

Rapport annuel d'activité

2016

Face au droit, nous sommes tous égaux

Défenseurdesdroits

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Rapport
annuel d'activité
2016

Éditorial

LE DROIT EST UN COMBAT

2016 a confirmé que le Défenseur des droits, 5 ans après son entrée en fonctions en juin 2011, est une institution de la République à la fois jeune, montant en puissance, et reconnue, apte à exercer une influence au service de l'effectivité des droits et de la promotion de l'égalité.

Notre activité a crû sensiblement, qu'il s'agisse de demandes reçues, de dossiers traités tant par les délégués territoriaux que par l'équipe centrale, ou du nombre d'interventions.

La convention des délégués, deuxième du genre, a montré le rôle important de notre réseau territorial pour faire face aux difficultés d'accès au droit, rôle reconnu par les élus comme par les administrations.

Le déménagement de notre siège, remarquablement mené, n'a pas ralenti le rythme de notre action.

Nos interventions nous ont permis de déposer davantage d'observations devant les juridictions – avec des succès notables comme l'arrêt de la Cour de cassation sur les contrôles d'identité et de lourdes décisions d'indemnisation en faveur de salariés discriminés – et de participer, par avis et par auditions, à de nombreux travaux parlementaires, législatifs ou de contrôle. Nos recommandations générales, nos rapports, nos études, ont constitué autant de propositions de réforme pour le progrès du droit.

Pour autant, et le présent rapport y est largement consacré, l'accès au droit a tendance à reculer dans notre pays.

La grande enquête en population générale réalisée au printemps dernier, dont nous exploitons désormais les résultats détaillés, le démontre amplement. Le non-recours au droit est un phénomène majeur dans notre société. Il s'explique par un certain retrait du service public et particulièrement une réduction des fonctions d'accueil, d'orientation et d'assistance, au profit de procédures numérisées. C'est ainsi que le Défenseur des droits se trouve chargé de rendre effectifs les droits des publics les plus vulnérables, en particulier les plus pauvres, âgés ou handicapés, qui subissent encore davantage ce recul du service public.

Plus profondément, les inégalités entre individus et groupes produisent elles-mêmes ce phénomène de non-recours. On le voit en particulier en ce qui concerne la lutte contre les discriminations. Dans la réalité, elles perdurent ; une proportion réduite de celles et ceux qui les subissent les ressentent comme telles, et un nombre encore plus faible s'adresse à l'une des voies de recours ouvertes par le droit positif.

La faiblesse des politiques publiques de lutte contre les discriminations depuis des décennies n'est pas étrangère à la méconnaissance des réalités et à l'ignorance des procédures. L'intervention, en toute fin de quinquennat, de la loi Égalité et citoyenneté, et les avancées contenues dans la loi de modernisation de la justice, auxquelles le Défenseur des

droits a fortement contribué, n'auront pas permis de rattraper le retard. Et d'autant moins que la conduite de la lutte contre les discriminations au sein de la politique de la ville est sûrement une avancée pour les quartiers prioritaires, mais semble laisser en jachère une véritable action de lutte contre les discriminations en tous lieux, pour toutes et pour tous.

L'actualité terrible de 2016 a également conduit le Défenseur des droits à se prononcer sur l'équilibre entre les exigences de la sécurité et le respect des garanties des libertés fondamentales. Au fil des cinq lois prorogeant l'état d'urgence et des projets législatifs et constitutionnels destinés à prévenir et à poursuivre le terrorisme, j'ai montré comment nombre de dispositions restreignaient nos libertés publiques et individuelles, déplaçaient la frontière entre l'autorité judiciaire et la police administrative, et au total affaiblissaient l'état de droit que je persiste à considérer comme la meilleure réponse à l'entreprise terroriste.

La « crise des migrants », comme l'écrivent improprement les journaux, retient l'attention du Défenseur des droits depuis qu'il a été mis en place. Dès 2012, Dominique Baudis était à Calais et, pour ma part, j'ai diligenté en juin et juillet 2015 une mission sur place qui a permis de publier le 6 octobre suivant le rapport documenté sur la situation des droits fondamentaux dans l'aire de Calais.

À la suite d'un travail d'analyse de plus d'une année, nous avons, le 9 mai 2016, publié le rapport « les droits fondamentaux des étrangers en France ». Et entretemps, plusieurs recommandations portant sur la prise en charge des mineurs étrangers, et spécialement des mineurs non accompagnés, ont mis en lumière les défaillances des autorités européennes et françaises dans l'application des droits des étrangers et des migrants.

Si j'ai accordé tant d'attention à la situation des mineurs non accompagnés, notamment ceux qui ont été évacués de Calais et des campements parisiens, c'est qu'elle illustre parfaitement les manquements de la République au titre d'au moins trois missions du Défenseur des droits : les droits fondamentaux des enfants en vertu de la Convention internationale, les insuffisances dans le fonctionnement des services publics, et le traitement discriminatoire des étrangers et des migrants dans des circonstances où, au mépris des droits universels, leur qualité d'étranger est prise en considération avant leur qualité d'usager, de malade, d'enfant, de demandeur d'emploi ou de logement.

Dans ce domaine comme dans les autres, l'année 2016 nous l'a encore démontré : dans un pays où l'égalité reste un objectif encore non atteint, l'effectivité des droits peine à être assurée et d'autant plus que les tentations de repli, de refus d'appartenance, et le recul de l'esprit républicain, s'installent chaque jour davantage.

Le Défenseur des droits doit donc, à la fois, répondre scrupuleusement à la demande sociale et participer à un combat pour le droit, par l'éducation, la formation, la recherche et la communication.

Le rapport d'activité pour 2016 décrit exhaustivement ce que nous sommes et ce que nous faisons en assumant cette double vocation.

Expert, exact, indépendant et libre, le Défenseur des droits n'est pas pour autant neutre et indifférent. L'institution de la République que nous sommes doit être un acteur de la réforme afin que l'objectif d'égalité se réalise peu à peu au service de toutes les vies dans notre pays.

Jacques TOUBON,
Défenseur des droits





Le délégué et les adjoints du Défenseur des droits

« Le Défenseur des droits préside les collèges qui l'assistent pour l'exercice de ses attributions en matière de défense et de promotion des droits de l'enfant, de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité, ainsi que de déontologie dans le domaine de la sécurité.

Sur proposition du Défenseur des droits, le Premier ministre nomme les adjoints du Défenseur des droits […] Les adjoints sont placés auprès du Défenseur des droits et sous son autorité.»
(article 11 de la loi organique du 29 mars 2011)

La fonction de délégué général à la médiation avec les services publics, a par ailleurs été créée afin d'assurer le suivi de la défense des droits et libertés des personnes dans leurs relations avec les services publics.

La défense et la promotion des droits de l'enfant

Pour exercice de ses compétences en matière de droits de l'enfant, le Défenseur des droits est assisté par une **adjointe, Défenseure des enfants, Mme Geneviève Avenard**.

Le Défenseur des droits préside le collège Défense et promotion des droits de l'enfant, dont Mme Avenard assure la vice-présidence.

Ce collège est composé de six membres :

Mme Dominique Attias, vice-Bâtonnière du Barreau de Paris, M. Christian Charruault, président de chambre honoraire à la Cour de cassation, M. Eric Legros, psychanalyste et ancien directeur d'association (protection de l'enfance), Mme Anne-Marie Leroyer, professeure à l'école de droit de la Sorbonne et spécialiste du droit des personnes et de la famille, M. Jean-Pierre Rosenczveig, magistrat honoraire du tribunal pour enfants de Bobigny, Mme Françoise Simon, ancienne directrice de l'enfance et de la famille au Conseil départemental de la Seine-Saint-Denis.

Le collège Défense et promotion des droits de l'enfant s'est réuni à trois reprises en 2016. Au-delà des échanges et des débats qui l'ont animé, il a notamment été consulté sur des projets de recommandations concernant les mineurs non accompagnés : les recommandations générales sur l'accès aux droits et à la justice (décision 2016-52 du 26 février 2016) ainsi que la décision relative à ces mineurs à Paris (décision 2016-183 du 21 juillet 2016) en sont des illustrations.

La lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité

Pour exercice de ses compétences en matière de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité, le Défenseur des droits est assisté par un **adjoint, M. Patrick Gohet**.

Le Défenseur des droits préside le collège Lutte contre les discriminations et promotion de l'égalité, dont M. Gohet assure la vice-présidence.

Ce collège est composé de huit membres :

M. Rachid Arhab, journaliste,
Mme Gwénaële Calvès, professeure de droit

public à l'université Cergy-Pontoise et spécialiste du droit de la non-discrimination, M. Yves Doutriaux, Conseiller d'État, Mme Dominique Guirimand, conseillère honoraire à la Cour de cassation, Mme Françoise Laroudie, secrétaire générale de l'Arche en France, M. Jamel Oubechou, militant associatif, Mme Françoise Vergès, chercheure et M. Mansour Zoberi, directeur de la diversité et de la solidarité, Groupe Casino.

Le collège Lutte contre les discriminations et promotion de l'égalité s'est réuni à quatre reprises en 2016. Au-delà des échanges et des débats qui l'ont animé, il a notamment été consulté sur des projets de recommandations concernant l'accès bancaire : décision 2016-007 du 12 février 2016 , décision 2016-134 du 11 mai 2016 et décision 2016-179 du 24 novembre 2016. Ce collège a également débattu de plusieurs décisions relatives à des cas de harcèlements discriminatoires, tant dans l'emploi public (décision 2016-122 du 11 mai 2016) que privé (décision 2016-168 et 2016-176 du 6 juillet 2016).

La déontologie de la sécurité

Pour exercice de ses compétences en matière de déontologie de la sécurité, le Défenseur des droits est assisté par une **adjointe, Mme Claudine Angeli-Troccaz**.

Le Défenseur des droits préside le collège Déontologie de la sécurité, dont Mme Angeli-Troccaz assure la vice-présidence.

Ce collège est composé de huit membres :

Mme Nicole Borvo Cohen-Séat, sénatrice honoraire, Mme Nathalie Duhamel, ancienne secrétaire générale de la CNDS, M. Jean-Charles Froment, professeur de droit public et directeur de l'IEP de Grenoble, Mme Sabrina Goldman, avocate au barreau de Paris, M. Jean-Pierre Hoss, Conseiller d'État honoraire, Mme Sarah Massoud, juge d'instruction au tribunal de grande instance de Créteil, Mme Cécile Petit, première avocate générale honoraire à la Cour de cassation et Mme Valérie Sagant, magistrate et directrice adjointe de l'École Nationale de la Magistrature.

Le collège Déontologie de la sécurité s'est réuni à cinq reprises en 2015.
Au-delà des échanges et des débats qui l'ont animé, il a notamment été consulté sur le projet de recommandations générales relatives à la mise en œuvre des mesures de perquisitions administratives et à l'indemnisation des personnes dans le cadre de l'état d'urgence (décision 2016-153 du 26 mai 2016). Ce collège a également traité des cas d'interactions entre des forces de sécurité et des migrants : décision 2016-9 (circonstances de l'évacuation d'exilés d'une esplanade) et 2016-24 du 17 février 2016 (situation d'un migrant à Calais) et décision 2016-304 du 1er décembre 2016 (conditions d'une retenue administrative).

La défense des usagers des services publics

Pour l'exercice de ses compétences en matière de relations avec les services publics, le Défenseur des droits est assisté d'un **délégué général à la médiation avec les services publics**, **M. Bernard Dreyfus**.

Le délégué général coordonne plusieurs actions visant à trouver des solutions pérennes aux difficultés récurrentes identifiées dans les réclamations adressées à l'institution.

Il assure également le suivi de plusieurs partenariats et représente l'institution au sein de différents réseaux : le réseau des correspondants du Défenseur des droits dans les ministères, les réseaux de médiateurs des organismes sociaux ou des collectivités locales, ou encore au sein du Club des Médiateurs de Services au Public. Enfin, il participe aux travaux de la « Commission d'évaluation et de contrôle de la médiation de consommation ». Il a ainsi un regard large sur l'ensemble des méthodes de médiation.

Le Défenseur des droits en chiffres

PRÈS DE 130 000 DEMANDES D'INTERVENTION OU DE CONSEILS

86 596
dossiers de réclamations

44 474
appels aux plateformes téléphoniques de l'institution

22
saisines d'office

DES CONTACTS PERMANENTS AVEC LE PUBLIC ET LA SOCIÉTÉ CIVILE

En 2016
1 128 469
visiteurs sur les sites Internet

3
collèges consultatifs composés de 22 personnalités qualifiées, qui se sont réunis 14 fois

8
comités de dialogue permanents avec la société civile, qui se sont réunis 10 fois

Plus de
3 000 000
de supports de communication diffusés en 2016

UNE EXPERTISE RECONNUE

81 949
dossiers traités

119
dépôts d'observations devant les juridictions

Dans
83%
des cas, les décisions des juridictions confirment les observations de l'institution

11
rapports publiés

696
mesures significatives engagées

Recommandations à portée générale ou individuelle, observations en justice, propositions de réforme, avis aux parquets, saisines des parquets, transactions civiles, saisines d'office de situations graves…

152
propositions de réforme adressées aux pouvoirs publics

et
26
propositions de réforme satisfaites

350 000
dépliants diffusés

Près de
80%
des règlements amiables engagés par l'institution aboutissent favorablement

27
auditions à la demande du Parlement dans les domaines les plus variés

21
avis à la demande du parlement

UNE ÉQUIPE AU SERVICE DES DROITS ET LIBERTÉS

Près de
250
collaborateurs au siège

Près de
450
délégués présents dans 750 points d'accueil sur l'ensemble du territoire

Statistiques générales

L'ÉVOLUTION GLOBALE DES RÉCLAMATIONS REÇUES ENTRE 2015 ET 2016

Ventilation suivant le domaine de compétence du Défenseur des droits

Il convient de tenir compte, dans la présentation, du fait que la somme n'est pas égale au nombre total de réclamations reçues (Plus de 3 000 dossiers ont été multiqualifiés).

	2015	2016	Évolution	2010*
Service public	40 329	45 113	11,9%	38 091
Enfance	2 342	2 611	11,5%	1 250
Discriminations	4 846	5 203	7,4%	3 055
Déontologie de la sécurité	910	1 225	34,6%	185
Accès aux droits	33 132	35 504	7,2%	

** Les données pour 2010 correspondent à la dernière année d'activité des 4 autorités auxquelles a succédé le Défenseur des droits.*

44 474
informations téléphoniques en 2016

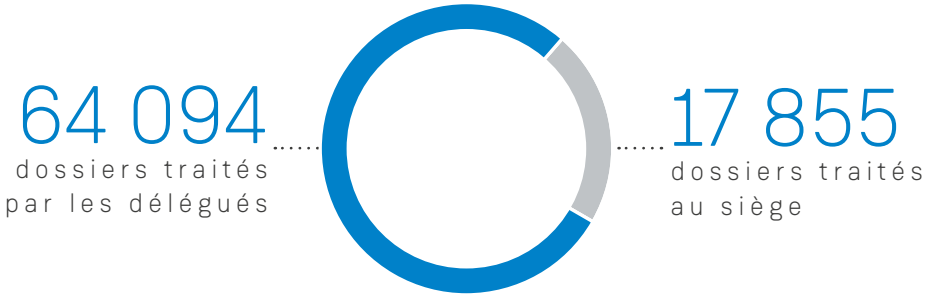
L'augmentation des réclamations est de :

8,8%
sur l'année 2016

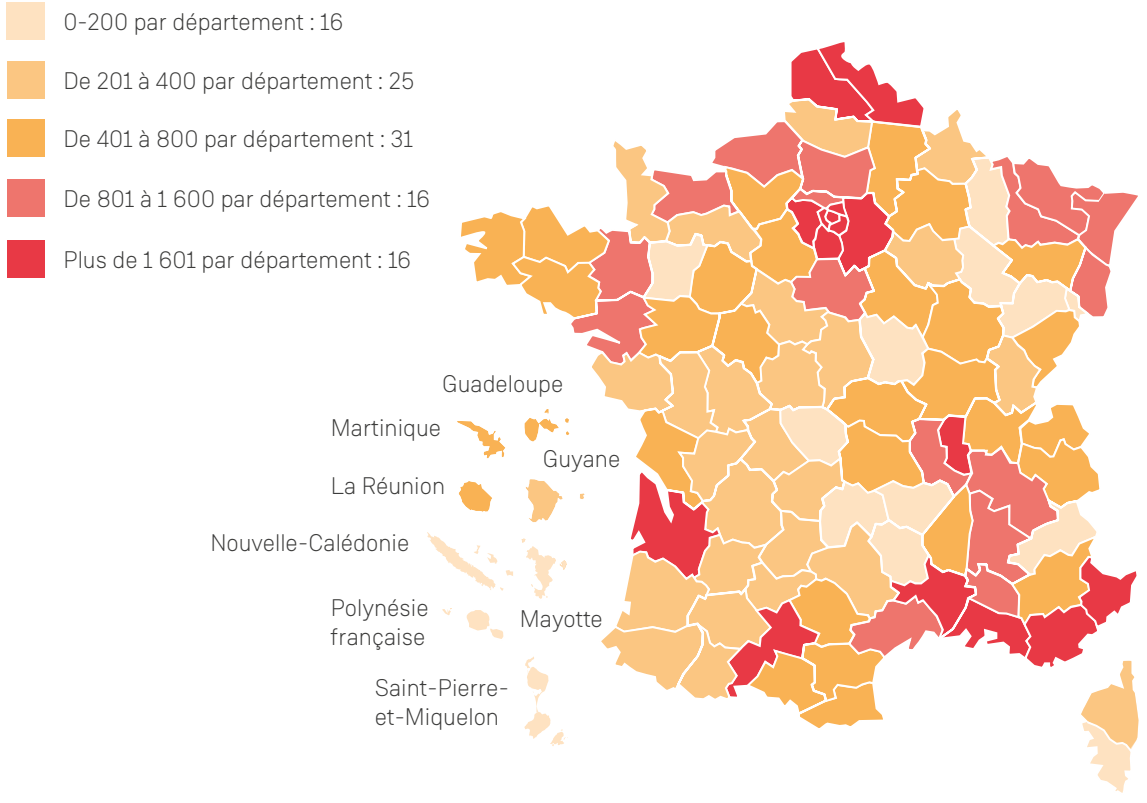
17,9%
depuis 2014

LA RÉPARTITION DES RÉCLAMATIONS TRAITÉES PAR L'INSTITUTION EN 2016

Répartition entre le siège et les délégués



Répartition des dossiers reçus par le Défenseur des droits au cours de l'année 2016



Les temps forts

LE RAPPORT INDÉPENDANT DU DÉFENSEUR DES DROITS AU COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT DE L'ONU

À la suite de l'audition de la France par le Comité des droits de l'enfant de l'ONU les 13 et 14 janvier 2016, le Défenseur des droits a rendu son rapport indépendant d'appréciation en février 2016 dans lequel il dresse un bilan sur la mise en œuvre de la CIDE, en tant que mécanisme indépendant de suivi de la Convention relative aux droits de l'enfant (CIDE). Avec la collaboration des différentes institutions et associations ayant élaboré des rapports alternatifs, le Défenseur des droits mettra en place rapidement les mécanismes opérationnels permettant un suivi permanent des observations générales du Comité des droits de l'enfant.

