détenus.

Les principaux motifs de saisine des délégués intervenant en détention sont liés aux demandes de transferts, aux pertes d'effets au cours d'un transfert, à la cantine, aux extractions médicales non effectuées, à l'accès au travail ou à la formation professionnelle, à la rémunération, au maintien des liens avec la famille, à l'accès à la santé et au renouvellement du titre de séjour.

Un dépliant « Faire valoir vos droits durant la détention », imprimé en 110 000 exemplaires, est remis à chaque personne détenue à son arrivée à l'établissement pénitentiaire.

Cette coopération efficace entre le national et le local contribue à alimenter utilement la réflexion sur les atteintes aux droits et les manières de mieux les combattre. Elle permet au Défenseur des droits d'étayer par des exemples concrets ses interventions au niveau national. Elle nourrit aussi de nombreuses études thématiques, comme par exemple le rapport « Lutte contre la fraude aux prestations sociales : à quel prix pour les usagers ? » qui a inspiré des mesures de la loi ESSOC ou celui publié en janvier dernier, « Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics. ».

*Extrait de la revue « Le Débat » n°206 Septembre-Octobre 2019, Noël de Saint-Pulgent, délégué à Paris, L'usager face aux services publics*



Séminaire des délégués du Défenseur des droits référents handicap, juin 2019 | © Jean-Bernard Vernier/JBV News

## **Séminaire des délégués référents handicap et prison des 24 et 25 juin 2019**

Pour la première fois, le Défenseur des droits a réuni l'ensemble des 101 délégués référents handicap pour échanger sur des thématiques au cœur des réclamations qui leur sont adressées comme l'accueil des personnes en situation de handicap, les liens avec les Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) et la déconstruction des représentations du handicap pour une société plus inclusive.

Les délégués ont pu échanger entre eux mais aussi avec les principaux acteurs institutionnels et associatifs du secteur du handicap. À l'occasion de cette journée, la compagnie « Drôles de compères », une troupe de théâtre participatif composée de personnes en situation de handicap mental a joué plusieurs scènes avec le public en préambule de la table ronde.

152 délégués assurant des permanences en prison ont également été réunis pour des échanges avec les agents du siège, sous la forme d'ateliers, autour des dossiers qu'ils traitent dans les établissements pénitentiaires : accès à la santé et à la formation professionnelle, respect de la déontologie par les forces de sécurité, droits des personnes étrangères et des enfants détenus, etc. Sont notamment intervenus à cette occasion la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté et le directeur de l'administration pénitentiaire.



"Place aux droits !" à Saint-Denis de La Réunion, septembre 2019

## c. Déconcentrer pour renforcer le réseau territorial de proximité

Le Défenseur des droits a mené en 2019 une réorganisation de la direction du réseau territorial afin de déconcentrer une partie de son activité, d'améliorer l'appui aux délégués et de réaliser une symbiose entre siège national et réseau territorial.

12 juristes expérimentés salariés du Défenseur des droits se sont installés entre septembre 2019 et février 2020 en France métropolitaine et en Outre-mer. Les missions de ces « cheffes et chefs de pôles régionaux » sont d'apporter un appui juridique soutenu aux délégués, de coordonner le traitement des dossiers ainsi que les actions de promotion de l'égalité et de notoriété au niveau régional.

Cette déconcentration poursuit plusieurs objectifs.

Comme indiqué précédemment, le Défenseur des droits doit faire face à l'augmentation continue des saisines, qu'elles soient adressées au réseau des délégués ou au siège.

Bien que le réseau territorial s'étoffe de manière inédite, les délégués, qui traitent environ 80% des dossiers, doivent régler des situations de plus en plus complexes et faire face à des délais de réponse des administrations de plus en plus longs. Il en va de même pour les dossiers adressés au siège. Or, l'institution se refuse à sélectionner les réclamations. L'accès aux droits, qui est au cœur de ses missions, doit rester universel. L'organisation doit permettre de faire face à cette croissance sans trier.



