

D

Rapport annuel d'activité 2023

LE DÉFENSEUR DES DROITS VEILLE AU RESPECT DES DROITS ET LIBERTÉS

Pour que le droit n'oublie personne

Défenseur des droits
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Rapport annuel d'activité **2023**

SOMMAIRE

Éditorial	04	IV• LA NECESSITÉ DE FAIRE ÉMERGER DES PROBLÉMATIQUES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL POUR PROMOUVOIR LES DROITS	65
2023 en chiffres	06	1• L'expérience du racisme et des discriminations des personnes originaires d'Asie de l'Est et du Sud-Est en France	65
Les temps forts de l'année	08	2• La particulière vulnérabilité économique (PVE) en matière de discrimination	66
Statistiques générales	09	3• Les discriminations dans l'accès aux biens et services sur les plateformes numériques en France	67
I• L'IMPÉRATIF DE GARANTIR LE RESPECT DES DROITS ET DES LIBERTÉS DANS UN ÉTAT DE DROIT	14	4• L'attribution des logements sociaux en France	67
1• État de droit, droits et libertés en 2023	14	5• L'évaluation de l'accueil téléphonique des services publics	68
2• Protéger les droits des personnes vulnérables	18	6• Le prix de thèse 2023	68
II• LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE L'INSTITUTION EN 2023	22	V• LES GRANDS AXES D'ÉVOLUTION DE L'INSTITUTION	69
1• Pour alerter sur l'état des droits en France ultramarine	22	1• Une institution résolument tournée vers les réclamants	69
2• Pour garantir l'intérêt supérieur de chaque enfant	27	2• Le Défenseur des droits, précurseur de la médiation	78
3• Pour protéger les droits des personnes étrangères	32	3• Les lanceurs d'alerte : une cinquième compétence renforcée	80
4• Pour favoriser l'égal accès aux droits	34	4• Les avancées au sein de l'institution du Défenseur des droits	85
5• Pour promouvoir la lutte contre les discriminations	41	Organigramme	89
6• Pour favoriser une relation de confiance entre les forces de l'ordre et la population	47	ANNEXES	90
III• LES AVANCÉES MAJEURES DE 2023	51	Les collèges	90
1• Des situations individuelles résolues	51	Les comités d'entente et de liaison	93
2• Des avancées au plan collectif	61	Notes	96

ÉDITORIAL

À travers les situations individuelles dont le Défenseur des droits est saisi mais aussi au travers des avis que nous avons formulés sur des réformes législatives, l'année 2023 me conduit à porter un regard inquiet sur l'état des droits et libertés dans notre pays.

Rompant des équilibres existant parfois de longue date, plusieurs réformes législatives ou réglementaires ont restreint le bénéfice de certains droits, dans le domaine du logement, de l'accès aux prestations sociales ou encore de l'immigration. À cela, s'ajoutent des propos et des actes par lesquels des décisions de justice ont été remises en cause ou critiquées. Ces phénomènes n'ont rien d'anecdotique : ils traduisent une fragilisation éminemment préoccupante de l'autorité du juge et, au-delà, de l'État de droit.

Dans ce contexte, le Défenseur des droits a rempli la mission que la Constitution lui a confiée : nous avons porté de nouvelles recommandations, nous avons obtenu des avancées importantes sur des problèmes tant individuels que structurels, nous avons fait émerger de nouveaux sujets dans le débat public, sans oublier de veiller à nous transformer nous-mêmes pour accomplir au mieux toutes nos missions, au service des réclamants.

Riche en recommandations nouvelles sur l'ensemble de nos champs de compétences, 2023 fut à bien des égards une année intense dans la tâche qui nous incombe de protéger et promouvoir les droits et libertés, tant au travers de situations individuelles que via des rapports ou des avis adressés au Parlement, et pour la première fois au Parlement européen.

Avec de plus en plus d'observations formulées devant les juridictions et *via* des médiations menées notamment sur le terrain, le Défenseur des droits a également obtenu des avancées tant individuelles que collectives.

Cela a été le cas pour faire valoir l'impératif de lutter contre la traite des êtres humains, forme la plus ultime de discrimination. Je pense également à la suspension d'un arrêté interdisant les distributions alimentaires dans l'espace public, décidée par le juge, devant lequel nous avons aussi formulé des observations.

"Ce rapport témoigne ainsi de mon engagement et de celui de toute l'institution pour que sa mission contribue, grâce au respect des droits et libertés, à une société plus apaisée dans le cadre garanti par l'État de droit."

Nous avons aussi voulu révéler et faire émerger des sujets qui n'avaient alors pas trouvé l'écho nécessaire dans le débat public. Ainsi, l'étude que nous avons soutenue concernant les discriminations subies par les personnes d'origine asiatique a mis en exergue un mythe de la « minorité modèle » qui banalise et invisibilise les discriminations. Je pense aux contrôles d'identité dont le nombre, comme l'a révélé la Cour des comptes à la suite de notre saisine, s'élève à près de 47 millions par an. Cette réalité doit collectivement nous imposer de réfléchir à un meilleur encadrement et à une traçabilité des contrôles, pour assurer le respect des droits des personnes, sans discrimination.



Tout au long de l'année 2023, le Défenseur des droits a alerté et agi. Avec ses 600 délégués territoriaux et ses 250 agents, l'institution a répondu présente, tout en veillant à améliorer ses modes d'intervention, tournés vers les réclamants, ainsi que son organisation interne.

Partout où le service public n'est pas à la hauteur de ses promesses, là où les discriminations demeurent, lorsque l'intérêt supérieur de l'enfant est négligé, lorsque celles et ceux qui veulent lancer une alerte doivent être protégés, lorsqu'il faut rappeler aux forces de sécurité la déontologie qui fonde leur légitimité, le Défenseur des droits œuvre avec persévérance et détermination.

Alors que nous dressons le bilan de l'année 2023 et face aux enjeux qui nous attendent pour les prochaines années, je m'attache à ce que mon institution soit vue et entendue pour ce qu'elle est : une autorité indépendante, utile, par ses recommandations et ses alertes, à la cohésion sociale et à la vitalité démocratique de notre pays.

Ce rapport témoigne ainsi de mon engagement et de celui de toute l'institution pour que sa mission contribue, grâce au respect des droits et libertés, à une société plus apaisée dans le cadre garanti par l'État de droit.

Claire Hédon
Défenseure des droits

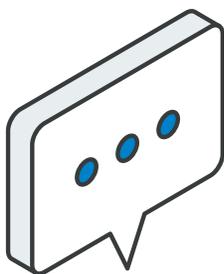
A handwritten signature in black ink, appearing to read 'C. Hédon' with a stylized flourish at the end.

2023 EN CHIFFRES

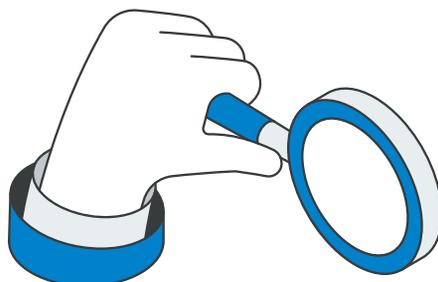


Près de
257 000
sollicitations

137 894
réclamations, informations
et orientations
+ 10 % entre 2022 et 2023



118 813
appels
aux plateformes téléphoniques :
09 69 39 00 0 / 31 41
Antidiscriminations.fr (39 28)
+ 18 % entre 2022 et 2023

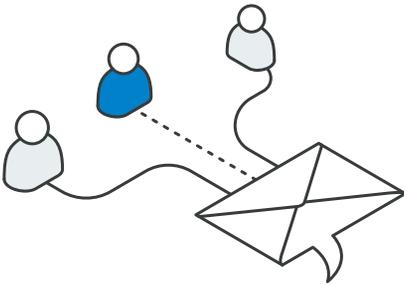


76 %
de médiations ayant abouti à un
règlement amiable

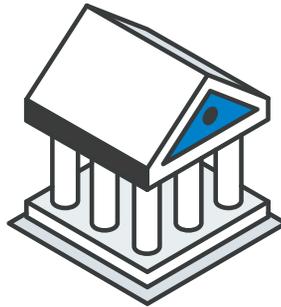
320
décisions, dont :
150 portant observations devant
les juridictions, 92 décisions portant
recommandations, 30 décisions de saisine
d'office, 35 décisions portant avis sur
la certification de lanceur d'alerte
(221 en 2022)

6
tierces-interventions
devant le Comité des droits de l'enfant
de l'ONU, la Cour européenne des droits
de l'homme (CEDH), le service de l'exécution
des arrêts de la CEDH du Conseil de l'Europe
et la Cour de justice de l'Union européenne

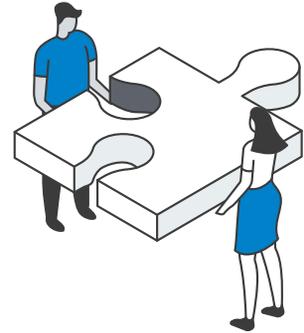
416
rappels à la loi adressés aux mis en cause
(302 en 2022)



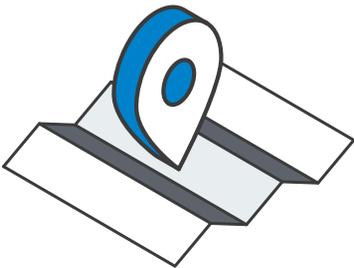
250
agents
dont **20** en région



8
avis au Parlement
dont 1 avis au Parlement
européen pour la 1^{re} fois

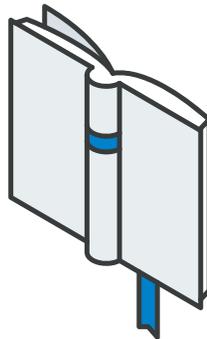


8
comités d'entente
dont la création d'un
nouveau sur les enjeux
liés à la précarité



600
délégués
dans près de
1 000 lieux d'accueil

9
rapports et études



3
collèges consultatifs

2
comités de liaison

62
conventions de partenariat

118
JADE
Jeunes ambassadeurs
et ambassadrices des droits
de l'enfant et de l'égalité
en service civique

1
guide pratique

LES TEMPS FORTS DE L'ANNÉE

16/01 **23/01** **17/02** **20/03**

Rapport de suivi sur les droits fondamentaux des personnes âgées accueillies en Ehpad.

Colloque « 50 ans de médiation dans la République ».

Avis 23-01 relatif à la proposition de loi visant à protéger les logements contre l'occupation illicite.

Dépliant et fiches thématiques destinés aux droits des « Gens du voyage ».

Rapport « Services publics aux Antilles : garantir l'accès aux droits ».

Déplacement de la Défenseure des droits aux Antilles du 18 au 24 mars.

06/07 **31/05** **20/04** **30/03**

Avis 23-05 relatif au projet de loi pour le plein emploi.

Décision-cadre relative à la situation d'élèves sans affectation au lycée lors de la rentrée scolaire 2022.

Décision-cadre recommandant de mettre fin à la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle.

Rapport complémentaire 6^e examen de la France sur l'effectivité de la Convention internationale des droits de l'enfant par le Comité des droits de l'enfant des Nations unies.

Guide à destination des lanceurs d'alerte.

29/09 **05/10** **19/10** **28/10**
30/09 **04/11**

Événement « Place aux droits » à Trappes.

Publication d'un nouveau site internet, formulaire de saisine et module d'orientation.

Colloque « Précarité et pauvreté : l'enjeu de l'accès aux droits ».

Déplacement de la Défenseure des droits à Mayotte et à La Réunion.

14/12 **06/12** **24/11** **15/11**

Publication du 16^e Baromètre dédié aux discriminations dans l'emploi, édition consacrée aux maladies chroniques.

Remise d'un rapport sur les contrôles d'identité de la Cour des comptes à la Défenseure des droits.

Avis 23-07 relatif au projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.

Rapport annuel consacré aux droits de l'enfant sur le droit aux loisirs, au sport et à la culture.

STATISTIQUES GÉNÉRALES

Évolutions du nombre de sollicitations reçues par le Défenseur des droits, 2021-2023

	2021	2022	2023	2022-2023
Réclamations, informations et orientations	115 397	125 456	137 894	+ 10 %
Siège	29 465	33 273	34 727	+ 4 %
Réclamations	26 805	31 164	31 861	+ 2 %
Informations et orientations	2 660	2 109	2 866	+ 36 %
Délégués	85 932	92 183	103 167	+ 12 %
Réclamations	52 587	58 495	68 116	+ 16 %
Informations et orientations	33 345	33 688	35 051	+ 4 %
Appels* aux plateformes téléphoniques	84 599	100 416	118 813	+ 18 %

* Sont comptabilisés les appels de la plateforme généraliste (09 69 39 00 00), de la plateforme antidiscriminations (39 28) et de la ligne gratuite dédiée aux personnes détenues (31 41). Sont exclus du décompte les appels n'ayant pas de lien direct avec les plateformes (faux numéros, appels internes, fournisseurs, etc.).

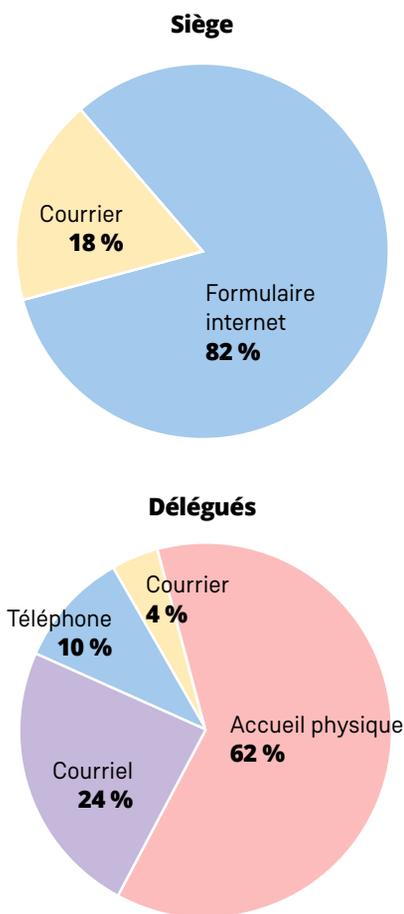
Répartition des réclamations reçues selon le domaine de compétence du Défenseur des droits, 2021-2023

	2021	2022	2023	2022-2023
Relations avec les services publics	72 304	82 202	92 400	+ 12 %
Défense des droits de l'enfant	2 989	3 586	3 910	+ 9 %
Lutte contre les discriminations	6 396	6 545	6 703	+ 2 %
Déontologie de la sécurité	2 418	2 455	2 866	+ 17 %
Orientation et protection des lanceurs d'alerte	89	134	306	+ 128 %

Note : Une réclamation pouvant être multiqualiifiée, la somme des réclamations par domaine de compétence est supérieure au nombre total des réclamations reçues.

Champ : Ensemble des réclamations reçues par le Défenseur des droits en 2021 (N = 79 392), 2022 (N = 89 659) et 2023 (N = 99 977).

Modes de sollicitation de l'institution, 2023



Champ : ensemble des réclamations et des informations et orientations reçues au siège (N = 34 727) et par les délégués (N = 103 167) en 2023, hors appels aux plateformes téléphoniques.

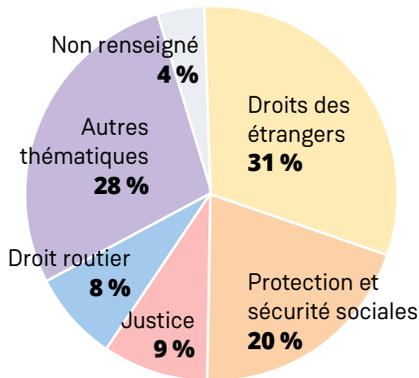
Répartition des réclamations reçues par le Défenseur des droits par thématique, 2023

Droits des étrangers	28 %
Protection et sécurité sociales	19 %
Justice	8 %
Services publics	8 %
Droit routier	8 %
Fonction publique	3 %
Déontologie de la sécurité	3 %
Fiscalité	3 %
Éducation nat. - Enseignement sup.	2 %
Emploi privé	2 %
Logement	2 %
Biens et services privés	2 %
Protection de l'enfance	2 %
Environnement et urbanisme	2 %
Santé	1 %
Opérateurs de réseaux	1 %
Vie privée	1 %
Libertés publiques	0,4 %
Profession réglementée	0,3 %
Non renseigné	4 %
Total	100 %

Champ : ensemble des réclamations reçues par le Défenseur des droits en 2023 (N = 99 977). Ce tableau décline les réclamations selon leur thématique. Ainsi, les réclamations en matière de discrimination sont déclinées selon le domaine de la discrimination (emploi privé, fonction publique, logement, etc.).

SERVICES PUBLICS

Répartition des réclamations reçues dans le domaine des services publics par thématique, 2023



Champ : ensemble des réclamations en matière de services publics reçues par le Défenseur des droits en 2023 (N = 92 400).

Répartition des réclamations reçues dans le domaine des services publics concernant les droits des étrangers par sous-thématique, 2023

Titre de séjour	74 %
Regroupement familial	5 %
Naturalisation	4 %
État civil des étrangers	3 %
Visa	2 %
Autorisation de travail	1 %
Autre	4 %
Non renseigné	7 %
Total	100 %

Champ : ensemble des réclamations en matière de services publics concernant les droits des étrangers reçues par le Défenseur des droits en 2023 (N = 28 243).

Répartition des réclamations reçues dans le domaine des services publics concernant la protection et la sécurité sociales par sous-thématique, 2023

Pension de vieillesse	25 %
Prestations familiales	16 %
Assurance maladie	15 %
Aide sociale	12 %
Handicap	8 %
Assurance chômage	7 %
Autre	10 %
Non renseigné	7 %
Total	100 %

Champ : ensemble des réclamations en matière de services publics concernant la protection et la sécurité sociales reçues par le Défenseur des droits en 2023 (N = 18 537).

Répartition des réclamations reçues dans le domaine des services publics concernant la justice par sous-thématique, 2023

Droits des détenus	56 %
État civil	12 %
Nationalité	6 %
Service public de la justice	5 %
Parquet	4 %
Accès au droit	3 %
Autre	9 %
Non renseigné	5 %
Total	100 %

Champ : ensemble des réclamations en matière de services publics concernant la justice reçues par le Défenseur des droits en 2023 (N = 7 988).

LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS

Répartition des réclamations reçues en matière de discrimination selon les principaux critères, 2023

Handicap	21 %
Origine	13 %
État de santé	9 %
Nationalité	5 %
Sexe	4 %
Âge	4 %
Vulnérabilité économique	3 %
Convictions religieuses	3 %
Grossesse	3 %
Situation de famille	3 %
Activités syndicales	2 %
Apparence physique	2 %
Identité de genre	2 %
Lieu de résidence	2 %
Opinion politique	2 %
Orientation sexuelle	1 %
Autre*	3 %
Non renseigné	18 %
Total	100 %

Répartition des réclamations reçues en matière de discrimination selon les principaux domaines, 2023

Emploi privé	23 %
Emploi public	19 %
Éducation, formation	13 %
Biens et services privés	12 %
Services publics	8 %
Logement	5 %
Autre	14 %
Non renseigné	6 %
Total	100 %

Lecture : 23 % des réclamations reçues en 2023 en matière de discrimination concernaient des discriminations dans l'emploi privé.

Champ : ensemble des réclamations en matière de discrimination reçues par le Défenseur des droits en 2023 (N = 6 703).

* Autre : domiciliation bancaire, qualité de lanceur d'alerte, nom de famille, mœurs, perte d'autonomie, caractéristiques génétiques.

Lecture : 21 % des réclamations reçues en 2023 en matière de discrimination concernaient des discriminations en raison du handicap.

Champ : ensemble des réclamations en matière de discrimination reçues par le Défenseur des droits en 2023 (N = 6 703).

Répartition des réclamations reçues en matière de discrimination selon les principaux critères et les principaux domaines, 2023

	Emploi privé	Emploi public	Éducation, formation	Biens, services privés	Services publics	Logement	Autre ou NR	Total
Handicap	16 %	21 %	19 %	15 %	10 %	7 %	12 %	100 %
Origine	33 %	15 %	8 %	14 %	6 %	7 %	17 %	100 %
État de santé	30 %	40 %	6 %	7 %	5 %	2 %	10 %	100 %
Nationalité	20 %	5 %	5 %	16 %	7 %	5 %	42 %	100 %
Sexe	39 %	26 %	4 %	13 %	4 %	3 %	11 %	100 %
Âge	38 %	18 %	3 %	16 %	9 %	6 %	10 %	100 %
Vulnérabilité éco.	15 %	7 %	3 %	25 %	8 %	17 %	25 %	100 %

Lecture : parmi les réclamations reçues en 2023 en matière de discrimination en raison du handicap, 16 % ont eu lieu dans l'emploi privé et 21 % dans l'emploi public.

DROITS DE L'ENFANT

Répartition des réclamations reçues en matière de droits de l'enfant par sous-thématique, 2023

Éducation, petite enfance, scolarité, périscolaire	27 %
Protection de l'enfance, protection des enfants	18 %
Santé et handicap	15 %
Filiation et justice familiale	8 %
Mineurs étrangers	6 %
Justice pénale	2 %
Adoption et recueil de l'enfant	1 %
Non renseigné	23 %
Total	100 %

Champ : ensemble des réclamations en matière de droits de l'enfant reçues par le Défenseur des droits en 2023 (N = 3 910).

DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ

Répartition des réclamations reçues en matière de déontologie de la sécurité par sous-thématique, 2023

Violence	22 %
Refus de plainte	9 %
Propos déplacés	9 %
Manque d'impartialité	8 %
Non-respect de la procédure	6 %
Verbalisation abusive	4 %
Refus d'intervention	2 %
Défaut d'attention à l'état de santé	2 %
Autre	7 %
Non renseigné	31 %
Total	100 %

Champ : ensemble des réclamations en matière de déontologie de la sécurité reçues par le Défenseur des droits en 2023 (N = 2 866).

Répartition des réclamations reçues en matière de déontologie de la sécurité suivant l'activité de sécurité en cause, 2023

Police nationale	47 %
Gendarmerie nationale	20 %
Administration pénitentiaire	14 %
Polices municipales	8 %
Services de sécurité privés	2 %
Services de surveillance des transports en commun	1 %
Services des douanes	1 %
Autres	1 %
Non renseigné	10 %
Total	104 %

Note : plusieurs activités de sécurité en cause possibles, c'est pourquoi le total est supérieur à 100 %.

Champ : ensemble des réclamations en matière de déontologie de la sécurité reçues par le Défenseur des droits en 2023 (N = 2 866).

Pour information, effectifs source ministère de l'intérieur : 151 000 (police nationale) et 98 000 (gendarmerie).

I. L'IMPÉRATIF DE GARANTIR LE RESPECT DES DROITS ET DES LIBERTÉS DANS UN ÉTAT DE DROIT

« Le Défenseur des droits veille au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public, ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences. »

Art. 71-1 de la Constitution

1. ÉTAT DE DROIT, DROITS ET LIBERTÉS EN 2023

Dans un État de droit, les pouvoirs publics sont soumis au droit. L'exécutif, le législatif et le judiciaire sont liés par des règles qui régissent leur action et organisent leur séparation¹. Cette soumission de l'État à des règles contraignantes est garantie notamment par la possibilité constante d'un contrôle juridictionnel des décisions publiques.

Ces exigences de l'État de droit ont acquis une portée particulière dans les démocraties libérales, celui-ci étant désormais « adossé aux droits fondamentaux »². L'État de droit impose, en effet, la soumission des pouvoirs publics aux normes constitutionnelles, européennes et internationales garantissant des droits fondamentaux. Non seulement les organes de l'État doivent respecter les décisions des juridictions sanctionnant des atteintes aux droits et libertés, mais ils doivent également prévenir ces atteintes en intervenant « pour déceler et éliminer les risques d'inconstitutionnalité » ou d'inconventionnalité³.

L'État de droit, longtemps « *incontesté et incontestable* »⁴, est désormais menacé par l'érosion du respect des droits fondamentaux. Les états d'urgence successifs mis en œuvre depuis 2015 et l'adoption de mesures répressives pour sauvegarder la démocratie libérale, les principes de la République, la sécurité nationale ou encore l'ordre public, ont non seulement restreint les droits et libertés mais aussi alimenté des discours ouvertement hostiles à l'État de droit.

En 2023, les droits fondamentaux ont ainsi été de plus en plus opposés, à tort, à la démocratie et la volonté générale qui seraient corsetées et muselées par le respect de normes considérées comme illégitimes.

La critique de l'autorité et du rôle du juge

Cette remise en cause a pu notamment prendre la forme d'une instrumentalisation du Conseil constitutionnel à qui il a été demandé de sanctionner des dispositions législatives malgré leur inconstitutionnalité manifeste.

Cette pratique instaure une opposition, délétère dans une démocratie libérale, entre



les institutions élues et les contre-pouvoirs chargés de les contrôler.

La remise en cause de l'État de droit transparaît également dans l'inexécution de plus en plus importante des décisions de justice, y compris adoptées par les plus hautes juridictions, que ce soit le Conseil d'État ou la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). En méconnaissant ainsi le droit au juge et en particulier le droit à l'exécution des décisions de justice, la puissance publique s'affranchit de la règle de droit et remet en cause l'autorité des institutions juridictionnelles. Une telle pratique bat en brèche les principes de la prééminence du droit⁵ et de la séparation des pouvoirs⁶ et participe sur le long terme d'une atteinte à « *la stabilité du système juridictionnel et [à la] confiance du public dans la justice* »⁷.

Ainsi, dans deux affaires rendues en 2022 et 2023 (*C.C. c. France, M.K. et autres c. France*), dans lesquelles le Défenseur des droits est intervenu, la CEDH s'est prononcée sur le refus des autorités d'exécuter des décisions de justice enjoignant l'accès de demandeurs d'asile à se voir assurer « *un niveau de vie adéquat qui garantisse [leur] subsistance et protège [leur] santé physique et mentale* ».

De même, depuis de nombreuses années, la non-exécution massive des décisions

de justice en matière de droit au logement opposable (Dalo) ou d'accès des étrangers aux préfectures est, dans certaines régions, une constante. Ce phénomène revient, pour les pouvoirs publics, à ignorer des jugements interdisant des pratiques illégales.

Enfin, à Mayotte, malgré une jurisprudence du Conseil d'État, un arrêt de la CEDH de 2020, *Moustahi c. France*, et des décisions du comité des ministres du Conseil de l'Europe, des pratiques de rattachement arbitraire d'enfants à des tiers en vue d'un placement en rétention administrative et d'un éloignement du territoire ont toujours cours et le droit au recours effectif n'est toujours pas garanti. Concernant toujours Mayotte, le Défenseur des droits est intervenu dans une procédure dont il ressortait que le préfet avait décidé de faire évacuer et détruire partiellement ou complètement des constructions d'habitations malgré une ordonnance du juge suspendant la mesure (*décision n° 2023-023*).

La multiplication des restrictions des libertés d'expression, de manifestation et d'association

Les risques pour l'État de droit résultent également de la fragilisation des libertés qui permettent l'expression dans l'espace public de la pluralité des opinions qui traversent la société et notamment de critiques des décisions prises par les pouvoirs publics. Ces libertés permettent de contester, dans l'espace public, les atteintes aux droits et inciter l'État à y renoncer. Autrement dit, les libertés d'expression, de réunion, de manifestation ou d'association participent d'une « garantie mutuelle »⁸ des droits fondamentaux et d'une soumission de l'État à ces droits⁹. Dès lors, toute restriction injustifiée ou discriminatoire de ces libertés d'expression ou de manifestation contribue plus largement à l'affaiblissement général des droits et libertés.

Or, le rôle critique de la société civile, garanti par ces libertés, a été contesté par des responsables publics. Ainsi, certaines associations formant des recours contre des décisions des autorités publiques ont pu être stigmatisées comme menaçant la sécurité de l'État (déclaration sur la liberté d'association). De tels discours, même s'ils ne sont pas effectivement suivis de sanctions, peuvent avoir pour effet d'intimider les associations visées. Cette pratique ne peut être séparée de l'adoption de la loi confortant le respect des principes de la République qui a conditionné l'attribution de subventions à la signature par une association d'un « contrat d'engagement républicain », qui autorise un contrôle très poussé de l'État sur les actions des associations¹⁰ susceptible d'aboutir à des sanctions lourdes. Cette possibilité de sanction, même hypothétique, peut suffire à provoquer un effet dissuasif sur les milieux associatifs.

Un tel effet dissuasif pourrait également résulter de l'introduction, dans la loi, en 2023, d'un délit de propagande ou de publicité en faveur de méthodes visant à faciliter ou à inciter à l'occupation sans droit ni titre (avis 23-01). Si le Conseil constitutionnel a précisé que ce délit ne pouvait permettre de sanctionner « une association apportant [...]

aide et assistance aux personnes en situation de précarité » qui diffuserait un message n'encourageant pas directement ou indirectement l'occupation sans droit ni titre¹¹, l'existence de ce délit peut suffire à instaurer une crainte au sein du monde associatif en instillant un doute sur la légalité des plaidoyers qu'ils portent dans l'espace public pour dénoncer par exemple des politiques publiques de lutte contre l'occupation illicite des logements (décision n° 2023-157).

Ces menaces pèsent également sur la liberté de manifester. Protégée par la Constitution et par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la liberté de manifestation a ceci de particulier qu'elle est une occupation de l'espace public et de la rue qui en subvertit temporairement l'usage. Pour cette raison, toutes les juridictions nationales et européennes ont admis qu'elle impliquait une forme de désordre. Les autorités doivent permettre l'expression collective tout en veillant au maintien de l'ordre public.

Or, depuis les manifestations à l'encontre de la loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels (dite « Loi Travail ») en 2016 et encore à l'occasion des manifestations contre la réforme des retraites au printemps 2023 (déclaration sur les manifestations), il apparaît que si la protection de la liberté de manifester est l'objectif premier du maintien de l'ordre, les mesures prises, notamment dans le cadre du schéma national du maintien de l'ordre, sont fréquemment insuffisantes pour assurer la préservation de l'intégrité physique des manifestants. Ainsi, le Défenseur des droits a été saisi de près de 170 réclamations mettant en cause la déontologie des forces de sécurité dans le maintien de l'ordre à l'occasion des récentes manifestations contre le projet de réforme des retraites. Ces saisines répétées, dont l'instruction est limitée par les difficultés d'identification des forces de l'ordre lors des opérations de maintien de l'ordre (décision n° 2023-165), peuvent dissuader des personnes d'aller manifester et restreignent ainsi la possibilité d'utiliser la manifestation comme vecteur de contestation des décisions publiques¹².

La contestation de la portée des droits fondamentaux garantissant des conditions d'existence digne

Enfin, la fragilisation des droits fondamentaux et libertés résulte également de la contestation de la portée de certains droits et notamment ceux garantissant des conditions d'existence digne. En particulier, outre l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants qui impose à l'État de prévenir toute situation de dénuement matériel extrême, l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 reconnaît le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. Ce droit fondamental (décision n° 2023-253), central dans une République sociale au sens de l'article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958, impose la mise en place de politiques d'aide sociale au profit de ceux qui en raison de leur âge, de leur état physique ou mental ou de la situation économique, se trouvent dans l'incapacité de travailler.

Alors qu'un droit fondamental ne peut en principe être restreint qu'exceptionnellement et uniquement pour des raisons légitimes et strictement proportionnées, ces droits garantissant des conditions d'existence digne sont de plus en plus conditionnés¹³. Ni actes de charité, ni récompenses pour des mérites individuels, ces droits fondamentaux, ancrés dans les traditions juridiques européennes, ont ainsi fait l'objet récemment de restrictions qui ont pu empêcher certaines personnes en situation de précarité d'accéder à leurs droits et d'en subir les impacts en matière de logement, d'éducation, de travail, de santé, de culture.

Cela a été le cas lorsqu'un arrêté préfectoral pris en octobre 2023 a interdit, de façon inédite, dans un secteur parisien, pendant un mois, toute distribution alimentaire, restreignant pour des centaines de personnes en situation de précarité, notamment des personnes exilées, l'accès à une offre alimentaire de première nécessité. Cet arrêté a été suspendu par le juge des référés. Le Défenseur des droits est intervenu dans la procédure. De même, un maire a refusé d'organiser l'accès à l'eau dans un campement de personnes exilées, y compris en refusant

d'exécuter une ordonnance du Conseil d'État, prise après des observations du Défenseur des droits (décision n° 2023-141). Seule une nouvelle procédure devant le juge a permis de faire évoluer la situation positivement.

Au-delà de ces mesures de police administrative, le Parlement a adopté plusieurs lois restreignant considérablement les droits fondamentaux des personnes en situation de précarité. Ainsi, la loi visant à protéger les logements contre l'occupation illicite a étendu les limitations des droits des occupants sans droit ni titre. Au nom de la préservation du droit de propriété, ces dispositions pourraient permettre des expulsions portant atteinte à la substance des droits des occupants au respect de la vie privée et à ne pas subir des traitements inhumains ou dégradants (avis 23-01).

De même, au nom cette fois-ci de l'objectif de réinsertion sociale et professionnelle des personnes sans emploi, le législateur a conditionné le bénéfice du revenu de solidarité active à un minimum de quinze heures d'activité hebdomadaire, susceptible de priver les personnes concernées du bénéfice du droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence (avis 23-05).