ENQUÊTE DU DÉFENSEUR DES DROITS SUR L'ACCÈS AUX DROITS

Une vaste enquête auprès d'un échantillon représentatif de plus de 5000 personnes a été menée. Celle-ci visait à établir un état des lieux des situations qui relèvent des compétences du Défenseur des droits (lutte contre les discriminations, droits de l'enfant, déontologie des forces de sécurité, relations avec les services publics).

CONFÉRENCE DE PRESSE SUR LE BILAN DU SUIVI DE L'ÉTAT D'URGENCE PAR LE DÉFENSEUR DES DROITS

Dans le contexte exceptionnel de restriction des libertés instauré par l'état d'urgence le 26 novembre 2015, le Défenseur des droit a mis en place un dispositif de saisine dédié et présenté à la presse dès le 26 février 2016 un bilan des situations dont il était saisi, qui l'ont amené à constater les tensions qui découlaient des opérations liées à l'état d'urgence, au sein même de la population et des familles. Il a également fait des recommandations sur la prise en compte de la présence d'enfants dans les domiciles perquisitionnés (Décision 2016-069), la formalisation des relations entre les forces de l'ordre et les personnes dans le cadre de ces perquisitions, et sur le régime d'indemnisation à la suite des perquisitions ayant causé des dommages (Décision 2016-153).

LE RAPPORT DU DÉFENSEUR DES DROITS SUR LES DROITS FONDAMENTAUX DES ÉTRANGERS

S'appuyant sur un bilan de son activité, les décisions rendues et les avis qu'il a adressés au Parlement, le Défenseur des droits a rendu un rapport public le 9 mai 2016 par lequel il entendait pointer l'ensemble des obstacles qui entravent l'accès des étrangers aux droits fondamentaux dans le domaine régalien de l'État (entrée, séjour et éloignement) mais aussi dans tous les autres domaines où l'égalité de traitement devrait être respectée : protection sociale, travail, scolarisation, protection des enfants, prohibition des violences. Ce rapport est également un recueil de recommandations tendant à changer certaines législations ou réglementations ainsi que des pratiques illégales ou discriminatoires changer.

CONFÉRENCE DU 28 JUIN 2016 : « ENFANT, EUROPE, URGENCE - PROTECTION ET AVENIR DES ENFANTS MIGRANTS : UN DÉFI POUR L'EUROPE »

Soucieux de la situation des enfants migrants présents en France et en Europe, le Défenseur des droits a souhaité réunir à Paris, le 26 juin 2016, l'ensemble des acteurs européens concernés afin de dresser un état des lieux de la situation migratoire en Europe et d'échanger sur les meilleures pratiques pour assurer l'accueil et la protection immédiate des enfants migrants. Les Ombudsmans, Médiateurs, et Défenseurs des droits de l'enfant ont adopté à cette occasion une déclaration commune appelant d'une seule voix les États à assurer une protection effective des enfants migrants et affirmant leur volonté de mettre en œuvre des actions concrètes pour la sécurité des enfants migrants et pour le respect de leurs droits.

LE RAPPORT DU DÉFENSEUR DES DROITS SUR LA PROTECTION JURIDIQUE DES MAJEURS VULNÉRABLES

L'allongement de l'espérance de vie et de l'apparition de troubles liés à l'âge, la question de la protection juridique des majeurs vulnérables affecte de façon prégnante la vie d'un nombre croissant de personnes. Le 29 septembre 2016, le Défenseur des droits, en s'appuyant sur les constats qui se dégagent des réclamations qu'il reçoit et son expertise, a présenté ses recommandations afin que l'État prenne les mesures appropriées pour améliorer l'accompagnement et l'effectivité des droits pour toute personne placée sous un régime de protection juridique.

LANCEMENT DE LA CAMPAGNE DE COMMUNICATION DU DÉFENSEUR DES DROITS : « VOUS PENSEZ QUE VOS DROITS N'ONT PAS ÉTÉ RESPECTÉS ? NOUS AVONS LA RÉPONSE »

Le Défenseur des droits a diffusé une campagne d'information et d'accès aux droits sur l'ensemble du territoire français du 17 octobre au 6 novembre 2016, dont l'objectif principal était de faire connaitre au plus grand nombre les champs d'intervention de l'institution et les moyens de la contacter directement, tout en rappelant les piliers de son identité, garants de son efficacité : la proximité, l'expertise et l'indépendance. La campagne s'est déclinée en 4 visuels et une vidéo de 30 secondes, diffusés dans la presse quotidienne. Un film de 30 secondes a également été diffusé sur Internet, notamment sur les réseaux sociaux Facebook, Twitter, la chaine YouTube et le site du Défenseur des droits.

LE DÉFENSEUR DES DROITS ET LA DÉFENSEURE DES ENFANTS PUBLIENT LEUR RAPPORT ANNUEL SUR LES DROITS DE L'ENFANT « DROIT À L'ÉDUCATION : UNE ÉCOLE POUR TOUS, UN DROIT POUR CHACUN »

Le 20 novembre 2016, le Défenseur des droits et son adjointe, la Défenseure des enfants, ont publié leur rapport dédié aux droits de l'enfant pour l'année 2016 : « Droit fondamental à l'éducation : une école pour tous, un droit pour chacun ». À partir des constats tirés de l'instruction des saisines qui lui ont été régulièrement adressées, le Défenseur des droits y relève que l'accès à l'école n'est pas un droit effectif pour tous en France, en particulier pour les enfants les plus vulnérables, que l'école peine à garantir le respect de la singularité et de l'individualité de ces enfants et que l'effet des inégalités sociales et territoriales et des discriminations perdure, voire s'accroît.

LA CONVENTION DES DÉLÉGUÉS TERRITORIAUX DU DÉFENSEUR DES DROITS, LES 28 ET 29 NOVEMBRE 2016 À PARIS

Afin de réunir son réseau de 450 délégués qui le représentent sur l'ensemble du territoire national, le Défenseur des droits a organisé les 28 et 29 novembre 2016 un évènement avec l'ensemble de ses équipes afin de donner la parole aux délégués. À cette occasion, ils ont pu évoquer leurs constats et les sujets qui les préoccupent, au vue des réclamations qu'ils reçoivent et leurs relations avec leurs interlocuteurs locaux. Cette rencontre a pris une dimension toute particulière cette année puisque, 5 ans après la mise en place du Défenseur des droits, elle a été l'occasion de faire un bilan de l'activité de l'institution et de ses perspectives au travers notamment du regard extérieur et des témoignages de représentants de l'État, des commissions des lois, de l'autorité judiciaire et des élus de terrain.

COLLOQUE SUR LES 10 ANS DE LA CONVENTION INTERNATIONALE RELATIVE AUX DROITS DES PERSONNES HANDICAPÉES, LE 13 DÉCEMBRE 2016 À PARIS

À l'occasion du 10ème anniversaire de la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH), le Défenseur des droits, qui assume la fonction d'organisme national de suivi de la Convention, a organisé le 13 décembre 2016 à Paris un colloque international sur le thème de « La CIDPH : Quels droits nouveaux ? ». Cette rencontre a permis d'informer et de sensibiliser les professionnels du droit ainsi que les acteurs institutionnels et associatifs en charge des questions de handicap, aux enjeux liés à la mise en œuvre de la CIPDH, tant du point de vue de l'accès aux droits et du discours juridique que de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques publiques.



Table des matières

Éditorial 03
Le délégué et les adjoints du Défenseur des droits 06
Le Défenseur des droits en chiffres 08
Statistiques générales 10
Les temps forts 12

I. Une priorité : l'accès aux droits 19

1. Enquête sur les situations de non-recours aux droits 21
A. Les relations avec les services publics 21
B. Les droits de l'enfant 22
C. Les discriminations 23
D. La déontologie des personnes en charge de la sécurité 24

2. Surmonter les obstacles dans l'accès aux droits 27
A. L'information et la réorientation des demandes vers d'autres structures 28
B. Les solutions amiables individualisées 28
C. Les interventions sur les organisations 32

3. Les actions du Défenseur des droits pour promouvoir l'accès aux droits 34
A. Les actions de communication 34
B. La formation, les études et la recherche 40

II. Une institution : des interventions déterminantes 45

1. Une fonction de vigie 46
A. Un rôle d'alerte 46
B. Un rôle de mise en garde 49

2. Une fonction de protection 52
A. Les règlements amiables 52
B. Les recommandations individuelles 54
C. Les concours à la justice 59

3. Une contribution à la fabrication de la norme 66
A. Les recommandations générales 66
B. La contribution à la loi 72

III. Une mission, cinq domaines de compétence — 79

1. Les droits et libertés des usagers des services publics 80
A. Protéger l'accès aux droits des usagers pour préserver la cohésion sociale 80
B. De l'application rigoureuse du droit à sa nécessaire adaptation aux évolutions sociales 84

2. La défense des droits de l'enfant 88
A. Une forte mobilisation en faveur des mineurs non accompagnés 88
B. Le droit fondamental à l'éducation : une école pour tous, un droit pour chacun 89
C. Un engagement constant en faveur des enfants en situation de handicap 91
D. La protection de l'enfance et les droits fondamentaux des enfants 91

3. La lutte contre les discriminations 95
A. Lutter contre les discriminations dans l'emploi : renforcer l'effectivité des dispositifs juridiques 96
B. Garantir l'accès de tous aux biens et services 100

4. La déontologie des forces de sécurité 107
A. 2016 : une année de mobilisation sans précédent pour les acteurs de la sécurité 107
B. Améliorer les relations entre forces de sécurité et population 110

5. Les lanceurs d'alerte, cinquième domaine de compétence 114

IV. Un acteur international — 117

1. Le Défenseur des droits, référent national de conventions européennes et internationales 119

2. Le Défenseur des droits, animateur de réseaux internationaux 125

V. Des moyens : finances et ressources humaines — 131

1. Une organisation renouvelée pour une plus grande efficacité 132

2. Une politique de recrutement encadrée et un dialogue social soutenu 137

Glossaire 146


Saisir
le Défenseur
des droits
ar l'intermédiaire de ses délégués
ésents sur le territoire national
ww.defenseurdesdroits.fr /
rique : « Contacter un délégué »)
ormulaire en ligne,
site :
efenseurdesdroits.fr ,
rique :
isir le Défenseur des droits »

I.

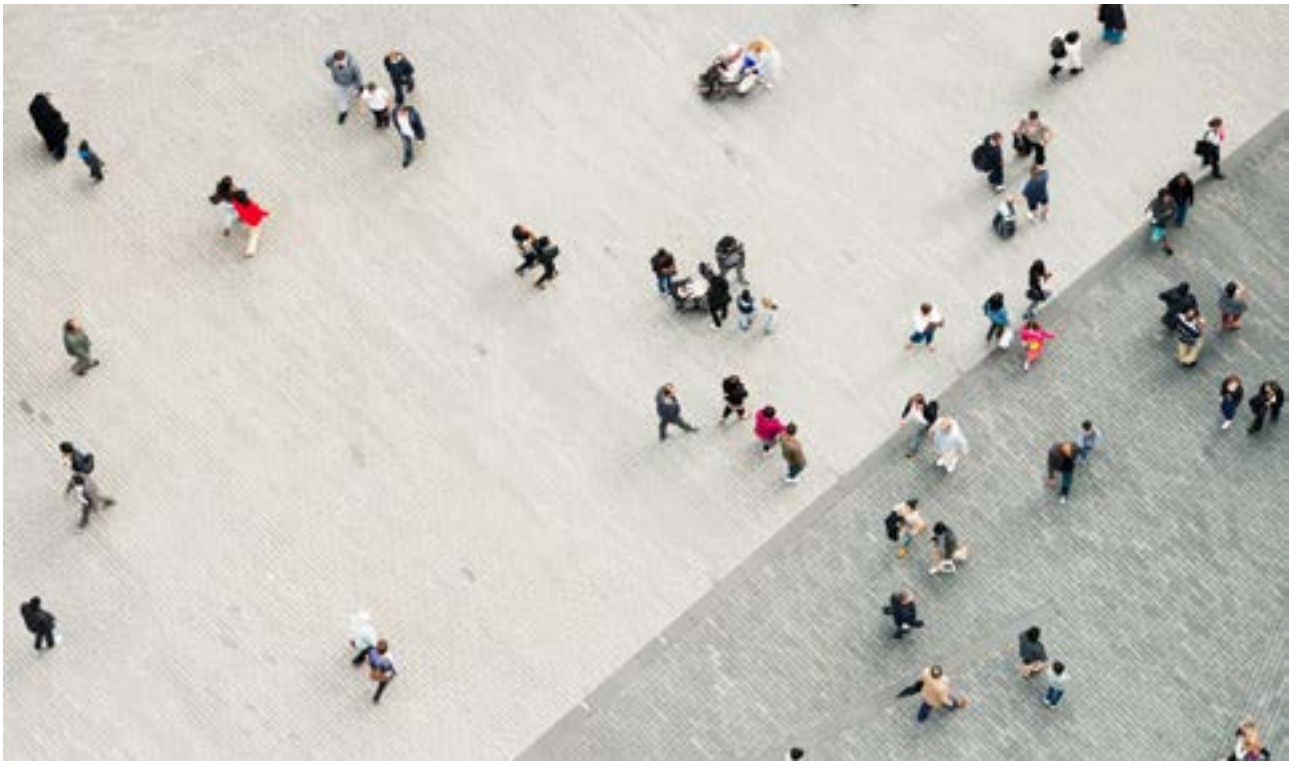
Une priorité : l'accès aux droits

Le Défenseur des droits a fait de l'accès aux droits l'un des fondements de son action. Il porte une attention particulière aux personnes en situation, temporaire ou durable, de vulnérabilité, quels qu'en soient les motifs.

Le Défenseur des droits est attentif aux institutions et aux dispositifs de protection sociale, pour nourrir sa réflexion et poser la question de l'accès aux droits. Les difficultés d'accès des usagers des services publics, parfois insurmontables, et les phénomènes de non-recours au droit remettent en cause l'efficacité de l'action publique, c'est à dire les dispositifs, procédures et pratiques en matière d'accès aux droits.

Le processus de modernisation de l'appareil administratif et de ses modes d'intervention constitue un chantier qui pose la question de l'accès des usagers aux services publics. Cette modernisation devrait se traduire par la simplification des procédures et la transparence des processus de décision. Dans une société en crise, de plus en plus conflictuelle, la multiplication des procédures administratives, leur complexité, voire leur instabilité, ainsi que leur dématérialisation progressive, créent des risques pour un accès aux droits égal.

Le Défenseur des droits constate que les difficultés d'accès aux droits résultent tout d'abord d'un manque d'information sur les droits eux-mêmes ainsi que sur les démarches à entreprendre, mais aussi sur les failles des dispositifs d'accompagnement pour mettre en œuvre ces droits. Ces difficultés sont parfois renforcées, voire même créées, par les dispositifs eux-mêmes, soit que leur complexité administrative conduise à renoncer à y



recourir, soit que la conception même de ces dispositifs tend à exclure les personnes auxquels ils sont censés s'adresser.

En 2016, l'institution a reçu 86 596 demandes, dont 80% adressées à ses délégués.