Comme l'a montré le rapport annuel d'activité 2018 du Défenseur des droits, l'évanescence des services publics met en péril l'accès aux droits. Or, au-delà des recommandations émises aux pouvoirs publics par l'institution depuis de nombreuses années, l'organisation d'une institution aussi proche des réalités quotidiennes des réclamants doit se transformer à l'aune de ces changements.

Le développement de l'activité déconcentrée du Défenseur des droits entend donner à l'institution les moyens de mieux répondre aux défis de cet éloignement des délégués par une proximité renforcée et de la nécessité de soutenir l'activité d'accès aux droits des délégués et des JADES sur l'ensemble du territoire.


## La promotion des droits sur l'ensemble du territoire

Dans l'exercice de sa mission, chaque délégué entreprend également des actions locales de notoriété afin de mieux faire connaître le Défenseur des droits, ses avis et décisions (voir tableau ci-dessous) et les outils, guides qu'il développe pour l'information des acteurs de la société civile et opérateurs économiques. Ils mènent aussi des actions de promotion des droits en assurant une mission d'information et de sensibilisation du public, en répondant aux sollicitations des acteurs institutionnels ou associatifs en matière d'accès aux droits, de non-discrimination et de droits des enfants, comme fin novembre 2019, à l'occasion du 30<sup>e</sup> anniversaire de la Convention internationale des droits de l'enfant.

### Actions de promotion des droits par les délégués en 2019

	2019	%	Depuis 2014	2014
Relations avec les services publics	300	20%	+28%	234
Promotion des droits de l'enfant	334	23%	+6%	315
Prévention des discriminations	199	14%	-22%	255
Actions de de notoriété du Défenseur des droits	635	43%	+14%	559
<b>Total des actions</b>	<b>1 468</b>	<b>100%</b>	<b>+8%</b>	<b>1 363</b>





TION  
L'HOMME  
OYEN,

de dans les séances des 20,  
acceptes par le Roi.

VII

Nul homme ne peut être accusé, arrêté, ni détenu que dans les cas déterminés par la loi, et selon les formes qu'elle a prescrites. Ceux qui sollicitent, expédient, exécutent ou font exécuter des ordres arbitraires, doivent être punis; mais tout citoyen appelé ou saisi en vertu de la loi, doit obéir à l'instant: il se rend coupable par la résistance.

VIII

La loi doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée.

IX

Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne seroit pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi.



# V. Une institution soucieuse des conditions de travail des agents et rigoureuse dans sa gestion budgétaire

L'année 2019 a été celle de l'achèvement des transferts d'emplois vers la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre, liés aux opérations de mutualisation favorisées par l'installation de l'institution sur le site de Ségur-Fontenoy. Au total, 17 postes relevant des fonctions support auront été soit transférés (9 emplois sur 3 ans), soit redéployés en interne (5 emplois), soit supprimés (3 emplois). En termes de fonctionnement, le bilan des opérations de regroupement des services est positif en ce qu'il a fait apparaître près de 2,2 M€ d'économies pour les seuls loyers et de 0,7M€ pour son fonctionnement annuel global. Toutefois, les efforts déployés pour une gestion vertueuse et économe, reconnue et saluée comme telle par la représentation nationale, y compris une large rationalisation des méthodes de travail et une réorganisation de son organigramme, ont atteint leur limite en 2019.

En effet, l'accroissement des compétences du Défenseur des droits depuis sa création n'ayant pas été compensé par la création d'emplois nécessaires pour les assurer d'une

part et, l'augmentation régulière et soutenue de son activité, de l'ordre de +40,30% depuis 2014 d'autre part, ont nécessité de puiser dans des ressources quasi constantes pour :

- Poursuivre l'accroissement du nombre de ses délégués, acteurs bénévoles en charge de l'accueil, de l'orientation et du traitement des réclamations au plus près du terrain
- Créer et implanter en métropole et Outre-mer des cheffes et chefs de pôles régionaux, agents du siège chargés de faciliter les échanges entre le siège parisien et les délégués, de coordonner en local le traitement des dossiers, de contribuer aux actions de promotion de l'égalité et de notoriété et de représenter l'institution dans leurs régions (9 agents sur 12 installés en 2019).