Enfin, le Parlement a remis en cause l'inconditionnalité de l'hébergement d'urgence en excluant certains étrangers faisant l'objet d'une décision portant obligation de quitter le territoire français ou d'une mesure d'expulsion, du bénéfice de ce dispositif. Légalisant des pratiques établies dans de nombreux territoires en raison de la saturation des dispositifs d'hébergement d'urgence, cette mesure procédait d'une confusion entre, d'une part, l'exercice d'un droit fondamental à être mis à l'abri et, d'autre part, la lutte contre l'immigration irrégulière. Censurée pour des raisons procédurales par le Conseil constitutionnel¹⁴, une telle disposition ne pouvait qu'amplifier le phénomène des campements et des squats et exposer des étrangers à des conditions de vie indignes en les privant des protections issues du droit à ne pas subir des traitements inhumains ou dégradants (avis 23-07).

Ces mesures ne peuvent être séparées de la persistance des discriminations subies par les personnes en situation de précarité. Si l'étude sur le critère de la particulière vulnérabilité économique (PVE), soutenue par le Défenseur des droits et publiée en février 2023, a mis en évidence une faible mobilisation juridique de ce critère, des réclamations dénonçant des discriminations fondées sur ce critère ont été reçues par l'institution. Cela a notamment été le cas dans le domaine de l'accès aux soins, alors que l'on y constate déjà d'importantes difficultés comme la désertification médicale, la situation critique de l'hôpital public, et le renoncement aux soins des personnes pauvres. Il existe encore aujourd'hui des refus de soins discriminatoires opposés à des personnes qui bénéficient de la complémentaire santé solidaire (décisions n° 2023-155, n° 2023-168). Ce type de discriminations existe aussi dans l'accès à l'école, en lien avec les conditions de vie précaires de l'enfant et de sa famille (résidence dans un hôtel social - décision n° 2023-068).

Une démocratie libérale ne peut perdurer que si elle repose sur la liberté politique des citoyens, la soumission de l'État au droit et la protection des droits fondamentaux. Ces trois principes sont indissociables et toute fragilisation de l'un ne peut demeurer sans effet sur les autres. Les institutions chargées de veiller au respect des droits et libertés doivent ainsi accorder une vigilance particulière à ces phénomènes d'inexécution de décisions de justice, de restriction des libertés publiques ou de contestation de la valeur de certains droits fondamentaux. Elles veillent ainsi à protéger l'État de droit contre tout risque d'érosion.

2- PROTÉGER LES DROITS DES PERSONNES VULNÉRABLES

La défense des droits nécessite de porter une attention particulière aux personnes les plus vulnérables, qui rencontrent plus de difficultés à faire respecter leurs droits.

L'avis de la Défenseure des droits sur le projet de loi « pour le plein emploi »

Dans son avis 23-05 du 6 juillet 2023, la Défenseure des droits s'est prononcée sur le projet de loi « pour le plein emploi ». Elle a fait plusieurs constats.

Les mesures visant à améliorer l'accès à l'emploi des personnes en situation de handicap en adaptant le droit commun sont positives. Mais ces progrès ne seront effectifs que s'ils sont accompagnés des moyens humains, techniques et financiers nécessaires à un accompagnement efficient et de qualité aux demandeurs d'emploi handicapés.

Dans un contexte d'évolution permanente des métiers et du marché du travail, la Défenseure des droits a estimé, par ailleurs, regrettable que le projet de loi ne contienne aucune disposition visant à favoriser l'accès des personnes en situation de handicap aux formations de droit commun.

L'extension aux travailleurs en situation de handicap en établissement et service d'accompagnement par le travail (ESAT), de nouveaux droits individuels et collectifs attachés à la qualité de salarié constitue un réel progrès. Est toutefois regrettable l'absence de dispositions destinées à définir des critères objectifs de fixation de la rémunération directe versée aux travailleurs handicapés.

S'agissant des modifications de ce texte relatives au revenu de solidarité active (RSA), la Défenseure des droits a rappelé que les obligations d'insertion sociale et professionnelle ne devaient pas être des conditions d'accès au RSA, mais des modalités d'exécution du droit à l'accompagnement.



En outre, le risque d'insuffisance de l'accompagnement social et professionnel des demandeurs d'emploi ou de non-respect du reste à vivre et des garanties procédurales pourrait provoquer des atteintes disproportionnées voire discriminatoires aux droits et libertés des bénéficiaires du RSA.

Ainsi, l'inscription automatique, prévue par le projet de loi, sur les listes de demandeurs d'emploi de personnes qui ne le sont pas est susceptible de nuire au pilotage de la politique de l'emploi et de l'insertion en dégradant la qualité des indicateurs de suivi de la situation de l'emploi en France.

Concernant la mise en place d'un régime de suspension du versement du RSA, la Défenseuse des droits considérait essentiel que le législateur interdise toute mesure privant les bénéficiaires du reste à vivre ou provoquant une rupture dans leur parcours de réinsertion. Elle a également souhaité que la loi limite les premières sanctions dans leur durée et leur montant.

La Défenseuse des droits a rappelé que, sans moyens suffisants pour les services en charge de l'accompagnement des personnes, l'obligation des 15 heures d'activités pourrait avoir des effets délétères pour les droits des demandeurs d'emploi en les soumettant à une gestion standardisée de leurs difficultés singulières.

Des observations ont également été présentées par l'institution devant le Conseil constitutionnel.

L'avis de la Défenseuse des droits sur la proposition de loi « visant à protéger les logements contre l'occupation illicite »

Dans son [avis 23-01](#) du 23 janvier 2023, la Défenseuse des droits s'est prononcée sur des mesures de la proposition de loi du 2 décembre 2022, « *visant à renforcer la pénalisation des occupations sans droit ni titre et à faciliter les expulsions tout en renforçant le droit de propriété* ».

Les occupations sans droit ni titre restent un phénomène de faible ampleur ne nécessitant pas une aggravation de la pénalisation. Ces atteintes au droit de propriété peuvent, par ailleurs, être indemnisées au titre de la responsabilité civile. La proposition de loi du 2 décembre 2022 n'a pas garanti l'équilibre nécessaire entre les droits des occupants illicites et ceux des propriétaires. Il est nécessaire que l'expulsion soit encadrée de manière à limiter les atteintes à la substance du droit au respect de la vie privée et à la dignité des occupants. Les autorités publiques doivent être en mesure de garantir l'hébergement ou le logement des personnes expulsées.

Toute politique de lutte contre l'occupation illicite doit parvenir à préserver les droits des occupants en les conciliant avec l'intérêt général et les droits d'autrui.

Dans un contexte de pénurie des logements et des hébergements, l'institution a constaté que les intéressés relevaient, la plupart du temps, de dispositifs de logement ou d'hébergement dont les pouvoirs publics étaient garants, mais insuffisamment mis en œuvre.

Une question à...

RATIBA ABOUFARES

Juriste au pôle Services publics

Quel a été le contexte de la publication de l'avis relatif à la proposition de loi visant à protéger les logements contre l'occupation illicite ?

Depuis 9 ans que je suis au Défenseur des droits, j'ai travaillé principalement sur des réclamations liées à l'accès au logement social et à l'hébergement. Cette année, j'ai contribué, avec deux collègues, à la rédaction de l'avis 23-01 du Défenseur des droits relatif à la proposition de loi visant à protéger les logements contre l'occupation illicite, puis de la décision n° 2023-157 portant observations devant le Conseil constitutionnel. Ces travaux s'inscrivent dans le prolongement de nombreuses publications du Défenseur des droits, auxquelles j'ai pu contribuer, alertant sur les atteintes portées aux droits des occupants de squats ou de bidonvilles. Nous tenions à rendre des contributions utiles, bien que ce fût un travail d'analyse soulevant des questions complexes, à délivrer dans un délai très contraint. En particulier, il fallait prendre en compte la diversité des situations se cachant derrière le terme « squat » employé dans le débat public. Les multiples réclamations que nous traitons chaque année démontrent que ces personnes relèvent très souvent de dispositifs de logement ou d'hébergement saturés dont les pouvoirs publics sont garants. Quant au contexte de pénurie généralisée dans ces secteurs, que le Défenseur des droits dénonce de longue date, il a été peu évoqué dans les débats.

Cette loi ayant été adoptée depuis, il nous appartient désormais de nous assurer que les personnes qui se verront opposer ces dispositions puissent effectivement faire valoir leurs droits.

La Défenseure des droits souligne l'urgence de garantir l'accès aux droits pour lutter contre la pauvreté en France

Lors d'un colloque organisé le 19 octobre 2023, la Défenseure des droits a réuni des responsables de l'administration et d'organismes sociaux, des chercheurs, des associations et des personnes directement confrontées à la pauvreté pour échanger autour de trois thématiques : le logement, la santé et les droits sociaux.

À cette occasion, la Défenseure des droits a rappelé l'importance de l'accès aux droits pour lutter contre la pauvreté, ainsi que le devoir de solidarité envers les personnes en situation de précarité. La présentation de données d'études, les témoignages, les saisines adressées à l'institution, comme les constats portés par les acteurs de la société civile, sont venus illustrer les difficultés concrètes rencontrées par les personnes en situation de précarité pour accéder à leurs droits.

En France, environ 10 millions de personnes vivaient, en 2021, sous le seuil de pauvreté. Au-delà de la dimension monétaire, la pauvreté touche toutes les dimensions de la vie d'une personne qui est confrontée à des difficultés d'accès aux droits : droit au logement, au travail, aux soins, à l'éducation, à la culture.

La Défenseure des droits a rappelé le principe essentiel inscrit dans le Préambule de la Constitution de 1946, selon lequel « tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ». Ce droit est la conséquence du devoir de solidarité qui incombe à l'ensemble de la collectivité nationale.

Une question à...

JULIE VOLDOIRE

Chargée de mission à la direction de la Promotion de l'égalité et de l'accès aux droits

Pourquoi un événement dédié aux enjeux de pauvreté et de précarité ?

L'accès aux droits est un enjeu essentiel tant pour prévenir la précarité que pour la combattre. Au-delà du constat partagé, il nous a semblé important de réunir tous les acteurs concernés, personnes en situation de pauvreté, professionnels et associations qui les accompagnent, responsables institutionnels et chercheurs afin, ensemble, d'identifier des leviers d'actions et de proposer des pistes d'amélioration.

Pour le Défenseur des droits, il s'agit de rappeler un principe essentiel : se préoccuper de l'effectivité des droits des personnes les plus vulnérables de la population française, c'est s'emparer de sujets concernant potentiellement les droits de tous.

Prendre la focale du non-accès, des ruptures de droit des personnes pauvres et précaires, permet de caractériser des difficultés, de révéler des manquements mais aussi de donner à voir des solutions que nous n'aurions peut-être pas identifiées aussi aisément.

Cela a également été l'occasion de démontrer qu'il y avait un sens à parler - à faire parler - des entraves que les situations de pauvreté et de précarité génèrent dans l'accès aux droits, non pas en creux ou de façon abstraite, mais de façon contextualisée et concrète par les personnes elles-mêmes : incarner ces récits aura permis, je crois, de mieux faire prendre conscience, à ceux qui en ont la responsabilité, de ce qui se joue au guichet, dans les échanges de courriers et de courriels...

De ce point de vue, cet événement a été une réussite.

La création du comité d'entente précarité

Dans le prolongement des actions de l'institution relatives aux atteintes portées aux droits des personnes précaires, la Défenseure des droits a mis en place un nouveau comité d'entente axé sur la précarité.

Instances de concertation et de réflexion avec les acteurs de la société civile, les comités d'entente sont des lieux d'échanges qui permettent à l'institution d'identifier, sur des thématiques spécifiques relevant de ses champs de compétences (handicap, égalité femmes/hommes, droits de personnes LGBTI...), des problématiques émergentes, de faire remonter des pratiques de terrain, de nourrir et de faire connaître ses actions.

Ce nouveau comité est constitué de 12 associations qui œuvrent quotidiennement sur le terrain (retrouvez la composition du comité en annexe).

II. LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE L'INSTITUTION EN 2023

Chaque année, le Défenseur des droits est saisi de situations dans lesquelles les réclamantes et réclamants ont vu leurs droits méconnus. Lorsque la médiation ne permet pas de résoudre la situation et que l'institution estime opportun d'intervenir en formulant des recommandations ou des observations devant les juridictions lorsqu'elles sont saisies, elle soumet son analyse au débat contradictoire. Au-delà des recommandations émises pour résoudre la situation individuelle, la Défenseure des droits émet, dans le cadre de ses décisions ou dans des rapports et avis, des recommandations plus générales, visant à prévenir ou résoudre des situations équivalentes qui pourraient concerner le plus grand nombre. Le rapport annuel met en lumière une sélection des principales recommandations émises en 2023.

1. POUR ALERTER SUR L'ÉTAT DES DROITS EN FRANCE ULTRAMARINE

Le rapport sur les services publics aux Antilles : garantir l'accès aux droits

Une délégation de l'institution, menée par George Pau-Langevin et Daniel Agacinski, chargée d'examiner les obstacles existants dans l'accès aux droits dans les territoires ultramarins, a effectué une mission en Guadeloupe et en Martinique à l'automne 2022. Cette démarche visait à rencontrer les acteurs locaux et à recueillir leur expertise sur les défis à long terme auxquels font face les régions d'Outre-mer, tels que le déclin démographique, la transition écologique, les changements climatiques, les tensions sociales, la violence et la criminalité croissantes.

Le rapport issu de ces échanges et analyses, intitulé « Services publics aux Antilles : garantir l'accès aux droits », et daté de mars 2023, examine divers aspects liés aux conditions de vie et aux défis auxquels la population de ces régions est confrontée. Il met particulièrement en lumière les difficultés rencontrées dans l'accès aux droits.

Il met en évidence de nombreuses défaillances dans les services publics, entraînant des conséquences significatives sur la vie quotidienne des habitants. Le rapport souligne particulièrement les problèmes liés à l'accès à l'eau potable, à un environnement sain, au droit de la propriété, et aux défis rencontrés dans le domaine éducatif.

En ce qui concerne l'accès à l'eau, le rapport préconise des mesures urgentes, telles que l'accélération du renouvellement des compteurs d'eau, la remise en état des réseaux d'eau et d'assainissement, ainsi que l'abandon de créances pour les factures émises avant 2021.

Il souligne également les problèmes dans le domaine éducatif, mettant en exergue la perte de jours d'école, l'insuffisance des services de restauration scolaire, le décrochage scolaire, l'illettrisme et les difficultés de scolarisation des élèves en situation de handicap.

Parallèlement, le rapport aborde des aspects cruciaux liés à la mobilité, au travail, à l'accès à la santé, à la défense des droits, et aux défis liés au vieillissement de la population. Il souligne les lacunes dans l'offre de transport en commun, les dispositifs limités de continuité territoriale, les contraintes d'accès

à la formation, et la fuite des jeunes diplômés. Les préoccupations en matière de santé incluent les difficultés d'accès aux soins, les cas de non-recours aux traitements, et la prise en charge des individus vulnérables ou en situation de handicap.

Le rapport présente les multiples difficultés auxquelles les habitants des Antilles font face, tant dans leur accès aux services publics que dans leur vie quotidienne, et formule des recommandations concrètes pour renforcer l'effectivité des droits des usagers.

C'est une profonde adaptation de la façon dont est rendu le service public qui est préconisée pour répondre aux défis spécifiques auxquels font face ces populations. Faute de quoi, l'inégalité persistante dans l'accès aux droits et aux services publics, par rapport à l'hexagone, aggravera inévitablement la défiance dans les institutions, déjà forte en Outre-mer.

Une question à...

MARIAM CHADLI

**Conseillère-chef de projet
au Secrétariat général**

Quelle est la particularité du rapport « Services publics aux Antilles : garantir l'accès aux droits » ?

L'institution reçoit globalement peu de saisines des Antilles. Ce rapport s'appuie sur ces réclamations et sur des rencontres. De nombreuses difficultés nous étaient également remontées via le réseau territorial et par la presse. La Défenseure des droits a souhaité mettre en place une mission, pour faire état des atteintes aux droits subies par les habitants sur place. Lors d'un premier déplacement, nous avons rencontré de nombreux interlocuteurs, responsables administratifs et associatifs, magistrats, membres de la société civile, etc. Nous avons travaillé en amont avec la cheffe de pôle régional et les délégués des Antilles pour identifier les personnes que nous souhaitions rencontrer. C'est à l'issue de ce déplacement que j'ai travaillé à la rédaction du rapport.

Le but était de rendre compte des difficultés que doivent surmonter quotidiennement les habitants des Antilles et d'alerter les pouvoirs publics sur les nombreuses défaillances constatées dans le fonctionnement des services publics : l'accès à l'eau, aux transports, à l'école, ou encore, aux soins. Ce rapport témoigne d'une réelle rupture de confiance entre les usagers et les institutions qui sont censées défendre leurs droits.

Le renforcement de l'action pour les droits fondamentaux à Mayotte

Au regard des risques que comportait l'opération interministérielle visant à lutter contre l'immigration irrégulière, l'habitat indigne et la délinquance, la Défenseure des droits a rappelé que la nécessité de garantir l'ordre public et la sécurité ne pouvait, en aucun cas, autoriser des atteintes aux droits et libertés fondamentales des personnes. Des observations en justice ont notamment été présentées s'agissant des évacuations et destructions de bidonvilles. La Défenseure des droits s'est également inquiétée des conditions d'éloignement des étrangers en situation irrégulière et des entraves à leurs droits fondamentaux. En conséquence, elle a annoncé renforcer son action à Mayotte afin de s'assurer du respect des droits et des libertés et une délégation de juristes de l'institution s'y est rendue en mai 2023.

Dans le cadre de cette situation complexe, la Défenseure des droits a appelé au maintien de l'équilibre nécessaire entre les exigences de sécurité et les garanties qui devaient être apportées au respect des droits fondamentaux et libertés des personnes.



Une question à...

MARIE GESTER

Juriste au pôle Droits fondamentaux des étrangers

Pourquoi une délégation de juristes à Mayotte ?

Alertée par l'opération interministérielle organisée par le ministre de l'intérieur dans l'objectif de lutter contre l'immigration irrégulière, l'habitat indigne et la délinquance à Mayotte, une délégation de juristes de l'institution s'est rendue à Mayotte en mai 2023. Notre objectif était de dresser des constats sur le respect des droits et libertés des personnes dans plusieurs domaines de compétence de l'institution, en lien avec le chef de pôle régional et notre réseau de délégués déjà présents sur place. Nous nous sommes rendus dans des bidonvilles, un centre d'hébergement, des lieux d'enfermement des étrangers. Nous avons rencontré les services de police et de gendarmerie, de la préfecture, des tribunaux judiciaire et administratif, du centre hospitalier de Mayotte, de la mairie de Mamoudzou ainsi que d'associations et représentants de la société civile.

De nombreux constats ont été dressés et ont donné lieu à des instructions générales actuellement en cours. Nous rendre sur place a été essentiel car, au-delà des constats alarmants que nous avons pu faire concernant les personnes résidant à Mayotte, cela nous a permis de mieux comprendre le rôle et le fonctionnement des différents acteurs locaux. En tant que juriste du Défenseur des droits, c'est une expérience et un travail avec plusieurs services de l'institution particulièrement riche et nécessaire pour mieux appréhender la situation et pouvoir, nous l'espérons, contribuer à renforcer l'effectivité des droits à Mayotte.

Le déplacement de la Défenseure des droits à Mayotte et à La Réunion

À Mayotte, les atteintes aux droits ont été amplifiées par une nouvelle crise, celle de l'eau. Accompagnée de son adjoint, le Défenseur des enfants, de la secrétaire générale et de l'adjoint au directeur des affaires publiques, la Défenseure des droits a échangé avec l'ensemble des services de l'État de Mamoudzou. Durant quatre jours, la délégation a également pu échanger avec les acteurs du logement et des professionnels de santé, des

acteurs associatifs et les collectifs de citoyens. Les difficultés persistantes dans l'accès effectif aux droits sont nombreuses. L'accès aux services publics y est inégal, notamment en matière de santé, de prestation sociale et de logement. De plus, la situation des droits de l'enfant est préoccupante, de nombreux enfants n'étant pas scolarisés. Malgré différentes réponses des autorités publiques pour faire face à la crise de l'eau, la population est restée confrontée à des conséquences insupportables dans son quotidien en raison des nombreuses coupures d'eau. À cet égard, l'institution a été saisie de réclamations concernant les modalités de gestion de la pénurie d'eau, qui font l'objet d'une instruction.

À La Réunion, les saisines de l'institution portent notamment sur des difficultés liées à l'éloignement des services publics, à la numérisation des démarches administratives et à l'existence de discriminations, notamment en raison du handicap, de l'état de santé ou de l'origine. Sur place, la délégation s'est entretenue avec les services de l'État afin d'échanger sur ces difficultés, aggravées par l'insularité et la question du logement. La Défenseure des droits a également eu l'occasion de participer au comité opérationnel de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT, et d'intervenir sur la lutte contre les discriminations lors d'une conférence à l'Université de La Réunion sur le thème « Défendre les droits : une mission de service public ».

Enfin, dans le cadre de la venue d'Éric Delemar, adjoint de la Défenseure des droits, Défenseur des enfants, à La Réunion et Mayotte, deux conférences ont été organisées à l'attention des étudiants de l'Institut régional de travail social (IRTS) et des travailleurs sociaux sur le thème des droits de l'enfant, de l'intérêt supérieur de l'enfant et de l'action du Défenseur des droits en la matière. Plus de 300 personnes ont assisté à ces conférences organisées les 30 octobre à Mayotte et 2 novembre 2023 à la Réunion. Cette démarche répond plus largement à la volonté de la Défenseure des droits d'être mieux connue par les professionnels du secteur social, afin de se rapprocher des personnes qui éprouvent le plus de difficultés à accéder à leurs droits.

Une question à...

DIDIER LEFÈVRE

Chef de pôle régional La Réunion - Mayotte

Quels étaient les enjeux du déplacement de la Défenseure des droits à Mayotte et La Réunion ?

Après la visite d'une première délégation de juristes en mai, le déplacement de la Défenseure des droits fin octobre 2023 s'est réalisé à Mayotte dans un contexte de crise de l'eau, et à la suite de l'opération interministérielle visant à lutter contre l'immigration irrégulière, l'habitat indigne et la délinquance. Un des enjeux était de rappeler à l'ensemble des acteurs locaux nos domaines de compétence, le rôle des délégués, les modalités de saisine, etc. Nous avons rencontré des services de l'État, des associations, mais également des familles. Il était important d'aborder différentes problématiques – accès aux services publics, discriminations, droit des enfants notamment à la scolarisation, et d'attirer l'attention sur les difficultés graves et persistantes dans l'accès aux droits.

À La Réunion, la Défenseure des droits a notamment participé à un Comité opérationnel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (CORAH) sous l'égide du préfet et à une conférence à l'université qui a réuni près de 300 agents publics, étudiants, associations. D'autres rencontres ont été menées par son adjoint, Défenseur des enfants. Le déplacement a permis une meilleure connaissance du Défenseur des droits localement, et a aidé à dénouer certaines situations en cours avec des acteurs et partenaires locaux. Il a également été positif pour le réseau territorial et a contribué à mobiliser les délégués qui s'engagent chaque semaine auprès des habitants dans des conditions très difficiles.

Focus**UNE « RANDONNÉE DES DROITS »
À LA RÉUNION**

À l'initiative du conseil départemental de l'accès aux droits (CDAD) de La Réunion, Les Randonnées du droit vont à la rencontre des habitants des villages isolés du cirque de Mafate afin de les informer sur leurs droits et les accompagner dans leurs démarches administratives.

Dans ce cadre, des agents de la caisse d'allocations familiales (CAF), un magistrat, un policier, un avocat, une notaire et le chef du pôle régional du Défenseur des droits se sont rendus dans le village de l'Îlet aux Orangers pendant deux jours au mois de novembre 2022 et ont pu échanger avec les habitants de Mafate sur leurs droits.

**Les observations de l'institution
concernant les locaux de rétention
administrative à Mayotte**

Le Défenseur des droits a été saisi par plusieurs associations s'agissant de la publication tardive d'arrêtés préfectoraux portant création de locaux de rétention administrative (LRA) pour des durées extrêmement courtes. À titre d'exemple, entre le 17 mars et le 19 avril 2023, quarante-quatre arrêtés portant création de LRA ont été recensés, parmi lesquels quarante ont été publiés après la fermeture du LRA concerné.

Les associations réclamantes ont introduit un référé-liberté pour contester cette pratique. Dans ce cadre, le Défenseur des droits a formulé des observations soulignant qu'elle constituait une atteinte grave et manifeste au droit à un recours effectif. En effet, la publicité des actes administratifs permet notamment aux personnes concernées d'être en mesure de les contester : les actes créant des LRA publiés après leur fermeture ne peuvent au contraire faire l'objet d'aucun contrôle juridictionnel. En outre, la publication tardive des arrêtés a placé des personnes étrangères en rétention dans des locaux sans

existence légale au moment de leur mise en place. L'ensemble des mesures de rétention administrative dans ces LRA pouvait donc être analysée comme des privations arbitraires de liberté. Le juge des référés, à la suite de ces observations, a ordonné au préfet de mettre fin à ces pratiques.

**Le suivi de l'exécution de l'arrêt de la
Cour européenne des droits de l'homme
sur la rétention et l'éloignement
d'enfants à Mayotte**

Dans le cadre du suivi de l'exécution de l'arrêt du 25 juin 2020 de la CEDH, *Moustahi c. France*, par les autorités françaises, le Défenseur des droits est intervenu une seconde fois, en avril 2023, auprès du service de l'exécution des arrêts de la Cour du Conseil de l'Europe (SERVEX) (décision n° 2023-055).

Dans cet arrêt du 25 juin 2020, la Cour de Strasbourg constatait la violation de plusieurs articles de la Convention de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales, en raison de la rétention administrative de deux enfants, âgés de 3 et 5 ans, de leur expulsion de Mayotte vers les Comores et de leurs conditions de renvoi, après leur rattachement arbitraire à un adulte tiers.

Dans sa décision n° 2023-055 - Observations complémentaires du Défenseur des droits sur l'exécution de l'arrêt *Moustahi c. France* du 12 avril 2023, le Défenseur des droits a constaté une nouvelle fois que ces faits n'étaient pas isolés et qu'il s'agissait de pratiques persistantes. C'est le cas en particulier du rattachement arbitraire de mineurs à des tiers qui sont dépourvus de liens avec eux et/ou de la modification de leur date de naissance aux fins de rétention administrative et d'éloignement du territoire, ainsi que de l'absence de recours effectif qui concerne l'ensemble des personnes qui font l'objet d'un éloignement. Lors d'une visite en France, le SERVEX a rencontré le Défenseur des droits pour évoquer plusieurs affaires, dont celle-ci. Prenant en compte notamment les observations du Défenseur des droits, le 7 juin 2023, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a décidé de réexaminer

l'affaire *Moustahi* en juin 2024, en raison de l'insuffisance des mesures prises à ce jour par les autorités concernant la protection des mineurs non accompagnés, les pratiques précitées, contraires à la jurisprudence de la Cour et du Conseil d'État, ainsi que l'absence de recours interne effectif.

2- POUR GARANTIR L'INTÉRÊT SUPÉRIEUR DE CHAQUE ENFANT

Le rapport annuel consacré aux droits de l'enfant : « Le droit des enfants aux loisirs, au sport et à la culture »

À l'occasion de la sortie de son rapport annuel consacré aux droits de l'enfant, la Défenseure des droits a rappelé que le droit aux loisirs, au sport, et à la culture était consacré par la Convention internationale des droits de l'enfant et par le droit interne. Elle y souligne l'importance de ce droit pour le développement physique et psychique des enfants, mais également les nombreux obstacles qui peuvent empêcher sa mise en œuvre.

La consultation des enfants menée par le Défenseur des droits, qui s'appuie sur la participation de nombreux partenaires et a nourri ce rapport, a révélé des obstacles importants à l'effectivité de ce droit, en particulier pour les enfants en situation de précarité, de handicap, en protection de l'enfance, ou encore en conflit avec la loi. Le rapport alerte sur les inégalités territoriales et recommande des activités adaptées à chaque enfant pour garantir son intérêt supérieur. Il met en lumière les inégalités dans l'accès au repos et aux loisirs, soulignant le rôle crucial de l'école pour offrir à tous les enfants un accès équitable au sport, à l'art et à la culture, et appelant à des activités adaptées pour tenir compte de la diversité des situations des enfants.

Un événement organisé le 15 novembre 2023 a permis de présenter le rapport annuel consacré aux droits de l'enfant et la richesse de la consultation nationale des enfants menée par le Défenseur des droits.

Il a rassemblé enfants, responsables politiques et administratifs, associatifs et professionnels pour discuter des obstacles à l'accès aux loisirs, au sport et à la culture, mettant en lumière les inégalités territoriales, les stéréotypes de genre et les défis pour les enfants en situation précaire ou en structure collective.

L'exposition liée à l'événement a présenté les messages de 3 800 enfants participant à la consultation, avec diverses formes d'expression. Les constats et propositions des enfants ont alimenté des débats enrichissants visant à faire progresser l'accès aux droits dans les politiques publiques, le droit aux loisirs, au sport et à la culture étant essentiel pour le développement et le bien-être des enfants.

Le droit des enfants au sport, aux loisirs et à la culture doit se traduire en actes dans l'ensemble des territoires, et les collectivités locales ont un rôle essentiel à jouer dans l'effectivité de ce droit. C'est pourquoi la Défenseure des droits en a fait un élément central de son intervention dans le cadre du Congrès de l'Association des maires de France, le 21 novembre 2023.

Par la suite, l'ensemble des pôles régionaux du Défenseur des droits l'ont fait connaître auprès de leurs interlocuteurs. C'est le cas notamment en Provence-Alpes-Côte-d'Azur : dès novembre, le rapport a été présenté dans le cadre d'un webinaire organisé par le Comité régional olympique et sportif et le Défenseur des enfants s'est également rendu le 6 décembre 2023 au centre social d'Air Bel, dans les quartiers Est de Marseille, dans une nouvelle permanence atypique dédiée aux droits de l'enfant. Sa venue a également été l'occasion de sensibiliser plusieurs dizaines d'enfants de ce quartier populaire, particulièrement exposé à l'insécurité, à leurs droits, notamment le droit aux loisirs et à la culture, autour de plusieurs activités artistiques et d'une exposition.



Une question à...

ÉRIC DELEMAR

Défenseur des enfants

Pourquoi avoir choisi le droit aux loisirs, au sport et à la culture pour le rapport annuel enfants 2023 ?

Notre rapport annuel intitulé « Le droit des enfants aux loisirs, au sport et à la culture », montre qu'il existe un enjeu global pour lever les obstacles afin que les enfants puissent développer leur créativité, leur talent, comme l'affirme l'article 31 de la Convention internationale des droits de l'enfant : le droit pour tout enfant de se livrer au jeu et à des activités récréatives propres à son âge et de participer librement à la vie culturelle et artistique.

S'il est consacré juridiquement, le droit au repos et aux loisirs est cependant peu connu et demeure souvent considéré comme un aspect accessoire de la vie des enfants alors même qu'il constitue un besoin naturel et spontané ancré dans le temps de l'enfance. Le repos et le sommeil, le jeu et le mouvement, la découverte du monde extérieur et de soi sont, en effet, inhérents au développement.

Dès les premiers instants de vie, les enfants apprennent à travers le jeu parce que cela procure du plaisir et ils vont au bout de leurs explorations à travers le jeu.

Fondé sur la consultation de 3 800 enfants, l'expertise de nombreux acteurs impliqués et la connaissance de l'institution à travers les réclamations qu'elle reçoit, ce rapport met en lumière l'ensemble des contraintes qui interrogent les modalités susceptibles d'offrir à tous les enfants un accès effectif à des activités de loisirs variées, répondant à leurs besoins et à leurs aspirations, dans des conditions d'égalité. Les enfants viennent non seulement nourrir notre rapport mais aussi souligner que leurs opinions et propositions font partie intégrante des travaux du Défenseur des droits. Nous montrons ainsi un exemple de participation effective des enfants à l'élaboration des politiques publiques qui les concernent.

Nos 30 recommandations vont dans le sens d'un meilleur environnement pour les enfants de manière à leur permettre une appropriation autonome de ce droit.

Les élèves sans affectation au lycée à la rentrée scolaire 2022

Lors de la rentrée scolaire, la Défenseure des droits s'est saisie d'office de la situation de nombreux élèves ayant rencontré d'importantes difficultés pour poursuivre leur scolarité au lycée faute de place pour les accueillir, notamment en filière professionnelle et technologique, alors qu'ils étaient admis en niveau supérieur.

Ces élèves ont subi une absence ou un retard d'affectation pendant une période plus ou moins longue et se sont vus contraints de s'adapter aux problèmes de moyens et d'organisation de l'institution scolaire.

Ces situations récurrentes, qui créent un risque de décrochage scolaire, portent atteinte à l'intérêt supérieur des enfants concernés, au droit à l'éducation et à la poursuite sereine de leur scolarité ainsi qu'aux principes d'égalité et d'adaptabilité du service public de l'éducation.

L'enquête menée par l'institution a révélé que 18 000 élèves étaient concernés par ce problème à la rentrée 2022 (nombre encore plus élevé, un an après, avec 28 000 élèves non affectés au 30 août 2023).

La Défenseure des droits a recommandé une série de mesures, telles que l'anticipation des moyens financiers, matériels et humains nécessaires dans l'ensemble des filières et l'adaptation du calendrier des affectations afin qu'elles soient connues au plus tard en juillet. Sont également préconisées la tenue de permanences dans les rectorats afin de répondre rapidement aux sollicitations urgentes pendant les vacances scolaires, ainsi que la garantie d'un accueil à temps plein et d'un accompagnement éducatif des élèves sans affectation tout en leur permettant de rattraper leur retard une fois affectés.