En nette augmentation par rapport à 2015, elles ne représentent cependant qu'une partie des situations réelles qui relèvent des compétences de l'institution. C'est pourquoi, le Défenseur des droits a réalisé en 2016 une enquête nationale pour mieux appréhender l'ampleur de ces situations et du non-recours au droit, au regard des caractéristiques sociales et démographiques des personnes concernées. Il a par ailleurs mis en place un observatoire du recours aux droits en collectant des variables significatives, sociales et démographiques, sur les personnes qui le saisissent pour mieux caractériser son activité.

La comparaison de ces deux sources de données lui permet ainsi d'évaluer la pertinence de son action et constitue une source essentielle de connaissance des publics et non-publics du Défenseur des droits pour guider ses actions de communication et de promotion de l'accès aux droits.

1. L'enquête « Accès aux droits »

Les premiers résultats de l'enquête « Accès aux droits » attestent de l'importance du non-recours aux droits en France, phénomène qui touche particulièrement certains groupes sociaux.

A. Les relations avec les services publics

Une personne sur cinq éprouve des difficultés à effectuer les démarches administratives et une même proportion pense qu'une décision défavorable d'un service public n'est pas contestable.

L'enquête* montre par ailleurs que 27% des personnes interrogées n'ont pas d'accès Internet ou éprouvent des difficultés à accomplir des démarches administratives sur Internet.

Plus de 50% des personnes interrogées ont expérimenté au moins une fois dans les cinq dernières années des difficultés pour résoudre un problème avec une administration ou un service public, qu'il s'agisse de délai d'attente, de manque d'information, de mauvais accueil… (tableau 1).

Mais le non-recours aux droits renvoie aussi aux situations où l'expérience de ces difficultés conduit un usager à abandonner ses démarches, et à renoncer à des droits (prestations) auxquels elle/il aurait pu pourtant légitimement prétendre.

Ainsi, suite à l'expérience de difficultés, la majorité des personnes interrogées persistent dans leurs démarches et recontactent l'administration ou le service public concerné (80%). Cependant, 12% des individus abandonnent les démarches. Les principales administrations concernées sont la justice (36%), le Trésor public (14%) et le régime de Sécurité sociale des indépendants (13%).

L'abandon des démarches administratives concerne davantage les plus jeunes (21% des 18-24 ans) et les personnes les moins diplômées (18% des personnes qui n'ont pas le baccalauréat).

Cet abandon est plus fréquent dans les populations confrontées à des difficultés socio-économiques marquées. Une maîtrise partielle de la langue française, des difficultés financières ou

TABLEAU 1

La dernière fois, à quel type de problème avez-vous été confronté ?

(Plusieurs réponses possibles)

Des demandes répétées de pièces justificatives	38%
Des difficultés à contacter quelqu'un	37%
Un manque d'information	30%
Une absence de réponse	29%
Une mauvaise information	24%
Un dossier perdu	22%
Un mauvais accueil	18%

Champ : *Personnes ayant déclaré avoir expérimenté des difficultés dans leurs relations avec les services publics dans les cinq dernières années (population=2867)*

* Voir page 26

encore le fait de bénéficier de la Couverture Maladie Universelle sont des caractéristiques associées à une plus forte proportion d'abandon des démarches.

Les raisons principalement évoquées sont l'inutilité et la complexité des démarches à entreprendre (tableau 2). Un manque de connaissance des recours possibles est également évoqué par 14% des personnes concernées.

L'inutilité des démarches est plus souvent avancée par les personnes les plus âgées de l'échantillon, ainsi que par les agriculteurs (58%), les artisans/commerçants/chefs d'entreprise (48%), les professions intermédiaires (53%) et les cadres supérieurs (47%). La complexité des démarches est plutôt évoquée par les ouvriers (42%) et les inactifs (46%).

La méconnaissance des démarches à entreprendre concerne plus particulièrement les jeunes de 18-24 ans (26%) et les plus âgés de 65-79 ans (17%), qui l'évoquent contre 14% de l'ensemble. Cette justification est peu citée par les plus diplômées (5%) qui semblent donc bien connaître les recours possibles. Ce sont aussi les catégories les plus diplômées qui trouvent le plus souvent une solution alternative.

TABLEAU 2

Pour quelles raisons n'avez-vous pas cherché à contacter ou à recontacter l'administration ou le service public en question ?

(Plusieurs réponses possibles)

Ça ne sert à rien	40%
Les démarches sont trop compliquées	38%
A trouvé une solution ailleurs	18%
Ne connaît pas les recours	14%
Le problème s'est résolu tout seul	8%
Autre	22%

Champ : *personnes ayant abandonné les démarches suite à un problème avec un service public ou une administration (population=355)*

B. Les droits de l'enfant

Plus d'un quart de siècle ans après la ratification de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (7 août 1990), près d'une personne sur deux (48%) n'est pas en mesure de citer spontanément au moins un des droits reconnus aux enfants par cette convention.

Au total, 16% de la population déclare avoir été témoin d'une atteinte aux droits de l'enfant dans les 5 dernières années. Il s'agit essentiellement d'atteintes qui concernent des enfants qui ne sont pas les enfants de la personne elle-même (dans 90% des cas).

En cas d'atteinte aux droits d'un de ses propres enfants, une démarche est alors engagée 9 fois sur 10 pour signaler cette atteinte. Quand les personnes sont témoin d'une atteinte aux droits pour un autre enfant, une part conséquente de ces personnes (49%) n'engage pas de démarches. Cette proportion est plus élevée chez les hommes (58%), et chez les personnes les moins diplômées (59%). Les agriculteurs (64%), les artisans, commerçants, chefs d'entreprise (53%) et les ouvriers (58%) sont également plus concernés par l'absence de démarches que les autres catégories socio-professionnelles.

Les raisons évoquées (tableau 3) sont notamment le manque de preuves pour la moitié des personnes concernées (53%), et le sentiment que « ça ne les regarde pas » (40%).

TABLEAU 3

Y a-t-il des raisons particulières qui font que vous n'avez pas entrepris de démarches ?
(Plusieurs réponses possibles)

		Effectifs
Pas de preuves suffisantes	53%	184
Ça ne les regarde pas	40%	134
Ne sait pas vers qui se tourner	36%	129
Ça ne sert à rien	40%	116
N'a pas confiance en la justice	21%	66
Peur des conséquences	16%	41
N'a pas confiance en la police	12%	39
Crainte de la réaction des services sociaux	10%	43
Autre	11%	35

Champ : *Personnes n'ayant pas entrepris de démarches après avoir été témoin d'une atteinte aux droits d'un autre enfant que le sien (population=362)*

C. Les discriminations

Si une forte majorité des personnes interrogées pense qu'il est possible de porter plainte lorsque l'on est confronté à une discrimination (96%), seules 34% connaissent les recours possibles et les démarches à effectuer.

Près de la moitié des personnes interrogées rapporte avoir été personnellement confrontée à une situation de discrimination dans les cinq dernières années. Si ces expériences ne renvoient pas toutes à des discriminations reconnues en droit, il s'agit néanmoins de situations vécues comme telles et qui pourraient s'accompagner d'une démarche d'information auprès de la justice, du Défenseur des droits ou d'associations.

Face à ces situations, 80% des personnes concernées n'ont entrepris aucune démarche pour essayer de faire valoir leurs droits. C'est particulièrement le cas lorsqu'il s'agit de discrimination dans l'accès à l'emploi (93% de non-recours) ou lorsque cette discrimination est vécue comme étant fondée sur l'origine (88% de non-recours).

Les raisons principalement évoquées pour expliquer l'absence de démarche en cas de

discriminations renvoient avant tout à l'inutilité d'un éventuel recours (tableau 4).

L'inutilité des démarches (« ça ne sert à rien » ou « ça n'en vaut pas la peine ») est plus souvent citée par les personnes les plus âgées de l'échantillon (45-79 ans) ainsi que par la catégorie des plus jeunes (18-24 ans). Les personnes âgées de 25 à 54 ans évoquent quant à elles, plus souvent que les autres, le manque de preuves comme un frein à des démarches visant à faire reconnaitre la discrimination subie.

En matière de diplôme, les individus dont le plus haut diplôme est le baccalauréat évoquent également dans de fortes proportions l'inutilité des démarches, mais ils citent aussi un manque de confiance en la justice ou la police, ce qui est aussi le cas des ouvriers. À titre d'exemple, parmi les personnes n'ayant pas entamé de démarches, 42% des ouvriers et 41% des personnes qui n'ont pas le baccalauréat l'expliquent notamment par un manque de confiance en la justice, contre 31% de l'ensemble des personnes concernées.

Les personnes qui se déclarent perçues comme noires ou arabes sont aussi proportionnellement plus nombreuses que les autres à mentionner ce manque de confiance envers les instances policière et judiciaire. Parmi celles qui ont renoncé à entamer des démarches, 47% le justifient par un manque de confiance en la justice et 35% par un manque de confiance en la police, contre respectivement 29% et 19% des personnes qui pensent être perçues comme blanches.

TABLEAU 4

Y a-t-il des raisons particulières qui font que vous n'avez pas entrepris de démarches pour faire reconnaître l'existence de cette discrimination ?

(Plusieurs réponses possibles)

Ça ne sert à rien	79%
Ça n'en vaut pas la peine	75%
N'a pas confiance en la justice	57%
Ne sait pas vers qui se tourner	41%
N'a pas confiance en la police	39%
Manque de preuves	34%
Peur des conséquences	23%
Autre	4%

Champ : *personnes n'ayant pas entamé de démarches suite à l'expérience de discriminations liées au sexe, à l'âge, à l'origine ou la couleur de peau, à l'état de santé/handicap ou à la religion (population=1657)*

D. La déontologie des personnes en charge de la sécurité

Le Défenseur des droits est en charge du respect de la déontologie par les acteurs de sécurité ainsi que de la défense des droits des personnes susceptibles d'être atteints par ces activités.

La quasi-totalité des personnes interrogées dans l'enquête (97%) pense qu'il est possible de porter plainte si des représentants des forces de l'ordre adoptent des comportements contraires à la déontologie (injures, humiliations, gestes déplacés, recours injustifié à la violence).

Parmi la minorité de personnes déclarant avoir fait l'objet d'un contrôle d'identité dans les 5 dernières années, soit 16% de la population interrogée, plus d'une sur cinq (23%) rapporte avoir été confrontée à un comportement des agents de sécurité qui ne respecteraient pas le code de déontologie (tutoiement, insultes, brutalité).



Une infime minorité (5%) des personnes concernées décide alors d'engager une démarche pour faire valoir ses droits. Les raisons de ce non recours par ces personnes sont présentées dans le tableau 5.

Elles renvoient, là encore, au sentiment de l'inutilité d'entreprendre une quelconque démarche pour faire valoir ses droits.

—

Les premiers résultats de l'enquête « Accès aux droits » attestent non seulement de l'importance des situations qui relèvent potentiellement de l'une des compétences du Défenseur des droits, mais aussi de l'ampleur du phénomène de non-recours aux droits en France, qu'il s'agisse d'une difficulté ou d'un renoncement à faire valoir ses droits (à une prestation sociale, un service public…) ou de reconnaître une situation d'atteinte aux droits (discrimination, droit de l'enfant, manquement à la déontologie des forces de sécurité, relations avec les services publics). Des analyses approfondies seront publiées tout au long de l'année 2017. Combinées à l'étude des saisines reçues par le Défenseur des droits, elles permettront de dresser un panorama précis des enjeux de l'accès aux droits en France en fonction des caractéristiques sociales des personnes concernées.

—

TABLEAU 5

Y a-t-il des raisons particulières qui font que vous n'avez pas entrepris de démarches ?

(Plusieurs réponses possibles)

Ça ne sert à rien	80%
Ça n'en vaut pas la peine	64%
Manque de preuves	48%
N'a pas confiance en la police	48%
N'a pas confiance en la justice	47%
Peur des conséquences	34%
Ne sait pas vers qui se tourner	27%

Champ : *personnes n'ayant pas entamé de démarches suite à une expérience de comportements policiers en rupture avec la déontologie (population=146)*

L'enquête « Accès aux droits »

Objectif général

Pilotée par la Direction de la Promotion de l'égalité et de l'accès aux droits, cette enquête statistique vise à établir un état des lieux des situations qui relèvent des compétences du Défenseur des droits : lutte contre les discriminations, droits de l'enfant, déontologie des forces de sécurité, relations avec les services publics.

Un questionnaire approfondi

Aux données socio-démographiques s'ajoutent des questions spécifiques relatives à la précarité (situation financière, type de contrat de travail, état de santé…), à l'accès à Internet ainsi qu'à des caractéristiques renvoyant à des motifs prohibés par le droit de la non-discrimination (religion auto-déclarée et perçue, origine réelle ou perçue, orientation sexuelle, situation de handicap…).

Le questionnaire propose ensuite une série de modules thématiques qui portent sur les droits de l'enfant, les inégalités de traitement ou discriminations, le harcèlement au travail, le racisme et les relations avec les services publics et avec la police. Pour chaque thème, les enquêtés sont interrogés sur leurs connaissances des droits et dispositifs susceptibles de les protéger, ainsi que sur leurs expériences (être témoin ou expérimenter soi-même des atteintes aux droits).

Un échantillon constitué de manière aléatoire

L'échantillon a été constitué de manière aléatoire pour pouvoir établir des estimateurs représentatifs de la population âgée de 18 à 79 ans résidant en France métropolitaine.

La sélection de l'individu repose sur un sondage aléatoire à deux degrés. Au 1er degré, le tirage d'une base de numéros de téléphones filaires et mobiles, correspondant à la population des ménages, est effectué. Au 2nd degré, l'enquête procède à l'interrogation d'un individu par ménage dont le numéro de téléphone a été tiré aléatoirement. La personne à interroger est sélectionnée de façon aléatoire parmi les individus éligibles dans le ménage.

La collecte des données

Les enquêteurs de l'institut de sondage ont tous bénéficié d'une formation d'une durée de deux jours assurée par l'équipe du Défenseur des droits.

Le terrain s'est déroulé du 19 février 2016 au 31 mai 2016.

Au total, 5 117 personnes ont été interrogées par téléphone. La durée moyenne des entretiens est de 37 minutes.

Le taux de participation à l'enquête est de 57% pour les individus sélectionnés. Seules 126 sur 5243 personnes (soit 2% des enquêtés) ont interrompu le questionnaire avant d'avoir répondu à l'ensemble des questions. Par ailleurs, 87% ont déclaré que l'enquête les avait intéressées.

Analyses

Les analyses sont pondérées afin de tenir compte de la méthode de sondage à deux degrés de l'enquête ainsi que du redressement de l'échantillon sur les caractéristiques sociodémographiques de la population française issues du recensement. Seules les différences statistiquement significatives, au seuil de 5%, sont signalées.

2. Surmonter les obstacles dans l'accès aux droits

Les réclamations sont adressées soit directement au siège, par un questionnaire Internet ou par courrier, soit le plus souvent aux délégués (80% des réclamations) qui constituent un réseau de proximité, dédié à l'accueil de toutes les personnes ayant des difficultés à faire valoir leurs droits dans 724 points de permanences répartis sur l'ensemble du territoire.

Les constats des délégués rejoignent très largement les résultats de l'enquête « Accès aux droits ». Ils permettent d'identifier les difficultés auxquelles sont confrontées les personnes, leur ampleur et l'impact concret sur l'accès aux droits des choix qu'opèrent les gestionnaires de services publics.

Les délégués sont unanimes à dénoncer l'amplification de l'inaccessibilité des services en raison de la suppression des services d'accueil, de la dématérialisation et de l'absence de réponse téléphonique. De fait, tous les dispositifs d'accueil du Défenseur des droits font office de lieu d'information sur les procédures et les droits, assument la fonction de contact avec l'administration et les organismes de protection sociale pour toutes les personnes qui n'arrivent pas à les contacter ou à obtenir des réponses. Certains organismes de protection sociale ont même proposé aux délégués locaux d'avoir accès aux fichiers pour qu'ils remplissent la fonction de renseigner les personnes sur l'avancement de leurs dossiers.

Les réclamations adressées au siège mettent aussi en cause l'absence de réponse, qui, cette fois s'étendent à l'administration centrale et au service public de la justice.

Au-delà des demandes liées à l'impossibilité de connaître les suites de son dossier, le réseau des délégués et le siège sont également confrontés au non-traitement des demandes, que ce soit par omission, erreur, retard ou insuffisance de moyens, ou encore par incapacité de coordonner la communication nécessaire entre plusieurs administrations pour traiter une situation individuelle.

Les saisines adressées au Défenseur des droits émanent aussi de personnes dont les droits ont été suspendus pour suspicion de fraude, allégation de trop-perçu ou réévaluation des droits, qui n'obtiennent pas de réponses après avoir fourni les explications demandées parce que le traitement de ces dossiers implique une analyse personnalisée non-standardisée.

Dans une société organisant la solidarité par la mise en place de systèmes complexes de cotisations et de prestations sociales, les exigences administratives de tel ou tel organisme sont susceptibles de détériorer considérablement et brutalement les conditions de vie des personnes. Le Défenseur des droits constitue alors une voie précieuse d'accès au droit pour celles et ceux qui sont confrontés à la liquidation de la retraite, au re-calcul de cotisations sociales, à un changement de situation en matière de prestation sociale, à un changement de situation fiscale, à d'importants frais de santé, sans parler des personnes en situation passagère ou durable de précarité.