Quatre emplois ont été créés en 2019, l'un pour le suivi de la procédure de traitement des dossiers relevant de l'expérimentation de la médiation préalable obligatoire, et les trois autres emplois, contribuent à la déconcentration de l'institution sur le territoire métropolitain et outre-marin.

Il est important de noter que le nombre moyen de dossiers traités par un juriste est passé de 187 en 2014 à 218 en 2019, représentant une hausse de 16,9%, alors que dans le même temps les dossiers les plus simples étaient traités avant affectation à un pôle d'instruction.

En 2019, la politique des ressources humaines du Défenseur des droits au siège a été principalement orientée vers l'amélioration des conditions de travail, la prévention des risques professionnels et la formation continue.

## Les agentes et agents de l'institution : quelques données chiffrées

Au 31 décembre 2019, le siège du Défenseur des droits comprend 226 agentes et agents en activité, dont 166 contractuels, 50 fonctionnaires et 10 agents mis à disposition par d'autres organismes extérieurs. Le plafond d'emploi a été saturé et le schéma d'emploi respecté. L'institution a également accueilli sur l'ensemble de l'année 73 stagiaires, principalement issus des universités ou de grandes écoles et affectés prioritairement au sein des directions d'instruction.

La proportion de femmes au sein du Défenseur des droits reste toujours très supérieure, 77%, à celle des hommes et nettement supérieure à la proportion de femmes dans la fonction publique, 62% de femmes, 55% dans la fonction publique de l'État et le secteur privé, 46% [données issues des Chiffres-clés de la fonction publique 2018 édités par la DGAFP].

### Effectifs par statuts au 31/12/2019

Effectifs du siège	
CDD	60
CDI	98
Contrat court	08
Détachement	50
MAD gratuites	04
MAD remboursées sur Titre 3	06
<b>Total</b>	<b>226</b>

Effectifs des délégués et animateurs territoriaux	
Moyenne sur l'exercice	510

NB : bénévoles, les délégués territoriaux et les animateurs ne sont pas rémunérés ni équipés par l'institution, mais bénéficient d'une indemnité forfaitaire représentative de frais ne s'imputant pas sur la masse salariale.

### Répartition Femmes / Hommes au 31/12/2019

Femmes	175
Hommes	51
<b>Total</b>	<b>226</b>

### Répartition par catégorie hiérarchique et par sexe

	Femmes	Hommes	Total	% Femmes par catégorie d'emploi
Catégorie A+	15	15	30	50%
Catégorie A	116	26	142	82%
Catégorie B	32	5	37	86%
Catégorie C	12	5	17	71%
<b>Total</b>	<b>175</b>	<b>51</b>	<b>226</b>	





## a. Améliorer les conditions de travail, la santé et la sécurité des agents

### **L'élaboration du document unique d'évaluation des risques professionnels et le conventionnement de l'institution avec un inspecteur santé et sécurité au travail**

Une démarche collaborative, associant les acteurs de la prévention et les représentants des personnels, a permis d'élaborer le document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP) du Défenseur des droits. Ce dernier est structuré en cinq unités de travail regroupant des risques professionnels communs à ces unités.

Les différents risques répertoriés relèvent, pour une grande part, de l'organisation du travail et/ou de facteurs humains. Les autres risques ont trait à l'ambiance physique du lieu de travail, à l'équipement et au poste de travail en lui-même, aux déplacements ou aux manutentions à effectuer. Ce DUERP reste à compléter en 2020 par les rubriques concernant le bâtiment, en cours d'élaboration par la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre.