Enfin, la Défenseure des droits a souligné la nécessité de prévoir les moyens nécessaires afin de permettre aux élèves ayant échoué au baccalauréat de redoubler dans leur lycée d'origine.

Une question à...

JEAN-PHILIPPE CRONTIRAS

Juriste coordinateur au pôle Services publics (en 2023)

Comment avez-vous travaillé sur la décision-cadre relative à la situation des élèves sans affectation au lycée lors de la rentrée scolaire 2022 ?

Notre institution reçoit régulièrement des réclamations d'élèves n'ayant pas d'affectation au lycée au moment de la rentrée. En septembre 2022, devant l'aggravation de la situation, la Défenseure des droits a décidé de consacrer une décision-cadre sur cette problématique. Pour rédiger la décision, nous nous sommes notamment appuyés sur des éléments que nous avons demandés au ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse.

À la suite de nos analyses, nous avons constaté un nombre croissant d'élèves sans affectation, en augmentation de l'ordre de 30 à 40 % par rapport à l'année précédente. Or, conformément au code de l'éducation, qui l'érige au rang de première priorité nationale, le service public de l'éducation doit être conçu et organisé en fonction de ses usagers, qui sont les élèves. C'est une décision qui touche donc au cœur du fonctionnement du service public et de l'intérêt supérieur de l'enfant. Nous avons, avec le pôle Défense des droits de l'enfant, travaillé à l'élaboration de plusieurs recommandations concrètes. Depuis la publication, nous restons vigilants sur les mesures mises en place par le Gouvernement, dès la rentrée scolaire 2023 et en prévision de la rentrée 2024.

La rupture d'égalité dans le processus d'affectation Affelnet

Le Défenseur des droits s'est penché sur le processus d'affectation Affelnet, qui détermine, pour une grande part, les orientations scolaires des élèves à l'issue de leur classe de 3^e.

L'institution a notamment été saisie d'une situation dans une académie qui n'avait fourni aucun élément établissant que la décision d'affectation de l'élève n'avait pas été entièrement automatisée, en méconnaissance du code des relations entre le public et l'administration, du régime juridique applicable à la protection des données personnelles et de la loi du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. En l'espèce, les résultats scolaires de l'élève n'avaient effectivement pas été pris en compte dans le processus, et cette erreur n'avait pas été réparée malgré les différentes alertes faites aux services de l'éducation nationale.

Dans une décision n° 2023-140 du 26 juin 2023, la Défenseure des droits a donc adressé des recommandations au ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse et à l'académie concernée, afin notamment que soit prévu un mécanisme de nature à vérifier l'exactitude des données traitées par Affelnet et à rectifier les erreurs portées à la connaissance des services de l'éducation nationale, et afin que soient clarifiées les responsabilités dans le traitement des données personnelles sur Affelnet, entre les établissements scolaires et les académies.

Le rapport complémentaire au Comité des droits de l'enfant des Nations unies

L'appréciation portée par la Défenseure des droits et son adjoint, le Défenseur des enfants, sur la mise en œuvre par la France de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) est en demi-teinte. Si les évolutions des politiques publiques vers une meilleure prise en compte des droits de l'enfant ont entraîné de réels progrès dans de nombreux domaines de la Convention, le rapport daté du 15 décembre 2022 souligne les difficultés persistantes d'accès aux droits auxquelles sont confrontés de nombreux enfants et en premier

lieu les plus vulnérables : enfants précaires, enfants en situation de handicap, enfants migrants... Le rapport revient également sur les conséquences de la pandémie de Covid-19, qui a notamment contribué à renforcer les inégalités sociales et territoriales existantes, les discriminations et les violences envers les enfants.

Dans son rapport, le Défenseur des droits a, par ailleurs, attiré l'attention des membres du Comité sur l'état alarmant de la protection de l'enfance sur le territoire, les inégalités dans l'accès à l'éducation, la situation des enfants en bidonvilles, les atteintes aux droits des enfants à Mayotte ou encore la santé mentale des enfants.

Les observations finales du Comité rendues le 3 juin 2023 font écho aux préoccupations formulées par le Défenseur des droits. Parmi ses très nombreuses recommandations, le Comité identifie six thématiques à propos desquelles il enjoint à la France d'adopter des mesures urgentes :

- prendre des mesures adéquates pour protéger les enfants contre toutes les formes de violence ;
- veiller à ce que les décisions de justice en matière de protection de l'enfance soient appliquées de manière immédiate afin d'éviter les impacts irréversibles des maltraitements sur les enfants ;
- mettre un terme à la détention des enfants étrangers dans les zones d'attente et les centres de rétention administrative ;
- éliminer la pauvreté des enfants. Le Comité se dit à ce titre très préoccupé par les conditions de vie des enfants sur l'ensemble du territoire, et particulièrement dans les Outre-mer et à Mayotte ;
- adopter des mesures pour promouvoir et assurer l'inclusion des enfants handicapés dans tous les domaines de la vie et améliorer l'accessibilité des écoles inclusives.

La Défenseure des droits considère qu'il reste beaucoup à faire pour aboutir à une garantie effective de l'ensemble des droits fondamentaux consacrés par la Convention internationale des droits de l'enfant.

L'État doit prendre les mesures nécessaires et ériger l'intérêt supérieur de l'enfant en considération primordiale dans l'ensemble des politiques publiques, pour que les enfants soient véritablement considérés en qualité de sujet de droits et d'acteurs de la société.

Les droits de l'enfant et la justice climatique

L'association des ombudsmans et médiateurs de la francophonie (AOMF), dont le Défenseur des droits assure le secrétariat général, a fait la promotion de l'observation générale n° 26 (OG 26) auprès de ses membres. Cette observation générale vise à démontrer le lien entre la Convention internationale des droits de l'enfant, la défense de l'environnement et la lutte contre le changement climatique. Aujourd'hui, les connaissances scientifiques montrent que l'effet de l'activité humaine sur l'environnement est confirmé et a un impact sur les droits de l'enfant.

Les principaux droits affectés sont :

- le droit à l'égalité : certaines régions sont touchées plus durement par le changement climatique ;
- le droit à la vie, à la survie et au développement, ainsi que le droit à la santé : la santé des enfants est affectée, de nouvelles maladies apparaissent ;
- le droit d'être entendu : les enfants veulent faire entendre leur voix, et exprimer leur point de vue en agissant pour le climat ;
- le droit à l'information : les enfants ont besoin d'accès aux informations et documents nécessaires pour agir ;
- le droit d'être protégé contre les violences structurelles à l'égard des enfants : pauvreté, inégalités économiques et sociales, conflits armés, etc.

Le Comité de l'ONU demande aux États de réaliser de nombreuses actions de prévention, de réparation, d'amélioration de la qualité de l'air, d'offrir une eau salubre en quantité suffisante, de prévenir la pollution, et de réaliser des études d'impact au niveau des politiques et de leurs conséquences sur les droits de l'enfant.

Dans ce cadre, le Comité AOMF pour les droits de l'enfant a mis en place deux actions : organisation d'un webinaire à l'attention de ses membres où un membre du Comité ONU a présenté l'observation générale 26 (OG 26), et rédaction d'un projet de lettre-modèle pour que les membres puissent diffuser et faire connaître l'OG 26 auprès des gouvernements et partenaires nationaux.

Des inquiétudes constantes sur la prise en compte des situations de danger

Depuis de nombreuses années, le Défenseur des droits alerte sur l'état de la protection de l'enfance.

Dans un arrêt *Association Innocence en danger et association Enfance et Partage c. France* du 4 juin 2020, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a conclu à la violation de l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en raison de l'échec du système de protection de l'enfance à protéger une enfant de 8 ans, en 2009.

Dans la continuité du compte-rendu de la mission confiée par le Défenseur des droits à M. GREVOT en 2014, et si des évolutions ont été réalisées depuis les faits dramatiques concernant cette enfant, la Défenseure des droits constate aujourd'hui des défaillances qui l'ont conduite à adresser des observations (décision n° 2023-025) au Comité des ministres du Conseil de l'Europe en charge du suivi de l'exécution par la France de l'arrêt de la CEDH. Elle y a notamment dénoncé une application hétérogène et insatisfaisante du cadre légal, voire lacunaire, s'inquiétant en particulier :

- du défaut de coordination et de concertation des acteurs au niveau national et local ;
- des délais d'évaluation des situations de possible danger, d'une dégradation de leur qualité, d'une insuffisante pluridisciplinarité, d'un manque de formation des évaluateurs ;
- d'un recueil de la parole de l'enfant souvent inadapté ;
- des défaillances dans l'effectivité des mesures de protection de l'enfance et d'une insuffisance de contrôle des établissements de protection de l'enfance.

Les conditions d'audition des mineurs mis en cause dans des procédures pénales

Mobilisant ses compétences en matière de défense des droits de l'enfant et de contrôle de la déontologie des forces de sécurité, l'institution a été régulièrement saisie des conditions d'audition de mineurs, victimes ou mis en cause, dans un cadre pénal.

Dans sa décision n° 2023-242, elle a déploré que deux enfants de 8 ans aient été entendus par la brigade de protection des mineurs en qualité de témoins – sans la présence des parents et d'un avocat – et non dans le cadre d'une audition libre, plus protecteur de leurs droits, alors même qu'ils étaient nommément mis en cause et que les questions posées visaient à obtenir leurs aveux. Les conditions d'audition étaient en outre inadaptées : les enfants ont été entendus dans le bureau du brigadier de police pendant plus de deux heures, sans aucune pause et sans prise en compte du handicap de l'un des enfants.

La Défenseure des droits a demandé au ministère de la justice d'inviter les procureurs généraux et procureurs de la République à retenir le cadre de l'audition libre pour tous les mineurs mis en cause contre lesquels il existe des raisons plausibles de soupçonner qu'ils aient commis ou tenté de commettre une infraction, quand bien même ils seraient à terme considérés irresponsables pénalement. Elle a recommandé en outre au ministre de la justice de créer un statut de témoin mineur et au ministre de l'intérieur de rappeler la nécessité d'informer immédiatement les services du parquet mineurs de l'ouverture d'enquêtes impliquant des mineurs de moins de 10 ans.

3- POUR PROTÉGER LES DROITS DES PERSONNES ÉTRANGÈRES

Les deux avis sur le projet de loi « pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration »

Dans un premier avis au Sénat, la Défenseure des droits a souligné la menace que le projet de loi présenté par le Gouvernement faisait peser sur les droits fondamentaux des étrangers, notamment en ce qu'il comportait plusieurs dispositions instrumentalisant le droit au séjour.

Le risque d'atteinte aux droits fondamentaux était d'autant plus important que plusieurs dispositions du projet de loi concouraient par ailleurs à une réduction du droit au juge. Le projet de loi généralisait notamment la délocalisation des audiences pour les étrangers placés en rétention administrative ou en zone d'attente ainsi que le recours au juge unique en matière d'asile. En outre, en autorisant le recours à la contrainte sans contrôle préalable du juge pour procéder à la prise d'empreinte des personnes étrangères faisant l'objet d'une vérification de leur droit d'entrée ou de séjour sur le territoire, le projet de loi portait une atteinte disproportionnée à la liberté individuelle.

Après que le projet de loi a été substantiellement modifié par le Sénat, la Défenseure des droits a émis, sur cette seconde version du texte, un second avis à l'attention de l'Assemblée nationale. Elle a souligné que le texte, mêlant un objectif spécifique d'éloignement effectif des étrangers représentant une menace pour l'ordre public à un objectif plus général de meilleure efficacité de la politique d'éloignement, multipliait les atteintes aux droits fondamentaux. Tout en abaissant de façon drastique les garanties procédurales prévues en matière d'éloignement, il augmentait les possibilités de recours à la contrainte contre les étrangers, ceci quel que soit le degré de menace représentée ou de vulnérabilité.

Cette réduction des droits en matière d'éloignement s'avérait d'autant plus



préoccupante que le texte procédait par ailleurs à une fragilisation sans précédent du droit au séjour et de l'accès à la nationalité et rehaussait démesurément les exigences d'intégration, au risque d'accroître le nombre d'étrangers en situation irrégulière.

Dans son premier avis, la Défenseure des droits avait déploré un texte qui ne tenait pas suffisamment compte de certains publics vulnérables, à savoir les mineurs, les demandeurs d'asile ou encore les travailleurs sans-papiers. Dans son second avis, elle s'est alarmée d'un texte les ciblant particulièrement et tendant à renforcer leur précarité.

Largement irrigué par des thèses non démontrées et porteur d'une profonde défiance à l'égard des étrangers, le texte issu du Sénat contribuait à une remise en cause profonde des équilibres existants, au détriment de principes juridiques essentiels, en particulier les principes d'égalité et de dignité. Il menaçait ainsi les droits de l'ensemble de la population, notamment en ce qui concerne l'accès aux services de santé. Il risquait de favoriser les fractures sociales et certaines formes d'ostracisme, au détriment de la cohésion sociale et de l'intérêt général.

À la suite de la motion de rejet votée par l'Assemblée nationale, le texte issu de la commission mixte paritaire et adopté par

les deux Assemblées était finalement très proche de la version issue du Sénat. En janvier 2024, la Défenseure des droits a présenté des observations devant le Conseil constitutionnel saisi de la loi.

L'arrêt de la CJUE sur le contrôle aux frontières intérieures

Dans un arrêt du 21 septembre 2023, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a considéré qu'en cas de rétablissement de contrôles aux frontières intérieures dans l'espace de l'Union européenne, les États membres pouvaient opposer une décision de refus d'entrée fondée sur le code frontières Schengen aux ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, qui sont contrôlés à celles-ci.

Cependant, et comme l'institution l'a soutenu devant la Cour dans sa décision portant observations, celle-ci a jugé que les États devaient appliquer la directive européenne dite Retour à ces ressortissants en vue de leur éloignement, en particulier les garanties qui y sont inscrites. Cet arrêt a donc des conséquences importantes pour les droits des personnes contrôlées aux frontières intérieures de l'espace Schengen, en particulier en France, où les contrôles ont été rétablis depuis 2015.

Saisie de situations de ressortissants étrangers de pays tiers, y compris de mineurs non accompagnés, interpellés à la frontière franco-italienne, l'institution a mené à Menton une instruction accompagnée d'une vérification sur place. Ces réclamations font notamment état d'atteintes au droit d'asile, à la liberté, au recours effectif, de manquements à la déontologie de la sécurité et de contrôles d'identité discriminatoires. Concernant les mineurs non accompagnés, les saisines concernent en particulier des situations de personnes se déclarant mineures non accompagnées, interpellées, placées dans des locaux de mise à l'abri, évaluées en dehors du dispositif prévu par le législateur et qui se sont vu refouler en Italie.

Ce travail d'instruction a nourri les observations présentées par le Défenseur des droits devant le Conseil d'État, dont la décision est intervenue le 2 février 2024.

Dans le même sens que les observations du Défenseur des droits, le Conseil d'État a jugé que la disposition contestée du CESEDA devait être annulée en tant qu'elle ne limitait pas l'édiction de refus d'entrée aux frontières intérieures aux seules réadmissions (application des accords bilatéraux) et a précisé les conséquences de cette annulation en rappelant que les garanties de la directive Retour devaient s'appliquer aux personnes interpellées aux frontières intérieures qui sont considérées comme étant sur le territoire.

4- POUR FAVORISER L'ÉGAL ACCÈS AUX DROITS

L'année 2023 a conduit l'institution à porter de nouvelles recommandations en matière d'accès aux droits, tant sur des sujets de portée générale qu'à travers la résolution de situations individuelles.

L'amende forfaitaire délictuelle (AFD)

Depuis 2018, le Défenseur des droits est régulièrement saisi des difficultés rencontrées par les personnes verbalisées par l'amende forfaitaire délictuelle (AFD). Les réclamations évoquent :

- des erreurs récurrentes de qualification juridique des faits ;
- l'impossibilité de contester l'AFD en raison du montant trop élevé de la consignation ou de l'utilisation obligatoire du formulaire ;
- l'impossibilité de contester uniquement le montant de la majoration ;
- la non-réception de l'AFD pour délit d'installation illicite sur le terrain d'autrui désormais envoyée en lettre simple ;
- des problèmes de réception des transmissions dématérialisées des procédures d'AFD du parquet de Rennes vers les parquets locaux.

Ces difficultés compromettent le respect des droits des usagers de contester l'amende.

Dans la décision-cadre n° 2023-030 du 30 mai 2023, la Défenseure des droits a recommandé, à titre principal, de mettre fin à la procédure d'AFD et de revenir à une procédure judiciaire classique pour tous les délits afin de respecter les droits et l'égalité entre les usagers. À titre subsidiaire, elle a proposé différentes améliorations de la procédure afin de mieux respecter les droits des usagers, parmi lesquelles l'allègement des conditions de recevabilité de la contestation de l'AFD, notamment en supprimant la consignation, et la clarification du cadre d'emploi de l'AFD auprès des agents sur le terrain.

Une question à...

LINDA TOURI

Juriste au pôle Justice et libertés

Comment est née la décision-cadre recommandant de mettre fin à la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle ?

Cette décision-cadre est le résultat d'un long travail d'examen des réclamations. En 2018, nous avons commencé à recevoir des réclamations de personnes qui, pour des faits de conduites sans permis par exemple, souhaitent contester l'amende reçue mais n'avaient pas les moyens de verser la consignation obligatoire pour que la contestation soit recevable. L'utilisation des amendes forfaitaires délictuelles (AFD) s'est ensuite étendue à d'autres délits, jusqu'à atteindre une centaine de délits au début de l'année 2023.

En amont, nous avons commencé des travaux préparatoires pour déceler tous les dysfonctionnements constatés dans nos réclamations. Puis nous avons pu observer les difficultés de la mise en œuvre de l'AFD qui compromet le respect des droits des usagers, comme le droit de contester l'amende. Nous avons rencontré des interlocuteurs à la Direction générale de la gendarmerie nationale, à l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions, au parquet de Rennes... La préparation de la décision-cadre a été réalisée avec ma collègue Arianne Ajavon, juriste au sein du même pôle. Tout au long du projet, nous avons cherché à comprendre au mieux comment fonctionnait la procédure, afin de faire les recommandations les plus fines et les plus adaptées possibles. Nous les avons pensées comme un outil « clé en main » pour améliorer la procédure, pour un meilleur respect du droit des usagers. Depuis sa publication, nous attendons une réponse des ministères de la justice et de l'intérieur à ces recommandations.

L'avis de la Défenseure des droits sur le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027

Dans son avis 23-04 du 9 juin 2023 relatif au projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027, la Défenseure des droits relève que plusieurs dispositions du texte sont susceptibles d'affecter la qualité de la justice. Le texte ne résout pas, tout d'abord, le problème de la surpopulation carcérale et il introduit de nouvelles mesures comme les perquisitions de nuit et l'activation à distance des appareils connectés qui doivent être entourées de garanties effectives. Sur les dispositions relatives au droit civil et aux professions, la Défenseure des droits alerte sur le transfert des compétences du juge des libertés et de la détention (JLD) à un magistrat non spécialisé en raison d'une surcharge des affaires. Elle alerte également sur la déjudiciarisation de la procédure de saisie des rémunérations qui prive l'utilisateur d'une phase de conciliation à l'amiable devant le juge. Sur les dispositions relatives aux personnels de justice, la Défenseure des droits appelle à ce qu'une attention particulière soit portée au recrutement et à la formation des contractuels, et cela, malgré l'urgence de répondre à la pénurie de magistrats et de personnels de justice. Sur les dispositions relatives à la simplification et à la modernisation de la procédure pénale, la Défenseure des droits considère que l'assouplissement du recours aux moyens de télécommunication audiovisuelle pour les interprètes nuit à la compréhension de ses droits par la personne placée en garde à vue. De plus, l'assouplissement de l'examen médical de la prolongation de garde à vue ne suffit pas à garantir les droits des personnes placées en garde à vue. Enfin, tout en estimant utile l'unification des délais de renvoi en comparution immédiate, la Défenseure des droits s'inquiète de l'allongement des délais de détention provisoire et de l'augmentation de la population carcérale.

La Défenseure des droits salue néanmoins quelques avancées du projet de loi

comme l'amélioration de l'indemnisation des victimes, la limitation du placement en détention provisoire en favorisant le recours à l'assignation à résidence sous surveillance électronique et le port de caméras individuelles par les personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire.

Cinq points d'alerte sur les droits des résidents accueillis en Ehpad

Dans un rapport de suivi du 16 janvier 2023, la Défenseure des droits a mis en avant cinq points d'alerte sur la situation des résidents accueillis en Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad). En effet, depuis mai 2021, des réclamations confirmaient le caractère systémique du problème de maltraitance envers les résidents au sein des Ehpad et la réponse des pouvoirs publics n'était pas à la hauteur des atteintes aux droits dénoncées. La Défenseure des droits a considéré qu'il y avait urgence à instaurer un *ratio* minimal d'encadrement (8 sur 10) afin de respecter le droit à un accompagnement individualisé et adapté. Saisie des situations d'isolement arbitraire des résidents dans leur chambre sur décision unilatérale de l'établissement et des situations de restriction de visite, la Défenseure des droits a alerté également sur les violations de la liberté d'aller et venir. Elle s'est prononcée en faveur de la mise en place d'un dispositif de « vigilance médico-sociale » pour renforcer l'identification, le signalement et l'analyse des situations de maltraitance. Elle a plaidé en faveur d'une clarification et d'un renforcement de la politique nationale des contrôles et pour un dispositif effectif de médiation pour prévenir les conflits.

Focus

FRANCE SERVICES, UN INTERLOCUTEUR ESSENTIEL DANS TOUS LES DÉPARTEMENTS

L'accès aux droits est parfois mis à mal par l'absence, l'éloignement géographique ou les défaillances du service public, mais aussi par la dématérialisation qui met à l'écart dix millions de personnes. La présence des services publics, qu'elle soit physique ou téléphonique, avec une information et une possibilité de prise en charge complète du dossier, est indispensable.

Dans le paysage de l'accès aux droits et aux services publics, le programme France Services occupe aujourd'hui une place importante. La Défenseure des droits avait salué le lancement de ce programme, visant à répondre en partie aux recommandations publiées dans le premier rapport consacré à la dématérialisation des services publics en 2019. Mais elle avait aussi rappelé que l'accueil offert aux usagers dans ces structures ne saurait être la réponse unique aux difficultés que chacun peut rencontrer avec les organismes chargés de mission de service public.

La qualité de la réponse apportée en deuxième niveau par les organismes partenaires (comme les caisses de sécurité sociale ou le ministère de l'intérieur), lorsqu'ils sont sollicités par les conseillers France Services, est essentielle d'autant plus que les recommandations de l'institution étaient d'assurer la présence de ces services publics au sein des espaces France Services, ce qui est rarement le cas.

Sur le terrain, les équipes et les délégués du Défenseur des droits sont très engagés aux côtés du réseau France Services. Une centaine de permanences de délégués sont ainsi installées dans ces espaces (dont par exemple 8 des 14 nouvelles permanences ouvertes en Occitanie et 3 nouveaux lieux d'accueil dans le Pas-de-Calais, et d'autres dans la Somme, dans l'Aisne, etc.). Ailleurs, des rencontres régulières d'information sont organisées.

Dans les Bouches-du-Rhône, le pôle régional, accompagné de plusieurs délégués, a ainsi rencontré les agents de l'ensemble des

Maisons France Services des Bouches-du-Rhône et a expliqué les missions du Défenseur des droits. En Meurthe-et-Moselle, des délégués ont été désignés en 2023 comme « référents » pour assurer le suivi des relations avec les équipes de France Services dans chaque partie du département, afin de faire connaître le Défenseur des droits aux conseillers France Services, qui pourront ainsi faire appel à l'institution lorsque leurs usagers en ont besoin, mais aussi pour aller directement à la rencontre du public dans le cadre des événements organisés avec les équipes de France Services. En Vendée, les délégués participent activement à la formation continue des équipes de France Services.

Grâce aux échanges au niveau national entre le Défenseur des droits et l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) qui porte ce programme, ainsi qu'aux liens avec les nouveaux sous-préfets aux services publics, ces relations ont vocation à s'approfondir dans les années qui viennent afin que, chacune dans son rôle et dans le respect de l'indépendance du Défenseur des droits, toutes les institutions puissent œuvrer pour un meilleur accès aux services publics sur l'ensemble du territoire.

Focus

LA PARTICIPATION DU DÉFENSEUR DES DROITS AUX DISPOSITIFS VISANT À LUTTER CONTRE LE NON-RECOURS

Le Défenseur des droits œuvre à la lutte contre le non-recours, notamment en portant à la connaissance des pouvoirs publics ce que ses saisines donnent à voir des difficultés des usagers à être rétablis dans leurs droits et des obstacles qu'ils rencontrent et les y font renoncer. L'institution apporte son expertise au Comité de coordination pour l'accès aux droits, mis en place en janvier 2023 par le ministère des solidarités, afin de s'assurer que les politiques sociales touchent tous les publics concernés. Il participe également au Comité d'évaluation de l'expérimentation « Territoires zéro non-recours » qui vise à

lutter contre le non-recours aux droits sociaux et à détecter les situations de personnes éligibles à des prestations sociales, mais qui ne les demandent pas. La Défenseure des droits a, par ailleurs, été auditionnée dans le cadre de l'étude annuelle 2023 du Conseil d'État sur « *L'usager, du premier au dernier kilomètre de l'action publique* », qui porte spécifiquement sur la capacité de l'action publique à atteindre ses destinataires.

Le versement de capital décès

Le Défenseur des droits a pris position dans une affaire de contestation du refus de versement du capital décès par la caisse primaire d'assurance maladie (Cpam). La conjointe du réclamant était décédée en décembre 2019. La Cpam avait invoqué que la défunte était en congé pathologique au moment de son décès et relevait à ce titre de l'Assurance maladie.

Elle avait exercé diverses activités, dont une en tant que travailleuse indépendante, et était également indemnisée par Pôle emploi depuis 2017. La Cpam a estimé que son statut d'indépendante conduisait à l'exclusion du régime général, justifiant ainsi le refus de versement du capital décès.

Le réclamant a d'abord saisi la commission de recours amiable (CRA) de la Cpam en mars 2020, mais n'a obtenu aucune réponse dans le délai imparti. Il a ensuite porté l'affaire devant le tribunal judiciaire en mai 2020.

Au terme d'une instruction contradictoire, le Défenseur des droits a présenté ses observations devant le tribunal judiciaire. Il a souligné que, conformément aux dispositions légales, l'intéressée, en tant que chômeuse indemnisée trois mois avant son décès, aurait dû être éligible au maintien de ses droits au capital décès du régime général de la sécurité sociale. Le tribunal judiciaire, dans son jugement en date du 16 juin 2023, a considéré que c'était à tort que la Cpam avait refusé d'accéder à la demande du réclamant tendant à ce que lui soit versé, en sa qualité d'ayant droit, le capital décès au titre du régime général. Il a jugé que l'activité de travailleur

indépendant de la conjointe du réclamant ne lui ayant procuré aucune rémunération, elle bénéficiait en conséquence du maintien de ses droits au capital décès du régime général jusqu'à la date de son décès, sur le fondement des articles L. 311-5 et L. 161-8 du code de la sécurité sociale. Ce faisant, le tribunal s'est prononcé dans le sens de l'argumentaire du Défenseur des droits présenté dans la décision n° 2023-021 du 15 mars 2023.

Le capital décès d'un brigadier épousé à titre posthume

Un brigadier-chef dans les compagnies républicaines de sécurité, atteint de la maladie de Charcot, a été assisté et accompagné par son ex-femme et son fils durant huit années à l'issue desquelles il est décédé. Les anciens époux avaient engagé toutes les démarches auprès de la mairie pour se remarier, mais l'état de santé de cet homme ne permettait pas de procéder à la cérémonie.

À la suite de son décès intervenu en 2015, son ex-épouse souhaitait respecter le vœu qu'ils avaient formulé et a présenté une demande de mariage à titre posthume, qui lui a été accordée par décret en 2019, puis enregistrée en 2020. Lorsqu'elle a demandé à bénéficier du capital-décès souscrit par son défunt mari, la réclamante a reçu un refus de la part de l'administration, au motif que la prescription quadriennale s'appliquait au versement de ce capital à compter du jour du décès.

Le délégué du Défenseur des droits saisi par la réclamante a fait valoir que, si elle n'avait pas pu accomplir d'actes qui auraient pu interrompre la prescription, c'est parce qu'elle avait été empêchée d'exécuter sa propre obligation en raison de circonstances exceptionnelles étrangères à sa volonté.

En réponse, la direction régionale des finances publiques qui avait été sollicitée a considéré que le point de départ du délai de prescription se situait au premier jour de l'année qui suivait l'acte juridique donnant naissance à la créance, en l'espèce le décret de mariage à titre posthume, en 2019. C'est ce qui a permis de donner, en définitive, satisfaction à la demande de l'intéressée et de lui verser le capital souscrit.

La complémentaire santé solidaire

Le Défenseur des droits a été saisi par une jeune femme sur les difficultés qu'elle a rencontrées en tant que bénéficiaire de la complémentaire santé solidaire sans participation financière (CSS) lors d'un rendez-vous chez une gynécologue conventionnée secteur 2. Elle a indiqué qu'à l'issue de la consultation, la professionnelle de santé lui avait précisé ne pas prendre en charge les patients bénéficiaires de la CSS et l'avait invitée à s'acquitter du montant de la consultation au tarif conventionné du secteur 2, soit la somme de 110 €. Elle a précisé que le paiement avait dû s'effectuer en espèces.

Dans une décision du 8 septembre 2023, la Défenseure des droits a conclu à l'existence d'une discrimination en raison d'une particulière vulnérabilité résultant de la situation économique de la réclamante. Elle a recommandé au conseil départemental de l'Ordre des médecins de mettre en œuvre une procédure disciplinaire à l'égard du médecin et de porter la décision à la connaissance de la profession afin de prévenir toute entrave à l'accès aux soins des patients bénéficiaires de la CSS.

La Défenseure des droits a préconisé enfin à la caisse primaire d'assurance maladie (Cpam) de suivre l'activité du médecin et lui a demandé de rendre compte de l'évolution de la proportion de patients bénéficiaires de la CSS avec et sans participation financière et de l'aide médicale de l'État (AME) reçus par ce médecin pour les six mois suivant la date de notification de la décision.

Les refus de soins opposés aux bénéficiaires de la complémentaire santé solidaire (CSS) et de l'aide médicale de l'État (AME)

Le refus discriminatoire de soins survient lorsque des professionnels de la santé refusent de recevoir ou traitent moins bien un patient en raison de critères prohibés par la loi tels que l'état de santé, l'origine, l'âge, l'orientation sexuelle, le handicap, etc., ou parce qu'il bénéficie de prestations telles que la complémentaire santé solidaire (CSS) ou l'aide médicale d'État (AME). En mai 2023, une étude réalisée par l'Institut des politiques publiques, avec le soutien du Défenseur des droits et du ministère de la santé et de la prévention, a tenté de quantifier le niveau de refus de soins discriminatoires à partir d'un *testing* téléphonique de très grande ampleur (34 000 appels) auprès des cabinets de trois spécialités médicales (médecine générale, ophtalmologie et pédiatrie).

Cette étude cherche à mesurer si les taux et les délais d'obtention de rendez-vous varient en fonction du profil des patients selon qu'ils soient bénéficiaires de la CSS, de l'AME ou dits « patients de référence », mais également en fonction du sexe.

L'étude révèle plusieurs points préoccupants. Si les bénéficiaires de la CSS obtiennent un rendez-vous dans des proportions comparables à celles des patients de référence, ils sont néanmoins confrontés à des refus discriminatoires explicites dans 1 à 1,5 % des cas. Dans les trois spécialités médicales considérées, une discrimination est constatée à l'encontre des bénéficiaires de l'AME, avec une probabilité d'obtenir un rendez-vous nettement inférieure aux patients de référence et ce, quels que soient le genre et le secteur d'exercice des praticiens.

L'étude souligne également que les patients qui estiment être victimes de discrimination peuvent signaler leur cas à l'Assurance maladie ou à l'ordre du professionnel depuis janvier 2021, mais peu le font, probablement en raison d'une méconnaissance de cette procédure. Ces résultats mettent en lumière des discriminations persistantes dans l'accès aux soins, soulignant la nécessité de sensibiliser

davantage sur les droits des patients et de prendre des mesures pour contrer ces pratiques discriminatoires.

Le fonds d'aide au relogement d'urgence pour sinistre climatique

La maison d'une réclamante a été sinistrée à la suite des fortes inondations des 14 et 15 octobre 2018 et l'intéressée, âgée à l'époque de 90 ans, a été évacuée en pleine nuit. La société chargée du relogement temporaire d'urgence des ménages sinistrés n'a toutefois pu lui proposer de solution en raison d'une offre de logements disponibles bien inférieure à la demande.

C'est pourquoi la réclamante a effectué une demande de financement au titre du fonds d'aide au relogement d'urgence (Faru) afin que soit pris en charge le coût de son hébergement dans un Ehpad pour une durée de six mois.

La direction départementale de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations du département concerné lui a donné une réponse favorable, indiquant avoir obtenu l'accord de l'État. La préfecture a pourtant ultérieurement refusé la prise en charge de l'hébergement que la réclamante avait effectué en Ehpad, considérant dans un premier temps qu'un tel relogement était exclu du dispositif Faru, puis dans un second temps, que le relogement de l'intéressée ne pouvait être pris en charge car son séjour avait vocation à être permanent.