A. L'information et la réorientation des demandes vers d'autres structures

Lorsque la réclamation ne répond pas aux critères de recevabilité du Défenseur des droits, les délégués ou les services du siège l'expliquent au réclamant et recherchent une réorientation pertinente vers une institution susceptible de lui apporter son concours.

Pour les délégués, cette activité représente 38 118 informations et/ou orientations pour l'année 2016. Pour les demandes directement adressées au siège, ce nombre s'élevait à près de 10 000 en 2016.

Dans la grande majorité des cas, il s'agit de problèmes avec les services publics.

Demandes d'information et réorientations	*Délégués*	*Siège*
Relations avec les services publics	21 542 (67,8%)	5 922 (52%)
Lutte contre les discriminations	1 214 (3,8%)	1 462 (13%)
Défense des droits de l'enfant	744 (2,3%)	406 (4%)
Déontologie de la sécurité	208 (0,6%)	219 (2%)
Autre	8 411 (26%)	3 356 (29%)
Total*	32 118	10 510

** Total inférieur à la somme en raison des classements multiples*

B. Les solutions amiables individualisées

Quand la demande concerne directement les compétences de l'institution, les services interviennent pour concrétiser l'objectif d'accès aux droits et d'égalité entre les personnes. Les actions du Défenseur prennent souvent la forme d'un règlement amiable, pour rétablir le dialogue entre un réclamant et un mis en cause, afin de garantir l'accès au droit, de régler une situation ou de mettre un terme au différend qui les oppose afin d'éviter une action en justice longue et coûteuse.

Cette procédure repose sur la capacité de l'institution à obtenir des réponses de ses interlocuteurs et de les convaincre en proposant des solutions amiables individuelles et concrètes. Ces solutions ou règlements amiables concernent très majoritairement les problèmes que rencontrent nombre de personnes dans leurs relations avec les services publics.

Les exemples suivants illustrent la diversité des cas que les services du Défenseur des droits ont traités en 2016. Ils renvoient aux difficultés rapportées par l'ensemble de la population dans l'enquête « Accès aux droits ».

Absence de réponse de l'administration

Pour toute réponse, les usagers se voient parfois opposer le seul silence de l'administration. En saisissant le Défenseur des droits, les réclamants accèdent le plus souvent a minima à l'information qu'ils n'arrivaient pas à obtenir des administrations sur l'état d'avancement de leur dossier, que la réponse leur soit favorable ou défavorable. Ils sont alors en mesure le cas échéant de la contester ou de compléter leur dossier.

- Saisie en juillet 2016 de la situation d'une mère isolée, une déléguée du Défenseur des droits a réussi à obtenir le rétablissement du versement de l'allocation de soutien familial pour enfant handicapé (ASF), qui ne lui était pas versée depuis janvier 2012, date depuis laquelle ses nombreuses réclamations écrites et téléphoniques étaient restées en suspens (Règlement amiable 16-011775).
- Il en est de même s'agissant d'une mère isolée de trois enfants dont l'allocation logement familial (ALF) avait été suspendue après le départ de sa colocataire. L'intervention du Défenseur des droits auprès du service de médiation administrative de la CAF a permis la régularisation du dossier, puis la réouverture de ses droits (Règlement amiable 16-011697).
- Un réclamant, domicilié en Belgique, s'était vu suspendre durant plus d'un an sa pension de retraite après avoir envoyé à l'organisme un certificat de vie dont l'une des mentions avait été blanchie à la suite d'une erreur administrative. Le Défenseur des droits a obtenu, après plusieurs interventions auprès de l'organisme, le rétablissement des droits ainsi qu'un rappel de pension d'un montant de 10 493,63 euros. (Règlement amiable 15-009481)

Documents non-délivrés par l'administration

De nombreuses réclamations font état de l'absence de réponse donnée à la simple demande de communication d'un document, demande a priori des plus simples mais qui peut parfois tourner au parcours d'obstacles.

- Après avoir sollicité en vain les services du RSI pour l'obtention d'une attestation de radiation, un réclamant se trouvait bloqué pour l'ouverture de ses droits auprès du régime général de l'Assurance Maladie. Sa saisine du Défenseur de droits lui a permis d'obtenir ce document (Règlement amiable 15-011484).
- Un médecin d'un centre de santé a appelé l'attention du Défenseur des droits sur les difficultés rencontrées par son patient pour une demande de retraite déposée en mars 2016. Huit mois après, l'assuré n'avait reçu aucune réponse et se trouvait privé de tout revenu. Le Défenseur des droits est intervenu auprès de la CNAV afin de signaler l'urgence à agir dans ce dossier, finalement débloqué début novembre 2016 avec un rappel de pension. Il faut relever le rôle joué par les professionnels du secteur médico-social qui permettent parfois d'identifier l'aggravation très rapide de la situation de personnes qui, en quelques mois voire semaines, peuvent basculer dans la très grande précarité, faute de réponse, alors même que leurs droits ne font pas de doute (Règlement amiable 16-014164).

Que dit le silence de l'administration ? Les usagers entre choc de simplification et vertige des exceptions

Les réclamations adressées au Défenseur des droits, notamment dans le domaine de l'urbanisme, soulignent l'importance de l'absence de réponse des services publics aux demandes qui leur sont adressées par les usagers.

Le « choc de simplification » a conduit à codifier à l'article L. 231-1 du Code des relations entre le public et l'administration (CRPA), le principe selon lequel le silence gardé par l'administration vaut acceptation. Face à la multiplication des exceptions, ce silence pose de nombreuses difficultés du point de vue tant de la sécurité juridique que du droit à un recours effectif et de l'accès aux droits.

Si le renversement du principe antérieur, selon lequel défaut de réponse valait refus, renforce a priori les droits des usagers des services publics, nous constatons que le nombre élevé d'exceptions – de principe et de délai - engendre une complexification considérable de l'état du droit. Selon les estimations, alors que le défaut de réponse emportant refus prévalait dans plus de 80% des cas, le nouveau principe selon lequel le silence vaut acceptation, ne s'appliquerait pleinement que dans plus de 60% des cas.

Pour faire face à l'inflation de ces exceptions, les articles D231-2 et D231-3 du CRPA ont prévu que la liste des procédures pour lesquelles le silence gardé sur une demande vaut décision d'acceptation soit publiée sur le site Internet Légifrance. Ces listes figurent dans quatre tableaux (État, collectivités territoriales, organismes de Sécurité sociale, autres organismes chargés d'un service public) de plus d'une centaine de pages au total, qui témoignent de la complexité et de l'illisibilité du dispositif en vigueur.

Pour déterminer la portée du silence de l'administration, l'usager doit rechercher si sa demande est régie par l'un des multiples décrets posant une exception au principe, ou à défaut - et à la condition qu'il dispose d'un accès à Internet - déterminer au cas par cas, en parcourant la liste concernée, si sa demande relève de ce dispositif ou pas, et si le délai auquel sa demande est soumise correspond au délai ordinaire de deux mois ou fait partie des hypothèses dérogatoires dans lesquelles le silence vaut acceptation au terme d'un délai plus ou moins long.

La complexité de la tâche exige une expertise accrue avec les catégories juridiques et administratives. L'usager qui, comme le constate le Défenseur des droits, est de plus en plus souvent confronté au silence des services publics a pour seule solution d'avoir recours au Défenseur des droits lui-même pour obtenir une réponse ou connaître la conséquence du refus de réponse.

Le Défenseur des droits constate que le silence qu'il évoque tout au long de ce rapport concerne principalement des situations visées par les exceptions pour lesquelles le silence ne vaut pas acceptation, comme si le dispositif avait conforté la pratique de l'administration de ne pas répondre. Cette réalité et le cadre juridique nouveau créent des besoins nouveaux que seul remplit le Défenseur des droits : délivrer les informations nécessaires et pallier les carences de l'administration.

Il déplore que la complexité du dispositif entrave le droit à un recours effectif au juge, l'usager pouvant se croire bénéficiaire, à tort, d'une décision implicite d'acceptation et laisser alors s'écouler le délai lui permettant de contester le rejet opposé par l'administration à sa demande.

Nombre excessif de justificatifs demandés par l'administration

Le Défenseur des droits est régulièrement saisi de réclamations pointant le nombre croissant de pièces justificatives requises pour pouvoir bénéficier de prestations ou d'allocations telles que le Revenu de Solidarité Active (RSA). Le RSA, prestation sociale gérée par les Conseils départementaux, est versé par les CAF et les MSA, et est destiné à garantir à ses bénéficiaires, qu'ils aient ou non la capacité de travailler, un revenu minimum.

Récemment, plusieurs Conseils départementaux ont multiplié les pièces justificatives demandées pour bénéficier de cette prestation, comme les relevés des comptes bancaires des 12 derniers mois ou les contrats d'assurance du bénéficiaire, en invoquant l'article R262-83 du Code de l'action sociale et des familles qui dispose que « *le bénéficiaire du RSA ainsi que les membres du foyer sont tenus de produire, à la demande de l'organisme chargé du service de la prestation et au moins une fois par an, toute pièce justificative nécessaire au contrôle des conditions d'ouverture de droit, en particulier au contrôle des ressources, notamment les bulletins de salaire* ».

Par ailleurs, les bénéficiaires se retrouvent souvent en difficulté lorsqu'ils souhaitent contacter l'administration concernée par voie postale ou téléphonique et, quand ils y parviennent, ils ne bénéficient pas de réponse appropriée à leur question, mais uniquement d'une information générique sur le fait que le dossier est « en cours ».

En outre, il faut relever que ces demandes successives entraînent des coûts supplémentaires pour les administrés notamment lorsque ceux-ci font parvenir aux administrations leurs pièces justificatives par lettre avec accusé de réception.

Des informations erronées

Le Défenseur des droits constate également que les informations délivrées aux usagers sont parfois erronées, ce qui constitue un obstacle à la possibilité même de formuler une demande. Ainsi, une assistante sociale a sollicité le Défenseur des droits pour le compte d'une réclamante, en séjour régulier, qui souhaitait faire venir ses enfants sur le territoire national. Sa demande ayant été refusée par l'OFII et la Préfecture en juin 2016, la réclamante, conformément aux mentions figurant sur la décision de refus, a formé un recours hiérarchique auprès du « Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire ». Or, ce Ministère a été supprimé en 2010 et ses compétences ont été confiées au Ministère de l'intérieur.

La réclamante s'étonnait simplement que ces courriers lui soient retournés avec la mention « n'habite plus à l'adresse indiquée ».

Le Défenseur des droits a pris l'attache de la Préfecture concernée pour qu'elle modifie sans délai les coordonnées indiquées relativement au ministère compétent pour accueillir les recours hiérarchiques sur les courriers adressés aux demandeurs (Règlement amiable 16-12662).

Erreur commise par l'administration, l'employeur ou le service contacté

Les erreurs commises par le service saisi viennent souvent obérer l'accès aux droits des personnes comme l'illustre la réponse apportée à une réclamante par le centre des finances publiques.

- Lors de sa déclaration des revenus de l'année 2014 faite sur Internet, une réclamante a oublié de cocher la case mentionnant ses 2 enfants à charge. Elle s'est rendue au Centre des finances publiques pour rectifier sa déclaration, où on lui a indiqué qu'il n'était pas possible de modifier une déclaration après réception

de l'avis d'imposition. L'augmentation de son revenu fiscal de référence du fait de l'absence du rattachement des enfants au foyer fiscal aurait pour conséquence directe la diminution de sa retraite dorénavant assujettie au paiement de la CSG et du CRDS. C'est sur ce point qu'elle va saisir le délégué du Défenseur des droits. Pour contourner la difficulté, la direction des finances publiques propose au délégué de procéder à une déclaration amendée en intégrant des déductions qu'elle n'avait pas réclamées (Affaire n° 16- 3824).

Réponse inadaptée à la condition des usagers

De nombreuses activités proposées par les services publics ne sont pas adaptées aux usagers en situation de handicap faute d'avoir même pensé à ce problème. Le Défenseur des droits qui identifie le défaut d'accessibilité discriminatoire, peut alors intervenir pour obtenir que les aménagements nécessaires soient mis en place afin que la personne ou l'enfant en situation de handicap puisse bénéficier des services de droit commun, à l'instar des autres usagers.

- Un enfant sourd, scolarisé en milieu ordinaire et bénéficiant de l'aide d'une auxiliaire de vie scolaire (AVS) pour le seul temps scolaire, n'était pas accueilli au sein des activités périscolaires de son école faute d'une personne pouvant communiquer avec lui. Après avoir rappelé au maire ses obligations en matière d'accueil de tous les enfants au sein des activités périscolaires organisées par sa commune, cette dernière a financé la formation d'une animatrice à la langue des signes. Elle a été chargée de délivrer aux autres animateurs, affectés aux dispositifs municipaux du même groupe scolaire, une formation pour acquérir les signes élémentaires de la langue des signes. L'enfant a ainsi pu intégrer les activités périscolaires de son établissement sans plus de difficultés (Règlement amiable 15-003721).

C. Les interventions sur les organisations

Certaines saisines contribuent à identifier des défaillances structurelles ou systémiques qui ne sont pas imputables à la pratique administrative d'un agent public mais à l'organisation d'un service administratif ou d'un organisme en charge d'un service public.

Complexité des procédures

Certaines administrations rencontrent des difficultés à imposer une pratique uniforme, notamment du fait de la grande complexité des procédures à mettre en œuvre.

En 2016, le Défenseur des droits a été saisi à 160 reprises de réclamations portant sur des réponses inexistantes ou défaillantes des officiers du ministère public, agents en charge d'apprécier les recours gracieux portant sur la légalité des poursuites en matière de contentieux routier (assiette des amendes, contestation des contraventions,...). L'intervention du Défenseur des droits a permis des règlements amiables dans 49% des cas où l'administration a pu faire prévaloir l'interprétation du Défenseur des droits et/ou corriger des erreurs matérielles ou d'appréciation factuelle, contre 15% de demandes rejetées.

Obtenir des informations sur les plaintes déposées

L'accompagnement et l'information de l'usager doit devenir une priorité des autorités administratives et judiciaires en matière d'accès au droit. Après des réclamations concernant des difficultés à obtenir des informations sur les plaintes déposées, principalement par des victimes, le Défenseur des droits a saisi à 87 reprises les parquets des tribunaux de grande instance. En charge de la conduite des enquêtes pénales et de l'opportunité des poursuites, la grande majorité des parquets n'a pas les moyens d'informer les plaignants ou les mis en cause du suivi de leur plainte en temps utile – après plusieurs mois voire années - obligeant le Défenseur des droits à les relancer. Les procureurs de la République sont certes fortement impliqués dans la coopération avec le Défenseur des droits et lui apportent une réponse systématique. Néanmoins, il n'existe pas de formulaires type pour les demandes de renseignement et les réponses des parquets au niveau national. Ces difficultés à communiquer sur son action dévalorisent la perception de l'autorité judiciaire par les justiciables et particulièrement les victimes. La mise en œuvre de réponses adaptées constitue ainsi un enjeu essentiel d'accès aux droits.

Transmettre des informations aux organismes

Le Défenseur des droits est également saisi de réclamations soulignant les difficultés des bénéficiaires de prestations sociales pour transmettre des documents aux organismes sociaux . Ainsi, des réclamants ont dû renvoyer plusieurs fois le même document pour pouvoir bénéficier d'un droit. Le Défenseur des droits peut alors être amené à transmettre directement le document concerné afin de résoudre la situation ainsi signalée.

Changement de nom et renouvellement de carte d'identité

En 2016, la Direction des affaires civiles et du Sceau du ministère de la Justice a été saisie par le Défenseur des droits à 80 reprises de demandes d'information sur les demandes de changement de nom en cours dont les délais de traitement avoisinent les 3 à 4 ans. Les dispositions de la loi portant amélioration de la Justice du XXIe siècle adoptées le 18 novembre 2016 ont vocation à simplifier le traitement de ces demandes sans toutefois régler la situation des dossiers en cours de traitement.

De la même manière, les préfectures et les autorités consulaires en charge de la délivrance des papiers d'identité ont été saisies par le Défenseur des droits à 86 reprises en 2016. Le traitement non-uniforme, notamment des demandes de renouvellement de la carte nationale d'identité, apparait problématique compte tenu des conséquences pour les usagers (difficultés de circulation en France et à l'étranger, difficultés dans les démarches administratives). Par sa décision 2016-330 du 21 décembre 2016, le Défenseur des droits a souhaité formellement signaler ces difficultés au ministère de l'Intérieur et au ministère des Affaires étrangères.

3. Les actions du Défenseur des droits pour promouvoir l'accès aux droits

En 2016, le Défenseur des droits a développé une série d'initiatives en matière de communication en direction du grand public et il a poursuivi ses travaux de sensibilisation en direction de ses relais parmi les professionnels du droit.

A. Les actions de communication

Comme l'ont souligné le législateur et la Cour des comptes, la notoriété du Défenseur des droits et la connaissance de ses domaines de compétence concourent nécessairement à l'efficacité de l'institution.