En parallèle, l'institution a également passé une convention avec un inspecteur santé et sécurité au travail qui a effectué une première visite des locaux en milieu d'année, dont le rapport a permis à l'institution d'identifier certains points à améliorer et sur lesquels elle a déjà pu avancer. C'est ainsi notamment que les deux risques identifiés comme étant les plus élevés ont été traités : acquisition d'un dispositif d'alerte pour travailleur isolé pour les agents en charge de l'archivage ou de la gestion de documentation dans les sous-sols, et habilitation à la prévention des risques électriques de l'ensemble des agents amenés à travailler dans la salle des serveurs de l'institution.

La mise en place de ces nouveaux documents doit permettre à l'institution de construire une véritable politique de prévention des risques professionnels, notamment psychosociaux. L'élaboration du plan de prévention des risques professionnels constitue, l'un des grands chantiers de l'institution pour 2020.

La prévention des risques et l'amélioration des conditions de travail passent également par un dispositif de formation adapté aux besoins de l'institution et des agents favorisant les parcours professionnels.

En 2019, 161 agents ont bénéficié d'une ou de plusieurs formations pour un budget global de formation exécuté à hauteur de 142 336 €. La formation dispensée a donné lieu à 63 sessions collectives principalement en matière juridique et à 14 formations individuelles consistant en des préparations diplômantes ou à des concours. Les priorités d'actions engagées les années précédentes ont été poursuivies, en particulier concernant :

- Des formations dans le domaine de la prévention des risques (formation des membres du CHSCT, habilitations électriques, troubles musculo-squelettiques, premiers secours),
- La demande croissante de bilans de compétence, dont le nombre a doublé, ainsi que l'accès au dispositif de validation des acquis de l'expérience,
- Le développement de l'accompagnement professionnel individualisé, qui désormais ne s'adresse plus uniquement aux agents concernés par une mutualisation ou une réorganisation de service.

## Le nouveau cadre de gestion

En 2013, le Défenseur des droits s'était doté d'un règlement intérieur destiné à promouvoir une politique des ressources humaines ainsi qu'à la gestion collective et individuelle de ses agents titulaires ou contractuels.

Depuis deux ans, des réflexions internes ont été menées afin de faire évoluer ce cadre de gestion notamment en prenant compte les mutations profondes instituées par la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 portant transformation de la fonction publique.

Les principaux axes de ce projet de cadre de gestion résultent d'une réflexion globale et concertée menée sur la pratique du cadre de gestion de 2013 afin de l'adapter aux contextes et à la politique RH de l'institution. Il s'agit notamment de la refonte des catégories d'emplois (espace indiciaire de rémunération - EIR) avec la création de classes supplémentaires afin de permettre une réelle évolution des agents. Le plancher des indices, les plafonds des EIR et de la prime de résultat ont été rehaussés et réévalués. Le dispositif de réévaluation salariale a été institué par la création d'une instance dédiée, le comité des rémunérations. Aussi, la procédure de promotion a été adaptée et modernisée afin de valoriser les agents et leurs parcours.

Enfin, la promotion et la mobilité seront des critères pris en compte pour la réévaluation salariale. Ce nouveau cadre de gestion est entré en vigueur en janvier 2020.

## Le télétravail, amélioration du travail et mieux vivre

Depuis 2017, l'institution s'est dotée d'un dispositif efficace de télétravail. Cette modalité de travail, ouverte dans un premier temps aux agents pour une seule journée hebdomadaire, s'est élargie en 2018 à la possibilité de bénéficier de deux jours de télétravail hebdomadaires. Au 31 décembre 2019, l'institution recensait 132 télétravailleurs, soit 60% des effectifs de l'institution.

2019 a également été l'occasion de compléter l'équipement permettant, le cas échéant et pour des fonctions éligibles, la mise en place du télétravail en cas de circonstances exceptionnelles. Cette nouvelle possibilité a ainsi permis d'assurer la continuité de l'activité ainsi que l'égalité des agents face à un aléa extérieur comme les perturbations des transports en commun.

Cette nouvelle modalité de travail s'est d'ailleurs inscrite dans les réflexions menées par l'institution sur les conditions de travail des agents et les risques professionnels (travail isolé) auxquels ils sont soumis dans l'exercice de leurs missions.