Constatant, d'une part, que la demande de la réclamante portait sur une prise en charge de son logement en Ehpad pour une durée limitée à six mois telle que prévue par l'article L. 2335-15 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et, d'autre part, que l'accord de prise en charge qui lui avait été donné était sans ambiguïté, le Défenseur des droits a recommandé au préfet de répondre favorablement à la demande de la réclamante, en la faisant bénéficier de la prise en charge, au titre du dispositif Faru, des frais occasionnés par son hébergement en Ehpad sur la période de six mois concernée (décision n° 2022-039). Le préfet a finalement fait droit à cette demande.



La surveillance nocturne renforcée des détenus particulièrement signalés

Le Défenseur des droits a été saisi par une personne incarcérée en établissement pénitentiaire qui contestait les modalités de la surveillance nocturne à laquelle elle était soumise depuis 2013, en raison de son inscription au registre des détenus particulièrement signalés (DPS). Il a saisi la direction de l'administration pénitentiaire, qui a confirmé l'existence d'une surveillance nocturne renforcée, se traduisant par des rondes de nuit supplémentaires avec contrôle à l'œil et allumage de la cellule. Elle a indiqué qu'une nouvelle note de la direction avait été adoptée en 2018 afin d'harmoniser les conditions d'organisation de ces rondes.

Dans une décision n° 2022-036 du 9 février 2023, la Défenseure des droits a constaté que le placement du réclamant sous surveillance nocturne renforcée au seul motif de son inscription au registre DPS, sans décision formalisée, ni notification, constituait une atteinte injustifiée à ses droits. Elle a également constaté que la note de 2018 ne contenait aucune précision sur le nombre maximum ou la fréquence des rondes applicables aux personnes placées sous surveillance nocturne renforcée, et que l'application systématique de ce régime aux personnes inscrites sur le registre DPS n'était pas assortie de garanties

suffisantes. Dans cette décision, la Défenseure des droits a notamment recommandé de réformer le cadre judiciaire applicable, afin que les mesures de surveillance nocturne renforcée soient prononcées dans le strict respect des droits des personnes concernées.

Focus

POUR FAIRE ÉVOLUER LES PRATIQUES, DES DROITS À FAIRE CONNAÎTRE DE TOUS

Lors d'une conférence organisée à La Rochefoucauld par le conseil départemental de la Charente sur la liberté d'aller et venir, la vie affective et la sexualité des personnes accueillies en établissement médico-social (personnes âgées et personnes en situation de handicap), le pôle régional de la Nouvelle-Aquitaine a rappelé la nécessité de garantir l'effectivité des droits et libertés des personnes accueillies en établissement, notamment en ce qui concerne les arbitrages entre libertés et sécurité, souvent au centre des litiges rencontrés en la matière. Dans le même sens, le pôle régional de Bourgogne-Franche-Comté est intervenu dans le cadre d'une journée pluridisciplinaire organisée à l'Institut régional du travail social (IRTS), sur le thème de l'autonomie « concept-clé de l'accompagnement ou notion suspecte ? ».

5- POUR PROMOUVOIR LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS

L'année 2023 a été riche en sujets sur lesquels l'institution s'est mobilisée pour promouvoir la lutte contre les discriminations.

Des avancées nécessaires pour l'action de groupe

L'action de groupe, telle que définie par le Conseil d'État dans son avis 406517, est une action en justice, exercée par une association ou une entité assimilée pour le compte d'un ensemble de victimes de dommages de même nature causés par un même auteur en raison d'un manquement de ce dernier à ses obligations légales ou contractuelles.

La procédure, créée en 2016 en matière de discrimination dans le sillage des recommandations de l'institution, présente en France de telles complexités qu'elle n'a permis qu'un faible nombre de recours et aucune condamnation à ce jour. Dans son [avis 23-03](#) du 23 février 2023 relatif à la proposition de loi sur le régime juridique des actions de groupe, la Défenseure des droits a mis en avant les avancées et les points d'évolution possibles de cette proposition.

La Défenseure des droits a salué l'unification du régime juridique des actions de groupe, permettant ainsi au droit de gagner en lisibilité et en accessibilité. L'élargissement de la qualité pour agir aux associations répond aussi aux recommandations du Défenseur des droits. Elle a également relevé l'accélération de la procédure avec la suppression de l'étape de mise en demeure préalable, ainsi que la réparation intégrale du préjudice, éliminant la limitation temporelle. De plus, la Défenseure des droits s'est satisfaite du renforcement du rôle du ministère public dans la procédure.

Toutefois, la Défenseure des droits a relevé que certaines dispositions de la proposition de loi devaient être améliorées. Elle a par exemple regretté que les associations et les syndicats ne soient pas autorisés à faire connaître par voie de publicité l'action de groupe dès le déclenchement de la procédure.

Elle a également regretté la formulation restrictive de l'article portant sur la sanction civile et le fait que la proposition de loi ne prenne pas en compte la totalité des frais réellement engagés par la partie gagnante.

L'avis de la Défenseure des droits sur la proposition de loi « visant à lutter contre les discriminations par la pratique de tests individuels et statistiques »

La Défenseure des droits a été auditionnée à l'Assemblée nationale sur la proposition de loi visant à lutter contre les discriminations par la pratique de tests individuels et statistiques et a publié un avis sur ce texte ([avis 23-06](#) du 13 novembre 2023). Elle a salué cette proposition de loi dont les objectifs étaient louables, mais a fait part de ses fortes réserves sur une partie du texte. En effet, la proposition de loi prévoit le développement de tests statistiques pour mesurer les discriminations dans les entreprises, exigeant des accords ou des plans d'actions. En cas de non-conformité, elle a prévu la publication des résultats et des amendes. Cette approche, soutenue par l'institution, est positive pour corriger les discriminations structurelles. Cependant, pour assurer son efficacité, il est essentiel d'établir une procédure de suivi transparente garantissant des mesures correctives significatives. La Défenseure des droits a également recommandé la création d'un Observatoire national des discriminations, non envisagée dans la proposition.

En revanche, la Défenseure des droits a souligné son opposition à la possibilité pour une administration de l'État, la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (Dilcrah), de réaliser des *testings* individuels à visée contentieuse. Outre la complication engendrée pour le parcours des victimes de discrimination en rendant floue la démarche leur permettant de rétablir leurs droits, elle a souligné la nécessaire indépendance de l'institution en charge de traiter des situations individuelles et des *testings* individuels, *a fortiori* pour les situations impliquant des employeurs publics ou des services publics. La Défenseure des droits a considéré qu'organiser de tels *testings* et informer les victimes devraient rester de



sa compétence, assurant ainsi une lisibilité institutionnelle et évitant une concurrence avec une structure placée sous l'autorité du Gouvernement. Elle a rappelé que le Défenseur des droits était l'autorité compétente pour traiter les réclamations en matière de discrimination, avec un renforcement de sa visibilité notamment par la plateforme antidiscriminations.fr et le numéro dédié aux victimes (3928).

Focus

LA PLATEFORME ANTIDISCRIMINATIONS.FR POUR TOUCHER UN PUBLIC PLUS LARGE

La plateforme [Antidiscriminations.fr](https://antidiscriminations.fr) a pour objectif d'accompagner les personnes victimes de discrimination. Elle propose un numéro d'appel, le 3928, auquel répond une équipe d'écouter-juristes dédiée, un site web intégrant un « tchat » et un annuaire recensant plus de 1 200 acteurs impliqués sur le territoire. La mobilisation de relais locaux suffisamment structurés et en lien avec les personnes concernées est en effet indispensable. Le réseau territorial du Défenseur des Droits a ainsi été progressivement renforcé avec l'arrivée de chargés de mission sur les discriminations et avec la formation de délégués référents. Pour toucher les personnes éloignées des droits,

ces délégués tiennent des permanences d'accueil qui se déroulent dans les quartiers de la politique de la ville, dans des maisons de la justice et du droit et au sein d'associations et de missions locales.

Les associations et organisations syndicales de salariés jouent également un rôle central d'intermédiation entre les personnes qu'elles accompagnent et l'institution. Tout au long de l'année, l'institution a organisé des rencontres et webinaires qui ont bénéficié à de nombreuses structures partenaires sur l'ensemble du territoire, afin de mettre à leur disposition les éléments nécessaires pour pouvoir construire des recours et utiliser les ressources de l'institution dans leurs actions. Une lettre d'information *Antidiscr* a également été lancée en septembre 2023, afin de centraliser et de diffuser les différents travaux et outils de l'institution utiles aux acteurs de la lutte contre les discriminations.

Cependant, si cette mise en réseau montre à quel point l'engagement de l'ensemble des acteurs est important pour lutter efficacement contre les discriminations, les acteurs de la société civile restent confrontés à différentes limites (moyens pour mener à bien leurs actions, sentiment d'impuissance face à certaines situations systémiques, crainte de représailles, risques d'entraves à la liberté d'association).

La nécessité de lutter contre les contrôles d'identité discriminatoires

Le 11 octobre 2023, le Conseil d'État a rendu une décision dans le cadre de l'action de groupe portant sur les contrôles d'identité discriminatoires. La Défenseure des droits avait déposé des observations à la demande du Conseil d'État. Elle y a présenté ses constats, son analyse juridique, ainsi que les mesures susceptibles de mettre fin à ces comportements (décision n° 2021-195).

Bien que le Conseil d'État ait rejeté le recours, il reconnaît l'existence de pratiques de contrôles d'identité discriminatoires qui ne peuvent être considérées comme des cas isolés, ainsi que leur impact dommageable sur les personnes qui y sont exposées.

Des décisions prises à l'occasion du traitement de réclamations individuelles ont permis de réitérer certaines recommandations. L'une d'elles porte sur un contrôle d'identité préventif discriminatoire visant une personne circulant dans une gare. Cette décision recommande notamment que soit systématiquement établi un écrit motivé sur les circonstances particulières exigées par la loi et la jurisprudence, en amont de toute opération de contrôle d'identité administratif, et précisant l'autorité responsable de l'opération, ainsi que les instructions données aux agents chargés de sa mise en œuvre. Elle recommande également que cet écrit soit remis aux agents afin qu'ils soient en mesure d'expliquer aux personnes contrôlées le cadre dans lequel ils agissent et qu'il soit joint aux éventuelles procédures consécutives aux contrôles réalisés (décision n° 2023-056).

En mai 2022, la Défenseure des droits a saisi la Cour des comptes pour évaluer le nombre de contrôles d'identité et leur efficacité. La Cour a produit un rapport intitulé « Les contrôles d'identité : une pratique généralisée aux finalités à préciser », qui révèle que le nombre de contrôles réalisés en 2021 en France est évalué à près de 47 millions, dont 15 millions de contrôles routiers.

À l'instar des travaux menés par le Défenseur des droits, le rapport de la Cour des comptes révèle un cadre légal complexe et imprécis,

une pratique non ou mal mesurée, des objectifs et des conditions de réalisation peu définis, un manque d'encadrement par la hiérarchie de proximité, une absence d'appréciation globale par les inspections générales, un contrôle très imparfait par le parquet, et enfin, une formation initiale et continue des agents insuffisante.

En 2017 déjà, l'enquête « Accès aux droits » du Défenseur des droits relevait que « *Par rapport à l'ensemble de la population et toutes choses égales par ailleurs, les jeunes hommes qui sont perçus comme arabes/maghrébins ou noirs ont une probabilité 20 fois plus élevée d'être contrôlés que les autres* ».

Face à une telle ampleur, le Gouvernement doit impérativement mettre en place une politique publique qui apporte les garanties nécessaires pour encadrer la pratique massive des contrôles d'identité, en particulier au regard de la surreprésentation d'une partie de la population dans ces contrôles. La Défenseure des droits a rappelé l'urgence de la situation dans un contexte où les relations entre la police et la population sont mises à mal, alors même qu'elles constituent un facteur essentiel de cohésion sociale.



Une question à...

CÉLINE ROUX

**Adjointe en charge de la déontologie
dans le domaine de la sécurité**

Vous succédez à Pauline Caby. D'après vous, quelles ont été les avancées de l'année 2023 en matière de contrôles d'identité ?

L'année 2023 aura été marquée par l'objectivation, par des institutions extérieures, de constats établis de longue date par le Défenseur des droits sur l'un de ses sujets de préoccupation majeurs : les contrôles d'identité.

En mai 2022, la Défenseure des droits, faisant application des pouvoirs qui lui sont conférés par la loi organique, a saisi le Premier président de la Cour des comptes afin qu'il soit procédé à une analyse qualitative et quantitative des contrôles d'identité réalisés par les forces de sécurité intérieure en 2020 et 2021.

Les conclusions du rapport de la Cour, publié en décembre 2023, confortent celles des travaux menés par le Défenseur des droits. D'abord, la Cour estime à 47 millions le nombre de contrôles réalisés en 2021, soit en moyenne neuf contrôles par patrouille et par jour.

Ensuite, elle relève de multiples carences dans l'encadrement de ces contrôles, dues à la fois à la complexité des textes qui les régissent, à leur absence de traçabilité et au contrôle défaillant de la hiérarchie de ceux qui les pratiquent, des corps d'inspection et de l'autorité judiciaire.

Par ailleurs, par une décision du 11 octobre 2023 rendue dans le cadre d'une action de groupe sur laquelle le Défenseur des droits a présenté des observations, le Conseil d'État a constaté l'existence de contrôles d'identité discriminatoires ne pouvant se réduire à des cas isolés.

Ces différents éléments permettent donc de conclure à l'existence d'une pratique de contrôles d'identité massive et susceptible d'être assez largement discriminatoire.

En 2024, le Défenseur des droits maintiendra un niveau d'engagement et de vigilance élevé sur ce sujet, appelant à une réforme urgente des textes et des pratiques, indispensable à la garantie des droits et à la restauration d'une confiance mutuelle entre les forces de sécurité et la population.

Des recommandations sur l'intelligence artificielle

Depuis quelques années, le Défenseur des droits poursuit ses travaux sur les biais discriminatoires des algorithmes et les risques que présentent les systèmes biométriques. Ainsi, l'institution a suivi l'évolution des débats autour du projet de Règlement européen sur l'intelligence artificielle (IA) depuis sa présentation par la Commission européenne en 2021 et rappelé la place centrale que doit y occuper le principe de non-discrimination.

En 2023, la Défenseure des droits a adressé plusieurs recommandations aux co-législateurs européens, d'un côté avec ses homologues européens regroupés au sein du réseau Equinet, et de l'autre avec la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) et le réseau européen des institutions nationales de protection des droits de l'Homme (ENNRHI). Ces recommandations visaient notamment à faciliter le recours pour les personnes victimes de discrimination ou d'autres atteintes aux droits fondamentaux liées à un système d'IA, *via* en particulier les organismes nationaux de promotion de l'égalité tels que le Défenseur des droits. Elles appelaient également à assurer une classification objective des systèmes d'IA considérés comme « à haut risque », à veiller à la cohérence du nouveau cadre de gouvernance de l'IA et à l'efficacité des évaluations de l'impact des systèmes d'IA sur les droits fondamentaux, et, notamment, à interdire la reconnaissance biométrique à distance dans l'espace public ainsi que la police prédictive. Ce futur Règlement représente de forts enjeux non seulement parce qu'il sera d'application directe en France mais aussi parce qu'il vise à encadrer de manière horizontale et transversale les différentes applications de l'intelligence artificielle qui touchent désormais presque tous les domaines de la vie quotidienne.

Maladies chroniques et travail : une surexposition aux discriminations

Le fait d'avoir une maladie chronique durable ou un handicap aggrave le risque d'être exposé à une discrimination dans l'emploi. Alors que les pathologies chroniques sont en plein essor, la Défenseure des droits et l'Organisation Internationale du Travail (OIT) ont souhaité

consacrer la 16^e édition de leur baromètre au critère de l'état de santé au travail, et plus précisément aux discriminations concernant les personnes atteintes de maladie chronique, rendue publique le 14 décembre.

Près d'une personne sur six atteintes de maladie chronique déclare avoir été victime de discrimination dans l'emploi. Parmi elles, les personnes ayant une maladie chronique visible sont trois fois plus exposées à ce risque. Ces situations aboutissent parfois à des licenciements : un tiers des personnes atteintes de cancer perdent leur emploi dans les deux ans suivant la déclaration de leur maladie.

La maladie chronique se traduit trop souvent par une mise en retrait ou une exclusion du marché du travail et par des parcours marqués par des aménagements, des réorientations et/ou des ruptures professionnelles. Les personnes avec des troubles de santé ou en situation de handicap parviennent plus difficilement à trouver un emploi et à s'y maintenir durablement.

Les personnes atteintes d'une maladie chronique bénéficient pourtant de la protection juridique offerte aux personnes en situation de handicap contre toutes formes de discrimination. L'employeur se doit notamment de respecter les préconisations du médecin du travail. Pourtant, un tiers des employeurs n'a pas suivi, ou que partiellement, les préconisations, avec principalement des refus d'aménagement de poste, manquant ainsi à leur obligation de sécurité.

La méconnaissance par les salariés des mesures de prévention de la santé et de réduction des risques au travail reste une tendance forte. Elle témoigne d'un accès encore très insuffisant et parfois redouté aux services de prévention et de santé au travail. En effet, près de la moitié (47 %) des personnes actives malades ont déclaré hésiter à livrer des informations à leur médecin du travail.

La diffusion de cette étude est aussi l'occasion pour l'institution de rappeler ses recommandations aux employeurs et aux acteurs de la santé au travail pour respecter le droit de la non-discrimination.



Une question à...

GEORGE PAU-LANGEVIN

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

Quelles solutions doivent être mises en place pour lutter contre les discriminations envers les malades chroniques dans l'emploi ?

Les pouvoirs publics et l'ensemble des organisations sont confrontés à un défi majeur de santé au travail : celui de la prise en considération des maladies chroniques, en forte augmentation, et de la prévention des discriminations liées à l'état de santé ou au handicap qui peuvent y être associées. Les constats formulés et les initiatives présentées dans l'enquête plaident en faveur d'un engagement de l'ensemble des acteurs concernés. Face à la persistance des discriminations que révèle cette étude, le principe de non-discrimination dans l'accès à l'emploi pour les personnes atteintes de pathologies chroniques doit être consolidé. Par ailleurs, respecter l'obligation d'aménagement raisonnable par les employeurs est déterminant pour garantir l'égalité de traitement dans l'emploi.

Dans le milieu professionnel, l'inclusion des personnes malades ou en situation de handicap suppose de privilégier une gestion collective et concrète des difficultés, respectueuse du choix personnel du salarié de révéler ou non sa maladie. Elle implique de prendre en compte les situations de travail afin de mettre en œuvre et d'ancrer des bonnes pratiques et des procédures adaptées. La bonne organisation des équipes et la répartition équitable des charges de travail sur les collègues lorsqu'une personne est arrêtée sont également centrales.

Les enjeux soulevés par cette enquête rejoignent d'autres problématiques traitées quotidiennement par l'institution, comme celle de l'avancée en âge. Il est important de montrer que les personnes concernées, qu'elles soient en situation de handicap, malades chroniques ou âgées, restent actives, qu'elles ne doivent pas être mises de côté. Plusieurs de nos décisions portant recommandations vont dans ce sens et rappellent que les problèmes de santé ne doivent être un obstacle ni à l'emploi, ni à la participation à la vie citoyenne en général.

Rappeler les obligations de l'employeur en matière de harcèlement discriminatoire

Dans une décision n° 2023-020 du 5 mai 2023, la Défenseure des droits conclut à l'issue de l'instruction qu'un surveillant pénitentiaire a été victime de harcèlement moral discriminatoire en raison de son origine de la part d'une collègue, matérialisé par des propos à caractère raciste répétés de la part de cette dernière, sans que l'administration lui ait apporté de protection suffisante.

L'argument principal invoqué par l'administration pour justifier son inaction consistait à indiquer que le conseil de discipline national (CDN) ne se prononcerait sur les faits reprochés à la collègue du réclamant qu'à l'issue de la procédure judiciaire, la pratique étant d'attendre que l'autorité judiciaire se prononce avant de convoquer un agent devant le CDN et de le sanctionner.

Rappelant le principe de l'indépendance des procédures pénale et disciplinaire, qui signifie que l'employeur doit se prononcer sur l'action disciplinaire sans attendre l'issue d'une procédure pénale en cours, la Défenseure des droits a recommandé au garde des Sceaux de rappeler au directeur du centre pénitentiaire et au directeur interrégional leurs obligations déontologiques pour que les comportements discriminatoires révélés dans ce dossier ne soient pas réitérés. Elle lui a également recommandé de réunir le conseil de discipline national sans attendre l'issue de la procédure judiciaire. L'indemnisation des préjudices subis par le réclamant a aussi été demandée.

Focus

AUX CÔTÉS DES ACTEURS QUI VEULENT MESURER LES DISCRIMINATIONS

La question des outils disponibles pour objectiver les situations de discrimination se pose également pour de nombreux acteurs territoriaux. Dans cette perspective, le pôle régional Auvergne-Rhône-Alpes a ainsi collaboré avec la mission « égalité des droits » de la ville de Clermont-Ferrand, qui s'est inspirée du questionnaire du baromètre réalisé par le Défenseur des droits et

l'Organisation Internationale du Travail (OIT) sur la perception des discriminations dans l'emploi, afin de réaliser un questionnaire sur les discriminations à destination des habitants de la ville. À l'issue de ces échanges, sera mise en place une permanence du Défenseur des droits dans la nouvelle maison des femmes Gisèle Halimi, inaugurée à Clermont-Ferrand en novembre 2023 et qui accueillera les premières permanences en 2024.

6. POUR FAVORISER UNE RELATION DE CONFIANCE ENTRE LES FORCES DE L'ORDRE ET LA POPULATION

Dans le cadre de sa mission concernant la déontologie des forces de sécurité, la Défenseure des droits a rendu plusieurs décisions rappelant les éléments clés visant à assurer le respect des règles déontologiques et, *in fine*, à établir des relations positives entre les forces de l'ordre et la population.

Les recommandations de la Défenseure des droits dans le cadre des manifestations

Alors que de nombreuses manifestations ont eu lieu au début de l'année 2023, à l'occasion de la réforme des retraites, au vu notamment des vidéos circulant sur les réseaux sociaux, par les nombreux articles de presse et par les témoignages et saisines reçus par l'institution, la Défenseure des droits a rappelé ses recommandations sur le maintien de l'ordre au regard du respect des règles de déontologie de la sécurité.

La Défenseure des droits rappelle que le premier objectif du maintien de l'ordre est de garantir la liberté de manifester. Elle préconise notamment d'encadrer les contrôles d'identité, les fouilles et les filtrages, afin de s'assurer que ces mesures soient justifiées et réalisées dans le respect des libertés individuelles et dans des conditions conformes à la déontologie. Elle préconise également de s'assurer que la technique de l'encagement soit utilisée de

manière proportionnée et nécessaire dans les conditions prévues par la décision du Conseil d'État du 10 juin 2021, en laissant un point de sortie. Il s'agit aussi de recentrer le maintien de l'ordre sur la mission de police administrative de prévention et d'encadrement de l'exercice de la liberté de manifester, dans une approche d'apaisement et de protection des libertés individuelles. En ce sens, elle rappelle que le respect des règles de déontologie est essentiel pour apaiser les tensions et favoriser la confiance entre la police et la population.

Focus

L'ACTIVITÉ DE FORMATION MENÉE PAR L'INSTITUTION AUPRÈS DES POLICIERS

La formation répond à un double objectif : présenter le rôle du Défenseur des droits lorsqu'il est amené à contrôler les pratiques des policiers dans les champs de la déontologie et des discriminations et, ce faisant, les amener à réfléchir sur ces pratiques pour les faire évoluer. En 2023, elle a concerné près de 3 500 élèves-gardiens de la paix et 400 élèves-officiers de la police nationale.

L'agent formateur explique dans un premier temps comment l'institution instruit les réclamations qu'elle reçoit des personnes qui disent avoir été victimes de comportements déplacés ou abusifs de la part des forces de police : le déroulement de l'enquête et des auditions, l'envoi aux personnes mises en cause d'une note soumise au contradictoire, à laquelle ils sont invités à répondre s'il y a suspicion de faute déontologique, et enfin le type de décision qui peut être prise. Puis des échanges ont lieu à partir de situations concrètes sur lesquelles le Défenseur des droits a été saisi : c'est l'occasion d'insister sur le devoir d'exemplarité des personnes dépositaires de l'autorité publique dans leur relation avec la population au quotidien et, pour ce qui concerne l'usage de la force et des armes, d'interroger le respect des principes de nécessité et de proportionnalité.

Par ailleurs, les formations commencent toujours par un temps pour définir collectivement ce qu'est une discrimination.

Focus

LA FORMATION DES PERSONNES EXERÇANT UNE ACTIVITÉ DE SÉCURITÉ EN CHIFFRES

En 2023, 3 481 élèves-gardiens de la paix ont été formés par le Défenseur des droits au cours de 22 sessions dans 10 écoles métropolitaines, ainsi que 400 élèves-officiers de l'école de Cannes-Écluse. Par ailleurs, 185 élèves-officiers ou auditeurs externes de l'école des officiers de la gendarmerie nationale de Melun ont suivi une formation sur un modèle pédagogique identique à celui des officiers de la police. Une formation de formateurs de sept heures a également été réalisée auprès de 27 cadres et des formateurs de l'université de la sécurité de la SNCF (SUGE). Enfin, 22 responsables de police municipale ont suivi une formation « déontologie et discriminations » de sept heures dans le cadre de leur prise de fonction.

Une étude éclairante sur les agences de contrôle externe des polices

Autrefois réservées à un petit groupe de pays, les agences de contrôle externe de la police sont devenues aujourd'hui un phénomène mondial, établi dans un large éventail de régimes démocratiques et dans presque tous les pays européens. À la suite de la répétition de mauvais comportements policiers (violences, discrimination, corruption), un nouveau consensus est apparu dans les démocraties en termes de nécessaires réglementation et contrôle des agents.

En janvier 2023, dans le cadre des activités du réseau IPCAN (Independent Police Complaints Authorities' Network), le Défenseur des droits a publié une étude POLDEM, menée par une équipe indépendante de chercheurs, afin de décrire la variété des agences de contrôle des polices (ACP) en Europe.

Ces agences externes ont été conçues dès les années 1990 afin d'apporter une plus grande impartialité dans la garantie effective de la protection des droits. L'étude a révélé que les types d'ACP étaient contrastés.



Il s'agit d'agences publiques qui n'étaient pas dirigées par des élus et qui disposaient d'une indépendance relative. Toutes traitaient des plaintes et pouvaient faire des recommandations au gouvernement, mais rares étaient celles qui avaient un pouvoir de décision. Surtout, leur capacité à agir était conditionnée par leur indépendance et par leurs ressources. Ainsi, l'étude a montré que le nombre de plaintes reçues était proportionnel aux moyens dont les ACP disposaient.

L'étude a révélé que les gouvernements qui garantissaient l'indépendance des ACP leur donnaient de moins en moins de ressources pour réaliser leur mission. C'était notamment le cas de la France qui présentait la dotation la plus faible d'Europe par agent de police à contrôler. À l'inverse, le Police Ombudsman for Northern Ireland disposait des plus larges ressources par agent mais d'une moindre indépendance formelle. Les ACP avec le plus de moyens se retrouvaient dans les pays riches, mais aussi dans les systèmes institutionnels où la justice était la plus indépendante en fait.

L'enquête a conclu que pour comparer la performance des ACP, il conviendrait que des informations standardisées sur les comportements fautifs des agents en Europe soient rassemblées et rendues publiques.

Sans transparence policière suffisante, l'évaluation rigoureuse de l'effet des actions des organismes de protection des droits, juridictionnels et non-juridictionnels, n'aurait pu être réalisée.

La police et l'usage de la force dans le contexte européen

Les 24 et 25 mai 2023, le Réseau police du Conseil de l'Europe se réunissait pour une conférence intitulée : « Les activités de police, contextualisées aux situations de violence et d'usage de la force ».

Ce réseau, nouvellement créé, a vocation à encourager le partage d'expériences et l'échange entre les autorités de police des États membres en ce qui concerne les valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe – les droits de l'Homme, la démocratie et l'État de droit. Il réunit des représentants des ministères de l'intérieur et des services de police nationaux des États membres, des universitaires, des représentants du conseil européen des syndicats de police. Le réseau IPCAN en est un membre observateur.

Les participants ont pu échanger notamment sur la question de la mise en œuvre pratique des normes en matière de droits de l'Homme dans les forces de l'ordre.

En particulier le principe d'usage non excessif, justifié et proportionné de la force y a été examiné en lien avec les normes de la CEDH et du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants (CPT).

La Défenseure des droits, et son adjointe en charge de la déontologie en 2023, Pauline Caby, y sont intervenues avec un certain nombre de leurs homologues afin de présenter les dossiers reçus sur la question de l'usage disproportionné de la force par la police. Réunis en amont de la conférence lors d'un séminaire interne dédié, les membres d'IPCAN ont publié la Déclaration de Strasbourg, contenant 21 recommandations sur la gestion des manifestations publiques par les forces de l'ordre ainsi que les opérations de police dans leur ensemble.

Une question au...

PÔLE DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ

La décision n° 2023-046 concernant le décès d'Adama Traoré a été publiée en juin 2023. Comment avez-vous travaillé sur cette décision ?

Nous avons été saisis du décès d'Adama Traoré, quelques jours après les faits. Notre enquête devait déterminer si les personnels de gendarmerie intervenants avaient commis des manquements à leurs règles de déontologie. Nous avons mené des investigations (auditions, demandes de pièces...), avec l'accord de l'autorité judiciaire également saisie des faits. Nous avons aussi étudié les milliers de pages de la procédure pénale se déroulant en parallèle. Ce travail d'analyse et d'investigation a été long et nous nous sommes efforcés d'être les plus rigoureux possible. Nous savions que les conclusions de l'institution étaient très attendues. La rédaction de la décision a commencé lorsque nous avons estimé avoir tous les éléments nécessaires pour déterminer s'il y avait eu ou non des manquements.

Dans ce dossier, le Défenseur des droits a, au terme de l'instruction, considéré que quatre gendarmes avaient manqué, à différentes occasions, à leur devoir de protection et de respect des personnes privées de liberté et a recommandé l'engagement de poursuites disciplinaires à leur encontre. Notre travail n'était pas de se prononcer sur le lien de causalité entre les actes des gendarmes et la mort d'Adama Traoré : c'est au juge de l'établir.

Focus

LA SAISINE D'OFFICE PAR L'INSTITUTION

La loi organique permet à toute personne physique ou morale de saisir le Défenseur des droits. Toutefois, si la situation l'exige, l'institution peut agir de manière proactive en s'autosaisissant, c'est-à-dire en prenant l'initiative de se saisir d'office sans attendre une réclamation individuelle. Ce pouvoir lui est accordé par l'article 5 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, qui autorise le Défenseur des droits à intervenir d'office dans des situations relevant de ses missions.

À titre d'exemple, en juin 2023, la Défenseure des droits s'est autosaisie à la suite du décès du jeune Nahel, mineur, survenu lors d'une intervention policière. Cette saisine d'office permet à l'institution de mener une enquête approfondie, examinant les faits au regard des règles de déontologie en matière de sécurité et des droits de l'enfant. Grâce à l'ouverture de cette enquête, le Défenseur des droits peut demander une autorisation de l'autorité judiciaire pour accéder à des documents spécifiques, des vidéos et procéder à des auditions.

III· LES AVANCÉES MAJEURES DE 2023

L'année 2023 a vu de nombreuses interventions de l'institution produire des effets, tant au plan du règlement de situations individuelles, via la médiation ou via des recommandations et observations en justice, dont quelques exemples sont retracés, que de préconisations plus générales.

1· DES SITUATIONS INDIVIDUELLES RÉSOLUES

Devenir une footballeuse professionnelle

Le Défenseur des droits a été saisi par une jeune fille, mineure au moment des faits, qui, après avoir été sélectionnée par le centre de formation d'un club de football, s'est vu signifier, à la fin de la saison, son renvoi du centre. La jeune fille faisait valoir qu'il avait pu être mis fin à sa formation sans aucun délai, ni formalisme, dès lors que le club n'avait pas signé avec elle de convention de formation à l'inverse de ce qui était proposé aux garçons. Interrogé par les services du Défenseur des droits, le club a confirmé qu'il ne signait une convention de formation qu'avec les garçons, les filles bénéficiant d'un « *engagement moral* ». Pour justifier cette différence de traitement, le club a expliqué que le code du sport et les dispositions réglementaires mises en place par la Fédération française de football (FFF) et la Ligue de football professionnel ne lui permettaient pas de signer une telle convention avec les filles, celles-ci n'évoluant pas en championnat professionnel.

Le Défenseur des droits a considéré que les textes nationaux et internationaux prohibant les discriminations fondées sur le sexe, de niveau supérieur aux textes invoqués par le club, devaient s'appliquer et a donc conclu que la pratique du club était discriminatoire. Il a souligné qu'en outre, cette pratique qui

place les jeunes filles dans une position de vulnérabilité, était contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant.

Le 29 novembre 2023, le tribunal devant lequel le Défenseur des droits a présenté ses observations (décision n° 2022-015), a jugé que, faute pour le club de prouver que la différence de traitement entre les filles et les garçons qui intègrent le centre de formation était justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination, la discrimination alléguée était établie. Le tribunal a condamné le club à indemniser la jeune fille de son préjudice causé par cette discrimination. Par ailleurs, désormais, les centres de formation des clubs signent des conventions avec des jeunes joueuses.

Être militaire en étant porteur d'une pathologie chronique

Le Défenseur des droits est saisi de nombreuses réclamations de candidats à des emplois publics au sein des forces de sécurité dont les candidatures sont rejetées par l'administration, en application du référentiel d'aptitude SIGYCOP¹⁵, au motif de la seule pathologie chronique dont ils sont atteints, sans prise en compte de leur capacité réelle à exercer les missions pour lesquelles ils ont postulé. Les réclamations émanent également des agents déjà en fonction qui sont déclarés inaptes à l'exercice de certaines missions en raison de leur seule pathologie chronique.