Une campagne nationale d'information à destination du grand public[1] a été réalisée entre le 17 octobre et le 6 novembre 2016 pour faire connaître les champs d'intervention de l'institution et les moyens de la contacter directement, tout en rappelant les piliers de son identité, garants de son efficacité : la proximité, l'expertise et l'indépendance.

1. Une nouvelle image institutionnelle

Le Défenseur des droits développe des outils et des actions de communication dans le but d'informer, sensibiliser et accompagner les publics vers une meilleure connaissance des garanties des libertés et des droits fondamentaux dont ils disposent.

Suite à la constitution du service communication initiée en 2015, l'institution s'est dotée de nouveaux outils, afin de diffuser de manière optimale et continue ses productions auprès du grand public, de ses partenaires et des collectivités. La création d'une nouvelle charte graphique, plus souple et déclinable, répondait ainsi à l'objectif de faciliter la compréhension par le public des différents sujets traités par l'institution. La définition de cette nouvelle ligne visuelle, porteuse de sens et facilement reconnaissable, assure désormais cohérence et harmonie entre les nombreuses publications. Le logo a également été épuré, valorisant l'appartenance du Défenseur des droits aux institutions de la République.

L'institution a continué à s'équiper en dispositifs d'information, tels que la présentation de sa structure et de son fonctionnement au travers de sa plaquette institutionnelle, la création de dépliants permettant de distinguer, expliquer et illustrer chacun de ses domaines de

[1] *Voir le descriptif en partie IV du rapport*

compétences – outils qui ont été diffusés sur le territoire national, auprès des 452 délégués et des élus locaux.

Cette nouvelle identité institutionnelle sera complétée dès le début de l'année 2017 par une évolution du site Internet, afin de favoriser un accès toujours plus rapide des usagers aux droits et aux actualités du Défenseur des droits, via une navigation fluide et claire. Il aura également pour objectif d'accompagner pas à pas les utilisateurs dans leurs démarches, grâce à la mise en place de questions-réponses et de parcours usagers destinés à aiguiller les internautes dans la compréhension et la qualification des situations qu'ils peuvent rencontrer. Ce module d'accompagnement permettra notamment de remplir plus facilement le formulaire de saisine disponible sur le site www.defenseurdesdroits.fr. Chacun pourra également trouver aisément le délégué et la permanence la plus proche de chez lui, ou les moyens d'entrer en contact avec son délégué. Les publications juridiques de l'institution - décisions, règlements amiables, suites des décisions du Défenseur des droits par les tribunaux, les entreprises et administrations mises en cause – seront dès le début 2017 accessibles en ligne, afin d'être mises à disposition des spécialistes du droit.

Enfin, la présence digitale du Défenseur des droits a connu une très forte amplification durant l'année 2015 notamment sur les médias sociaux, multipliant par 4 son nombre d'abonnés Facebook en 12 mois et atteignant une communauté de 28 000 abonnés sur Twitter. Ces supports ont permis de déployer des messages variés, au travers de campagnes pédagogiques et ludiques, afin d'informer le public le plus large sur les délégués, les missions des Jeunes Ambassadeurs du Défenseur des droits (JADE), ou encore la gratuité des envois postaux. Outre ces actualités en temps réel, l'institution poursuit la publication régulière d'autres canaux d'information : sa newsletter à laquelle s'articulent deux lettres semestrielles destinées aux magistrats.

2. Une campagne nationale

Comme souligné par le législateur et la Cour des comptes, la notoriété, la visibilité du Défenseur des droits et de ses domaines d'action, concourent nécessairement à son efficacité dans sa mission de veiller au respect des droits et libertés. Le Défenseur des droits a donc créé et diffusé une campagne d'information et d'accès aux droits sur l'ensemble du territoire français du 17 octobre au 6 novembre 2016.

L'objectif principal de cette campagne était de faire connaître au plus grand nombre les champs d'intervention de l'institution et les moyens de la contacter directement, tout en rappelant les piliers de son identité, garants de son efficacité : la proximité, l'expertise et l'indépendance.

« Vous pensez que vos droits n'ont pas été respectés ? Nous avons la réponse »



Il s'agissait ainsi de mieux informer la population, mais également d'assurer une plus grande promotion de l'égalité entre tous, tant par la mise en lumière des différents domaines concernés que par la meilleure compréhension du recours et de la protection que le Défenseur des droits peut apporter à chacun. En effet, les difficultés d'accès aux droits renvoient aussi bien à un manque d'information sur les droits eux-mêmes que sur les dispositifs que chacun peut solliciter pour les faire valoir ou encore sur la complexité de ces mêmes dispositifs. Cette campagne s'adressait donc au grand public, qui peut parfois redouter la complexité administrative ou même considérer qu'un recours ou qu'une démarche pour rétablir une situation est inutile.

Des histoires au plus proches de la réalité

Chacun d'entre nous peut se trouver un jour face à une situation de discrimination (maladie, âge, grossesse, orientation sexuelle, origine…), ou face à une difficulté dans sa relation avec les services publics… À ces difficultés concrètes, le Défenseur des droits peut apporter des réponses, en garantissant notamment l'application des règles de droit. La campagne s'est voulue fidèle aux situations des personnes reçues, écoutées et conseillées par les équipes du Défenseur des droits, et notamment par ses délégués. Maillon essentiel de proximité avec les publics, les délégués constituent un réseau territorial de près de 450 représentants de l'institution, qui reçoivent et orientent gratuitement le public dans plus de 720 points d'accueil en France et Outre-mer. Ces derniers ont ainsi activement participé à l'élaboration de la campagne, afin que celle-ci traduise la réalité des histoires qu'ils entendent chaque jour. Quatre situations étaient représentées, afin d'illustrer les moments dans lesquels le Défenseur des droits peut intervenir et apporter des réponses : une recherche d'appartement infructueuse, un entretien d'embauche qui reste sans réponse, des démarches administratives complexes et, enfin, la situation d'un enfant sourd face aux activités périscolaires.



Un dispositif au cœur des territoires

Déclinée en 4 visuels et un film de 30 secondes, la campagne a notamment été diffusée dans la presse quotidienne régionale et dans son supplément magazine télé – soit une audience de plus de 12 millions de lecteurs en métropole et près d'1 million dans les DOMCOM. Plus de 31 millions d'affichages des écrans statiques de la campagne ont été recensés.

Le film de 30 secondes a été diffusé sur Internet, notamment sur les réseaux sociaux Facebook, Twitter, la chaine YouTube et le site du Défenseur des droits, avec plus d'1,3 millions de contacts.

La campagne a également été déployée sur mobile permettant aux utilisateurs de smartphones de géolocaliser et proposer les permanences du délégué du Défenseur des droits les plus proches de chez eux. Cette approche personnalisée a permis d'apporter, en un clic, tous les renseignements essentiels pour prendre un rendez-vous, et a connu un fort succès avec plus de 7 millions de contacts.



Mardi 18 octobre, tous les utilisateurs français de Twitter ont pu voir un message avec le film de campagne s'afficher en se connectant au réseau social. L'institution a bénéficié d'une exposition renforcée tout au long de cette journée (plus de 9,6 millions d'affichages du hashtag #EgauxFaceAuDroit et 2,3 millions affichages du tweet avec la vidéo en 24 heures). Au cours de cette journée, les équipes du Défenseur des droits ont répondu directement aux messages et sollicitations des utilisateurs, démontrant l'intérêt du grand public pour l'institution.

En parallèle, sur Facebook, plus de 9, 2 millions de personnes ont pu voir nos messages.

Au terme de cette campagne, le Défenseur des droits a constaté une augmentation des appels allant jusqu'à 40% pour la plateforme téléphonique, 30% de réclamations supplémentaires par rapport à octobre 2015, et une forte augmentation des réclamations reçues via le formulaire de saisine en ligne. La même augmentation a pu être constatée en novembre.

Écrire au Défenseur des droits, c'est désormais gratuit

Afin d'améliorer l'accès à l'institution, le Défenseur des droits a mis en place depuis le 1er octobre 2016 une adresse Libre réponse. Il n'est désormais plus nécessaire d'affranchir les courriers adressés à l'institution.

En parallèle de la campagne d'information et d'accès aux droits, un film d'animation présentant l'institution et la possibilité de la contacter gratuitement par courrier grâce au dispositif Libre Réponse, a été diffusé dans tous les bureaux de poste de France équipés d'un écran.

Adresse Libre Réponse :

Défenseur des droits
Libre Réponse 71120
75342 Paris Cedex 07

Enfin, dans le cadre d'une action plus traditionnelle d'information, plusieurs outils (dépliants, guides, rapports, vidéos) ont été publiés en 2016 pour sensibiliser les publics et les professionnels concernés sur les droits relevant de la compétence du Défenseur des droits et des manières de les faire valoir. Ces outils sont présentés dans la partie « Nos missions » du site Internet par domaine de compétence. Au-delà de ces productions, les équipes du Défenseur des droits contribuent également à la conception des outils de ses partenaires, le plus souvent pour apporter une expertise juridique (Guide égalité pro Défi RSE ; Fiches SDFE sur le harcèlement sexuel ; Guide de la DGAFP sur les violences au travail [courant 2017] ; Guide AFMD sur discriminations liées à l'origine).

CHIFFRES CLÉS DE LA COMMUNICATION

248%
d'augmentation du nombre d'abonnés sur Facebook

+ 20,78%
d'augmentation des visites sur le site defenseurdesdroits.fr

Plus de **40** supports produits

27 800
abonnés sur Twitter

CHIFFRES CLÉS DE LA CAMPAGNE

Plus de
72 000 000
de contacts

40%
d'augmentation des appels et demandes en octobre et en novembre 2016

3. Des actions locales

Parallèlement, au plan local, dans l'exercice de leur mission, les conseillères territoriales du Défenseur des droits et les délégués mènent des actions de notoriété afin de mieux faire connaître l'institution grâce, par exemple, à des partenariats avec les collectivités territoriales dont les services sont en contact direct avec la population. Près de 530 interventions visant à accroître la notoriété de l'institution ont ainsi été réalisées en 2016.

Par ailleurs, ils mènent des actions de promotion des droits en assurant une mission d'information et de sensibilisation du public, mais aussi des acteurs institutionnels ou associatifs. C'est particulièrement le cas dans les territoires prioritaires de la politique de la ville où des expérimentations sont menées pour favoriser l'accès au droit dans les Bouches-du-Rhône, le Rhône et en Seine-Saint-Denis.

En 2016, ces actions ont concerné la défense des droits et libertés des usagers des services publics (186), la défense des droits de l'enfant (218) et la lutte contre les discriminations (286).

En matière d'actions pour l'accès aux droits des détenus, l'intervention dans les établissements pénitentiaires s'est renforcée en 2016.

Une présence renforcée dans les établissements pénitentiaires

L'article 37 de la loi organique du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits dispose que ce dernier nomme un délégué auprès de chaque établissement pénitentiaire « *afin de permettre aux personnes détenues de bénéficier des dispositions de la présente loi organique* ».

À la fin de l'année 2016, 146 délégués interviennent auprès d'un ou plusieurs établissements pénitentiaires. Sur les 185 établissements actuels, 168 bénéficient de la présence d'un délégué. Les 17 établissements aujourd'hui sans permanence de délégué correspondent à trois vacances dont les recrutements sont en cours, 11 centres de semi-liberté et 3 établissements d'Outre-mer accueillant très peu de détenus.

L'année 2016 a été également marquée par l'installation de délégués auprès de cinq des six établissements pénitentiaires pour mineurs. Celui de Porcheville dans les Yvelines sera pourvu courant 2017.

Le dépliant « Faire valoir vos droits durant la détention », imprimé en 95 000 exemplaires, est remis à chaque personne détenue à son arrivée à l'établissement pénitentiaire.

Enfin, ces deux dernières années, les délégués intervenant dans les établissements pénitentiaires ont participé à 8 des 10 réunions interrégionales de l'administration pénitentiaire en présence de l'ensemble des chefs d'établissement et responsables des services pénitentiaires d'insertion et de probation ».

B. La formation, les études et la recherche

Le Défenseur des droits conçoit et délivre des formations qui sont assurées par le service formation et par les conseillères territoriales du Défenseur des droits.

Qu'elles s'adressent aux personnels de direction de l'Éducation nationale, aux futurs acteurs des forces de sécurité ou aux professionnels du droit[2], ces formations prennent appui sur un rappel des dispositifs juridiques applicables et sur des études de cas. Ces actions permettent au Défenseur des droits de promouvoir *in situ* la connaissance de ses champs d'intervention et de faire de tous ces acteurs de futurs relais de l'accès aux droits.

Le Défenseur des droits soutient des travaux d'études et de recherches indépendants intéressant ses champs de compétence (article 34 de la loi organique du 29 mars 2011). La programmation est établie annuellement par un comité des études qui réunit l'ensemble des services.

Outre l'enquête nationale sur l'accès aux droits que le Défenseur des droits a conduite en 2016, les résultats de plusieurs études financées ou cofinancées par l'institution et publiés en 2016, nous éclairent sur les enjeux d'accès aux droits[3].

L'étude portant sur « L'accès à la santé des enfants pris en charge au titre de la protection de l'enfance : accès aux soins et sens du soin » réalisée par l'équipe de recherche EFIS de l'Université Paris Ouest Nanterre, avec le soutien du Fonds CMU, a ainsi permis d'apporter des éléments de compréhension aux questions soulevées par l'accès à la santé des enfants pris en charge au titre de la protection de l'enfance.

Principales études publiées en 2016 :

- S. EUILLET, J. HALIFAX, P. MOISSET, N. SEVERAC, *L'accès à la santé des enfants pris en charge au titre de la protection de l'enfance (ASE/PJJ) : accès aux soins et sens du soin*, Université Paris Ouest Nanterre La Défense ;
- Y. LAIDIE, P. PICARD, *Le principe de non-discrimination : l'analyse du discours du juge administratif*, Credespo – Université de Bourgogne ;
- J. PRELMAN, M. MERCAT-BRUNS, *Les juridictions et les instances publiques dans la mise en œuvre du principe de non-discrimination : perspectives pluridisciplinaires et comparées*, Sciences Po (École de droit/CEVIPOF) et Université Panthéon-Assas-CERSA ;
- F. BELLIVIER, JM. THOUVENIN, *La lutte contre les discriminations à l'épreuve de son effectivité*, Université Paris Ouest Nanterre La Défense ;
- *Accès à l'emploi et discriminations liées aux origines – résultat de l'appel à témoignages*, Études&résultats, septembre 2016 ;
- *Accueil téléphonique et dématérialisation des services publics – résultats de l'enquête mystère*, Études&résultats, septembre 2016.

[2] *Voir partie II du rapport*

[3] *Les autres études financées par le Défenseur des droits sont présentées dans la partie présentant les missions de l'institution.*

En 2016, le Défenseur des droits a également financé une étude sur l'analyse juridique des enjeux liés à la dissémination du registre de l'exception dans le cadre de l'état d'urgence, une étude sur les parcours professionnels des avocats, une enquête auprès d'adolescents sans domiciles hébergés avec leur famille et d'anciens adolescents ayant grandi en hôtel sur l'impact de l'absence de domicile fixe sur leur quotidien et leur développement.

Par ailleurs, il continue à collaborer avec des institutions partenaires. Il a ainsi par exemple été associé aux travaux menés par la DARES sur l'évaluation par la méthode du testing des discriminations à l'embauche et sur la mise en œuvre des accords collectifs d'entreprise et plans d'action unilatéraux sur l'égalité professionnelle. Il a aussi contribué à une étude portant sur le sexisme dans le monde du travail auprès des salariés non-cadres menée par le Conseil supérieur de l'égalité professionnelle.

Le prix de thèse 2016 du Défenseur des droits

Destiné à encourager et à développer les recherches universitaires susceptibles d'intéresser les domaines de compétences de l'institution quelle que soit la discipline des sciences humaines et sociales concernée, ce prix a cette année distingué le travail de M^me^ Lola Isidro pour sa thèse « *L'étranger et la protection sociale* » soutenue à l'Université Paris Ouest Nanterre (École doctorale de droit et science politique).

Par ailleurs, le droit est une matière vivante. Le Défenseur des droits bénéfice d'une vision concrète des difficultés de mise en œuvre effective de la règle de droit, parfois même des insuffisances de la règle de droit elle-même.

Son approche experte lui permet de produire, seul ou en partenariat, ou encore de soutenir, des travaux approfondis qui s'adressent à un public de professionnels avertis.

Deux illustrations

Les actes du colloque sur les « 10 ans de droit de la non-discrimination »

Organisé par le Défenseur des droits en partenariat avec le Conseil d'État, la Cour de cassation et le Conseil national des barreaux, le colloque consacré au « *10 ans de droit de la non-discrimination* » a été l'occasion pour les juges des cours suprêmes et des cours européennes de présenter un panorama des apports jurisprudentiels en développant la spécificité de l'approche de chacune des juridictions. Ces différentes évolutions jurisprudentielles montrent que le droit de la non-discrimination a pris un essor considérable et renouvelé le principe d'égalité, érigé en principe général du droit, sans pour autant en saper les fondements traditionnels.