## b. Gérer les ressources budgétaires avec le souci de la maîtrise des dépenses publiques

En 2019, le montant des crédits ouverts sur le programme 308 « Protection des droits et des libertés » s'élève à 21 846 504 € en autorisation d'engagement et 21 877 577 € en crédits de paiement. La dotation de la masse salariale (titre 2) a fait l'objet d'une réserve de précaution de 0,5%, et les crédits de fonctionnement d'une réserve de précaution de 3% à laquelle s'est ajoutée une réserve pour aléas de gestion de 3% également.

Sur la totalité des crédits mis à disposition, 15 637 211 des crédits consommés ont été consacrés aux dépenses de personnels pour les agents du siège.

99% des dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention ont été consommés déduction faite de 222 286 € correspondant à un rétablissement de crédits intervenu suite à un accord transactionnel, somme devant faire l'objet d'un décret de report sur l'exercice 2020.

Ces dépenses comprennent le versement des indemnités représentatives de frais allouées aux délégués et animateurs territoriaux, qui constituent le premier poste des dépenses de cette nature.

Tout en poursuivant sa politique appuyée en matière de promotion des droits, le Défenseur des droits s'est attaché à rationaliser ses coûts de fonctionnement dans un souci de maîtrise des dépenses publiques et de transparence en recourant, chaque fois que possible, aux marchés interministériels et mutualisés des services du Premier ministre ainsi qu'à l'Union des groupements d'achat public (UGAP).

En €	Dépenses de personnel (Titre 2)*	Autres dépenses (Hors Titre 2)		Total budget	
	AE=CP	AE	CP	AE	CP
LFI	15 997 739	6 340 241	6 340 241	22 337 980	22 337 980
Budget disponible	15 917 750	5 928 754	5 959 827	21 846 504	21 877 577
Budget consommé	15 637 211	5 672 881	5 185 324	21 310 092	20 822 535
Rétablissement de crédits (Report prévu)	280 539	33 587	555 217	314 126	882 756
Budget non consommé	280 539	33 587	555 217	314 126	882 756
Taux d'exécution	98%	99%	90%	99%	96%

\* Hors délégués et animateurs territoriaux

## Ventilation des dépenses de fonctionnement par principaux postes budgétaires en 2019

**43%** Indemnisation des délégués territoriaux



Poste budgétaire	Pourcentage
Indemnisation des délégués territoriaux	43%
Communication, partenariats, évènements	15%
Fonctionnement courant	14%
Remboursement d'agents mis à disposition	10%
Hébergement et développement web	6%
Informatique	5%
Gratification des stagiaires	4%
Études	2%
JADE (Jeunes ambassadeurs des droits)	1%

**15%** Communication, partenariats, évènements

**14%** Fonctionnement courant

**10%** Remboursement d'agents mis à disposition

**6%** Hébergement et développement web

**5%** Informatique

**4%** Gratification des stagiaires

**2%** Études

**1%** JADE (Jeunes ambassadeurs des droits)

—

**Éditeur de la publication :**  
Jacques Toubon

**Directrice de la publication :**  
Constance Rivière

**Conception et réalisation :**  
Défenseur des droits,  
mars 2018

**Crédits photo :**  
Christophe Fouquin,  
Jean-Bernard Vernier (JBV  
News), Regine Lemarchand,  
Mathieu Delmestre,  
Jacques Witt, Valérie Koch,  
François Ménassé (Wild  
production), Colas Declercq

—



—

Défenseur des droits

TSA 90716 - 75334 Paris Cedex 07

Tél. : 09 69 39 00 00

[www.defenseurdesdroits.fr](http://www.defenseurdesdroits.fr)

—

Toutes nos actualités :



[www.defenseurdesdroits.fr](http://www.defenseurdesdroits.fr)



**D**  
**Défenseurdesdroits**  
— RÉPUBLIQUE FRANÇAISE —