En l'espèce, l'aptitude du réclamant à servir en tant que militaire de la marine nationale

a pourtant été démontrée, notamment par la réussite aux tests d'aptitude physique et sportive et par des certificats médicaux attestant de sa très bonne condition physique.

À la suite de l'intervention du Défenseur des droits, le réclamant a été déclaré apte à servir en mer. En outre, à l'instar du Défenseur des droits, le tribunal administratif a reconnu la discrimination (jugement n° 1809717 du tribunal administratif de Melun du 6 juillet 2023), en considérant que le ministre des armées n'avait notamment pas pris en compte le traitement permettant de bloquer l'évolution de la maladie dont le réclamant est atteint, et cela sans effet secondaire.

Par ailleurs, dans le cadre d'un recours formé par plusieurs associations visant à obtenir l'abrogation du référentiel SIGYCOP, le Défenseur des droits a déposé des observations devant le Conseil d'État reconnaissant le caractère discriminatoire du SIGYCOP envers les personnes atteintes de VIH. Le Conseil d'État a prononcé le 21 novembre 2023 un non-lieu à statuer sur cette demande. Il a pris acte de l'abrogation du référentiel par le ministère de l'intérieur et de ses modifications par le ministère des armées (arrêté du 9 mai 2023), ayant pour effet d'ouvrir la plupart des emplois militaires aux personnes atteintes de VIH asymptomatiques sous traitement et certaines catégories d'emplois aux personnes atteintes de VIH symptomatiques.

Le Défenseur des droits se félicite de ces modifications qui n'induisent plus de discrimination de principe à l'égard des personnes atteintes de VIH pour l'accès aux professions concernées. Il constate toutefois qu'il existe toujours une différence de traitement entre les personnes séronégatives et les personnes séropositives asymptomatiques sans traitement avec une immunité cellulaire satisfaisante et une charge virale indétectable ainsi qu'entre les personnes séronégatives et les personnes séropositives symptomatiques.

Permettre un enregistrement de plainte après une escroquerie à la carte bancaire

Une réclamante a contacté l'institution après avoir subi un refus de dépôt de plainte pour une situation d'escroquerie à la carte bancaire. Cette femme avait reçu l'appel d'un individu se faisant passer pour un technicien de son établissement bancaire. Ce dernier, prétendant avoir besoin de vérifier certaines opérations sur son compte, avait réussi à obtenir le numéro de carte bancaire ainsi que le code secret de la victime. Peu de temps après cette conversation, la réclamante a constaté plusieurs débits anormaux lorsqu'elle a consulté son relevé de compte. Elle s'est alors rendue au commissariat de police de la sous-préfecture la plus proche pour déposer une plainte. Cependant, l'agent de l'accueil a opposé un refus, arguant que les montants en jeu dans cette escroquerie n'étaient pas suffisamment élevés pour justifier une plainte. Il l'a alors orientée vers la démarche de signalement en ligne "Perceval", disponible sur le site service-public.fr, tout en mentionnant des consignes du parquet indiquant de ne plus accepter de plaintes pour de tels motifs.

Face à cette situation, la réclamante a décidé de consulter le délégué du Défenseur des droits compétent en matière de déontologie de la sécurité. Ce dernier lui a confirmé que l'usager avait le choix entre le signalement sur "Perceval" et le dépôt de plainte, et a estimé que le refus du commissariat n'était pas fondé. Il a alors pris contact avec le directeur départemental de la sécurité publique pour lui faire part du désagrément subi par la plaignante et du manquement aux obligations de l'agent d'accueil.

À la suite de cette intervention, un fonctionnaire du commissariat a pris l'initiative de rappeler la réclamante. Il lui a proposé un rendez-vous pour l'assister dans ses démarches et enregistrer officiellement sa plainte.

Permettre le passage du congé parental au congé maternité

Une salariée en congé parental a sollicité de son employeur la possibilité d'interrompre de manière anticipée son congé pour être placée en congé maternité. L'employeur a refusé. Si l'article L. 1225-52 du code du travail ne prévoit que deux motifs d'interruption du congé parental parmi lesquels ne figure pas une nouvelle grossesse, le code du travail n'exclut cependant pas la possibilité d'interrompre le congé parental pour un autre de ces deux motifs. Le Défenseur des droits a déjà indiqué dans une [décision](#) du 24 octobre 2019 rappelant notamment la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, que le refus d'un employeur d'interrompre un congé parental au profit d'un congé maternité était discriminatoire en raison du sexe. Se fondant sur cette décision, le Défenseur des droits est intervenu, avec l'accord de la salariée, auprès de l'employeur pour tenter de résoudre le litige à l'amiable. Après plusieurs échanges, et notamment la transmission de la décision précitée, l'employeur a accepté de faire droit à la demande de la salariée.

Avoir droit aux chèques-vacances, même quand on est malade

Salariée depuis plus de trente ans en qualité d'aide-soignante dans une entreprise dont la mission est l'hospitalisation et les soins infirmiers à domicile, une réclamante a été placée en congé maladie longue durée pendant plus d'un an. Elle s'est aperçue que le Comité social et économique de l'entreprise (CSE) lui refusait l'attribution des chèques-vacances ainsi que les autres avantages, du fait de son arrêt de travail. La documentation relative au CSE précisait les conditions à remplir pour ouvrir droit aux avantages, notamment « ne pas être absent de l'entreprise plus de six mois dans l'année ».

Saisie par la réclamante, la déléguée du Défenseur des droits s'est adressée directement à la présidente du CSE en prenant appui sur la [décision n° 2020-093](#) par laquelle le Défenseur des droits avait considéré que ce type de disposition entraînait

un désavantage particulier pour les salariés en congé parental ou en longue maladie, et pouvait donc constituer une discrimination indirecte en raison de la situation de famille ou de l'état de santé. La présidente a répondu très rapidement en donnant suite à la demande de la déléguée : les chèques-vacances ont bien été accordés à la réclamante. Cette médiation a permis de mettre un terme à une situation de discrimination.

Refuser la différence de traitement fondée sur l'âge

Une candidate à l'embauche a adressé son curriculum vitae anonymisé à un employeur. Elle a été convoquée à une journée de tests de présélection. Elle a indiqué toutefois qu'elle était indisponible. L'employeur a proposé de la convoquer de nouveau et lui a demandé de transmettre sa date de naissance, ce que la candidate a refusé. L'employeur lui a répondu qu'elle ne serait donc pas convoquée pour passer les tests.

Le Défenseur des droits a procédé à une instruction à l'issue de laquelle il a constaté que la société mise en cause ne justifiait pas en quoi la date de naissance était une information que le code du travail l'autorisait à demander à la candidate. Il a également observé que la pratique consistant à exiger du candidat qu'il transmette sa date de naissance n'était pas, en l'espèce, justifiée par un but légitime, ni que les moyens pour parvenir à celui-ci étaient appropriés et nécessaires. La Défenseure des droits a donc considéré que la candidate avait été victime d'une discrimination indirecte en raison de son âge. Des observations ont été présentées devant le conseil des prud'hommes puis devant la cour d'appel qui ont tous deux conclu à l'absence de discrimination. La Défenseure des droits a ensuite fait valoir son analyse devant la Cour de cassation ([décision n° 2023-051](#)).

Dans un arrêt du 6 septembre 2023 (n° 22-15.514), la Cour de cassation a jugé que la cour d'appel avait bien constaté l'existence d'éléments relatifs à une différence de traitement fondée sur l'âge sans pour autant caractériser que la connaissance de la date de naissance de la candidate était objectivement

et raisonnablement justifiée par un but légitime et que le refus de la convoquer à nouveau était nécessaire et approprié. La Cour de cassation a, en conséquence, cassé l'arrêt de la cour d'appel.

Favoriser l'accès aux soins et la prise en charge d'une personne détenue

Un détenu a saisi le Défenseur des droits sur les difficultés qu'il rencontrait pour bénéficier d'une intervention chirurgicale malgré l'indication thérapeutique posée en ce sens par le chirurgien orthopédiste depuis dix-huit mois. Il déplorait ne pas pouvoir être pris en charge dans la mesure où l'unité sanitaire n'aurait pas été en mesure de fixer une date d'opération.

Le Défenseur des droits s'est rapproché de l'unité hospitalière sécurisée interrégionale (UHSI) du centre hospitalier universitaire concerné afin de connaître les raisons présidant à ce délai d'attente et en vue de connaître les démarches diligentées pour permettre à ce patient de bénéficier de l'intervention chirurgicale indiquée. Le chirurgien orthopédiste a précisé que ce patient avait bénéficié d'une consultation permettant de confirmer la nécessité d'une intervention chirurgicale onze mois auparavant. Néanmoins, il a reconnu que les difficultés liées à la crise sanitaire et la planification des patients au bloc opératoire avaient rendu l'intervention difficile à organiser. Pour autant, l'UHSI a indiqué au Défenseur des droits avoir désormais fixé une date opératoire avec le centre pénitentiaire.

Le patient a été informé que l'opération était programmée et, que pour des raisons de sécurité, il serait tenu informé en temps voulu de la date précise de l'intervention chirurgicale dont il pourrait bénéficier (RA 2023-015).

Focus

UN NOUVEAU PROTOCOLE DE COOPÉRATION RENFORCÉE

En juin 2023, le Défenseur des droits a signé un nouveau protocole de coopération renforcée avec les directions interrégionales des services pénitentiaires de Dijon et Lille, poursuivant ainsi le travail partenarial engagé en 2022 avec les DISP de Marseille et Paris. Cette convention prévoit la mise en place d'actions spécifiques permettant de s'assurer de la connaissance, par les agents des établissements pénitentiaires, de l'institution du Défenseur des droits et des missions des délégués intervenant en détention, ainsi que des actions spécifiques en direction des mineurs incarcérés.

Focus

LE NUMÉRO COURT 31 41 POUR PERMETTRE AUX PERSONNES DÉTENUES DE MIEUX FAIRE VALOIR LEURS DROITS

Avec la généralisation des téléphones dans la quasi-totalité des cellules des établissements pénitentiaires, le Défenseur des droits a rendu gratuit, en mars 2023, du lundi au vendredi de 9h à 17h, un service téléphonique distinct pour l'ensemble des personnes détenues, majeures ou mineures, prévenues ou condamnées : le 31 41.

Cette ligne téléphonique traduit la priorité de la Défenseure des droits d'aller vers les personnes les plus vulnérables. Le 31 41 parachève le triptyque de l'intervention de l'institution en détention et de l'objectif de permettre aux personnes détenues de faire valoir leurs droits : au téléphone, en rencontrant un délégué dans chaque établissement pénitentiaire ou par courrier pour l'instruction de son dossier par les services du siège.

Le 31 41 est inscrit sur la liste des appels dits de la téléphonie sociale, qui ne sont ni écoutés, ni enregistrés. Dans une note du 24 mars 2023, le directeur de l'administration

pénitentiaire a diffusé les consignes pour la diffusion du numéro. La connaissance de ce numéro, par les personnels pénitentiaires et les intervenants extérieurs ou par les plus de 75 000 personnes détenues, s'élargit au fil des semaines, et il reçoit chaque jour de l'ordre de 200 appels.

L'équipe écoute, informe, oriente et permet aux personnes détenues de prendre contact avec un délégué, dépassant ainsi la barrière de l'écrit de la demande par le courrier interne de la prison, de se renseigner sur les suites données à leur réclamation auprès des services du siège, de formuler une question ou d'alerter sur une situation.

Résoudre les conséquences d'une homonymie

Un réclamant, habitant d'un département de l'Est de la France, avait reçu chez lui un courrier venant du Bureau national des droits à conduire, évoquant une infraction qu'il aurait commise six mois plus tôt dans un département francilien. Il était pourtant certain de ne pas s'être rendu dans la région à cette période. Pour en savoir davantage, il a adressé une lettre recommandée à l'officier du ministère public (OMP) de Rennes. En réponse, l'OMP lui a demandé la copie de l'amende initiale et le montant payé, mais le réclamant n'avait jamais reçu l'amende initiale.

Il s'est rendu à la brigade de gendarmerie la plus proche de chez lui, soucieux de comprendre la provenance de cette amende. En consultant alors le fichier des droits à conduire, un gendarme l'a informé qu'il aurait fait l'objet de 14 verbalisations sur la région parisienne pour excès de vitesse et qu'il n'avait plus de points sur son permis. Sur le fichier, il s'agissait bien de son nom et de son permis, seule l'adresse était différente. Il a alors déposé une plainte pour usurpation d'identité, mais la brigade lui a quand même retiré son permis.

Malgré plusieurs courriers, il n'a pas réussi à rétablir la situation et à récupérer son permis. Le délégué saisi a adressé un nouveau courrier à l'OMP de Rennes et a contacté la trésorerie

amendes pour demander un relevé des infractions. Au bout de deux mois, l'officier du ministère public a informé le délégué que le réclamant était victime d'une homonymie et qu'il avait pu procéder à la régularisation de sa situation : l'intéressé n'était plus poursuivi pour aucune infraction, et ses points étaient de nouveau sur son permis, qui a pu lui être restitué.

La demande de modification de la mention du sexe à l'état civil d'une femme transgenre

Le Défenseur des droits a été saisi par une femme transgenre concernant sa demande de modification de la mention du sexe à l'état civil. Avant de saisir le tribunal judiciaire d'une requête, elle avait obtenu le changement de ses prénoms. Dans cette affaire, le ministère public avait émis deux réserves. La Défenseur des droits a présenté ses observations dans sa décision n° 2023-028 du 25 avril 2023. Elle a considéré que la première réserve du ministère public (relative au manque de cohérence entre la demande de changement de sexe à l'état civil et la décision de la requérante de maintenir l'un de ses anciens prénoms dit masculin parmi ses nouveaux prénoms) portait atteinte au libre choix des prénoms, et que la seconde réserve (concernant le refus de la requérante de produire des photographies d'elle) portait atteinte au libre choix de l'apparence physique.

L'institution a rappelé que, dans sa décision-cadre n° 2020-136 du 18 juin 2020 relative à l'identité de genre, elle avait recommandé au ministère de la justice de mettre en place des procédures de changement de prénom(s) et de la mention du sexe à l'état civil qui soient déclaratoires par la production auprès des officiers d'état civil d'une attestation sur l'honneur circonstanciée. Elle a conclu qu'à l'aune du seul droit à l'autodétermination, la demande de la requérante paraissait bien fondée. Par jugement du 5 juillet 2023, le tribunal a ordonné la modification de la mention du sexe de la réclamante et dit qu'elle devait être désignée à l'état civil comme étant de sexe féminin.

Mettre fin à une erreur matérielle aux conséquences lourdes

Un réclamant, originaire de l'Île Maurice, parlant mal le français, est entré en France en 1990 avec des premiers titres de séjour comportant par erreur une lettre changée à son nom, sans qu'il en ait conscience. Ses premiers employeurs ont logiquement libellé ses bulletins de paie au nom figurant sur le titre de séjour.

Quand il a atteint l'âge de 62 ans, en 2020, le réclamant a demandé la liquidation de sa retraite, et il a alors constaté sur son relevé de carrière que, bien qu'il ait transmis les bulletins de salaire correspondants, certaines années n'avaient pas été prises en compte, ce qui lui était d'autant plus préjudiciable qu'il était loin d'avoir cotisé le nombre de trimestres suffisant pour avoir une retraite à taux plein. Il a alors déposé dans les délais requis une réclamation mais, malgré plusieurs relances, il n'a pas obtenu satisfaction. C'est dans ce contexte qu'il a décidé de faire appel au Défenseur des droits.

Le délégué est intervenu auprès de l'organisme de retraite concerné en faisant état de l'erreur initiale commise sur les premiers titres de séjour du réclamant et vraisemblablement à l'origine de la non prise en compte des bulletins de paie de ses premières années d'activité. Le délégué a également souligné que l'Assurance maladie avait, pour sa part, régularisé la situation du réclamant en lui délivrant une nouvelle carte vitale.

Sur cette base, la caisse de retraite a réexaminé la situation du réclamant en complétant son relevé de carrière. Le réclamant a pu ainsi obtenir la révision du montant de sa pension de retraite.

Revoir un relevé de carrière

Un réclamant a entendu faire valoir ses droits à la retraite. Dans cette perspective, il a entamé des démarches pour la reconstitution de sa carrière, mais sept années durant lesquelles il a travaillé en mairie n'étaient pas prises en compte par la Carsat. Malgré ses demandes, il n'a pas réussi à obtenir de la mairie concernée l'attestation de ses années d'activité. C'est dans ce contexte qu'il a décidé de saisir le Défenseur des droits.

Le délégué a saisi le bureau des ressources humaines de la ville en insistant sur l'importance pour le réclamant d'avoir un dossier complet afin que l'ensemble de sa carrière soit considéré dans le calcul de sa future pension de retraite.

À la suite de l'intervention du délégué, la mairie a procédé à la régularisation du relevé de carrière du réclamant et a envoyé son dossier aux différents organismes de retraite.

Obtenir l'exécution d'une décision de justice

Alors qu'au terme d'une procédure judiciaire, l'État avait été condamné à lui verser mille euros, un réclamant n'avait pas obtenu cette somme. C'est pourtant au titre de l'article 700 du code de procédure civile, qui permet au juge de condamner la partie perdante, au profit de l'autre, à verser une indemnité destinée à couvrir l'ensemble des frais non compris dans les dépens, que la Cour d'appel avait enjoint à l'État de verser ce montant.

Démuni face à l'inexécution de cette décision de justice, le réclamant a sollicité le délégué du Défenseur des droits qui, dans un premier temps, l'a orienté vers le contrôleur budgétaire et comptable du ministère de la justice (CBCM). Cette démarche n'ayant pas abouti, il s'est adressé à la direction régionale des finances publiques, qui a d'abord refusé de s'occuper de la situation. Le délégué a persévéré et insisté auprès de la direction, en lui rappelant une instruction de 2009 qui précise que « s'il s'avère que le comptable saisi n'est pas le comptable assignataire, il informe le créancier du transfert de sa demande au

comptable assignataire de la dépense » ; il a ainsi obtenu que le comptable assignataire soit saisi et finisse par donner suite à la demande d'exécution de la décision de justice.

La restitution de parts de succession conservées par l'État

Une réclamante, issue d'une fratrie de cinq enfants, nés au Cambodge et ayant vécu jusqu'à la prise du pouvoir par les Khmers rouges en avril 1975, est venue en France, où résidait leur père, accompagnée de son frère et sa sœur. Le père, décédé le 3 mai 1974, disposait de fonds à la Banque de l'Indochine et de Suez.

Les trois intéressés ont reçu leur part de succession sur ces fonds, tandis que celles de leur frère et sœur, restés au Cambodge, ont été conservées par la banque.

La réclamante, en dépit de recherches incessantes, n'a appris qu'en 2010, lors d'un voyage au Cambodge, que tous les deux avaient été exécutés par les Khmers rouges en 1975. Elle a alors sollicité la banque, puis la Caisse des dépôts et consignations, où les fonds avaient été transférés, pour faire valoir ses droits sur la part d'héritage de son frère et sa sœur décédés. La Caisse des dépôts et consignation, invoquant la prescription trentenaire, lui a répondu que ces fonds étaient définitivement acquis par l'État.

Le Défenseur des droits, considérant que la prescription n'était pas acquise, a recommandé au ministre de l'économie et des finances de faire droit à la demande de la réclamante en lui restituant la somme de 6 044 € (contrevalant de 39 646,99 francs), appartenant à son frère et sa sœur. À défaut, il lui a recommandé d'accéder à la requête de la réclamante en considération du principe d'équité (décision n° 2019-187).

Par courrier daté du 25 mai 2020, le ministre a indiqué qu'il était disposé à étudier une possible restitution des sommes réclamées par la réclamante sur le fondement d'une approche en équité. N'ayant toutefois pas obtenu satisfaction, un courrier d'injonction a été adressé au ministre, le 8 septembre 2023.

Le ministre a alors indiqué qu'il avait décidé de répondre favorablement à la demande de restitution des avoirs atteints par la prescription trentenaire, à répartir entre les ayants-droits encore en vie.

La protection sociale des étrangers : des remboursements obtenus grâce à la médiation

Pour bénéficier de certaines prestations, les étrangers doivent parfois justifier de conditions spécifiques qui peuvent être source de difficultés particulières. Ainsi, pour le bénéfice de l'allocation adulte handicapé (AAH), l'abrogation de l'article qui précisait les documents permettant de justifier de la condition de régularité de séjour conduit à des pratiques divergentes de la part de la CAF. Faisant valoir qu'il convenait, dans un tel contexte, d'apprécier la condition de régularité du séjour au regard d'un arrêté du 10 mai 2017, le Défenseur des droits a obtenu la révision de plusieurs situations (RA-2023-033 et RA-2023-059).

En matière de prestations familiales ensuite, la Cour de cassation juge que les dispositions légales qui imposent aux ressortissants étrangers de justifier, en plus de la régularité de leur séjour, de l'entrée en France de leurs enfants par la voie du regroupement familial, sont contraires aux clauses d'égalité de traitement en matière de sécurité sociale contenues dans plusieurs textes internationaux, et notamment la convention de sécurité sociale franco-yougoslave du 5 janvier 1950. Rappelant cet état du droit, le Défenseur des droits a pu obtenir, dans le cadre d'une médiation, le remboursement de plus de 30 000 euros de prestations (RA-2023-058). Depuis, la caisse nationale des allocations familiales a modifié ses instructions.

Faire respecter le droit à la protection sociale, même hors de France

Une ressortissante française a vécu et travaillé dans une capitale sud-américaine. Elle y a accouché, pensant que ses frais d'hospitalisation seraient bien pris en charge par la caisse des Français de l'étranger (CFE), auprès de laquelle elle cotisait. Malgré ses demandes et un dossier complet adressé à la caisse, cette dernière a refusé de procéder aux remboursements auxquels l'intéressée estimait avoir droit.

Dès réception de la réclamation, l'un des quatre délégués chargés des Français résidant hors de France est intervenu auprès de la caisse afin de faire procéder au réexamen de cette situation. Très vite, l'erreur a été identifiée et la CFE a procédé à un complément de remboursement de plus de mille euros et à l'envoi simultané d'un « nouvel avis de règlement rectifié ».

Reconnecter la CAF et la MDPH

Le réclamant a reçu de la caisse d'allocations familiales (CAF) un avis de remboursement pour un trop perçu de 2 800 € de l'AAH dont il avait été bénéficiaire. Il ne comprenait pas pourquoi on lui réclamait cette somme alors qu'il n'était plus allocataire et a saisi le Défenseur des droits afin de l'aider à résoudre cette difficulté.

La déléguée a pris l'attache de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) et de la CAF en exposant la situation du réclamant, qui n'était pas en mesure de s'acquitter de cette dette et qui surtout considérait ne pas en être redevable.

Après étude du dossier et échanges entre les organismes mis en cause, il est apparu que la MDPH avait omis de notifier à la CAF l'arrêt de la prestation AAH pour le réclamant. L'intervention de la déléguée a permis d'identifier ce dysfonctionnement et le réclamant a obtenu l'effacement de cette dette, qui résultait d'une défaillance de communication entre les deux organismes.

Éviter un calcul erroné de l'AAH

Plusieurs réclamants ont saisi des délégués du Défenseur des droits, car des placements financiers (modestes), prescrits par des conseillers bancaires peu avisés, ont entraîné des revenus de 2 ou 4 euros, suffisants pour occasionner à ces bénéficiaires de l'AAH la révision de leurs prestations.

À titre d'exemple, une réclamante, bénéficiaire de l'AAH, a investi, sur les conseils de son référent bancaire, dans des parts sociales, pour un montant de 20 euros. Ce placement a généré un revenu de 4 euros. Lorsqu'elle a enregistré sa déclaration de ressources, ce « revenu du patrimoine » a donc été pris en compte et a conduit à revoir (très légèrement) à la baisse le montant de son AAH. Toutefois, n'étant plus au taux plein de l'AAH, elle ne pouvait plus bénéficier de la « majoration de vie autonome » et a vu ses prestations diminuer d'environ 100 euros par mois. Elle a décidé de saisir le Défenseur des droits.

Un délégué du Défenseur des droits est intervenu auprès de la CAF et a obtenu un nouveau calcul des droits de la réclamante, qui a abouti à un rappel de près de 1 000 euros.

Résoudre des incompréhensions

Un réclamant né en 1958 percevait l'allocation adulte handicapé (AAH) depuis de nombreuses années. En 2023, il a reçu de l'organisme prestataire deux courriers, l'un lui indiquant qu'il avait bénéficié à tort de l'AAH au-delà de ses 62 ans, car son taux d'incapacité était inférieur à 80 %, et l'autre qu'il devait rembourser l'AAH perçue à tort depuis 2021, pour un montant de plus de 20 000 euros. Faute de remboursement, l'organisme a commencé à opérer des retenues sur l'aide au logement de cet allocataire, qui a alors saisi le Défenseur des droits.

L'intervention du délégué auprès de la caisse a fait valoir que l'utilisateur n'avait pas été informé qu'il ne pouvait plus percevoir l'AAH lorsqu'il avait atteint l'âge de 62 ans, que la caisse avait continué à lui verser l'AAH entre 2021 et 2023, soit pendant 2 années, qu'il n'avait pas encore demandé la liquidation de sa pension

de retraite et qu'il ne pouvait rembourser cette somme en l'absence totale de revenus (suppression de l'AAH et pension de retraite non encore perçue).

Sur la base de ces arguments, le délégué a invité le réclamant à présenter un recours devant la Commission de Recours Amiable (CRA) de la caisse. À sa grande satisfaction et grâce aux efforts du délégué à son appui, il a ainsi obtenu l'annulation totale de sa dette et le remboursement des retenues effectuées à tort.

Dans une autre situation, la réclamante, mère d'un enfant malade qui nécessite sa présence, était allocataire de l'allocation journalière de présence parentale (AJPP). Cette aide lui a été soudainement suspendue par la caisse, qui a justifié ce retrait par la non-inscription de la réclamante sur les listes de demandeurs d'emploi, condition de l'octroi de l'AJPP. En effet, la législation a changé et l'inscription à Pôle emploi est désormais obligatoire, même si la personne concernée n'est pas en recherche effective d'emploi. La réclamante l'ignorait. Elle a donc procédé, comme demandé, à son inscription, mais elle n'a pas perçu l'AJPP durant huit mois, ce qui l'a mise en grande difficulté.

Le délégué, saisi de cette situation sensible, est intervenu auprès de la CAF comme de Pôle emploi, pour que soit examinée la possibilité d'une inscription de la réclamante à titre rétroactif et pour faire ainsi réviser la date d'ouverture de ses droits à l'AJPP.

Grâce aux efforts de l'ensemble des acteurs impliqués, la réclamante a obtenu, dans un premier temps, une stabilisation de sa situation avec des versements partiels de l'allocation suspendue, puis la régularisation complète de son dossier, avec des paiements complémentaires en rappel ainsi qu'une remise de dette au titre d'autres prestations perçues.

Le droit au séjour des anciens mineurs non accompagnés

Le Défenseur des droits est régulièrement saisi des difficultés que peuvent rencontrer les jeunes étrangers pris en charge par l'aide sociale à l'enfance (ASE) durant leur minorité lorsqu'ils sollicitent, à leur majorité, la délivrance d'un titre de séjour. En l'espèce, le préfet avait refusé l'admission au séjour d'un jeune guinéen pris en charge par l'ASE à l'âge de seize ans, considérant, sur le fondement d'un rapport d'expertise de la police aux frontières, que les documents d'état civil produits comportaient des irrégularités de forme de nature à remettre en cause leur authenticité et la minorité du jeune.

Par sa décision n° 2023-039 du 24 février 2023, la Défenseure des droits a présenté des observations devant le tribunal, soutenant notamment que la minorité du jeune évaluée par l'autorité judiciaire s'imposait à l'administration et n'aurait pas dû être remise en cause par le préfet. Par décision du 3 novembre 2023, le tribunal administratif a annulé la décision du préfet, considérant que le jeune devait être regardé comme justifiant de son état civil et de sa date de naissance puisque ni l'ASE ni le juge des enfants n'avait remis en cause son âge ou son identité. Il a aussi rappelé que la loi n'exige pas que le jeune justifie de son isolement dans le pays d'origine.

Assurance : l'adaptation du véhicule de remplacement au handicap

Du fait de son handicap, une réclamante avait une voiture aménagée pour avoir « toutes les commandes à la main ». À la suite d'un accident, sa voiture a été immobilisée plusieurs semaines. Elle a alors contacté son assureur, car son contrat prévoyait la mise à disposition d'un véhicule de remplacement. L'assureur lui a expliqué cependant qu'il ne pouvait rien faire, parce qu'aucun véhicule aménagé n'était disponible à la location dans son département. La réclamante a alors proposé d'autres solutions à l'assureur, comme louer un véhicule à un particulier, ou encore rembourser les frais de transports en commun ou les trajets en taxi. Mais l'assureur a refusé.



Elle a alors saisi une déléguée du Défenseur des droits, qui a contacté l'assureur pour tenter une médiation en vue du règlement amiable du litige, en s'efforçant de le sensibiliser à la question de l'immobilisation des véhicules des personnes en situation de handicap. En effet, si aucun véhicule aménagé n'est disponible à la location et qu'aucune solution alternative n'est prévue au contrat pour les assurés qui ont besoin de ce type de véhicule, la situation est susceptible de constituer une discrimination fondée sur le handicap. Elle a pris appui sur la décision n° MLD-2012-031 du 12 avril 2012, dans laquelle le Défenseur des droits avait déjà rappelé aux assureurs la nécessité de prévenir les difficultés rencontrées par les assurés en situation de handicap dont le véhicule est aménagé. La décision recommandait notamment de proposer des solutions alternatives comme la prise en charge des frais de transports.

Dans ce cas particulier, l'assureur a répondu favorablement à la proposition de la déléguée. Il s'est excusé auprès de la réclamante en l'invitant à transmettre ses diverses factures pour être remboursée. Il a également décidé de lui verser 400 euros afin de la dédommager pour le désagrément occasionné durant la période d'immobilisation de son véhicule.

Un bus scolaire au plus près des enfants

Dans un territoire rural, une mère de trois enfants scolarisés à l'école primaire, a sollicité l'ouverture d'un arrêt du bus scolaire à proximité de son domicile. Sans réponse à sa première sollicitation, elle a relancé le conseil régional pendant plusieurs mois sans succès, alors même que sa demande paraissait recevable : trois enfants étaient concernés, le bus n'aurait pas eu de détour à effectuer, et l'emplacement envisagé pour cet arrêt avait déjà été desservi par le passé. En l'absence de cet arrêt, les enfants devaient marcher 2 kilomètres le long de la route, sur un trajet particulièrement peu sécurisé.

Un délégué du Défenseur des droits a contacté le conseil régional, afin d'insister sur les motivations légitimes de la demande de cette mère. Après un examen approfondi des conditions d'implantation de ce nouvel arrêt, notamment en matière de sécurité, le conseil régional a finalement donné son accord et le bus s'est enfin arrêté à l'endroit le plus adapté à la situation de ces enfants.

2- DES AVANCÉES AU PLAN COLLECTIF

Un jugement primordial pour lutter contre la traite des êtres humains

Saisi par cinq victimes ayant déposé plainte pour traite des êtres humains, le Défenseur des droits s'est prononcé en tant qu'institution chargée de veiller au respect des droits et des libertés et compétent notamment en matière de lutte contre les discriminations.

Depuis de nombreuses années, les victimes, et la plupart de leurs collègues, étaient recrutés par le même employeur dans deux restaurants et une boulangerie de Normandie et payés très en deçà du salaire minimum et avaient travaillé au-delà de la limite autorisée tout en ne bénéficiant que de très peu de jours de repos. En situation irrégulière pour la plupart, elles avaient été attirées puis retenues aux moyens de fausses promesses, notamment celle d'aide à la régularisation. Considérant que la traite des êtres humains constitue l'une des formes les plus violentes de la discrimination lorsqu'elle consiste à recruter une personne à raison de son origine, de sa nationalité, ou de sa vulnérabilité économique, dans le but de la soumettre à des conditions de travail et d'hébergement contraires à sa dignité, la Défenseure des droits a présenté des observations en justice au juge pénal chargé de l'affaire le 19 septembre 2019. Par un jugement du 13 juillet 2021, le tribunal d'Évreux a reconnu le prévenu coupable des délits de traite des êtres humains commise en échange d'une rémunération, de soumission d'une personne vulnérable à des conditions de travail et d'hébergement indignes et de rétribution inexistante ou insuffisante du travail d'une personne vulnérable ou dépendante. Par la suite, la Défenseure des droits a maintenu ses observations à l'audience d'appel du 7 novembre 2022, donnant lieu à l'arrêt du 16 janvier 2023 de la cour d'appel de Rouen, confirmant le jugement du tribunal d'Évreux.

Cette décision doit s'inscrire dans une reconnaissance plus systématique de la traite des êtres humains par les juridictions

répressives et la lutte contre ce phénomène criminel doit devenir une véritable priorité.