Ce colloque a également permis de donner la parole à plusieurs avocats qui, dans leur domaine spécifique, ont contribué à l'élaboration des stratégies judiciaires et des

leviers de la construction jurisprudentielle. Ces derniers ont présenté les enjeux majeurs des dossiers qu'ils ont traités et qui ont permis de faire émerger cet instrument juridique nouveau. Divers sujets ont ainsi été évoqués : l'accès aux droits fondamentaux des étrangers, l'émergence du contentieux de l'égalité femme / homme en emploi, la spécificité des exigences de la preuve pénale, le contentieux en matière de contrôle au faciès.

Les actes de ce colloque, publiés le 25 novembre 2016, réunissent l'opinion particulière des différents acteurs clefs de la construction du droit des discriminations et marquent une étape dans la reconnaissance institutionnelle du corpus juridique de ce droit.

L'étude portant sur l'effet direct des stipulations de la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées

Le Défenseur des droits a confié à M.Michel Blatman, magistrat honoraire de la Cour de cassation la rédaction de cette ambitieuse étude, dans l'attente que la jurisprudence en dégage progressivement une appréciation précise.

L'étude aborde ainsi les modes de réception du droit international des droits de l'Homme par les diverses juridictions, tant internes qu'européennes et communautaires et examine quelques questions et cas pratiques.

Par ailleurs, l'étude aborde plus spécifiquement le contenu de la CIDPH en examinant dans un premier temps son incidence sur le développement des notions de « handicap » et d' « aménagements raisonnables », dans le cadre de l'interaction des stipulations de la Convention avec les jurisprudences de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme. Elle dresse également un tableau analytique des stipulations de la CIDPH susceptibles d'être appliquées directement ou indirectement, invoquées ou utilisées comme outil d'interprétation du droit interne par les juridictions nationales.

Cette étude permet ainsi de contribuer au développement des connaissances autour de cette question, sans s'en remettre uniquement aux solutions d'espèce.



—

Patrick Gohet,
adjoint du Défenseur
des droits, vice-président
du collège Lutte contre
les discriminations
et promotion de l'égalité


seurdesdroits
DROITS NOUVEAUX ?
décembre 2016
Vous pensez
que vos droits
n'ont pas été
respectés ?
Nous avons la réponse
Toutes nos actualités :
09 69 39 00 00

II.

Une institution : des interventions déterminantes

Les services du Défenseur des droits choisissent les modalités d'intervention appropriées pour permettre l'accès aux droits de tous en fonction de l'objet de la réclamation, des attentes des réclamants, des circonstances du dossier et des possibilités d'intervention sur une situation individuelle, une pratique ou l'opportunité d'une réforme.

Au-delà des pouvoirs décrits par la loi, la diversité des situations sur lesquelles il est appelé à intervenir et son autorité morale l'ont amené à développer des modalités d'interventions originales, alliant visites sur place, interventions pour les réclamants auprès des services publics et des personnes privées, et recommandations individuelles ou générales. Le Défenseur des droits joue un véritable rôle d'auxiliaire de justice en s'appuyant sur sa crédibilité auprès des juridictions et ses relations avec les parquets.

Mais 2016 aura été une année particulière au cours de laquelle le Défenseur des droits aura affirmé sa fonction de vigie sur les grands enjeux des droits fondamentaux, que ce soit sous forme d'alerte ou de rapport. Simultanément, il aura continué d'affirmer sa fonction de protection des droits en s'appuyant sur la palette d'outils mis à sa disposition et de renforcer son rôle de contributeur à la fabrication des normes juridiques.

1. Une fonction de vigie

A. Un rôle d'alerte

Le Défenseur des droits est attentif à la situation des droits en France et exerce son rôle d'alerte.

C'est ainsi que, le premier, il a marqué publiquement son opposition au projet de révision constitutionnelle sur la déchéance de la nationalité, soulignant que celle-ci transformerait notre « République indivisible » en une République divisible[4], principe fondamental alors que « les citoyens sont égaux et qu'il n'y a pas de citoyens moins citoyens que d'autres ».

L'actualité de l'année 2016 l'a amené à se prononcer publiquement sur des événements marquants qui mettaient en jeu l'exercice des droits fondamentaux.

Les droits et libertés fondamentales dans le cadre de l'état d'urgence[5]

Dans le contexte exceptionnel de restriction des libertés instauré par l'état d'urgence le 26 novembre 2015 et prorogé depuis, la majorité des saisines reçues par le Défenseur des droits ont porté sur des mesures de perquisitions (déroulement de la perquisition et conséquences) et/ou d'assignation à résidence (mise en cause des modalités d'assignation…). Par ailleurs, certaines mesures prises ont pu avoir des conséquences professionnelles (licenciement…) ou des conséquences sur la liberté d'aller et venir des personnes concernées (refus d'accès à des lieux publics…).

Ainsi, du 26 novembre 2015 à la fin de l'année 2016, le Défenseur des droits a reçu 92 réclamations au total, dont 65 saisines concernant des mesures expressément prises au titre de l'état d'urgence (42 perquisitions ; 20 assignations à résidence ; 2 perquisitions suivies d'une assignation à résidence et d'une interdiction de sortie de territoire ; 1 perquisition suivie d'une assignation à résidence et d'une demande de suppression de protection subsidiaire) ; 27 saisines concernant des situations indirectement liées à l'état d'urgence et ayant eu des conséquences professionnelles ou portant sur la liberté d'aller et venir, ainsi que des témoignages et réclamations relatifs au déroulement des perquisitions et à leur impact sur les personnes.

L'instruction de ces réclamations et les informations remontées de ses 450 délégués, l'ont amené à constater les tensions qui découlaient des opérations liées à l'état d'urgence, au sein même de la population et des familles. L'impact très lourd de ces opérations sur les enfants, dont la présence n'avait pas été prise en compte dans le dispositif, a conduit le Défenseur des droits, dès février 2016, à adopter une recommandation sur la prise en compte de la présence d'enfants dans les domiciles perquisitionnés (Décision 2016-069).

Par ailleurs, constatant que les perquisitions ne donnaient pas lieu systématiquement à la remise d'un procès-verbal, et au vu des témoignages qu'il a pu recevoir, il a formulé des recommandations au ministre de l'Intérieur relatives à la formalisation des relations entre les forces de l'ordre et les personnes dans le cadre de ces perquisitions.

[4] *http://www.defenseurdesdroits.fr/fr/actualites/communique-vers-un-etat-de-crise-permanent-dans-une-republique-divisible*

[5] *http://www.defenseurdesdroits.fr/fr/mots-cles/etat-durgence*

Il a recommandé de donner, par circulaire, des consignes aux forces de l'ordre, pour notifier l'arrêté du préfet dès le contact avec la personne visée établi, pour rédiger un compte-rendu circonstancié et précis du déroulement d'une perquisition, pour remettre un procès-verbal et un document d'information sur le droit applicable en matière d'indemnisation des éventuels dommages. Enfin, il a recommandé au ministre de prévoir un régime exceptionnel des réparations de dommages dans une recommandation relative au régime d'indemnisation des dommages causés par ces perquisitions (Décision 2016-153).

Dans ce cadre, l'intervention du Défenseur des droits a permis certains aménagements des contraintes résultant de la mesure d'assignation permettant ainsi une prise en compte des réalités quotidiennes du réclamant (situation de famille…). Le Défenseur des droits est également intervenu pour accompagner juridiquement les réclamants dans leurs démarches et obtenir des autorités les documents autorisant les mesures d'assignation à résidence ou de perquisition (arrêtés, procès-verbaux…).

L'instruction des réclamations reçues a par ailleurs donné lieu à plusieurs constats qui ont amené le Défenseur des droits à formuler plusieurs recommandations. Ainsi, le garde des Sceaux a manifesté son intérêt pour les recommandations formulées par le Défenseur des droits dans une décision du 26 février 2016 relative aux modalités d'intervention des forces de l'ordre dans un domicile où sont présents des enfants, et le préfet de police de Paris y a donné suite (recueillir avant l'intervention des informations sur la présence, le nombre et l'âge des enfants présents ; placer des enfants dans une pièce séparée ; prévoir si possible des effectifs spécialement dédiés à la protection des mineurs ; faire état, lors de la formation initiale et continue des forces de l'ordre, des précautions nécessaires à mettre en œuvre).

Par ailleurs, les préconisations du Défenseur des droits visant à faciliter l'accès au droit à l'indemnisation (Décision 2016-153) en prévoyant des mécanismes exceptionnels de réparation des dommages causés par des mesures de police administrative prises en application de l'état d'urgence à l'origine d'un trouble anormal et d'en informer les personnes intéressées ont été reprises par l'avis du Conseil d'État du 6 juillet 2016.

Il faut enfin relever que le Défenseur des droits n'a pas manqué de rappeler régulièrement son inquiétude quant au fait que l'état d'urgence emportait un état d'exception qui tendait, sur la durée, à devenir un état normal de notre législation, tandis qu'au surplus, celle-ci se voyait régulièrement renforcée par des mesures permanentes restrictives des libertés.

Les droits fondamentaux des étrangers[6]

Le Défenseur des droits est intervenu sur la situation des étrangers en France en usant de nombreuses stratégies d'intervention, qu'il s'agisse de rapports, de visites sur place, ou du traitement de nombreuses situations individuelles.

Estimant que le respect des droits fondamentaux des étrangers est un marqueur essentiel du degré de défense et de protection des libertés dans un pays, il a publié, le 9 mai 2016 un rapport à travers lequel il entendait pointer l'ensemble des obstacles qui entravent l'accès des étrangers aux droits fondamentaux, en prenant appui sur les décisions de l'institution mais en identifiant aussi de nouveaux problèmes juridiques (Rapport « Droits fondamentaux des étrangers »).

À Calais, sa visite, et celles de ses adjoints et de ses services, lui ont permis d'interpeller les pouvoirs publics sur les conditions de vie et les exigences humanitaires en les invitant à exercer un réel contrôle sur les opérations mises en œuvre.

[6] *http://www.defenseurdesdroits.fr/fr/mots-cles/droit-des-etrangers*



Droits des enfants migrants

La Défenseure des enfants a mené la mobilisation pour la défense des droits des enfants migrants et l'interpellation des gouvernements nationaux afin que les moyens effectifs soient engagés en ce sens.

Les équipes du Défenseur des droits se sont également mobilisées pendant toutes les opérations d'évacuation du campement de Calais puis de Paris (Stalingrad) en octobre et le 4 novembre 2016.

En décembre 2016, le Défenseur des droits a publié un rapport reprenant ses constats et son analyse de ces opérations. Il souligne que ces « points de fixation », qui semblent chaque fois se reformer aussi vite qu'ils ont été évacués, apparaissent comme le symptôme de l'échec de la politique européenne d'accueil des réfugiés. Alors que comme il l'a rappelé à plusieurs reprises, une opération d'évacuation de terrains occupés sans droit ni titre devait faire l'objet de mesures d'anticipation et d'information à l'égard des intéressés, vulnérables par définition, il ressort des constats dressés par le Défenseur des droits, à Calais comme à Paris, que l'anticipation et l'information, ont été défaillantes. En outre, le Défenseur des droits constate combien l'intérêt des mineurs a été négligé dans cette opération. Des engagements ont été formulés et pourtant, le manque d'anticipation des opérations, qui auraient dû être adaptées à cette population spécifique, a conduit à la création d'un dispositif dérogatoire du droit commun qui a du mal à assurer les droits fondamentaux des enfants, et tout simplement leur protection. Le Défenseur des droits a conclu en recommandant aux pouvoirs publics de donner aux jeunes présents dans les CAOMI un statut légal, administratif ou judiciaire et de garantir leur accès aux droits, à l'éducation, à la santé.

B. Un rôle de mise en garde

Au-delà des situations nées de l'actualité la plus immédiate, le Défenseur des droits exerce son rôle de vigie dans le temps.

Dans le cadre de sa mission de promotion des droits, le Défenseur des droits publie plusieurs rapports chaque année pour faire la revue d'un domaine d'activité et rendre compte de l'analyse qu'il tire de ses constats et de son expérience. Il est aussi appelé à traiter un sujet en établissant un rapport après avoir procédé à des auditions et fait émerger une synthèse nouvelle sur des sujets relevant de son champ de compétence. Le plus connu de ces rapports est celui qui, chaque année, le 20 novembre, est consacré à un aspect particulier des droits de l'enfant (voir partie III du rapport). Le Défenseur des droits traite chaque année de sujets variés. Pour 2016, au-delà des différents documents évoqués dans ce bilan de l'année 2016, on retiendra plus particulièrement trois rapports qui illustrent la variété des thèmes d'intervention de l'institution.

La protection juridique des majeurs vulnérables

Aujourd'hui, du fait notamment de l'allongement de l'espérance de vie et de l'apparition de troubles liés à l'âge, la question de la protection juridique des majeurs vulnérables affecte de façon prégnante la vie d'un nombre croissant de personnes. Elle fait l'objet d'une attention continue du Défenseur des droits dans le cadre de sa mission de défense des usagers dans leurs relations avec les services publics.

Par ailleurs, en tant que mécanisme indépendant chargé du suivi de l'application de la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH), le Défenseur des droits veille à la conformité de la législation, qui affirme le droit pour les personnes handicapées à bénéficier « *de la capacité juridique dans tous les domaines, sur la base de l'égalité avec les autres* », ce qui suppose de passer d'un système de décisions de substitution (type tutelle), dans lequel la personne est privée de sa capacité juridique, à un système de décisions accompagnées.

Si ces principes ont, pour l'essentiel, été traduits par la loi n°2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs, le Défenseur des droits observe cependant, qu'en pratique, la plupart des majeurs placés sous un régime de protection relève d'une mesure privative de la capacité juridique.

Il constate la privation de certains droits fondamentaux garantis par la Convention relative aux droits des personnes handicapées, parmi lesquels : le droit de voter, le droit de se marier, de se pacser, de divorcer, le droit de choisir son lieu de vie et au respect de sa vie privée, le droit à l'autonomie et au respect de sa dignité.

Le Défenseur des droits a donc décidé de faire ses recommandations afin que l'État prenne les mesures appropriées pour rendre effectif l'exercice de ces droits pour toute personne placée sous un régime de protection juridique. La volonté du Défenseur des droits, qui est conscient de la complexité de ces questions et de la faiblesse des moyens des juridictions, est de provoquer une réflexion des pouvoirs publics pour préparer d'éventuels changements de principes qu'il recommande en conscience.

Les amendes et la circulation routière

Les amendes et la circulation routière sont le troisième motif de saisine du Défenseur des droits et représentent 7% des quelques 100 000 situations soumises aux agents du siège du Défenseur des droits et à ses délégués.

L'essentiel des réclamations porte sur les difficultés rencontrées par les automobilistes lors de leurs échanges avec les officiers du ministère public à la suite de la réception d'un avis de contravention sanctionnant une infraction au Code de la route dont l'intéressé conteste être l'auteur ou la procédure (non-réception de l'amende initiale, infractions postérieures à la cession d'un véhicule, usurpation de plaques d'immatriculation, usurpation d'identité, remboursement des frais de fourrière, verbalisation d'un administré titulaire d'une carte de stationnement pour personne handicapée).

Les réclamants s'interrogent ainsi très souvent sur les suites réservées à leur requête en exonération, en raison de l'absence d'une réponse explicite de l'officier du ministère public ou de la réception d'un titre exécutoire (amende forfaitaire majorée, avis d'opposition administrative...), de l'absence de précision quant au motif retenu par le ministère public pour rejeter leur requête ou le défaut de recevoir une citation à comparaître devant la juridiction compétente pour être entendu dans le cadre d'une procédure contradictoire, malgré la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme[7].

Le Défenseur des droits constate également des difficultés récurrentes liées au paiement des amendes et aux échanges avec les trésoreries ou le remboursement d'une consignation après l'abandon des poursuites ou la relaxe, et des problèmes liés à l'invalidation du permis de conduire pour solde de points nul.

Afin d'apporter des informations aux réclamants, le Défenseur des droits prend quotidiennement attache avec les officiers du ministère public compétents, le service du Fichier National des Permis de Conduire (FNPC) du ministère de l'Intérieur, la trésorerie du contrôle automatisé, les trésoreries générales ou encore les services préfectoraux.

Dans la lignée de ses deux rapports établis les 12 juin 2012 et 1er mars 2013 qui avaient déjà permis d'obtenir des avancées significatives pour les usagers, un nouveau rapport a été publié le 12 juillet 2016 qui souligne la nécessité de simplifier et de mettre en cohérence les règles et démarches applicables mais qui fait également des propositions afin de sécuriser les droits des automobilistes.

Constatant que certains administrés sont destinataires d'avis de contravention alors même qu'ils ne sont plus propriétaires du véhicule incriminé, en raison de délais d'enregistrement très variables des déclarations de cessions de véhicules par les services préfectoraux, le Défenseur des droits recommande notamment que le numéro de permis du nouvel acquéreur soit ajouté systématiquement aux informations figurant sur le formulaire de déclaration de cession et que des détails soient ajoutés en termes d'adresse au fichier des immatriculations. Il préconise également l'homogénéisation du délai d'opposition en matière délictuelle et contraventionnelle, la traçabilité de l'achat d'un timbre-amende et une amélioration de la pédagogie procédurale entourant le permis, le retrait de points et son renouvellement.

L'emploi des femmes en situation de handicap

Depuis l'instauration d'une obligation d'emploi des travailleurs handicapés en 1987 d'importants progrès ont été réalisés. Néanmoins, de nombreuses personnes en situation de handicap, et notamment des femmes, rencontrent encore aujourd'hui des obstacles et discriminations dans leur accès à l'emploi et dans leur carrière. À cet égard, l'article 6 de la CIDPH invite les États à prendre des mesures spécifiques pour garantir les droits des filles et femmes handicapées.

L'étude exploratoire sur les discriminations multiples et inter-sectionnelles réalisée par le Défenseur des droits montre que les femmes en situation de handicap sont confrontées à un cumul de difficultés et de discriminations parce qu'elles sont femmes, parce qu'elles sont handicapées mais également des discriminations spécifiques parce qu'elles sont

[7] *(CEDH, 8 mars 2012, Cadène, Célice et Josseaume c/France, respectivement n° 12039/08, n° 14166/09 et n° 39243/10).*



femmes et handicapées. Cette étude a été menée dans un contexte de carences en matière de connaissance statistique de la situation et des besoins des personnes en situation de handicap, et plus particulièrement un défaut de données genrées.

Ainsi, elles sont plus éloignées de l'emploi que leurs homologues masculins et lorsqu'elles ont un emploi, elles subissent aussi des discriminations. En effet, elles sont concentrées dans certains secteurs d'activités et accèdent difficilement à des postes à responsabilités. Si 10% des hommes reconnus handicapés sont cadres (contre 21% des hommes en général), il n'y a que 1% de femmes cadres handicapées (14% de l'ensemble des femmes en emploi).

Face à ces constats, le Défenseur des droits appelle à une vigilance particulière à leur égard, notamment dans le cadre des politiques de droit commun, et en premier lieu, dans le cadre des politiques en faveur des droits des femmes d'une part et des populations en situation de handicap d'autre part. Il émet également diverses recommandations concernant :

1. la connaissance de la population handicapée, et plus particulièrement des femmes handicapées, et l'accès et la diffusion de ces informations ;
2. la visibilité des femmes handicapées et la lutte contre les stéréotypes ;
3. l'accès à la scolarisation et à l'enseignement supérieur ;
4. l'accès à l'emploi et la carrière des femmes handicapées.

2. Une fonction de protection

A. Les règlements amiables

Le premier mode d'intervention du Défenseur des droits est de dénouer les difficultés des personnes qui le saisissent pour veiller à l'effectivité de leurs droits. Or, les affaires où il est appelé à intervenir concernent toutes les sphères de la vie de nos concitoyens et révèlent une société complexe, cloisonnée qui accroît la vulnérabilité de celui qui veut faire valoir ses droits.

Les difficultés dans les relations avec les organismes de protection sociale représentent 40 % des saisines de l'institution. Au-delà des situations déjà évoquées, et notamment l'absence de réponse aux demandes, ces difficultés tiennent souvent à des erreurs, que ce soit dans l'analyse des faits, dans l'application des procédures ou dans les modes de calcul.

●●●

Assistante maternelle en crèche municipale,

la réclamante a été reconnue inapte définitivement à l'exercice de tout emploi et radiée des cadres pour invalidité, mais la mairie n'a pas procédé à son licenciement comme elle y était tenue et elle n'a pu s'inscrire à Pôle emploi pour percevoir des indemnités. Après l'intervention du délégué du Défenseur des droits, l'intéressée a été licenciée rétroactivement à la date de sa radiation des cadres, mais Pôle emploi a rejeté cette demande parce que le délai dont disposait son employeur pour reconnaître le licenciement était écoulé. Le Défenseur des droits, estimant que la responsabilité de cette situation incombait à la mairie, est intervenu pour faire réparer le préjudice subi par la réclamante. La mairie a indemnisé l'intéressée à hauteur des allocations auxquelles elle était en droit de prétendre par Pôle emploi pour les 18 mois écoulés.

—

●●●

Un couple de commerçants retraité

a demandé, depuis leur départ en retraite, le remboursement par le RSI de cotisations versées en trop. Malgré leurs courriers et appels, ils n'obtenaient pas de réponse du RSI. Ils se considéraient « volés » par le RSI. Ils ont fourni au délégué l'ensemble des documents envoyés à l'administration. Le délégué est intervenu auprès du RSI qui a examiné la situation du couple et, après une étude attentive, a décidé le remboursement du trop-perçu.

—

Dans le domaine particulier de l'accès à la retraite, le Défenseur des droits souligne être saisi de nombre de situations de non-réponse, ainsi que de défaut d'information des caisses de retraites sur les cotisations versées par certains employeurs ou organismes sociaux, empêchant le calcul de la retraite.

●●●

En 2013, la caisse d'assurance retraite et de santé au travail

a indiqué à une réclamante n'être pas en mesure de lui faire une proposition de retraite en l'absence de report de salaires sur son compte pour les années 1971 à 1973 et 1974 à 1975. Or, ses employeurs pour ces périodes lui ont indiqué ne pas être en mesure d'établir d'attestation. Estimant que la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales avait dû encaisser des cotisations patronales et salariales pour cette fonctionnaire, le Défenseur des droits lui a demandé de transmettre aux employeurs le montant de ces cotisations, afin de reconstituer les salaires, ce qui fut fait. La Caisse nationale de retraite a pu régulariser pour l'ensemble de la période (Règlement amiable 14-007011).

—

●●●

Le Défenseur des droits

a été saisi de l'absence d'exécution du jugement d'un tribunal des pensions militaires accordant la revalorisation de l'allocation viagère d'ayant-droit concédée à une veuve à la suite du décès de son époux. En dépit des démarches réitérées aucune suite n'a été donnée à ce jugement. Après intervention du Défenseur des droits, l'allocation de veuve a été accordée à effet du 10 janvier 2008 et la pension versée avec les arrérages dus (Règlement amiable 14-15512).

—

Le Défenseur des droits souhaite également souligner le nombre important de saisines liées à des réclamations relatives à des qualifications de fraude aux prestations, où il est appelé à intervenir. Ce sujet fera l'objet d'un rapport en 2017.

En matière d'accès aux biens et services les citoyens sont confrontés à des difficultés dans leurs rapports avec les bailleurs sociaux, les services clientèle des réseaux de transport, les départements ou les services hospitaliers.

●●●

Le réclamant fait l'objet d'une mesure de protection,

sa curatrice a contacté le Défenseur des droits. Un courrier de menace de résiliation de bail lui avait été envoyé parce qu'il avait a transmis sa déclaration de revenus pour l'année 2013 en retard en raison de sa situation personnelle. Après intervention du Défenseur des droits, le bailleur social a indiqué suspendre toute procédure et attendre la transmission de la déclaration de revenus pour l'année 2015 (Règlement amiable 15-004858).

—

●●●

Le réclamant a reçu une mise en demeure

de régler une location de jardins dans le département du 93 alors qu'il n'a jamais été propriétaire ni locataire de jardins. Il semblerait qu'il subisse un problème d'homonymie. Cette situation a fait l'objet d'une réclamation en 2012 auprès du centre des Finances publiques qui semblait être réglée jusqu'au commandement de payer du 7 avril 2016. Le Défenseur des droits a demandé au centre des Finances publiques de vérifier, dans leur fichier FICOBA, la régularité de l'identité du propriétaire des jardins et de bien vouloir effectuer la rectification afin que le réclamant ne soit plus destinataire de mises en demeure ne le concernant en rien. Le centre des Finances publiques a reconnu son erreur (Règlement amiable 16-005479).

—

●●●

Le réclamant a été hospitalisé et opéré d'une fracture,

l'établissement n'ayant plus de chambre double, il a été installé dans une chambre individuelle. Sa mutuelle ne prenant pas en charge le supplément d'une hospitalisation en chambre individuelle, il en a immédiatement fait la remarque à l'équipe soignante qui lui a assuré qu'aucun frais supplémentaire ne lui serait facturé. À sa sortie, il a reçu une facture lui demandant de régler le supplément pour

chambre individuelle, l'établissement refusant d'annuler cette facture. Le Défenseur des droits a été saisi. Il est intervenu en invoquant le droit du patient de disposer d'une information complète sur les conditions, notamment financières, de son hospitalisation et de donner son consentement. L'établissement de santé a annulé la facture mise à sa charge (Règlement amiable 15-11361).

—

Le règlement amiable est aussi le moyen le plus utilisé pour intervenir dans le domaine des droits de l'enfant.

●●●

Le Défenseur des droits a été saisi par les parents d'un jeune lycéen souffrant de troubles psychologiques,

qui, après avoir fréquenté plusieurs lycées, avait réussi à trouver un établissement dans lequel il se sentait bien. Or, en raison d'une erreur des parents dans la procédure de réinscription de leur fils, celui-ci avait été transféré en septembre 2015 dans un nouveau lycée où il avait beaucoup de mal à s'intégrer. Ses parents décident alors de le scolariser à domicile. Le Défenseur des droits a demandé à l'Éducation nationale qu'à la faveur d'une place vacante, l'enfant soit scolarisé dans le lycée de l'année précédente, ce qui a pu être fait (Règlement amiable 15-012144).

—

Les difficultés liées à une activité économique entrent également dans le champ de compétences du Défenseur des droits.

●●●

Un gérant de société a cessé ses fonctions

et a procédé, de ce fait, aux déclarations et formalités lui incombant auprès des centres de Formalités des Entreprises compétents. Souhaitant démarrer une nouvelle activité dans un autre département, il a tenté de procéder à son immatriculation en tant qu'auto-entrepreneur, mais sa déclaration a été refusée par le centre de Formalités des Entreprises de l'URSSAF régionale, parce qu'il était encore enregistré comme gérant de plusieurs sociétés dans deux autres départements, ses anciens numéros SIRET n'ayant pas été désactivés. Sollicitée par le Défenseur des droits, l'INSEE a procédé à la mise à jour du répertoire SIREN, rendant ainsi effective la cessation d'activité et permettant au réclamant d'entreprendre les démarches nécessaires au démarrage d'une nouvelle activité (Règlement amiable 15-13624).

—

B. Les recommandations individuelles

Lorsque le mode alternatif de règlement des conflits ne trouve pas à s'appliquer (échec de la tentative de règlement amiable, litige soulevant une question de principe, manquement constitutif d'une infraction grave voire d'un délit...), le Défenseur des droits peut être amené à faire usage de son pouvoir de recommandation, technique normative plus contraignante bien que dépourvue de force juridique obligatoire.

Les vérifications sur place

Parmi les pouvoirs d'enquête dont il dispose, l'article 22 de la loi organique autorise le Défenseur des droits à procéder à des visites sur place dans les locaux administratifs ou privés des personnes mises en cause et dans les lieux, locaux, moyens de transport accessibles au public et dans les locaux professionnels exclusivement consacrés à cet usage. Lors de ses vérifications sur place, le Défenseur des droits peut entendre toute personne susceptible de fournir des informations. Ces missions de contrôle sur place font l'objet d'un procès-verbal.

Cependant, en vertu de l'article 37 de la loi organique relative au Défenseur des droits, seuls les agents dûment habilités par le procureur général près la cour d'appel de leur domicile peuvent procéder à de telles vérifications. Soixante-sept agents du Défenseur des droits sont ainsi habilités. En outre, 49 agents assermentés et spécialement habilités par le procureur de la République peuvent constater par procès-verbal les délits de discrimination.

En 2016, 5 visites ont été menées pour rendre compte de conditions d'interpellation ou de détention en lien avec une réclamation précise en matière de déontologie de la sécurité, une visite de vérification des conditions d'hébergement de personnes vulnérables et d'accès aux soins, une visite de constat du cadre physique de faits allégués en matière de harcèlement sexuel et de lutte contre les discriminations, et 6 visites de vérification de conditions d'hébergement de jeunes et notamment de mineurs non accompagnés en matière de défense des droits de l'enfant.

Par ailleurs, en 2016, le Défenseur des droits a réalisé plus de 11 visites sur place pour constater les conditions d'accueil des exilés.

Soucieux du respect des droits fondamentaux des exilés présents sur la Lande de Calais, le Défenseur des droits, après plusieurs missions de ses équipes sur place, a publié le 6 octobre 2015 un rapport intitulé « Exilés et droits fondamentaux : la situation sur le territoire de Calais ». À l'occasion de ce travail, il a été particulièrement surpris du contraste existant entre la présence massive de mineurs non accompagnés dans le bidonville et l'absence de ces mineurs dans le discours des pouvoirs publics. Dès lors, il a souhaité renforcer sa présence, tant sur le site que dans ses contacts avec les pouvoirs publics et la société civile, pour évaluer le phénomène et favoriser le respect des droits des plus vulnérables.

Ainsi, la Défenseure des enfants s'est rendue en février 2016 dans la Lande de Calais pour y faire les constats nécessaires et rencontrer l'ensemble des acteurs, puis y est retournée le 1er avril 2016 en compagnie de son homologue britannique pour identifier les possibilités de réunification familiale et améliorer la coopération des deux institutions dans l'intérêt des mineurs non accompagnés. A l'issue de ces déplacements, le Défenseur des droits a rendu une décision le 20 avril 2016 visant à alerter les pouvoirs publics sur la situation et l'avenir des mineurs non accompagnés présents à Calais et demander leur mise à l'abri immédiate et inconditionnelle (Décision 2016-113) et le Défenseur des droits s'est lui-même rendu sur place le 30 juin 2016.

Particulièrement préoccupée du sort des mineurs à l'annonce du démantèlement annoncé de la zone sud de la Lande, la Défenseure des enfants est retournée à Calais le 13 octobre 2016 avec ses homologues wallon, flamand et britannique.

L'attention constante du Défenseur des droits quant au respect des droits fondamentaux des exilés à

Calais a conduit le ministère de l'Intérieur à l'inviter à observer les opérations de démantèlement. Des équipes du Défenseur des droits, composées d'agents habilités pour vérifier le respect de la déontologie par les forces de l'ordre et d'agents habilités pour vérifier le respect des droits de l'enfant ont ainsi été présents dans la Lande pendant toute la semaine de l'évacuation. Les agents du pôle défense des droits de l'enfant du Défenseur des droits se sont également rendus dans un certain nombre de centres d'accueil et d'orientation des mineurs non accompagnés (CAOMI). Les vérifications sur place se sont prolongées à Paris lors de l'évacuation du campement de Stalingrad.

L'objectif du Défenseur des droits était de pouvoir rendre compte de la pertinence des moyens déployés par l'État pour garantir la conformité de ces opérations aux obligations de respect des droits fondamentaux qui lui incombent.

Le professionnalisme des forces de l'ordre pendant les opérations est à souligner.

Cependant en ce qui concerne la prise en charge des mineurs non accompagnés après l'évacuation de la Lande de Calais, leur sélection a été aléatoire et fondée sur des indices purement visuels, et il existe une grande hétérogénéité dans les prises en charge des mineurs, des équipes recrutées, des relations avec les départements et des informations transmises aux jeunes dans le cadre de leur accompagnement, partout insuffisantes.

Les constats dressés dans le rapport d'observation qu'a rendu le Défenseur des droits le 20 décembre 2016 indiquent à quel point les solutions mises en œuvre, même lorsqu'elles se présentent comme humanitaires, sont davantage empreintes de considérations liées à la maîtrise des flux migratoires qu'aux exigences du respect des droits fondamentaux des intéressés. Il regrette que l'intérêt des mineurs non-accompagnés n'ait pas fait l'objet d'une priorité. Il souhaite que les pouvoirs publics donnent aux jeunes présents dans les CAOMI un statut légal, et garantissent leur accès aux droits à l'éducation et à la santé.

Les recommandations individuelles, seules ou accompagnées de recommandations générales, peuvent offrir au Défenseur des droits un moyen de prendre une position de principe argumentée pour signaler une situation et demander, par exemple, que des mesures soient prises par les autorités hiérarchiques, en matière de discipline d'un agent public ou de déontologie de la sécurité.

Le Défenseur des droits a été saisi par un réclamant des conditions dans lesquelles il a été accueilli dans le cadre d'un dépôt de plainte suite à une agression subie par son épouse qui a dû être hospitalisée. Le Défenseur des droits constate que les trois adjoints de sécurité et les fonctionnaires gradés ayant accueilli et/ou réceptionné l'appel téléphonique du réclamant à l'hôtel de police, ont manqué d'humanité et de rigueur et ont aussi contrevenu aux dispositions de l'article 15-3 du Code de procédure pénale, qui prévoit que la police judiciaire est tenue de recevoir les plaintes déposées par les victimes d'infractions à la loi pénale. Enfin, il constate que le délai de 11 jours écoulé avant qu'un équipage de police ne se déplace à l'hôpital pour recueillir les déclarations de l'épouse du réclamant a été excessivement long. Le Défenseur des droits a été informé que les fonctionnaires concernés, adjoints de sécurité et policiers titulaires, ont fait l'objet d'un « rappel très ferme des consignes en matière de prise de plaintes et d'accueil des victimes » et que « toute nouvelle entorse de leur part à ces principes donnera lieu à l'établissement d'une procédure disciplinaire ». Si le Défenseur des droits estime que ce rappel ferme aux adjoints de sécurité est adapté, il considère que les circonstances de l'espèce

justifient des mesures plus sévères à l'encontre des fonctionnaires de police expérimentés, et recommande l'engagement de poursuites disciplinaires à leur encontre (Décision 2016-303).