Les conclusions du Comité de l'ONU pour l'élimination des discriminations à l'égard des femmes (CEDAW)

Le 30 octobre, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) des Nations unies a rendu ses observations finales concernant le respect par la France de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. La Défenseure des droits s'est réjouie que plusieurs de ses recommandations faites au Comité soient retenues. Dans le domaine de l'éducation, le Comité a rejoint les constats de la Défenseure des droits en ce qui concerne la mise en œuvre très insuffisante de la politique d'éducation à la vie affective et sexuelle. Il a notamment recommandé de renforcer la mise en place de programmes d'éducation à la santé et aux droits sexuels et reproductifs et à l'adoption de comportements sexuels responsables qui soient attentifs à la dimension de genre, adaptés à l'âge et accessibles. S'agissant de l'égalité femmes-hommes dans le travail, la Défenseure des droits s'est félicitée du fait que le Comité, dans plusieurs de ses recommandations, fasse écho à des préoccupations portées par l'institution, comme le risque de reproduction des biais engendrés par les algorithmes de recrutement. En ce qui concerne les risques de discrimination fondée sur la situation de la famille, la Défenseure des droits a salué la recommandation du Comité qui a invité à renforcer les programmes visant à encourager les hommes à profiter de leur paternité. La Défenseure des droits a également salué les recommandations du Comité en matière de lutte contre le harcèlement sexuel au travail. La Défenseure des droits sera attentive à la bonne application de ces recommandations.

Le premier avis de la Défenseure des droits au Parlement européen concernant les « directives standards » relative aux organismes de lutte contre les discriminations

Dans son avis adressé au Parlement européen le 28 juin 2023, la Défenseure des droits a formulé des recommandations visant à améliorer le texte initial de la Commission européenne concernant deux propositions de directives sur les normes applicables aux organismes de lutte contre les discriminations, dites « standards » (Directive on Standards for Equality Bodies). Ces directives, présentées le 7 décembre 2022, ont pour objectif d'établir des normes minimales contraignantes en matière d'indépendance, de moyens et de pouvoirs de ces organismes au sein de l'Union européenne.

En tant qu'entité compétente pour la France, le Défenseur des droits a suivi de près l'évolution de ces propositions afin de s'assurer que le processus d'harmonisation opère une élévation globale du fonctionnement de ces organismes et consolide leurs pouvoirs pour les rendre plus efficaces. Cette implication s'inscrit dans le cadre d'une tradition d'action et de coopération européenne et internationale de l'institution. Le Défenseur des droits a collaboré avec le Réseau Européen des Organismes pour l'Égalité de Traitement (Equinet) et a échangé activement avec le Secrétariat général aux affaires européennes, la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, ainsi qu'avec la Commission et la présidence suédoise.

L'avis émis a salué le projet global comme une réelle opportunité de renforcer la lutte contre les discriminations au sein de l'Union européenne en accordant aux organismes nationaux compétents des leviers d'action accrus. Il met en exergue la possibilité d'améliorer l'efficacité de leurs pouvoirs, notamment en matière d'enquêtes et d'interventions devant les juridictions. Néanmoins, la Défenseure des droits a émis une mise en garde concernant certaines dispositions des textes.

L'avis 23-01, présenté au Parlement européen a synthétisé les recommandations de la

Défenseure des droits pour optimiser le projet et garantir son efficacité sans amoindrir les pouvoirs des organismes concernés.

Discriminations liées à l'origine et LGBT-phobies : deux plans gouvernementaux sur lesquels le Défenseur des droits a porté des recommandations

Le Défenseur des droits a été étroitement associé à l'élaboration des deux nouveaux plans nationaux (2023-2026) du Gouvernement : le plan de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations liées à l'origine (dit Prado) et le plan pour l'égalité des droits, contre la haine et les discriminations anti-LGBT+.

Ces plans ont intégré un nombre important de recommandations de l'institution : création d'un groupe de travail sur l'amende civile, ouverture de l'action de groupe, développement des *testings*, réalisation, à titre expérimental, d'un audit des risques discriminatoires liés à l'origine dans une grande entreprise publique ou une administration publique, renforcement des actions de formation en matière de non-discrimination, etc. Le sujet des contrôles d'identité discriminatoires n'a toutefois pas été abordé dans le Prado, constituant un manque important.

Le Défenseur des droits suit de près la mise en œuvre de ces plans. Ainsi, l'institution a rendu un avis concernant la proposition de loi relative au régime juridique des actions de groupe (voir p. 41) et contribue au groupe de travail relatif à l'instauration d'une amende civile. Elle participe par ailleurs au comité de suivi du Prado et a demandé la mise en place d'un comité de suivi s'agissant du plan LGBT.

Focus**UNE ACTION PARTENARIALE
UN PLAN LOCAL, QUI SE DÉPLOIE VIA
LA SENSIBILISATION ET LA FORMATION**

Le pôle régional Occitanie a organisé une journée de lutte contre les discriminations et pour l'égalité femmes-hommes en partenariat avec le préfet du Gers, l'agglomération du Grand Auch et avec le GIP Ressources et territoires. À cette occasion, la Défenseure des droits a pu souligner l'importance d'un tel engagement devant 130 professionnels en charge des politiques publiques dans les domaines de l'emploi, de l'éducation et du logement. Visant à sensibiliser les acteurs du territoire, cette journée a également contribué au choix des priorités du Plan territorial de lutte contre les discriminations (PTLCD) qui sera mis en œuvre dans l'agglomération.

Toujours en Occitanie, saisi par des personnes victimes de discriminations en raison de leur appartenance religieuse, et constatant les difficultés de nombre d'organismes mis en cause pour appliquer le principe de liberté religieuse et ses limites, le pôle régional, accompagné des délégués référents discrimination, a dispensé des formations pour prévenir ces litiges. Plus de 100 formateurs « valeurs de la République et laïcité » (un programme déployé par l'Agence nationale de la cohésion des territoires et le Centre national de la fonction publique territoriale) en ont bénéficié à Auch, Perpignan, Tarbes, Albi, Montpellier, Rodez et Toulouse, ainsi que 70 représentants d'associations ou d'administrations à l'occasion des « Master Class de l'UNESCO contre le racisme et les discriminations » et d'une séquence de formation d'un collectif regroupant 50 acteurs de quartiers politique de la ville de Toulouse. Au-delà de ces exemples, c'est dans l'ensemble des régions de métropole et d'Outre-mer que le Défenseur des droits s'implique auprès des acteurs institutionnels et associatifs pour les accompagner dans la mise en œuvre du droit de la non-discrimination.

L'obligation d'identification des forces de l'ordre

Dans une décision publiée le 11 octobre 2023, le Conseil d'État a enjoint au ministre de l'intérieur de prendre des mesures pour faire appliquer l'obligation d'identification des forces de l'ordre.

La Défenseure des droits avait présenté des observations en amont de la décision. Elle a rappelé que l'identification des forces de l'ordre est essentielle dans un État de droit. Elle répond à des exigences de transparence ainsi qu'à des obligations déontologiques d'exemplarité et de professionnalisme des policiers et des gendarmes. Sans identification le contrôle est impossible : ni la hiérarchie, ni les contrôles internes, ni le Défenseur des droits, ni la justice ne peuvent jouer leur rôle.

Le Conseil d'État relève que l'obligation d'identification des forces de l'ordre via le port d'un matricule est très fréquemment méconnue et que lorsque le matricule est porté, il n'est pas assez lisible. La haute juridiction a enjoint à l'État de prendre des mesures pour y remédier.

L'interdiction des distributions alimentaires : un exemple d'intervention rapide du Défenseur des droits sur un texte grave

Le Défenseur des droits a été saisi, en urgence, d'une réclamation relative à l'interdiction des distributions alimentaires à Paris dans un secteur délimité des X^e et XIX^e arrondissements du mardi 10 octobre 2023 au vendredi 10 novembre 2023 inclus. Cette interdiction résultant d'un arrêté du préfet de police de Paris a été contestée par plusieurs associations. Dans le cadre d'un référé-suspension formé par l'une d'entre elles, le Défenseur des droits a formulé des observations (décision n° 2023-218) soulignant que cette interdiction était susceptible de porter atteinte au droit à ne pas subir des traitements inhumains ou dégradants. En effet, l'offre alimentaire assurée par les pouvoirs publics dans ce secteur était insuffisante pour couvrir les besoins essentiels des personnes en situation de grande précarité.

Les horaires et les jours d'ouverture de nombreux points de distribution alimentaire étaient restreints tandis que ceux, ouverts tous les jours pour tous les repas, se situaient à une grande distance ou n'étaient accessibles qu'aux personnes orientées par un travailleur social. Dès lors, pour les personnes les plus vulnérables, l'interdiction des distributions alimentaires risquait de les priver de ressources pour répondre à leurs besoins vitaux.

Par une ordonnance du 17 octobre 2023, la juge des référés a d'abord observé que la mesure d'interdiction de distribution de repas crée une situation d'urgence en raison de la taille du périmètre d'interdiction et de la saturation des autres dispositifs d'aide alimentaire et alors qu'il n'existe pas de solution alternative. Elle a ainsi estimé que la première condition nécessaire pour ordonner la suspension était remplie.

La juge des référés a ensuite considéré que les troubles à l'ordre public invoqués par le préfet de police pour justifier de la légalité de l'arrêté d'interdiction n'étaient pas démontrés. Elle a ainsi considéré que la mesure d'interdiction n'était pas nécessaire pour préserver l'ordre public. Les deux conditions exigées par les dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative étant réunies, la juge des référés a suspendu l'arrêté du 9 octobre 2023.

L'accès à l'eau dans les campements

Un nombre significatif de campements s'est développé dans une commune française, abritant environ cinquante personnes de nationalités française et étrangère. Les habitants de ces sites précaires ne bénéficiaient d'aucune installation pour accéder à l'eau et à l'assainissement, étant contraints d'utiliser les installations limitées d'un centre d'accueil géré par le centre communal d'action sociale (CCAS) de la commune.

À la suite d'une demande d'une association, le CCAS a rejeté l'installation d'un point d'accès continu à l'eau près des campements, arguant que l'accès existant au centre d'accueil, combiné à d'autres points d'eau dans la région, satisfaisait aux obligations de la commune.

Face à cette décision, les demandeurs ont déposé un recours pour excès de pouvoir devant le tribunal administratif, accompagné d'une requête en référé suspension visant à suspendre immédiatement son exécution.

Le Défenseur des droits a souligné que le droit à l'eau, défini par le code de la santé publique, impose aux autorités locales, y compris les communes, de garantir un accès quotidien à l'eau couvrant tous les besoins humains. Dans le cas des campements précaires, un accès continu est nécessaire, et le refus de créer un tel point d'accès par la commune pourrait constituer une atteinte sérieuse au droit à l'eau.

Le 12 décembre 2023, le juge des référés du tribunal administratif a, dans le sens de l'argumentation du Défenseur des droits, suspendu la décision de refus de la commune et du CCAS (décision n° 2023-260).

IV. LA NÉCESSITÉ DE FAIRE ÉMERGER DES PROBLÉMATIQUES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL POUR PROMOUVOIR LES DROITS

À travers sa connaissance acquise par le traitement des réclamations reçues, ses rapports, les études qu'il soutient et ses liens avec la société civile, le Défenseur des droits contribue à faire émerger des sujets d'intérêt général afin d'alerter et de mobiliser les acteurs comme les pouvoirs publics sur les atteintes systémiques identifiées, de promouvoir l'accès aux droits et de faire évoluer les pratiques.

1. L'EXPÉRIENCE DU RACISME ET DES DISCRIMINATIONS DES PERSONNES ORIGINAIRES D'ASIE DE L'EST ET DU SUD-EST EN FRANCE

L'étude REACTAsie, soutenue par le Défenseur des droits et publiée en mars 2023 s'est appuyée sur des entretiens biographiques approfondis menés auprès de jeunes diplômés, résidant en France et originaires de l'Asie de l'Est et du Sud-Est. Menée par le Réseau de recherche pluridisciplinaire « Migrations de l'Asie de l'Est et du Sud-Est en France » (MAF) et soutenue par le Défenseur des droits, cette étude s'est principalement intéressée au vécu des discriminations et du racisme pour les jeunes diplômés d'origine asiatique, quels que soient leur origine nationale ou régionale et leur statut migratoire le cas échéant.

Cette étude révèle les multiples formes de discriminations et de racisme auxquelles les personnes perçues comme d'origine asiatique sont exposées dans différents domaines de la vie sociale, que ce soit à l'école, dans le monde du travail ou dans l'espace public.

L'enquête a souligné notamment plusieurs spécificités propres aux expériences du racisme et des discriminations chez les personnes d'origine asiatique : leur banalisation et le caractère ordinaire de leurs manifestations, le faible taux de réaction et de recours, une expression paroxystique du racisme anti-asiatique durant la pandémie de Covid-19. L'étude montre que les discriminations et la stigmatisation raciste touchent également les personnes socialement favorisées constitutives d'une « minorité modèle ».

Face à ces phénomènes, l'hétérogénéité des postures a laissé entrevoir une forme de hiérarchie sociale entre différents pays/régions asiatiques et a rappelé le poids de la question coloniale dans l'analyse et la conscientisation de la question du racisme et des discriminations selon l'origine chez les personnes qui y étaient exposées.



2- LA PARTICULIÈRE VULNÉRABILITÉ ÉCONOMIQUE (PVE) EN MATIÈRE DE DISCRIMINATION

En réponse aux préoccupations soulevées par des acteurs associatifs, le législateur français a intégré en 2016 la « particulière vulnérabilité résultant de la situation économique » (PVE) parmi les critères de discrimination. Afin de mieux identifier les conditions de son application, le Défenseur des droits a soutenu la réalisation d'une étude publiée en février 2023 (La « particulière vulnérabilité économique » : éclairages sociologiques en vue d'une meilleure appréhension par le droit de la non-discrimination) qui a permis de questionner la très faible mobilisation juridique de ce critère.

La recherche identifie plusieurs facteurs expliquant la sous-utilisation du critère de PVE. Certains individus ne sont pas conscients de leur situation, tandis que d'autres, même conscients, hésitent à recourir au droit. De plus, des difficultés administratives et matérielles persistent, entravant l'application du critère. La recherche a également révélé une confusion dans la dénomination des

réalités sous-jacentes, privilégiant souvent des termes tels que « grande pauvreté » ou « grande précarité ».

Les acteurs de terrain, bien que n'ayant jamais utilisé l'expression PVE, considèrent que ce critère est susceptible de rendre compte de la complexité des situations de vie des personnes précaires, mêlant divers éléments et susceptibles d'engendrer des stigmatisations. L'exploitation des données de l'enquête « Accès aux droits » réalisée en 2016 par l'institution a permis de retracer l'appréhension de ce critère en lien avec l'emploi, les difficultés liées à internet, les problèmes administratifs, les difficultés financières, et l'accès aux soins.

La recherche a démontré que la PVE est souvent associée aux difficultés générales liées au manque de ressources financières. Les personnes concernées sont souvent des familles monoparentales, des familles nombreuses, des individus moins diplômés, ceux de moins de 55 ans, et les femmes. Cette analyse approfondie a souligné la nécessité de clarifier et de promouvoir la compréhension du critère de PVE pour améliorer sa mobilisation dans le cadre de la lutte contre les discriminations.

3- LES DISCRIMINATIONS DANS L'ACCÈS AUX BIENS ET SERVICES SUR LES PLATEFORMES NUMÉRIQUES EN FRANCE

Les plateformes numériques, de plus en plus présentes dans les échanges de biens et services en France, peuvent également être une chambre d'écho des préjugés susceptibles d'engendrer des discriminations dans la mobilisation des services proposés par et pour leurs utilisateurs. Une étude sur « les discriminations en raison du genre et de l'origine supposée sur deux plateformes collaboratives » réalisée en mars 2023 par le Laboratoire Interdisciplinaire d'Évaluation des Politiques Publiques (LIEPP), avec le soutien du Défenseur des droits, a mis en lumière ces possibles discriminations sur deux plateformes majeures : Leboncoin et BlaBlaCar.

Sur BlaBlaCar, l'analyse des données a indiqué que les conducteurs ayant des prénoms à consonance maghrébine ou africaine reçoivent un traitement différent de ceux d'origine majoritaire. Bien qu'ils proposent des prix moyens plus élevés, ils reçoivent, lorsque ces différences de prix sont contrôlées, moins de passagers et ont un revenu inférieur de 15 % en moyenne par voyage. Une expérimentation avec des profils fictifs révèle que les conducteurs d'origine minoritaire reçoivent moins de messages, mais cette tendance n'est pas statistiquement significative. En revanche, les conductrices ont une probabilité plus élevée de recevoir des messages et des réservations que les conducteurs.

Concernant Leboncoin, les vendeurs dits d'origine minoritaire connaissent un temps d'attente plus long pour vendre leurs biens que les vendeurs d'origine majoritaire. Les résultats d'une expérimentation avec un profil fictif ont bien montré que les vendeurs dits d'origine minoritaire reçoivent en moyenne le même nombre de messages, la probabilité de recevoir une réponse de la part des vendeurs est plus faible pour les acheteurs d'origine minoritaire, indépendamment du type de bien en vente.

Cette étude initiale a révélé l'existence de discriminations sur les plateformes numériques en France, tout en soulignant la nécessité de poursuivre les expérimentations pour explorer

plus en profondeur ces phénomènes et de mobiliser les plateformes pour prévenir ces discriminations.

4- L'ATTRIBUTION DES LOGEMENTS SOCIAUX EN FRANCE

Le Défenseur des droits a intensifié ses efforts pour comprendre les défis liés à l'attribution des logements sociaux, en particulier pour les bénéficiaires du Droit au Logement Opposable (Dalo). Avec 5,3 millions de logements sociaux en France au 1^{er} janvier 2022, l'attention s'est portée sur la paupérisation croissante des locataires du parc social, dont un tiers vit en dessous du seuil de pauvreté.

Une étude soutenue par le Défenseur des droits, intitulée « Quelles difficultés d'accès des ménages les plus pauvres au parc social ? » et menée par des économistes de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), s'est concentrée sur les difficultés spécifiques des demandeurs aux ressources les plus modestes pour l'attribution des logements sociaux.

À partir d'une exploitation statistique inédite des données du système national d'enregistrement de la demande (SNE), l'étude confirme une inégalité d'accès des ménages les plus pauvres au logement social. Quels que soient le niveau de tension locale et les autres caractéristiques des ménages, lorsqu'ils ne sont pas prioritaires, les ménages à faibles ressources sont pénalisés dans le système d'attribution par rapport aux ménages plus riches (ou moins pauvres).

Par son caractère systématique, un tel désavantage est susceptible de caractériser une discrimination à raison de la « particulière vulnérabilité économique » envers les demandeurs concernés.

Ces résultats en révélant des différences de traitement dans l'instruction de la demande, et de la production de l'offre de logements sociaux questionnent l'effectivité du droit au logement, en premier lieu par l'accès au logement social, pour certains groupes sociaux (les populations immigrées et leurs descendants, les ménages pauvres, les familles monoparentales...), sur certains territoires.

5- L'ÉVALUATION DE L'ACCUEIL TÉLÉPHONIQUE DES SERVICES PUBLICS

Six ans après une première étude portant sur l'accueil téléphonique et la dématérialisation des services publics, le Défenseur des droits, en collaboration avec l'Institut national de la consommation a entrepris une nouvelle évaluation approfondie de l'accueil téléphonique de quatre organismes assurant des missions de service public essentielles et généralistes, à savoir la Cpam, la CAF, Pôle emploi et la Carsat.

Les résultats de cette enquête ont mis en lumière des défis significatifs. Sur l'ensemble des quatre plateformes testées, 40 % des appels n'ont pas abouti, et la durée moyenne d'attente pour obtenir un interlocuteur dépassait neuf minutes. La disponibilité des agents varie considérablement entre les plateformes, Ameli et la CAF étant les plus difficiles à joindre, tandis que Pôle emploi présente des résultats relativement meilleurs.

Bien que les interlocuteurs soient évalués positivement pour leurs qualités relationnelles, la qualité des informations fournies reste insatisfaisante. Le taux de réponses satisfaisantes à une demande d'informations ne dépasse jamais 60 % sur l'ensemble des plateformes. Les usagers sont souvent dirigés vers les sites internet des organismes, même ceux qui indiquent ne pas être équipés ou avoir des difficultés avec internet. Les usagers sans accès à internet et, dans une moindre mesure, ceux d'âge mûr ou avec un accent étranger, expriment fréquemment leur insatisfaction quant à la qualité du service.

Malgré certaines améliorations, telles que la fin des appels surtaxés, ces résultats soulignent les défis associés à la transformation de l'administration vers des services publics de plus en plus dématérialisés. Le Défenseur des droits a insisté sur la nécessité d'une adaptation des services publics aux besoins des usagers, en favorisant une communication omnicanale où le téléphone conserve son importance et permet un accès à une information personnalisée et aux démarches essentielles.

La dématérialisation des procédures administratives doit être une offre complémentaire, non substitutive, au guichet, au courrier papier et au téléphone, afin de garantir un accès équitable aux services publics.

6- LE PRIX DE THÈSE 2023

Depuis 2015, le prix de thèse du Défenseur des droits récompense chaque année des travaux menés dans une discipline juridique, ou des sciences humaines, sociales et politiques (économie, géographie, histoire, sociologie, anthropologie...) et portant sur l'une de ses missions.

Le prix, d'un montant de 10 000 euros, est attribué par un jury composé de personnalités issues du monde académique. En cas d'*aequo*, la dotation est partagée à parts égales.

Cette année, deux thèses ont été primées :

- « Handicap et destinées sociales : une enquête par méthodes mixtes » de Célia Bouchet.

Réalisée sous la direction d'Anne Revillard (Professeure, Sciences Po) et de Philippe Coulangeon (Directeur de recherche CNRS, Sciences Po, OSC) cette thèse examine les différenciations sociales entre la population valide et plusieurs catégories de populations ayant grandi avec un handicap, dans différents domaines (scolarité, emploi, vie familiale).

- « Minorités sexuelles et de genre en exil. L'expérience minoritaire à l'épreuve de la migration et de la demande d'asile en France » de Florent Chossière.

Réalisée sous la direction de Marianne Bliidon (Maîtresse de conférences, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne) et Serge Weber (Professeur, Université Gustave Eiffel), cette thèse porte sur les expériences migratoires de personnes LGBT+, qui, après avoir fui leur pays, ont demandé l'asile en France au motif de persécutions et de craintes de persécutions liées à l'orientation sexuelle ou à l'identité de genre minoritaires.

V. LES GRANDS AXES D'ÉVOLUTION DE L'INSTITUTION

1. UNE INSTITUTION RÉSOLUMENT Tournée VERS LES RÉCLAMANTS

Des nouveautés numériques

La nouvelle version du site internet de l'institution defenseurdesdroits.fr, élaborée en 2023, est désormais en ligne, représentant une amélioration significative en matière de clarté et d'accessibilité. Axée en priorité sur les besoins des réclamants, cette refonte vise à mieux accueillir et informer différents publics, y compris les experts.

L'ensemble du parcours des réclamants a été repensé, accompagné d'un module d'orientation permettant aux réclamants de vérifier la pertinence de leur démarche et les guidant progressivement vers le nouveau formulaire de saisine. Ce formulaire, entièrement remanié pour permettre un meilleur traitement de la demande, propose, en outre, une traduction en anglais, soulignant l'importance de rendre l'exercice des droits accessible à tous, quel que soit le niveau de familiarité avec les outils numériques ou la matière juridique.

L'ergonomie et la navigation ont été particulièrement soignées pour accompagner les réclamants tout au long du processus. L'objectif global de ces trois projets complémentaires (site, formulaire de saisine, module d'orientation) est d'améliorer l'accompagnement des réclamants dans leurs demandes tout en fournissant des informations plus complètes pour l'instruction des dossiers par les délégués et les juristes.

L'institution vise à accueillir efficacement les réclamants, à réorienter rapidement ceux dont les réclamations ne relèvent pas de sa compétence, et à mieux accompagner ceux qui font appel à elle. Cette démarche s'inscrit dans une volonté globale de rendre les informations et les services plus accessibles, appliquant les principes d'accessibilité des services numériques qu'elle promeut.

Une question à...

EMMANUEL SARAZIN

Chargé de projet numérique à la direction Presse et communication

Quelle est la particularité du projet de nouveau site internet de l'institution ?

Un nouveau site internet est toujours un projet exaltant. Les dirigeants partagent leur vision, les agents décrivent leurs missions. Chacun met ses mots sur l'institution. Le rôle de la communication est de tout mettre en cohérence et de pousser le plus loin possible la recherche de ce qui nous est commun. De nombreux agents ont participé aux différents stades du projet. Cela nous a permis de gagner en pertinence. La Défenseure des droits avait fixé le cap : être accessible et compréhensible par tous. Certaines personnes viennent sur le site pour chercher de l'aide, d'autres y trouver des ressources. Les publics du site sont pourtant très disparates. Nous avons étudié leurs besoins respectifs, élaboré des parcours et adapté les contenus pour chacun. Un travail a été mené à chaque étape pour maximiser la conformité au référentiel d'accessibilité et la prise en compte des handicaps.

Parcours utilisateur, design de l'interface, accessibilité numérique, développement, aide à la rédaction en français simplifié... Nous avons fait appel à des experts de chaque domaine. Avec le module d'orientation, le nouveau formulaire de saisine et la clarification des écrits de l'institution, le nouveau site est un des nombreux projets qui contribuent à rendre nos services plus accessibles et plus humains. En parallèle, nous avons amélioré l'intégration des ressources pour les publics plus experts et créé de nouveaux types de contenus pour mieux valoriser l'expertise de l'institution et mieux faire comprendre ses arguments. J'ai hâte de voir si nous avons réussi et de poursuivre sur cette dynamique lors des prochaines évolutions.

Un nouveau guide interne pour harmoniser le traitement des réclamations

Le 19 décembre 2023, le nouveau « guide de traitement des réclamations » du Défenseur des droits a été finalisé et présenté aux agents. Fruit d'un travail approfondi et collectif, il a été conçu pour les agents de l'institution.

Outil de travail quotidien pour les agents des directions d'instruction, il concerne aussi tout agent au regard des multiples facettes du traitement d'une réclamation, en amont et en aval. Il vise notamment à harmoniser les procédures, veiller à l'attention portée au réclamant, alléger les circuits de validation, réfléchir à la réponse la plus adaptée en fonction des stratégies d'intervention.

Une question à...

MIREILLE LE CORRE
Secrétaire générale

En quoi le nouveau guide de traitement des réclamations était-il important pour l'institution ?

L'institution du Défenseur des droits, après plus de 10 ans d'existence, devait se doter d'un nouveau document de référence relatif au traitement des réclamations individuelles dont elle est saisie, correspondant à sa mission de protection des droits, et ce dans ses cinq domaines de compétences.

Ce guide de traitement des réclamations, dont l'élaboration a été entreprise de longue date et qui s'est achevée en décembre 2023, vise à répondre à trois grands enjeux. D'abord, clarifier et harmoniser les méthodes de travail, encore pour partie issues des cultures différentes liées aux institutions qui ont fusionné pour créer le Défenseur des droits et développer l'usage de différents modes d'intervention par rapport au précédent guide. Ensuite, faire face à l'augmentation forte et régulière des réclamations dont l'institution est saisie, ce qui suppose de repenser les circuits internes, pour veiller à la charge de travail, responsabiliser chaque échelon et favoriser les échanges et la validation sur les questions qui le nécessitent particulièrement. Enfin, être un outil de travail pour tout agent, présent ou nouvel arrivant, particulièrement dans les directions d'instruction, mais aussi dans toute la maison, car le travail sur une réclamation suppose une coopération qui mobilise potentiellement toutes les directions, en matière de promotion, de communication, d'action territoriale et d'administration générale.

La conception de ce guide est imprégnée par un impératif qui est une priorité de la Défenseure des droits : répondre de la façon la plus claire et la plus pertinente possible aux attentes du réclamant. Du règlement amiable à la publication d'un rapport spécial non anonymisé, en passant par des décisions portant recommandations ou observations devant les juridictions, l'institution dispose d'une palette de pouvoirs dont elle doit se saisir.



L'institution du Défenseur des droits a été conçue sans pouvoir de sanction et elle n'est ni une administration, ni un juge. Mais sa reconnaissance constitutionnelle et les pouvoirs dont la loi organique la dote lui confèrent une place et un rôle singuliers dans le paysage institutionnel français. Ce guide est une invitation à faire de cette singularité un atout et l'utiliser pleinement, au service des personnes dont les droits et libertés ont été atteints et doivent être protégés.

La clarification des écrits de l'institution

Les difficultés de compréhension du langage administratif concernant de très nombreuses personnes, l'institution du Défenseur des droits s'est engagée dans une démarche de clarification de ses écrits.

À l'initiative de la Défenseure des droits, le projet a été lancé en février 2023. Plus de 150 agents ont pu suivre une session de sensibilisation d'une demi-journée sur les enjeux et règles de la communication claire et une vingtaine d'agents ont suivi une formation de deux jours afin d'approfondir ces connaissances et les mettre en pratique, notamment dans les premiers courriers adressés en réponse aux réclamants (demande

de documents, invitation à prendre un rendez-vous avec un délégué...).

Ces courriers sont la première réponse de l'institution à la personne qui la contacte. Il n'est donc pas possible de présumer de son niveau de connaissance et il apparaît nécessaire de ne pas la décourager à faire valoir ses droits. Ces courriers ont donc été rédigés afin de les rendre lisibles par le plus grand nombre.

La clarification des écrits a vocation à irriguer toute la communication de l'institution à destination du grand public. Plusieurs supports ont déjà été revus en ce sens, comme certains dépliants, les pages d'accueil du site internet, le formulaire de demande.

Mieux comprendre les motifs d'abandon

Afin d'aller plus loin dans la compréhension des motifs qui peuvent amener certains usagers à renoncer à leurs droits, la Défenseure des droits a mobilisé les étudiants de trois cliniques juridiques (Sciences Po Paris - clinique accès aux droits - et les facultés de droit de Clermont-Ferrand et de Poitiers) afin de questionner près de 400 réclamants pour recueillir leurs avis sur les modalités de suivi de leurs dossiers par les services chargés de la recevabilité.



Conduit tout au long de l'année, ce travail a non seulement permis de mieux comprendre les motifs d'abandon de la part des réclamants, mais également de souligner la pertinence de plusieurs des recommandations dont certaines ont d'ores et déjà été mises en œuvre : clarification des courriers et courriels adressés aux réclamants, personnalisation des échanges écrits ou renvoi vers les plateformes d'écoute ou vers les délégués pour favoriser les échanges en « présentiel ».

Des actions pour « aller vers »

Pour veiller au respect des droits et des libertés de chacun, et afin d'être un recours pour le plus grand nombre, l'institution s'efforce, depuis sa création, de mieux atteindre les personnes les plus éloignées de leurs droits. En 2023, l'institution a souhaité accélérer cette démarche, et a développé divers événements et opérations de communication de proximité.

À Trappes, deux jours de permanence au cœur de la ville

Les 29 et 30 septembre 2023, le Défenseur des droits a organisé la sixième édition de « Place aux droits ! » dans la ville de Trappes (78). Cet événement, rendu possible par la mobilisation de l'équipe municipale aux côtés de l'institution,

s'inscrit dans une démarche d'« aller-vers », qui vise à être au plus près des personnes pour les aider à connaître et à faire valoir leurs droits. Une initiative qui favorise le contact direct avec la population et encourage toute personne à saisir gratuitement l'institution, si elle pense que ses droits n'ont pas été respectés.

Après les éditions antérieures, qui s'étaient déroulées en Outre-mer ou dans de grandes capitales régionales, la Défenseure des droits a souhaité que cette édition francilienne de « Place aux droits ! » se tienne au centre d'une ville de banlieue, où de nombreux jeunes disent faire face aux discriminations.

Ce guichet urbain, qui a mobilisé une quarantaine d'agents et délégués de l'institution, a ainsi permis d'échanger avec plus de 600 personnes, au cœur de la ville de Trappes, place des Merisiers, à côté d'un grand marché populaire. En deux jours, ce sont plus de 150 réclamations qui ont été enregistrées, principalement relatives au droit au séjour, à l'accès au logement et aux prestations sociales.

La Défenseure des droits et ses équipes ont également dialogué sur place avec les acteurs locaux, associatifs et institutionnels (services de l'État, équipe de la Maison de la justice et du droit de l'agglomération, commissariat de police...), mais aussi, de façon très directe, avec

des jeunes qui souhaitent évoquer leurs relations avec les forces de l'ordre. Elle a en outre été l'invitée d'honneur de la « Soirée des réussites », au cours de laquelle sont célébrés les jeunes Trappistes qui se sont distingués par leurs succès académiques, sportifs, entrepreneuriaux ou artistiques... des succès qui ne sont pas seulement des réussites individuelles mais reposent aussi sur l'engagement de toute une série d'acteurs qui interviennent auprès des jeunes.

Une question à...

DIDIER POTIER

Délégué à Trappes (78)

Quelle est la particularité d'un événement comme « Place aux droits ! » pour un délégué ?

Pour moi qui suis un « jeune » délégué du Défenseur des droits à Trappes – j'exerce depuis un peu moins d'un an – cela a été un événement important. Avec mes collègues délégués, Pierre Maurice et Ali Rih, nous assurons chaque semaine 2 jours et demi de permanences à la Maison de la justice et du droit (MJD). Pendant l'événement, j'ai été mobilisé les 2 jours sur le stand, où nous avons eu beaucoup de visites. Outre la bonne communication qui avait été faite en amont (affiches sur les abribus de la ville par exemple), je note que les habitants de Trappes connaissaient bien la MJD et nos permanences. Cet événement a, pour moi, été l'occasion de découvrir les personnes qui travaillent au siège, leur implication, et d'échanger avec eux. Enfin, nous, délégués de Trappes, avons pu échanger avec Claire Hédon, la Défenseure des droits, et Daniel Agacinski, délégué général à la médiation et directeur de l'action territoriale, et j'ai personnellement participé à la rencontre de la Défenseure des droits avec les associations locales. Ces différentes rencontres ont été très enrichissantes et seront utiles pour mon travail de délégué.

Une question à...

CHARLES ROBERT

Juriste à la direction Protection des droits - relations avec les usagers

Quel a été votre rôle lors de l'événement « Place aux droits » à Trappes ?

Mon rôle était d'être disponible pour les personnes qui se rendaient sur le stand. Je leur présentais l'institution, les conseillais ou les orientais vers des collègues lorsque c'était nécessaire en fonction de leur problème. La plupart du temps, nous accueillions les personnes en binôme afin de pouvoir leur répondre de manière la plus complète possible. En tant que juriste spécialisé dans le droit des étrangers, j'ai pu particulièrement accompagner ces personnes. Cette proximité avec le public m'a beaucoup plu et m'a notamment rappelé mon expérience précédente en pôle régional au Défenseur des droits. L'événement a été l'occasion de voir les visages de ceux que j'aide habituellement au quotidien. Sur toute la durée de l'événement, nous avons répondu à plusieurs centaines de personnes et enregistré plus de 150 dossiers. Depuis, pour le suivi de leur dossier, je constate qu'un rapport de proximité s'est créé, certaines se souviennent de nous et les échanges sont fluides.

Mieux faire connaître l'institution localement et nationalement

Dans d'autres régions, certaines initiatives s'inscrivent dans le même esprit : c'est ainsi qu'en septembre, à Nancy, les délégués de Meurthe-et-Moselle et le pôle régional Grand-Est ont tenu un stand à l'occasion de la journée des associations. Ils ont pu expliquer le rôle et les missions du Défenseur des droits au grand public, mais également aux partenaires présents sur le site. À cette occasion, ils ont également pu orienter de nombreuses personnes dans leurs démarches.

En parallèle, pendant tout le mois d'octobre, l'institution a mis en place une campagne de communication visant à accroître sa notoriété

afin d'être mieux connue des personnes qui ont besoin d'elle. Les résultats d'un sondage de notoriété mené précédemment montraient que les publics les plus jeunes et les plus précaires étaient ceux connaissant le moins l'institution. Cette campagne, composée de la diffusion d'une vidéo et d'un spot radio, ciblait donc spécialement ces deux publics, à travers un dispositif global : diffusion sur près d'une trentaine de stations de radios nationales et d'Outre-mer, ainsi que des radios digitales, diffusion de la vidéo sur les réseaux sociaux, les services de rediffusion (Replay) de plusieurs chaînes TV, etc.

Focus

DEVENIR JEUNE AMBASSADEUR DES DROITS DE L'ENFANT

Le programme des Jeunes Ambassadeurs et Ambassadrices des droits de l'enfant est conçu pour les jeunes de 16 à 25 ans souhaitant œuvrer pour les droits de l'enfant, l'égalité et la lutte contre les discriminations. Sur l'année 2022-2023, le programme JADE a mobilisé 118 jeunes volontaires en service civique. Incarnant la volonté du Défenseur des droits d'aller vers les jeunes, l'action des JADE a touché plus de 53 000 enfants et jeunes à travers plus de 3 000 interventions en milieu scolaire cette année. L'objectif est de réduire l'écart entre les droits proclamés des enfants et des jeunes et leur mise en œuvre concrète sur le terrain, grâce à des supports pédagogiques adaptés, des outils innovants et le soutien des services du Défenseur des droits. Le programme JADE est une formation unique dans le cadre du service public et il offre des opportunités professionnelles significatives.

Des permanences de délégués toujours plus près des besoins des habitants

Le Défenseur des droits compte désormais plus de 1 000 points d'accueil, contre 428 au cours de la dernière année d'exercice du Médiateur de la République en 2010. Fer de lance de l'accessibilité de l'institution, les permanences des délégués sont chaque année plus diversifiées, afin de se rapprocher constamment des personnes qui n'identifient pas les recours leur permettant de faire valoir leurs droits.

Cela passe tout d'abord par un renforcement de l'ancrage de l'institution dans les quartiers de la politique de la ville (QPV). En Occitanie par exemple, 4 des 14 nouvelles permanences ouvertes en 2023 accueillent des réclamants en QPV (aux Izards à Toulouse, à Montauban dans le quartier Chambrod-Médiathèque, à Perpignan au Haut-Vernet et à Carmaux dans le QPV Rajol - Cérou - Gourgatieux - Bouloc - Verrerie). C'est aussi le cas à Besançon par exemple, avec l'ouverture d'un nouveau lieu d'accueil à Palente-Orchamps.

Afin d'être plus proche de certains publics vulnérables, ce sont aussi des lieux spécifiques qui sont utilisés comme nouveaux lieux d'accueil des délégués, par exemple, la Maison des associations de Grenoble, le Centre social Bonnefoi à Lyon, ou encore le Centre communal d'action sociale de Crest (26).

Il est important que des délégués s'installent dans des lieux que les jeunes sont susceptibles de fréquenter. Dans cette optique, sont organisées des opérations spécifiques dans certaines universités, par exemple à Rennes, à Caen ou au sein de l'Université du Littoral Côte d'Opale. C'est aussi pour se rapprocher des plus jeunes que des permanences ont été installées dans des maisons des adolescents cette année, par exemple à Valenciennes (59), à Roanne (42) ou à Cran-Gevrier, dans la nouvelle commune d'Annecy.

Parmi les relais privilégiés pour les jeunes en difficulté, figurent évidemment les missions locales, où plusieurs permanences ont été installées ces dernières années. Récemment, c'est à Liévin (62), mais aussi à Avignon, que de nouveaux accueils ont été ouverts par

le Défenseur des droits. Depuis septembre 2023, une nouvelle permanence est ainsi ouverte au sein de la mission locale jeunes du Grand Avignon et portée par le délégué référent « lutte contre les discriminations ». Ouverte dans le cadre de la stratégie locale de lutte contre la pauvreté et la discrimination, et en collaboration avec les acteurs qui ont en charge les questions de jeunesse, elle s'accompagne d'un important volet de promotion des droits auprès des agents de la mission locale pour mieux faire connaître l'ensemble des champs de compétence du Défenseur des droits, notamment en matière de discrimination, et ainsi permettre au plus grand nombre de jeunes d'y avoir recours.

Pour les Français de l'étranger, des délégués « extraterritoriaux »

La mission spécifique des délégués des Français de l'étranger a été créée en mars 2016. Désormais au nombre de quatre, ils traitent par courriel ou par téléphone la grande majorité des réclamations dont ils sont saisis, mais reçoivent également, dans leur permanence installée au sein du ministère des affaires étrangères, les réclamants lorsqu'ils sont de passage sur le territoire français (sur rendez-vous). Ainsi, tous les Français de l'étranger qui estiment avoir des difficultés à faire reconnaître leurs droits et libertés dans le cadre de leurs relations avec les administrations françaises, les établissements publics et les organismes français investis d'une mission de service public peuvent les saisir gratuitement.

Ils ont un rôle d'écoute, d'orientation, ainsi que de médiation, et leur connaissance fine du service public consulaire leur confère une expertise précieuse pour les 3 millions de Français de l'étranger. Le bilan est particulièrement positif : 9 médiations sur 10 aboutissent favorablement.

Leurs interventions dans différents domaines (retraites, successions, fiscalité, état civil...) sont toujours plus appréciées par les Français de l'étranger qui ont saisi le Défenseur des droits plus de 650 fois au cours de cette année 2023. Ces sollicitations émanent de personnes éloignées de la France, souvent depuis

longtemps, dont un peu moins d'un tiers qui résident dans des pays d'Afrique du Nord (notamment en Algérie) et du Moyen-Orient, un peu plus du quart dans des pays d'Afrique subsaharienne (notamment au Sénégal), près du quart en Europe, 10 % en Asie (en majorité en Thaïlande), et 10 % d'Amérique. Ce sont pour l'essentiel des réclamations (85 %) qui portent principalement sur les relations avec les services publics.

Pour l'année 2023, 40 % d'entre elles concernaient les autorités consulaires, 15 % les services de l'état civil et de la nationalité, et 10 % les organismes de protection et sécurité sociale.

Afin de rendre visibles ces difficultés rencontrées par les Français de l'étranger et de contribuer à l'amélioration des services publics qui leur sont destinés, au-delà des cas individuels, les délégués font part de leurs constats, chaque année, aux parlementaires élus par les Français résidant hors de France et à l'Assemblée des Français de l'étranger.

Innover avec les centres sociaux : la permanence itinérante dans les quartiers de Marseille

Pour aller à la rencontre des jeunes des quartiers populaires de Marseille, de leurs familles, et plus largement des publics vulnérables, le pôle régional PACA-Corse s'est rapproché de l'Union des centres sociaux des Bouches-du-Rhône et a mis en place une permanence itinérante : le délégué, référent pour les droits de l'enfant, se déplace désormais « à la demande », dans les centres sociaux des 10^e, 11^e, 12^e, 13^e, 14^e et 15^e arrondissements de Marseille.

L'installation de cette permanence mobile s'est accompagnée de nombreuses activités de sensibilisation, non seulement auprès des agents d'accueil des centres sociaux mais également auprès des commissions famille et jeunesse au sein de chaque centre social participant, afin que les professionnels puissent identifier les usagers qui pourraient être orientés vers le délégué.

Redoubler d'efforts en direction des personnes précaires

La démarche du Défenseur des droits dans le bassin minier du Pas-de-Calais

Partant du constat des difficultés rencontrées par les publics précaires pour accéder à leurs droits, d'un taux important de pauvreté dans le département du Pas-de-Calais et face à un nombre de saisines relativement faible du Défenseur des droits sur ce territoire, l'institution a décidé, en 2022, de mener une politique volontariste « d'aller-vers » à l'échelon départemental.

En pratique, plusieurs actions ont été menées : du développement de partenariats avec le secteur associatif, à l'implantation de permanences dans des lieux adaptés, en passant par le renforcement d'opérations de notoriété ciblées. Le bilan, sur une année, a mis en exergue que de telles actions permettent de faire davantage connaître l'institution et de rendre les usagers acteurs de leurs droits.

Afin de compléter la cartographie des lieux de permanences, trois nouvelles permanences ont été mises en place. À Desvres, Hesdin, et Liévin, la présence de l'institution est ainsi renforcée, gage d'une meilleure accessibilité. Un effort de sensibilisation envers les élus municipaux et intercommunaux a également été conduit tout au long de l'année.

À l'occasion de plusieurs temps d'échanges et notamment autour des petits déjeuners des Restos du cœur, les délégués du Pas-de-Calais ont rencontré les bénévoles et les bénéficiaires, afin de faire connaître l'institution.

En outre, spécifiquement sur le secteur du bassin minier, grâce au relais assuré par la Communauté d'agglomération de Lens-Liévin, plusieurs webinaires ont été organisés avec les structures sociales et associatives expertes de « l'aller-vers ». Ces échanges ont ouvert la voie de partenariats spécifiques, comme l'ouverture de la permanence d'un délégué au sein de la mission locale de Liévin. Les liens avec les travailleurs sociaux ont également été renforcés, à la fois dans le cadre d'échanges avec l'antenne départementale de

la Fédération des acteurs de la solidarité et via des présentations de l'institution aux étudiants, éducateurs et moniteurs spécialisés de l'École européenne supérieure en travail social.

Ainsi, le pôle régional du Défenseur des droits a participé aux deux « Parlements des enfants » des 8 cités éducatives du Pas-de-Calais, organisés en mars et novembre 2023. Cela a permis de nombreux échanges avec les enfants, les parents et les équipes éducatives au sujet des droits fondamentaux des enfants et des compétences de l'institution en matière de protection des droits des enfants. De telles actions ont conduit à une augmentation de 11 % du nombre de réclamations reçues en matière de protection des droits des enfants émanant du Pas-de-Calais entre 2022 et 2023.

Faciliter l'accès des « gens du voyage » au Défenseur des droits

En 2021, la Défenseure a souhaité faire un bilan des travaux menés par l'institution en matière de défense des droits des citoyens itinérants ou voyageurs. Dans son rapport « "Gens du voyage" : lever les entraves aux droits », elle a également dressé un état des lieux au plus près des réalités et du quotidien des « Gens du voyage » tout en formulant un certain nombre de recommandations.

À cette occasion, elle a constaté un écart très important entre le nombre de réclamations reçues par l'institution et la réalité du terrain. Face à l'ampleur du non-recours des voyageurs, l'institution a élaboré, en lien avec les voyageurs et les associations une brochure à destination des « Gens du voyage » sur leurs droits et les recours possibles pour les faire valoir, et mis en ligne un dossier d'information ainsi que des fiches pratiques, reprenant des situations très concrètes de refus de droits opposés aux voyageurs. Chaque fiche rappelle le droit, ce que peut faire le Défenseur des droits ainsi que les démarches à entreprendre : à qui s'adresser, les documents à rassembler. Le réseau territorial des délégués a aussi été destinataire de fiches pratiques et juridiques afin qu'il puisse répondre au mieux aux difficultés rencontrées par les voyageurs. Depuis février, mois du lancement des outils, l'institution a pu constater une augmentation



des saisines reçues relatives aux droits des « gens du voyage ». Ainsi, ce nombre a triplé entre 2020 et 2023. Deux tiers de ces saisines ont été reçues par les délégués et un tiers au siège.

Parmi les saisines reçues en 2023, un tiers concernent des fermetures d'aires d'accueil, des problèmes de règlement intérieur, des refus de raccordement provisoire au réseau d'eau potable, la déontologie des forces de sécurité, des refus d'accès à un terrain, des refus de stationnement et des refus de raccordement provisoire au réseau électrique. Les deux autres tiers, concernent des problèmes plus généraux qui ne sont pas spécifiques aux « gens du voyage » comme les aides sociales, le logement social et la cantine scolaire.

Une fois les ressources produites, l'institution s'est mobilisée pour les faire connaître et les faire vivre dans les nombreux lieux du territoire où les Gens du voyage sont amenés à rencontrer des litiges. Dès le mois de février, la Défenseure des droits et son adjointe chargée de la lutte contre les discriminations, se sont rendues sur l'aire d'accueil d'Hellemmes-Ronchin (59), pour échanger avec les habitants, les associations qui les accompagnent et les acteurs publics chargés de mettre en œuvre les politiques qui les concernent.

En novembre, c'est à Rouen et à Louviers (27) que Claire Hédon et George Pau-Langevin ont rencontré les acteurs locaux pour les sensibiliser aux atteintes aux droits vécues par les voyageurs dans presque tous les domaines de leur vie quotidienne. À Rouen, une rencontre dans les locaux de l'association « Échelle inconnue » a permis aux voyageurs de partager les difficultés qu'ils rencontrent : problèmes de relogement, notamment pour ceux qui résidaient sur l'aire d'accueil proche de l'usine Lubrizol, et qui ne disposent pas d'informations claires sur les suites de leurs demandes, discriminations dans l'accès aux comptes bancaires, difficultés d'accéder à l'instruction en famille... À Louviers, la Défenseure des droits et son adjointe ont sensibilisé les élus locaux aux problématiques rencontrées par les voyageurs et rappelé certaines des recommandations formulées dans le rapport « "Gens du voyage" : lever les entraves aux droits ». Elles se sont enfin rendues à Nancy en décembre.

Les chefs des pôles régionaux, leurs chargés de mission et les délégués se sont également mobilisés afin de prolonger le travail d'information, de sensibilisation et de promotion de l'institution, en participant notamment à plusieurs événements et réunions dans chacun des territoires concernés.



2- LE DÉFENSEUR DES DROITS, PRÉCURSEUR DE LA MÉDIATION

« 50 ans de médiation dans la République » : un anniversaire pour préparer l'avenir

À l'occasion des 50 ans de la loi instituant le Médiateur de la République, le Défenseur des droits, institution qui lui a succédé, a organisé un colloque réunissant divers acteurs sociaux et de la justice.

La Défenseure des droits a inauguré le colloque réunissant plus de 200 participants à Paris. Elle a salué l'action des médiateurs institutionnels intervenant dans les ministères, les collectivités et les organismes de protection sociale, soulignant l'importance de leur indépendance et plaidant pour un accès omnicanal à la médiation dans un contexte de dématérialisation des démarches administratives.

Après la contextualisation, par le sociologue Pierre-Yves Baudot, de la naissance du Médiateur de la République dans le cadre des lois des années 1970 renforçant les droits des usagers face aux administrations, la Défenseure des droits a appelé au

développement d'une culture du dialogue et du respect des droits dans tous les services publics, au regard notamment de la réticence de certaines administrations à s'engager dans la médiation.

La première table ronde a exploré la médiation en tant que levier pour améliorer la relation entre usagers et administration, avec des témoignages de réclamantes ayant bénéficié de l'intervention des délégués du Défenseur des droits. Les débats ont souligné l'impact des recommandations générales des médiateurs pour faire évoluer les règles et les pratiques administratives. La seconde table ronde a envisagé des perspectives pour une médiation de confiance au service des usagers, notamment en examinant la possibilité d'harmoniser les cadres juridiques des différents médiateurs.

Didier-Roland Tabuteau, Vice-président du Conseil d'État, a conclu en mettant en avant la médiation comme signe de progrès dans la conception de l'administration et de la démocratie. Il a souligné la nécessité d'une amélioration des relations entre usagers et administrations par un changement culturel favorisant la défense des droits des usagers et leur droit à la participation.

Une question à...

DANIEL AGACINSKI

Délégué général à la médiation

Peut-on dire que 2023 a été « l'année de la médiation » ?

Oui, ce n'était pas une année comme une autre pour la médiation : elle s'est ouverte avec le cinquantième anniversaire de la création du Médiateur de la République, par la loi du 3 janvier 1973. Avec la Défenseure des droits, nous avons voulu, à cette occasion, réunir la « famille » des médiateurs qui interviennent dans les relations de service public.

Bien sûr, les cadres juridiques et les prérogatives ne sont pas les mêmes pour l'ensemble de ces médiateurs, mais nous partageons des valeurs, comme l'égal accès aux droits ou la nécessité d'une relation de qualité entre usagers et administrations, et nous devons réaffirmer certaines exigences communes, comme l'indépendance et l'accessibilité.

Cette médiation est le premier levier que nous mobilisons, juristes du siège comme délégués territoriaux, pour rétablir dans leurs droits les personnes qui font appel à nous, dans tous nos domaines de compétence. C'est par là que nous pouvons obtenir qu'un commissariat accepte d'enregistrer la plainte d'une victime qu'il avait d'abord refusée, que nous pouvons obtenir la réécriture d'une offre d'emploi discriminatoire, l'adaptation des modalités de scolarisation d'un élève en situation de handicap, ou encore le versement d'une allocation logement qui était « bloquée » en raison d'une erreur dans la base de données.

Et c'est en juin dernier qu'a été créé le Conseil national de la médiation, où je représente la Défenseure des droits. Dans cette instance, inscrite dans la loi et s'inscrivant dans la « politique de l'amiable » du garde des Sceaux, j'aurai à cœur de faire valoir notre vision d'une médiation tournée vers le respect des droits, qui favorise le rééquilibrage des forces, par le dialogue, même entre des parties asymétriques, qui n'empêche pas l'accès

au juge et s'inscrit dans une dynamique d'amélioration continue, par les leçons qu'elle permet de tirer, au-delà des situations individuelles.

Des partenariats locaux avec les acteurs de la médiation

Dans la quasi-totalité des régions, les acteurs de la médiation usagers-administrations se réunissent régulièrement pour échanger sur les difficultés rencontrées par les personnes qui les saisissent et pour partager l'actualité de leurs secteurs respectifs : médiateurs des organismes de protection sociale, des collectivités locales, et représentants territoriaux du Défenseur des droits (pôles régionaux et délégués) sont ainsi constitués en réseaux pour favoriser la résolution amiable, en proximité, des litiges administratifs.

Sur le territoire des Hauts-de-France, a par exemple été constitué, en 2014, un comité de pilotage régional de la médiation composé des délégués du Défenseur des droits et des médiateurs régionaux de France Travail, de la CAF, de la Carsat, de la Cnam, de la Msa, de l'Urssaf. Tous les deux mois, les membres du comité se retrouvent afin d'échanger sur les actualités des institutions, les bonnes pratiques en matière de médiation et afin d'organiser des actions communes en la matière.

Plus récemment, un partenariat a été conclu entre le pôle PACA-Corse et le médiateur de la Ville de Marseille pour assurer la bonne prise en compte, par les services municipaux, des réclamations reçues par le Défenseur des droits, mais aussi la réorientation des saisines reçues par les délégués du Défenseur des droits et par le médiateur municipal, dans leur champ de compétence respectif.

3- LES LANCEURS D'ALERTE : UNE CINQUIÈME COMPÉTENCE RENFORCÉE

Par l'adoption de pas moins de quatre textes dans le cadre de la transposition de la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019, et au-delà, l'année 2022 avait marqué une étape forte dans le traitement des signalements et la protection de leurs auteurs lanceurs d'alerte.

L'année 2023, qui s'est accompagnée d'une augmentation nette des saisines du Défenseur des droits au titre de sa compétence en matière d'accompagnement des lanceurs d'alerte, confirme le renforcement de la protection issue de ce nouveau cadre légal, ainsi que le rôle d'autorité pivot du Défenseur des droits dans ce dispositif de protection.

L'institution s'est adaptée à ces évolutions par la création d'une cellule dédiée à l'accompagnement des lanceurs d'alerte, en charge de la réception et de l'analyse de tous les dossiers lanceurs d'alerte ainsi que du suivi de l'action des pôles instructeurs dans le domaine de la protection. La cellule d'accompagnement des lanceurs d'alerte (Cala) exerce ainsi à la fois une mission centrale et transversale qui contribue, avec les pôles d'instruction, à l'élaboration de la doctrine du Défenseur des droits sur les lanceurs d'alerte.

À la fois autorité externe chargée du recueil et du traitement des signalements dans ses domaines de compétence (droits de l'enfant, discriminations, déontologie des personnes exerçant des activités de sécurité et relations avec les services publics) et unique autorité désignée par la loi pour accompagner et protéger les lanceurs d'alerte, le Défenseur des droits est, en outre, chargé d'évaluer tous les deux ans le fonctionnement global de la protection des lanceurs d'alerte dans un rapport remis au président de la République, au président de l'Assemblée nationale et au président du Sénat. Le premier rapport est attendu pour l'année 2024.

L'accompagnement des lanceurs d'alerte : de l'orientation à la protection contre les représailles

Parmi ses missions d'accompagnement et de protection des lanceurs d'alerte, l'année 2023 a marqué un véritable essor des demandes d'orientation de l'alerte, que celles-ci émanent de personnes qui souhaitent lancer l'alerte ou d'une autorité externe saisie s'estimant incompétente pour en connaître. En 2023, plus de soixante-dix demandes ont ainsi été adressées au Défenseur des droits. Afin d'orienter utilement ces demandes, le Défenseur des droits s'est attaché à constituer un réseau des autorités externes désignées par le décret du 3 octobre 2022 pour recueillir et traiter les alertes. Le développement de ce réseau a permis de fluidifier les échanges entre ces autorités et avec le Défenseur des droits, au soutien d'un traitement plus efficace de l'alerte.

Dans plusieurs cas, le Défenseur des droits a par ailleurs été amené à orienter le lanceur d'alerte vers une autorité qui ne figure pas sur la liste d'autorités externes désignées par le décret du 3 octobre 2022 ainsi que le prévoit le 2° du II de l'article 8 de la loi du 9 décembre 2016. Ces situations illustrent l'incomplétude de cette liste qui devra être amenée à évoluer.

À titre d'exemple, le Défenseur des droits a ainsi été saisi par un contribuable, qui souhaitait alerter sur des pratiques de recouvrement abusives de sa commune, se manifestant notamment par l'émission de fausses factures. Le Défenseur des droits a invité la personne à s'adresser à la Chambre régionale des comptes, responsable du contrôle des comptes et de la gestion des collectivités territoriales. Constatant que ces pratiques pouvaient relever de plusieurs qualifications pénales, il a par ailleurs invité la personne à saisir le procureur de la République territorialement compétent. Enfin, s'agissant d'un potentiel délit de concussion, il a orienté la personne vers l'Agence française anticorruption qui fait quant à elle partie des autorités désignées par le décret du 3 octobre 2022. Dans un autre dossier, un salarié souhaitait signaler l'utilisation par un établissement de subventions allouées pour ses activités médico-sociales par une agence

régionale de santé (ARS) pour financer des activités en gestion propre. Le Défenseur des droits, après un échange avec l'Inspection générale des affaires sociales (Igas), a orienté le lanceur d'alerte vers l'ARS territorialement compétente qui apparaissait l'autorité la mieux à même de contrôler cet établissement et, ainsi, de mettre fin aux pratiques dénoncées.

En 2023, les lanceurs d'alerte se sont par ailleurs pleinement saisis de la possibilité qui est désormais offerte de demander au Défenseur des droits de rendre un avis sur leur qualité de lanceur d'alerte. Les demandes d'avis ont plus que doublé : près de quatre-vingt demandes de certification ont ainsi été adressées au Défenseur des droits en 2023, contre une trentaine de demandes en 2022. L'institution a rendu en 2023, 35 avis favorables de certification. Ces avis ont porté à la fois sur des demandes adressées au Défenseur des droits en 2022 et en 2023, le délai de six mois imposé par la loi organique pour répondre ayant toujours été respecté. Les demandes d'avis de l'année 2023 qui n'ont pas donné lieu à certification sont soit toujours en cours d'instruction, soit ont été clôturées.

Cet avis, également qualifié de « certification », est destiné à conforter le lanceur d'alerte dans sa démarche, en amont d'éventuelles représailles. Il vise ainsi à renseigner l'auteur d'un signalement, le plus tôt possible après le lancement de son alerte, sur les protections auxquelles il est en droit de prétendre à travers un document qu'il peut, s'il le souhaite, porter à la connaissance de son employeur afin de se prémunir d'éventuelles représailles.

Le Défenseur des droits a ainsi été saisi par deux infirmières qui avaient signalé à leur employeur des faits de maltraitance commis sur les résidents d'un Ehpad où elles travaillaient. Au vu des éléments transmis, il a estimé que les conditions du dispositif spécifique de protection issu de l'article L. 313-24 du code de l'action sociale et des familles étaient réunies dès lors que les réclamantes, employées par un établissement médico-social à la date de leur alerte, avaient des motifs raisonnables de croire que les mauvais traitements dénoncés étaient avérés et ne paraissaient pas avoir agi avec une intention de nuire. Il a également constaté

que ces agentes satisfaisaient aux conditions prévues par la loi du 9 décembre 2016 telle que modifiée par la loi du 21 mars 2022 dès lors notamment qu'aucune rétribution n'avait été recherchée en contrepartie de leur alerte. Il en a conclu qu'elles pouvaient bénéficier de la protection attachée à la qualité de lanceur d'alerte en application de ces deux dispositifs.

Cet avis est en principe rendu après avoir recueilli les observations de la personne mise en cause. Toutefois, eu égard à sa finalité et au stade auquel il intervient, le Défenseur des droits admet qu'il puisse être dérogé à ce principe dans certaines circonstances, notamment lorsqu'il apparaît que sa mise en œuvre serait susceptible d'exposer le lanceur d'alerte à un risque sérieux de représailles. Ce fut le cas pour les deux infirmières.

Dès lors que des mesures de représailles sont alléguées, d'autres modes d'intervention du Défenseur des droits que sont le rappel à la loi, les recommandations ou les observations en justice sont mobilisés pour assurer la protection du lanceur d'alerte. L'analyse est alors plus complète, le Défenseur des droits étant conduit à prendre position non seulement sur la qualité de lanceur d'alerte de la personne l'ayant saisi, mais également sur l'existence des représailles alléguées et leur lien avec l'alerte lancée. En 2023, plus de la moitié des saisines du Défenseur des droits par des personnes s'estimant lanceurs d'alerte ont visé à obtenir une telle protection.

L'année 2023 a permis de mesurer la clarification apportée par la loi du 21 mars 2022 à l'articulation des dispositifs spécifiques de protection et de la loi du 9 décembre 2016. Désormais, un salarié qui signale un crime ou un délit peut bénéficier de la protection qui s'attache à la qualité de lanceur d'alerte au titre d'un dispositif spécifique sans avoir à démontrer qu'il remplit toutes les conditions prévues par les articles 6 et 8 de la loi du 9 décembre 2016. Il sera seulement vérifié qu'il a procédé au signalement d'un crime ou d'un délit de bonne foi dont il avait connaissance dans l'exercice de ses fonctions. Cette position a été récemment confirmée par la Cour de cassation (Cass. Soc., 13 sept. 2023, n° 21-22.301).

Les nombreuses demandes de certification et de protection dont le Défenseur des droits a été saisi en 2023 ont permis de confirmer et d'affiner sa doctrine. C'est ainsi que le Défenseur des droits a fait savoir aux réclamants titulaires d'un mandat représentatif du personnel qu'il y avait lieu de distinguer selon qu'ils avaient entendu s'inscrire dans une démarche d'alerte indépendamment de leur mandat, ou agir dans le cadre particulier de celui-ci. Dans ce dernier cas, le Défenseur des droits estime que ces personnes ne sont pas lanceurs d'alerte. Elles peuvent en effet être protégées par d'autres voies de droit au titre des activités liées à leurs fonctions syndicales ou leur mandat électif. Le Défenseur des droits est notamment compétent à ce titre pour protéger le représentant syndical qui subirait des discriminations en lien avec ses activités syndicales.

Le nouveau guide à destination des lanceurs d'alerte

Il est apparu indispensable de mettre à la disposition du plus grand nombre un outil qui explicite la législation relative aux lanceurs d'alerte dans sa nouvelle version, afin de sécuriser les démarches de signalement.

C'est l'objet du guide du lanceur d'alerte, publié par le Défenseur des droits en mars 2023, en [français](#), puis en [anglais](#).

Le document, destiné avant tout à ceux qui s'inscrivent ou entendent s'inscrire dans une démarche de signalement, se veut à la fois pédagogique et exhaustif sur les règles applicables ainsi que sur les modalités d'intervention du Défenseur des droits pour accompagner les lanceurs d'alerte. Il a reçu un accueil très favorable à la fois de la part des professionnels de la diffusion du droit (le guide a été reproduit *in extenso* dans le code Dalloz de la Compliance 2023), mais aussi des partenaires du Défenseur des droits (associations, autorités externes de recueil des signalements) et plus largement, si l'on tient compte du grand nombre des téléchargements de ce document mis en ligne sur le site du Défenseur des droits. Les lanceurs d'alerte qui saisissent le Défenseur des droits se réfèrent quant à eux régulièrement au guide.

Les avancées jurisprudentielles

L'année 2023 a marqué une avancée jurisprudentielle via le cas d'une lanceuse d'alerte dont le dossier avait conduit le Défenseur des droits à présenter des observations devant la Cour de cassation.

Une salariée ayant lancé l'alerte sur de possibles délits commis par son employeur a été licenciée et a saisi le Défenseur des droits. L'instruction menée auprès de l'employeur a fait ressortir que les conditions de la loi du 9 décembre 2016, dite « Sapin II » étaient remplies et que la salariée était donc protégée contre les représailles. L'employeur considérait que le licenciement était justifié par des manquements professionnels et comportementaux de la salariée. Le Défenseur des droits a au contraire constaté que l'alerte signalée par la salariée avait pu être à l'origine de la détérioration de ses relations avec sa hiérarchie. La salariée a saisi les tribunaux selon une procédure d'urgence ouverte aux lanceurs d'alerte par la loi « Sapin II ». Elle a toutefois été déboutée, les juges considérant qu'elle ne démontrait pas de lien manifeste entre son alerte et les difficultés rencontrées, et qu'elle ne pouvait pas recourir à la procédure d'urgence pour contester son licenciement.

La Défenseure des droits a présenté ses observations devant la Cour de cassation afin de souligner que la charge de la preuve ne pèse pas exclusivement sur les lanceurs d'alerte et que la procédure d'urgence leur est ouverte quelles que soient les représailles subies (1^{er} février 2023, Cour de cassation, Pourvoi n° 21-24.271). La Cour de cassation, dans le sens des observations du Défenseur des droits, a cassé l'arrêt de la cour d'appel, et renvoyé l'affaire pour être rejugée. Le Défenseur des droits, qui a toujours plaidé pour que les procédures de référé bénéficient aux lanceurs d'alerte, s'est félicité de cette avancée jurisprudentielle.

Du côté de la jurisprudence administrative, par l'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris du 28 juin 2023 (n° 21PA04628), celle-ci a reconnu qu'un policier ayant signalé à sa hiérarchie les comportements de certains collègues contraires à la déontologie à l'égard des usagers pouvait être considéré comme un lanceur d'alerte.

Dans le sens des observations du Défenseur des droits, la cour a jugé que le policier en question, qui avait agi de manière désintéressée et de bonne foi, avait procédé à un signalement constitutif d'une alerte dans le respect de la loi du 9 décembre 2016. Elle a relevé que l'avertissement dont il avait fait l'objet ne pouvait être considéré comme justifié par des éléments objectifs étrangers à son alerte dès lors qu'il était motivé par le non-respect des conditions dans lesquelles ce policier devait formaliser son signalement, à la demande de sa hiérarchie. La cour a, en conséquence, retenu que cette sanction d'avertissement était illégale, à l'inverse de ce qu'avait jugé le tribunal administratif en première instance, dont le jugement a été annulé.

Le traitement des alertes

En 2023, le Défenseur des droits a adapté sa procédure de traitement des alertes afin de répondre aux exigences du décret du 3 octobre 2022. Le détail de la procédure a été publié sur le site internet de l'institution.

Les pôles d'instruction compétents pour recueillir et traiter les signalements reçus veillent notamment à communiquer au lanceur d'alerte, dans un délai raisonnable n'excédant pas trois mois en principe, des informations sur les mesures envisagées ou prises pour évaluer la véracité des faits dénoncés ou y remédier.

L'évolution de leur activité, en lien avec le nouveau régime d'alerte, sera évaluée, comme celle des autres autorités chargées du recueil des signalements, à l'occasion du premier rapport du Défenseur des droits sur le fonctionnement global de la protection des lanceurs d'alerte attendu pour 2024. L'institution travaille, d'ores et déjà à l'élaboration de ce premier bilan de la nouvelle législation.

Consolidation du réseau NEIWA et contribution du Défenseur des droits aux débats européens sur la protection des lanceurs d'alerte

L'année 2023 a été marquée par la consolidation du réseau NEIWA, réseau des autorités européennes en charge des lanceurs d'alerte (Network of European Integrity and Whistleblowing Authorities).

Lors de sa 8^e assemblée générale, le réseau NEIWA s'est doté d'un conseil d'administration, d'une présidente ainsi que d'un texte fondateur : la Déclaration de Rome. Le réseau s'est également fixé plusieurs axes de travail et notamment, un travail comparatif sur les différentes formes de soutien aux lanceurs d'alerte, les sanctions, les canaux externes et internes de remontée des alertes.

Le réseau bénéficie également depuis 2023 d'une reconnaissance à l'échelle de l'Union européenne puisqu'il participe désormais au groupe des experts nationaux, réuni annuellement par la Commission européenne, chargés de suivre la transposition et l'application de la directive de 2019/1937 sur la protection des lanceurs d'alerte.

C'est dans ce cadre que le Défenseur des droits a été invité lors de la 9^e réunion de ce groupe en octobre 2023 à intervenir sur la formation et l'information sur les nouvelles règles transposées en droit national.

Certains membres de NEIWA étant les médiateurs nationaux, ils ont pu débattre des questions de l'intégrité dans le service public, de l'éthique des administrations et de la protection des lanceurs d'alerte dans le cadre de réflexions croisées à l'échelle européenne. La médiatrice européenne a organisé un événement à Bruxelles les 9 et 10 novembre 2023 afin d'échanger avec ses homologues nationaux, dont le Défenseur des droits, sur les leçons à retenir du Qatargate et la mise en place de normes éthiques et de mécanismes de prévention pertinents au sein de l'Union européenne.



Une question à...

CÉCILE BARROIS DE SARIGNY **Adjointe en charge des lanceurs d'alerte**

En quoi l'année 2023 a-t-elle été marquante pour le Défenseur des droits s'agissant des lanceurs d'alerte ?

Voir son signalement effectivement pris en compte est la première des demandes, et le premier des droits, du lanceur d'alerte. Il lui est désormais possible de le faire via une alerte externe en s'adressant directement à l'une des quarante-et-une autorités administratives désignées par les pouvoirs publics (décret du 3 octobre 2022).

Dans ce nouveau cadre, en tant qu'autorité pivot dans le traitement de l'alerte, le Défenseur des droits a organisé un réseau des autorités externes chargées du recueil des signalements (AERS) qu'il a réunies en mars 2023. Il travaille désormais de façon régulière avec l'ensemble de ces organismes. Les objectifs du réseau sont multiples : se connaître, pour orienter efficacement les demandes vers les autorités les mieux à même de traiter les alertes, discuter des méthodes les plus efficaces ou encore résoudre collectivement et de manière cohérente les

difficultés d'interprétation ou d'application des règles nouvelles. Ce travail en commun a permis d'accompagner la mise en œuvre des textes qui encadrent désormais le traitement des alertes externes. Il a très certainement évité des situations de blocage et permet aux unes et aux autres des AERS de faire des choix plus éclairés sur les modalités de traitement des demandes qui leur sont adressées.

Parallèlement, dans le prolongement de la publication du guide des lanceurs d'alerte au début de l'année 2023, l'activité d'accompagnement des lanceurs d'alerte, propre au Défenseur des droits, a connu une croissance continue.

Les premières pages d'une nouvelle histoire du droit de l'alerte s'écrivent, qui se retrouveront en grande partie dans le rapport bisannuel sur la protection des lanceurs d'alerte que le Défenseur des droits publiera en 2024 avec l'aide des toutes les autorités parties prenantes.

4· LES AVANCÉES AU SEIN DE L'INSTITUTION DU DÉFENSEUR DES DROITS

2023 a été une année riche pour la vie interne de l'institution. Elle a utilisé pleinement ses moyens budgétaires, revu plusieurs aspects importants en matière de ressources humaines, promu l'égalité femmes-hommes, et clarifié son organigramme.

Des moyens budgétaires pleinement utilisés

L'institution a dû faire face à une augmentation importante des réclamations et a veillé à mener tous les recrutements nécessaires dans la limite des moyens décidés par la loi de finances.

Sur le volet des emplois, si le plafond des emplois a peu augmenté entre 2022 et 2023, passant de 249 à 250 équivalents temps plein - ETP- (contrairement aux années précédentes - voir tableau ci-dessous), une activité forte de recrutement aura permis d'utiliser au mieux les ressources budgétaires avec une amélioration de la consommation annuelle des emplois pour atteindre le plafond autorisé (de 244 ETP à 250 ETP sur l'année entière).

Ainsi, et sans compter la gestion des stagiaires (70 sur l'année, toutes durées confondues) ni celle des délégués (collaborateurs bénévoles de l'institution), ce sont près de 40 recrutements de personnels (contrats longs ou courts, dits de remplacement ou de renfort) qui sont intervenus en 2023, et plus de 300 effectifs gérés.

Au regard du constat que les effectifs de l'institution restent insuffisants pour répondre au contexte de réclamations croissantes (ils auront progressé de 13 % en 10 ans tandis que les réclamations ont, elles, bondi de 75 %), un effort important a été entrepris pour identifier le plus précisément possible les besoins en effectifs par structure et par pôle en vue d'engager les négociations visant à l'augmentation des moyens dans le cadre de l'élaboration du projet de loi de finances.

L'institution a obtenu, en 2023, 10 emplois supplémentaires pour l'année 2024.

S'agissant des moyens budgétaires (voir tableau ci-dessous), la légère augmentation des moyens de l'institution aura permis de mettre en œuvre, outre les dépenses incompressibles mais nécessaires au fonctionnement des services, une révision de l'indemnité des délégués intégrant les effets de l'inflation, la mise en place du numéro d'appel gratuit destiné aux personnes détenues ainsi que le recalage du marché des écoutants qu'il a entraîné, un dispositif de sécurisation des appels des lanceurs d'alerte, mais aussi la reconduction du marché de cybersécurité, la finalisation de la refonte du site internet ou le maintien d'une campagne de référencement au bénéfice de la plateforme antidiscriminations.

L'institution a par ailleurs sollicité des crédits du plan de relance afin que puissent être initiés des projets d'évolution de ses outils numériques, qu'il s'agisse du développement de nouveaux outils facilitant les pratiques ou la circulation de l'information, ou, plus généralement, d'évolutions ou de développement attendus de l'application interne Agora et du formulaire de saisine. Elle dispose aussi d'une enveloppe de fonctionnement (montant inchangé depuis 5 années correspondant à l'occupation du site Ségur-Fontenoy).

S'agissant des dépenses de personnel, outre la traduction en cours d'année des mesures gouvernementales ayant notamment compris l'augmentation de la valeur du point, le versement de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat (ce qui explique la surconsommation de l'enveloppe initialement mise à disposition), l'institution a souhaité faire un effort tout particulier, de manière concertée avec les représentants du personnel, pour faciliter les mesures de progression salariale contenues dans le cadre de gestion (règlement intérieur), dans le prolongement des conclusions du baromètre social réalisé au premier semestre de l'année.

Des chantiers nouveaux et importants menés pour les ressources humaines

Deux chantiers importants ont été menés à bien, en matière de rémunération et de recrutement en contrat à durée indéterminée (CDI).

L'institution a clarifié et revu ses règles de rémunération. Cela s'est traduit, après une opération d'homogénéisation des rémunérations de même strate, par la forfaitisation de certains cas de déclenchement de progression salariale (avancement, mobilité des personnels...), dans un souci de transparence et de lisibilité à l'égard des agents.

Cette décision est venue s'intégrer dans un dispositif plus large en faveur des agents comprenant également un engagement à la déprécarisation en ouvrant le recours au contrat à durée indéterminée (CDI) à l'embauche et, partant, pour les agents en fonction n'en bénéficiant pas déjà.

L'année 2023 aura été marquée par plusieurs autres chantiers majeurs.

D'une part, l'installation des nouvelles instances issues du vote de décembre 2022 a été réalisée, qu'il s'agisse du comité social d'administration (CSA) ou de sa formation spécialisée pour la sécurité, la santé et les conditions de travail (FSSSCT).

D'autre part, un baromètre social a été construit, adressé aux agents puis analysé pour en retirer une feuille de route.

Répartition du plafond d'emplois des ETP de l'institution par statut

Plafond d'emplois en ETPT* 2023		
Titulaires	Catégorie A+	11
	Catégorie A	21
	Catégorie B	8
	Catégorie C	4
	Sous-total	44
Contractuels		206
Total		250

* ETPT = équivalent temps plein travaillé

Répartition du plafond d'emplois des ETP de l'institution par genre

	2023	
	Nombre d'agents	%
Femmes	193	77
Hommes	57	23
Total	250	100

Consommation du budget en 2023

En €	Programme 308 (dépenses métier)				
	Dépenses personnel (Titre 2)	Autres dépenses (hors Titre 2)		Total Titre 2 + Hors titre 2	
		AE=CP	AE	CP	AE
Budget loi de finances initiale	19 097 856	8 259 906	8 259 906	27 357 762	27 357 762
Budget mis à disposition	19 002 366	7 681 712	7 681 712	26 684 078	26 684 078
Budget consommé	19 207 779	7 762 418	7 797 976	26 970 197	27 005 755
Taux d'exécution sur crédits	101%	101%	102%	101%	101%

Répartition du plafond d'emplois des ETP de l'institution par catégorie et genre

Catégories	Femmes			Hommes			Effectif global	Répartition effectif
	Nombre	% F	% F/F	Nombre	% H	% H/H	Nombre	%
A+	33	65	17	18	35	32	51	20
A	121	79	63	32	21	56	153	62
B	28	82	15	6	18	11	34	13
C	11	92	6	1	8	2	12	5
Total	193	77	100	57	23	100	250	100

Une question à...

CHRISTELLE DERRIEN

Chargée de mission au pôle Ressources humaines et dialogue social

Comment avez-vous travaillé sur le projet du Baromètre social 2023 ?

Le lancement d'un nouveau baromètre social a été un point marquant de 2023. Cette refonte de notre questionnaire a mobilisé l'administration, les représentants du personnel, et un prestataire extérieur pour nous aider à effectuer ce travail. Le lancement a eu lieu en avril, avec un taux de réponse des agents important, de 71 %. L'analyse des résultats s'est effectuée entre avril et mai, avec une présentation officielle des résultats aux représentants du personnel en instance en juin, et à l'ensemble des agents en septembre.

Les retours ont fait apparaître cinq grands axes d'actions à mener déjà investis en 2023 ou à investir dans les prochains mois : les rémunérations ; la communication interne et les orientations stratégiques ; la prévention des risques professionnels ; le temps et la charge de travail ; la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences. Ce fut un long travail de fond mené de manière collaborative. J'ai trouvé vraiment intéressant d'essayer de construire un questionnaire le plus adapté possible et faire remonter de manière fidèle le ressenti des agents. Notre objectif est maintenant de faire évoluer certains dispositifs déjà existants, créer ceux qui manquent encore, et faire en

sorte que les agents se sentent bien au sein de l'institution. Dans le cadre de ce projet, je tiens à remercier particulièrement les représentantes du personnel avec lesquelles les échanges ont été très enrichissants.

Un investissement en matière d'égalité femmes-hommes

À la fin de l'année 2022, la Défenseure des droits a nommé une référente interne pour veiller au respect et promouvoir l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

Formée à l'accueil de la parole et aux différentes thématiques de l'égalité femmes-hommes, la référente a traité des situations individuelles tout au long de l'année 2023. Elle a mené des actions de sensibilisation, notamment autour du 8 mars (Journée internationale des droits des femmes) et du 25 novembre (Journée mondiale pour l'élimination des violences à l'égard des femmes).

Un comité Égalité a également été mis en place, réunissant des expertes et experts du sujet en interne. Le comité a pu notamment élaborer des propositions en vue d'une nouvelle note de service pour mettre à jour les dispositions de prévention, de signalement et de sanction des violences sexuelles et sexistes au travail.

Ces différentes actions soulignent l'engagement constant de l'institution en faveur de l'égalité professionnelle.

Répartition des dépenses de fonctionnement de l'institution en 2023

Type de dépenses	%
Indemnisation délégués territoriaux	44 %
Promotion des droits, communication, partenariats, événements	19 %
Fonctionnement courant	17 %
Sites Internet, outils informatiques	7 %
Études et sondages	6 %
Gratification stagiaires	4 %
Remboursement agents mis à disposition	3 %
Total	100 %

Des évolutions de l'organigramme pour plus de clarté

Afin de clarifier le champ de compétence de chaque service en interne comme pour toute personne extérieure à l'institution, des évolutions ont été réalisées dans l'organigramme.

La direction de la recevabilité et de l'accès aux droits est devenue la « direction de la protection des droits – relations avec les usagers ». Porte d'entrée de toutes les réclamations et des appels, cette direction instruit les dossiers à leur arrivée et constitue une des trois directions d'instruction (avec la direction « protection des droits-affaires publiques » et « protection des droits-affaires judiciaires »).

La direction en charge des pôles régionaux et du réseau des délégués territoriaux est devenue une direction à part entière : la « direction de l'action territoriale ». Composée d'un pôle réseau et des pôles régionaux, sa nouvelle dénomination traduit l'importance de l'investissement territorial de l'institution et des liens siège-régions.

Les deux pôles de la direction de la « promotion de l'égalité et de l'accès aux droits » se nomment à présent, d'une part « jeunesse, formation et prospective » et, d'autre part, « relations avec la société civile, études et documentation ».

Au sein de la direction de la « protection des droits – affaires judiciaires » :

- le pôle d'instruction qui intervient sur toutes les questions liées au droit à la santé et au médico-social s'intitule désormais pôle « santé et médico-social » en lieu et place du pôle « droits des malades et dépendance » notamment car la notion de dépendance était souvent mal interprétée ;
- le pôle « emploi biens et services privés » est devenu « discriminations dans le secteur privé ».

Enfin, au sein de la direction de la « protection des droits – affaires publiques » :

- est créée la « cellule d'accompagnement des lanceurs d'alerte », témoignant de la place nouvelle de cette mission ;
- le pôle « fonction publique » a pris le nom de pôle « discriminations et protection sociale dans l'emploi public », traduisant mieux le champ de compétences de l'institution à l'égard des agents publics ;
- le pôle « protection sociale et solidarité » est transformé en deux pôles distincts : d'une part, le pôle « régimes d'assurance sociale » qui traitera les réclamations selon les principaux domaines et branches des organismes de sécurité sociale, qu'il s'agisse de la maladie, du handicap (hors allocation adulte handicapé, relevant de l'autre pôle), de la famille et des retraites des régimes privés ; d'autre part, le pôle « droits liés à la lutte contre la précarité et à l'emploi » traduit la priorité pour la Défenseure des droits et pour l'institution de dédier un pôle d'instruction aux réclamations relatives à des dispositifs destinés à la lutte contre la précarité et à l'emploi. Les minimas sociaux, l'hébergement et le logement social, ainsi que les aides financières destinées aux publics en situation de précarité relèveront de sa compétence.

ANNEXE 1 : LES COLLÈGES

LE COLLÈGE « DÉFENSE ET PROMOTION DES DROITS DE L'ENFANT »

La Défenseure des droits préside le collège qui l'assiste pour l'exercice de ses attributions en matière de défense et de promotion des droits de l'enfant (article 11 de la loi organique relative au Défenseur des droits). Eric Delemar, Défenseur des enfants, adjoint de la Défenseure des droits, est vice-président de ce collège.

Réuni à trois reprises, ce collège, composé de six membres, a été consulté sur plusieurs décisions importantes.

Ainsi, un projet de décision recommandant de retenir le cadre de l'audition libre pour tous les mineurs mis en cause, contre lesquels il existe des raisons plausibles de soupçonner qu'ils aient commis ou tenté de commettre une infraction, quel que soit leur âge et y compris lorsqu'il s'agit de mineurs âgés de moins de 10 ans pour lesquels une décision de classement sans suite est envisagée en raison de l'irresponsabilité pénale du mineur due à son âge (décision n° 2023-242).

Par ailleurs, la décision relative à l'absence de prise en compte des résultats scolaires d'une élève dans le processus d'affectation Affelnet (décision n° 2023-140 du 26 juin 2023), a été l'occasion d'une réflexion plus générale sur la nécessité de s'assurer qu'aucune décision individuelle affectant directement l'orientation d'un élève n'est prise de façon entièrement automatisée.

Enfin, les membres de ce collège ont également apporté leur contribution aux travaux sur le rapport annuel relatif aux droits de l'enfant consacré au droit aux loisirs, au sport et à la culture.

Collège « Défense et promotion des droits de l'enfant »

Jérôme BIGNON

Membre honoraire du Parlement, avocat honoraire (désigné par le président du Sénat)

Odette-Luce BOUVIER

Conseillère à la Cour de cassation (désignée par la première présidente de la Cour de cassation et le procureur général près ladite cour)

Pascale COTON

Vice-présidente du CESE - Vice-présidente de la CFTC (désignée par le président du Conseil économique, social et environnemental)

Elisabeth LAITHIER

Maire-adjointe honoraire à Nancy - Experte-référente petite enfance à l'AMF - Présidente de l'association pour la promotion des actions médico-sociales précoces de Lorraine (désignée par le président du Sénat)

Anne-Marie LEROYER

Professeure à l'école de droit de la Sorbonne, spécialiste du droit des personnes et de la famille (désignée par le président de l'Assemblée nationale)

Marie-Rose MORO

Psychiatre, Professeure des Universités - Directrice de la maison des adolescents de la maison de Solenn, Hôpital Cochin (désignée par le président de l'Assemblée nationale)

LE COLLÈGE « DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ »

La Défenseure des droits préside le collège qui l'assiste pour l'exercice de ses attributions en matière de déontologie dans le domaine de la sécurité (article 11 de la loi organique relative au Défenseur des droits). Pauline Caby, adjointe de la Défenseure des droits en charge du respect de la déontologie par les forces de sécurité, était vice-présidente de ce collège. Elle a quitté ses fonctions en novembre 2023 et a été remplacée en janvier 2024 par Céline Roux.

Ce collège, composé de huit membres s'est réuni à deux reprises et a eu plusieurs occasions de débattre sur l'existence ou non de manquements des forces de sécurité.

C'est le cas notamment de certains dossiers relatifs à des contrôles d'identité : décision 2023-056 relative à un contrôle d'identité discriminatoire dans une gare ; décision 2023-194 sur les circonstances dans lesquelles un policier a pointé son arme à feu sur une bénévole d'une association à l'occasion d'un contrôle d'identité.

Par ailleurs, un dossier passé à l'avis de ce collège ainsi qu'à celui en charge de la lutte contre les discriminations a permis de faire un rappel général sur l'indépendance des procédures disciplinaires et juridictionnelles et la nécessité d'engagement de poursuites disciplinaires sans attendre l'issue de la procédure juridictionnelle (décision n° 2023-020 du 5 mai 2023 relative à un premier surveillant victime d'agissements de harcèlement moral discriminatoire en raison de son origine de la part d'une collègue, matérialisés par des propos à caractère raciste répétés de la part de cette dernière, sans que l'administration lui ait apporté de protection suffisante). Enfin, c'est après l'avis de ce collège que la Défenseure des droits a rendu sa décision n° 2023-46 du 26 juin 2023 sur les circonstances dans lesquelles Adama Traoré est décédé à la suite de son interpellation par des gendarmes.

Collège « Déontologie de la sécurité »

Claude BALAND

Préfet honoraire - Ancien directeur général de la police nationale (désigné par le président du Sénat)

Alain FOUCHÉ

Sénateur honoraire de la Vienne - Ancien membre de la cour de justice (désigné par le président du Sénat)

Dominique PAYEN DE LA GARANDERIE

Avocate, ancien bâtonnier de Paris (désignée par le président du Sénat)

Yves NICOLLE

Commissaire général honoraire (désigné par le président de l'Assemblée nationale)

Olivier RENAUDIE

Professeur de droit public à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (désigné par le président de l'Assemblée nationale)

Jacky RICHARD

Conseiller d'État honoraire (désigné par le vice-président du Conseil d'État)

Pascale MARTIN-BIDOU

Maître de conférences en droit public à l'université Paris Panthéon-Assas (désignée par la présidente de l'Assemblée nationale)

Pierre VALLEIX

Avocat général honoraire à la Cour de cassation (désigné par la première présidente de la Cour de cassation et le procureur général près ladite cour)

LE COLLÈGE « LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET PROMOTION DE L'ÉGALITÉ »

La Défenseure des droits préside le collège qui l'assiste pour l'exercice de ses attributions en matière de lutte contre les discriminations (article 11 de la loi organique relative au Défenseur des droits). George Pau-Langevin, adjointe de la Défenseure des droits en charge de la lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité, est vice-présidente de ce collège.

Les discussions au sein de ce collège composé de huit membres et réuni quatre fois en 2023 ont permis notamment d'échanger sur des sujets d'actualité parlementaire dans le cadre de la préparation d'avis de la Défenseure des droits, comme par exemple celui sur la proposition de loi visant à lutter contre les discriminations par la pratique de tests individuels et statistiques (avis 23-06 du 13 novembre 2023).

Les membres du collège ont également donné leur avis sur plusieurs projets relatifs à des faits de harcèlement sexiste et sexuel.

Par ailleurs, ce collège a donné son avis sur plusieurs projets relatifs au critère de la grossesse (par exemple la décision n° 2023-142 du 17 juillet 2023 relative à une aide-soignante dont le dernier CDD n'a pas été renouvelé en raison de sa grossesse).

Enfin, les membres sont informés des suivis positifs de certaines décisions qui ont été soumises à leur avis, comme celui de la décision n° 2022-249 du 21 février 2023 relative à la publication sur une plateforme en ligne spécialisée d'offres d'emploi subordonnant des candidatures au sexe féminin pour des postes d'assistant(e)s dentaires.

Collège « Lutte contre les discriminations et promotion de l'égalité »

Gwénaële CALVES

Professeur de droit public à l'université de Cergy-Pontoise, spécialiste du droit de la non-discrimination (désignée par le président de l'Assemblée nationale)

Stéphane CARCILLO

Professeur affilié au département d'économie de Sciences-Po - Chargé de la division emploi et revenus à l'OCDE (désigné par le président du Sénat)

Éric CEDIEY

Directeur d'ISM Corum (désigné par le président de l'Assemblée nationale)

Karima SILVENT

Directrice des ressources humaines du groupe AXA et présidente de l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE) (désignée par le président du Sénat)

Marie-Françoise GUILHEMSANS

Conseiller d'État (désignée par le vice-président du Conseil d'État)

Guy-Dominique KENNEL

Ancien sénateur - Président honoraire du conseil départemental du Bas-Rhin (désigné par le président du Sénat)

Daniel SABBAGH

Directeur de recherche (Sciences Po-CERI) (désigné par la présidente de l'Assemblée nationale)

Véronique SLOVE

Conseillère honoraire à la Cour de cassation (désignée par la première présidente de la Cour de cassation)

ANNEXE 2 : LES COMITÉS D'ENTENTE ET DE LIAISON

2023 a vu la création d'un nouveau comité d'entente, le Comité « Précarité ».

Au total, 15 comités d'entente et 3 comités de liaison ont été réunis dans l'année.

Comité d'entente - Avancée en âge

- Association Monalisa
- Association française des aidants
- Association Les petits frères des pauvres
- Association Old'up
- Association parisienne de solidarité familles et amis de personnes âgées et de leurs familles (ASFAPADE, membre de la FNAPAEF)
- Association Réseau francophone des villes amies des aînés (RFVAA)
- Allo maltraitance personnes âgées personnes handicapées (ALMA) PARIS
- Fédération 3977 contre les maltraitances
- Fédération internationale des associations des personnes âgées (FIAPA)
- Fédération nationale des associations de l'aide familiale populaire (FNAAFP/CSF)
- Fédération nationale des associations et amis des personnes âgées et de leurs familles (FNAPAEF)
- France assos santé
- Générations mouvement aînés ruraux
- Union nationale des associations familiales (UNAF)
- Union nationale France Alzheimer
- Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (UNIOPSS)

Comité d'entente - Égalité Femmes-Hommes

- Administration moderne
- Association européenne contre les violences faites aux femmes au travail (AVFT)
- Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE)
- Business and professional women France (BPW)
- Fédération nationale des centres d'information sur les droits des femmes et des familles (FNCIDFF)
- Fédération nationale Solidarité femmes (FNSF)
- Femmes pour le dire, femmes pour agir (FDFA)
- Femmes solidaires
- Fondation des femmes
- Grandes écoles au féminin
- La Cimade
- La coordination française pour le lobby européen des femmes (LA CLEF)
- Laboratoire de l'égalité
- Mouvement français pour le planning familial (MFPF)
- Osez le féminisme (OLF)

Comité d'entente - Handicap

- APF France handicap
- Autisme France
- Confédération française pour la promotion sociale des aveugles et amblyopes (CFPSAA)
- Collectif handicaps
- Fédération des associations pour adultes et jeunes handicapés (APAJH)
- Fédération française des dys
- Association des Accidentés de la Vie (FNATH)
- Groupement pour l'insertion des handicapés physiques (GIHP)

- Groupement national de coopération handicaps rares (GNCHR - GPF)
- GNCHR (ANPSA)
- Nous aussi
- Paralyse cérébrale France
- Sésame autisme
- Union nationale de familles et amis de personnes malades et/ou handicapées psychiques (UNAFAM)
- Union des associations nationales pour l'inclusion des malentendants et des sourds (UNANIMES)
- Union nationale des associations de parents d'enfants inadaptés (UNAPEI)
- L'Association pour l'insertion sociale et professionnelle des personnes handicapées (LADAPT)

Comité d'entente - LGBT

- ACCEPTESS-T
- ACT-UP Paris
- ADHEOS
- APGL
- ARDHIS
- Association nationale transgenre
- Centre LGBTQI+ Paris IdF
- CIA - Collectif intersexes et alliéEs
- Collectif éducation contre les LGBTphobies en milieu scolaire
- Fédération LGBTI+
- Fédération total respect / Tjenbé Rèd!
- FLAG!
- Homoboulot
- Inter-LGBT
- L'autre cercle
- Les enfants d'Arc-en-Ciel
- MAG Jeunes LGBT
- OUTrans
- RAVAD
- SOS homophobie

Comité d'entente - Origines

- SOS Racisme
- Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme (LICRA)

- Association des jeunes chinois de France (AJCF)
- Fédération nationale des maisons des potes (FNMP)
- Conseil représentatif des associations noires de France (CRAN)
- Association nationale des gens du voyage citoyens (ANGVC)
- Romeurope
- Conseil représentatif des français d'outre-Mer (CREFOM)
- Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP)
- Ligue des droits de l'homme (LDH)

Comité d'entente - Précarité

- ATD Quart Monde
- Emmaüs France
- Fédération des acteurs de la solidarité (FAS)
- Fondation Abbé Pierre (FAP)
- Médecins du Monde
- Restos du cœur
- SAMU social
- Secours Catholique
- Secours Populaire
- Collectif Alerte - Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (UNIOPSS)
- Centre d'action sociale protestant (CASP)
- Familles rurales

Comité d'entente - Protection de l'enfance

- Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille (AFMJF)
- Conseil national des barreaux (CNB)
- Droit d'enfance
- Convention nationale des associations de protection de l'enfant (CNAPE)
- Conseil français des associations des droits de l'enfant (COFRADE)
- Défense des enfants international (DEI) France
- Agir ensemble pour les droits de l'enfant (AEDE)
- Enfance et partage

- Fédération des acteurs de la solidarité (FAS)
- Fondation pour l'enfance
- Fédération nationale des associations départementales d'entraide des pupilles et anciennes pupilles de l'État (FNADEPAPE)
- Fédération nationale des administrateurs Ad Hoc (FENAAH)
- Groupe SOS Jeunesse
- SOS Villages d'enfants
- Union nationale des associations familiales (UNAF)
- UNICEF France
- Union Nationale Interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (UNIOPSS)
- La Voix de l'enfant
- UNAFORIS (Union nationale des acteurs de formation et de recherche en intervention sociale)

Comité d'entente - Santé

- Aides
- Comité pour la santé des exilés (COMEDE)
- Croix Rouge française
- Fédération des acteurs de la solidarité (FAS)
- Fédération française des diabétiques
- France assos santé
- Ligue nationale contre le cancer
- Médecins du monde
- Secours populaire
- Association sparadrap
- Union nationale des associations familiales (UNAF)
- Union nationale de familles et amis de personnes malades et/ou handicapées psychiques (UNAFAM)
- UNIOPSS

Comité de liaison - Intermédiaires de l'emploi

- À compétence égale
- Association nationale des directeurs des ressources humaines (ANDRH)
- Association pour l'emploi des cadres (APEC)
- Pôle emploi
- Prism'emploi

- The Adecco group
- UNML (Union Nationale des Missions Locales)
- Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)
- Association française des managers de la diversité (AFMD)
- Mouvement des entreprises de France (MEDEF)
- Fédération nationale des centres de gestion (FNCDG)
- Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME)

Comité de liaison - Logement

- FNAIM, Fédération nationale de l'immobilier
- FONCIA GROUPE
- LAFORÊT FRANCHISE SAS
- ORPI FRANCE
- SELOGER.COM
- SNPI, Syndicat national des professionnels immobiliers (SNPI) UNIS
- UNIS IDF
- Union nationale pour la propriété immobilière (UNPI) Raymond CARRE DE MALBERG, Contribution à la théorie générale de l'Etat [1922], Paris : Editions du CNRS, 1962 (vol. 1/2), p. 488 489.
- Jacques CHEVALLIER, L'Etat post-moderne, 2nde éd., Paris : L.G.D.J., 2004, p. 151.
- Lettre circulaire du Premier ministre, adressée à tous les membres du Gouvernement, sur ses instructions pour les principes et l'organisation de l'action gouvernementale, le 24 mai 1988 (p. 2).
- Koen LENAERTS, « New Horizons for the Rule of Law Within the EU », German Law Journal, vol. 21, no 1, 2020. Le président de la Cour de justice de l'Union européenne emploie une expression de Thomas von Danwitz (« Values and the Rule of Law: Foundations of the European Union – An Inside Perspective from the ECJ », Potchefstroom Electronic Law Journal, vol. 21, p. 1 17).

NOTES

¹ Raymond CARRE DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État* [1922], Paris : Éditions du CNRS, 1962 (vol. 1/2), pp. 488-489.

² Jacques CHEVALLIER, *L'État post-moderne*, 2^e éd., Paris : L.G.D.J., 2004, p. 151.

³ Lettre circulaire du Premier ministre, adressée à tous les membres du Gouvernement, sur ses instructions pour les principes et l'organisation de l'action gouvernementale, le 24 mai 1988 (p.2).

⁴ Koen LENAERTS, « New Horizons for the Rule of Law Within the EU », *German Law Journal*, vol. 21, n° 1, 2020. Le président de la Cour de justice de l'Union européenne emploie une expression de Thomas von Danwitz (« Values and the Rule of Law: Foundations of the European Union - An Inside Perspective from the ECJ », *Potchefstroom Electronic Law Journal*, vol. 21, p. 1 17).

⁵ CEDH, 19 mars 1997, n° 18357/91, pt. 40.

⁶ Cons. Const., 29 juillet 1998, n° 98-403 DC, cons. 46.

⁷ CEDH, 18 juillet 2023, n° 49255/22, §108.

⁸ Maurice HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, 2^e éd., Paris : Sirey, 1929, p. 150.

⁹ *Ibid.*, pp. 150-151.

¹⁰ Défenseur des droits, avis n° 21-01, 12 janv. 2021.

¹¹ Cons. Const., 26 juillet 2023, décision n° 2023-853 DC, cons. 37.

¹² Défenseur des droits, *Le maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie*, 2017 ; décision n° 2020-08 ; décision-cadre n° 2020-131 ; *Désescalade de la violence et gestion des foules protestataires*, 2021.

¹³ ONU, Conseil des droits de l'homme, *Les Principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme*, §62 et suiv.

¹⁴ Cons. Const., 25 janvier 2024, n° 2023-863 DC, cons. 222 et suiv.

¹⁵ Dans la pratique, ces conditions d'aptitudes physiques particulières sont plus connues sous les termes de référentiel d'aptitude dit « SIGYCOP », visant à définir le profil médical du candidat au recrutement. Chaque lettre correspond à une région du corps ou à un état général et psychique qui font l'objet d'un examen.

Éditrice de la publication :

Claire Hédon

Directrice de la publication :

Mireille Le Corre

Conception et réalisation :

Défenseur des droits

Crédits :

Agglo Seine-Eure, Getty Images, Aurélien Morissard,

Bernal Revert, Manuel Schapira, Jacques Witt

Défenseur des droits - TSA 90716 - 75334 Paris Cedex 07 - 09 69 39 00 00

defenseurdesdroits.fr