Dans les dossiers où le règlement amiable n'a pas abouti et où le réclamant ne souhaite pas d'emblée initier un recours judiciaire, les recommandations individuelles peuvent formaliser la position du Défenseur des droits et, lorsqu'elles sont suivies d'effets, amener le mis en cause à trouver une solution pour indemniser ou régler le problème du réclamant. Leur pédagogie est très efficace en matière de lutte contre les discriminations.

Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative au refus d'inscription à un stage d'initiation à la natation opposé à un enfant autiste. L'enfant fréquentait déjà régulièrement la piscine dans le cadre scolaire, accompagné d'une auxiliaire de vie scolaire (AVS), sans que des difficultés n'aient été signalées. Le responsable précisait que sa décision ne s'appuyait pas sur une inaptitude de l'enfant à suivre l'enseignement demandé, mais sur l'absence de personnel ayant une certification de « qualification handisport » ou une attestation de « qualification de sport adapté ». Il estimait que l'accueil d'un enfant sur le temps scolaire était différent de l'accueil lors des enseignements estivaux en raison de la responsabilité pédagogique qui repose sur le personnel de l'Éducation nationale. Le Défenseur des droits décide de prendre acte de la proposition du directeur de la piscine municipale d'expérimenter un accueil de l'enfant, accompagné de sa tierce personne, lors du prochain stage de natation estival et recommande par ailleurs au directeur de la piscine municipale et au maire de prendre les mesures appropriées afin d'accueillir à l'avenir les enfants porteurs de handicap dans le cadre des stages d'initiation à la natation (Décision 2016-124).

Les recommandations portant médiation / transaction

Le Défenseur des droits dispose du pouvoir, prévu par l'article 26 de la loi organique du 29 mars 2011 d'offrir un cadre de dialogue et de recherche d'une solution. Le Défenseur des droits formule ses recommandations et peut organiser une médiation afin d'aboutir à un accord transactionnel.

Saisi d'une réclamation relative aux difficultés rencontrées par une femme effectuant un stage, puis un contrat de professionnalisation, dans le cadre d'un programme de féminisation des métiers du BTP, le Défenseur des droits a utilisé la voie de la médiation afin de résoudre le litige. Après avoir constaté des propos racistes selon lesquels son origine serait un « handicap pire » que son sexe pour pouvoir s'intégrer sur un chantier, le Défenseur des droits a souligné que le responsable des ressources humaines avait connaissance du traitement hostile et humiliant subi par la réclamante en raison de son sexe et de son origine et a recommandé à l'employeur d'indemniser la réclamante du préjudice subi et de renforcer son plan d'actions pour prévenir les comportements sexistes. Le mis en cause a sollicité le Défenseur des droits pour qu'il engage une médiation pour permettre aux parties de trouver un accord pour exécuter ses recommandations. Un protocole d'accord transactionnel avec la société mise en cause a été signé et plusieurs mesures ont été mises en œuvre pour renforcer son plan d'action en faveur de la mixité (Décision 2016-073).

Le Défenseur des droits a été saisi par une réclamante, candidate au recrutement sur un poste de chargé de mission au sein d'une collectivité, dont la candidature a été rejetée en raison de son état de grossesse. La collectivité lui reprochait d'avoir déclaré sa grossesse trop tardivement dans la procédure de recrutement. Les éléments recueillis au cours de l'instruction ont confirmé que l'annonce de la grossesse de la réclamante avait eu des conséquences sur la décision de la collectivité. Deux candidatures avaient été présélectionnées, dont celle de la réclamante, mais la candidature de la

réclamante a été écartée le jour de l'annonce de sa grossesse. À cet égard, le message vocal du directeur des ressources humaines ne soulevait aucune équivoque : « *votre situation de maternité modifie un peu la donne* », « *on ne maintiendra pas notre proposition de recrutement compte tenu des nouvelles circonstances* ». La collectivité soutenait que la grossesse de l'intéressée n'avait pas eu un caractère prépondérant dans le rejet de sa candidature, mais que sa décision se fondait sur le manque de sincérité de la réclamante. L'argument avancé par la collectivité ne justifiait pas une atteinte au principe de non-discrimination. Dès lors, le Défenseur des droits a recommandé au président de la collectivité de se rapprocher de la réclamante afin d'examiner avec elle les modalités de réparation intégrale du dommage subi du fait du caractère discriminatoire de la décision (Décision 2016-26). Le 15 décembre 2016, la réclamante et le président de la collectivité ont signé un protocole transactionnel prévoyant une indemnisation significative pour la réclamante.

Les recommandations en équité

Aux termes de l'article 25 de la loi organique, le Défenseur des droits peut recommander de régler en équité la situation de la personne dont il est saisi. En effet, il peut arriver que l'application des textes conduise à une solution qui pénalise le réclamant. Dans ces cas, souvent complexes, la seule solution consiste à interpréter la lettre de la loi pour en retrouver l'esprit et aboutir à un accord moins dommageable, sans bien sûr qu'aucun tort ne soit reconnu à l'encontre du mis en cause. La notion d'équité peut être entendue comme un correctif du droit qui permet d'adapter la loi, nécessairement générale, à la complexité des circonstances et à la singularité des situations concrètes.

La revue des règlements amiables intervenus laisse apparaitre que les services et les délégués du Défenseur des droits réussissent à faire corriger les conséquences inéquitables d'une stricte application de la loi.

L'association « La vie devant soi » a pour objet l'accueil et le soin des personnes cérébro-lésées. Elle a fait construire des bâtiments pour accomplir sa mission et souhaitait bénéficier, dans ce cadre, du taux de TVA réduit. À cette fin, elle devait signer une convention avec le préfet du département qui formalisait l'engagement du propriétaire des locaux d'affecter ces constructions à l'hébergement de personnes âgées ou handicapées. L'administration lui refusait l'application du taux de TVA réduit, mettant en péril l'avenir de l'association parce que la date limite de signature avait été dépassée. Le Défenseur des droits a fait valoir que l'association avait agi tout au long de son développement depuis sa création dans le souci du respect de la loi et des multiples démarches administratives. En outre, le caractère social de la création du foyer d'accueil médicalisé ne faisait l'objet d'aucun doute. En raison de l'action à but non lucratif et de la gestion désintéressée de l'association, l'administration fiscale a admis une application mesurée de la loi fiscale en faisant droit à la demande de l'association « La vie devant soi ». La direction des Finances publiques a admis le remboursement à l'association de la somme correspondant à la différence entre les deux taux de TVA. (Règlement amiable 15-07811)

Un réclamant était titulaire de cinq bons d'épargne acquis en 1983 et échus en 1988, mais ayant rencontré des problèmes graves de santé, il n'était pas en mesure de faire valoir ses droits avant 2013. En 2015, il s'est présenté à La Poste afin d'obtenir le remboursement de ses bons mais un refus lui a été opposé en raison de la prescription intervenue en 2013. À la suite de l'intervention du Défenseur des droits auprès du médiateur des ministères économiques et financiers, le relèvement de la prescription quinquennale a été accordé et le réclamant a pu demander le remboursement des bons.

C. Les concours à la justice

La loi organique a prévu que le Défenseur des droits soit un auxiliaire de justice qui apporte son concours devant le juge en produisant son dossier d'enquête, son analyse et ses observations devant le juge.

Son regard au service de l'accès aux droits porte une analyse impartiale qui entend éclairer le juge et lui apporter le point de vue d'un expert dans son champ de compétence.

La jurisprudence qui se dégage de ses observations donne autant de repères pour clarifier la portée de la règle de droit. Elle se décline ensuite dans la conclusion de règlements amiables sur les questions juridiques qui ont été tranchées.

L'impartialité de la position du Défenseur des droits lui a encore été reconnue par le législateur dans le cadre du dispositif mis en place à l'article 5 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle où un véritable rôle lui a été donné dans le cadre de la procédure devant le juge administratif, pour intervenir en amont du juge, et favoriser la résolution amiable du litige avec l'administration.

1. Les observations devant les juridictions

Le Défenseur des droits peut présenter des observations dans le cadre du traitement des dossiers qu'il instruit lorsqu'ils sont portés devant les juridictions, ou encore dans le cadre de contentieux de principe où, sans procéder à l'instruction du dossier, il apporte un éclairage sur le droit applicable.

En matière de droit de la non-discrimination

Le Défenseur des droits a été saisi par une réclamante dénonçant ses conditions de travail à son retour de congé maternité. Après enquête, le Défenseur des droits avait décidé d'intervenir devant la cour d'appel de Paris (Décision 2013-220). La société mise en cause a alors soulevé l'irrecevabilité de l'intervention du Défenseur des droits souhaitant présenter des observations orales à l'audience, et de l'intervention de l'avocat mandataire de ce dernier. Dans un arrêt du 11 septembre 2014, la cour d'appel de Paris a rejeté l'action de la réclamante, estimant qu'elle ne présentait pas suffisamment d'éléments de fait laissant supposer l'existence d'une discrimination, mais a rejeté l'exception d'irrecevabilité opposée par la société mise en cause. La salariée s'est pourvue en cassation et la société mise en cause a formé un pourvoi incident faisant grief à l'arrêt de la cour d'appel d'avoir rejeté l'exception d'irrecevabilité qu'elle avait opposée à l'intervention du Défenseur des droits. Par une décision 2015-236, le Défenseur des droits décide de présenter ses observations. Dans un arrêt en date du 28 septembre 2016 (pourvoi n°14-26387), la Cour de cassation rejette le pourvoi incident formé par l'employeur et valide le fait que le Défenseur des droits formule des observations écrites et orales devant les juridictions, et qu'il se fasse représenter par des avocats lors des audiences. En revanche, la Cour de cassation casse l'arrêt de la cour d'appel de Paris en ce qu'elle avait considéré que la salariée n'apportait pas suffisamment d'éléments laissant supposer l'existence d'une discrimination. Elle renvoie les parties, sur ce point, devant la cour d'appel de Paris autrement composée.

Par ailleurs le Défenseur des droits est intervenu au soutien d'une victime d'acte criminel devant la Commission d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI). À la suite d'un



arrêt civil par lequel la cour d'assises a déclaré recevable et bien fondée la constitution de partie civile de la réclamante, et par lequel l'auteur des faits a été condamné à lui verser des dommages et intérêts, la CIVI a été saisie aux fins d'indemnisation. Le Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI) a formulé des observations au président de la CIVI, tendant au rejet, aux motifs que la réclamante, de nationalité étrangère, ne se trouvait pas en situation régulière sur le territoire français au jour du dépôt de sa requête. Le Défenseur des droits a ainsi présenté ses observations devant la Commission d'indemnisation, en soulevant l'applicabilité de la réforme du texte par la loi du 5 août 2013. Dans une décision du 16 septembre 2016, la CIVI, statuant en chambre des conseils, a suivi les observations du Défenseur des droits sur les mêmes motivations, et a estimé que la requête de la réclamante était recevable. La CIVI a par ailleurs invité le FGTI à formuler une proposition d'indemnisation (Décision 2016-147).

Le Défenseur des droits a par ailleurs décidé de présenter des observations devant le tribunal administratif suite au refus d'un conseil régional de suivre sa recommandation de reclasser et indemniser une réclamante (Décision 2014-094). Adjointe technique territoriale, elle estimait avoir fait l'objet de faits de harcèlement fondés sur son handicap de la part du proviseur d'un lycée hôtelier. L'enquête soulignait que l'isolement dans lequel la réclamante a été placée du fait de l'inertie de son employeur avait largement contribué à aggraver ses conditions de travail ainsi que son état de santé. Par ailleurs, lorsqu'elle avait été déclarée inapte à exercer son emploi d'adjoint technique, le conseil régional n'avait pas mis en œuvre les mesures appropriées (reclassement dans un emploi administratif et formation appropriée) pour permettre à la réclamante d'exercer son emploi dans des conditions sereines. Par jugement du 8 juillet 2016, le tribunal administratif a considéré que le conseil régional n'avait pas mis en œuvre les mesures appropriées pour permettre à la réclamante d'exercer son emploi sur un poste

adapté. Fait significatif, il a pris en compte les conclusions du procès-verbal établi par le Défenseur des droits à la suite de sa visite sur place pour considérer que les recommandations médicales n'avaient pas été suivies par l'employeur (Décision 2016-089).

Le Défenseur des droits a également présenté des observations devant la cour d'appel dans le cadre d'une réclamation relative à des faits de harcèlement discriminatoire fondés sur l'orientation sexuelle du réclamant.
Ce harcèlement discriminatoire se caractérise par la réception, sur sa messagerie professionnelle, de courriels à connotation sexuelle dans lesquels son supérieur hiérarchique et ses collègues font référence à son homosexualité, assortis de moqueries et d'humiliations. Il ressort de l'instruction que le réclamant, qui travaillait au sein d'une équipe en charge de marchés financiers, a été marginalisé. De plus, la comparaison de sa situation avec des salariés occupant le même poste a montré que sa rémunération fixe a été baissée et sa rémunération variable a été supprimée et ce, sans justification objective. Le réclamant dit avoir été contraint d'adhérer à un plan de départs volontaires. Il ressort des éléments recueillis au cours de l'instruction que le harcèlement discriminatoire qu'il a subi en raison de son orientation sexuelle vicie le consentement qu'il a donné. Le Défenseur des droits constate que le réclamant a été victime d'un harcèlement discriminatoire fondé sur son orientation sexuelle, que cette discrimination se traduit également par une baisse arbitraire de sa rémunération et que la rupture de son contrat de travail dans le cadre d'un plan de départs volontaires est nulle en raison du vice du consentement résultant de la situation de discrimination antérieure. Le réclamant a été débouté de sa demande de voir reconnaître la discrimination dont il s'estime victime et la nullité de la rupture de son contrat de travail par le Conseil de prud'hommes. Par un arrêt du 22 septembre 2016, la cour d'appel a suivi les observations du Défenseur des droits en retenant, comme lui, que le réclamant avait été victime d'un harcèlement discriminatoire et d'une discrimination salariale fondée sur son orientation sexuelle, mais aussi qu'il existait un climat de travail machiste et sexiste au sein de la société mise en cause qui encourage les comportements homophobes. La cour d'appel conclut également que la discrimination a vicié le consentement du salarié à la convention de rupture de son contrat de travail (première jurisprudence explicitant le droit sur ce point). Par conséquent, la cour d'appel a condamné la société mise en cause à verser au salarié plus de 608 000 euros de dommages et intérêts. Elle distingue les préjudices nés, d'une part, des humiliations qu'il a subies et, d'autre part, de la dégradation consécutive de son état de santé (Décision 2016-171).

Le Défenseur des droits s'est également prononcé sur l'interruption de contrats de neuf agents publics non-titulaires d'une commune ayant participé à la campagne électorale de l'ancien maire. Le nouveau maire a mis fin aux contrats de travail qui les liaient à cette commune, juste après le changement de municipalité résultant des élections municipales de mars 2014. L'enquête a permis de corroborer la concomitance entre les décisions portant fin des relations de travail contestées et les résultats des élections municipales. Les arguments avancés par la commune tenant aux restrictions budgétaires, aux nécessités de diminuer les charges en personnels et la réorganisation des services n'étaient, en réalité, fondés sur aucun élément tangible permettant d'en attester la véracité. Des postes correspondants aux grades et qualifications des réclamants ont été créés par la nouvelle municipalité peu après l'intervention des décisions de fin de contrats contestées. Le Défenseur des droits a recommandé au nouveau maire de procéder à l'indemnisation des préjudices subis et de rappeler à ses services les principes tendant à éviter des mesures qui seraient sans lien avec la manière de servir mais fondées sur des critères étrangers à celle-ci, tels que leurs opinions politiques ou leurs convictions, en méconnaissance notamment de l'article 6 de la loi précitée. Le maire a refusé de suivre les recommandations du Défenseur

des droits. Les réclamants ont saisi le tribunal administratif de requêtes tendant à l'annulation des décisions ainsi qu'à l'indemnisation des préjudices subis. Le 22 septembre 2016, le tribunal administratif a annulé les décisions contestées et décidé d'allouer de 4 000 € à 18 000 € à chacun des réclamants pour les préjudices subis suite à ces décisions (Décision 2015-241).

Le Défenseur des droits a présenté des observations devant la Cour de cassation dans le cadre des pourvois relatifs au contentieux de treize demandeurs mettant en cause la responsabilité de l'État dans le cadre de contrôles d'identité discriminatoires en raison de l'origine mis en œuvre par les forces de police. Après être intervenu devant la cour d'appel de Paris suite à la saisine des réclamants (Décision 2015-021), la cour, dans treize arrêts rendus le 24 juin 2015, a considéré qu'un contrôle d'identité opéré sur des motifs discriminatoires – en particulier la race ou l'origine – constituait une atteinte au principe d'égalité de traitement et une violation flagrante des droits fondamentaux, ainsi qu'une faute lourde engageant la responsabilité de l'État au sens de l'article 141-1 du Code de l'organisation judiciaire (COJ) et qu'en l'absence de traçabilité des contrôles, un aménagement de la charge de la preuve était nécessaire. Elle a conclu que les contrôles d'identité présentaient un caractère discriminatoire engageant la responsabilité de l'État dans cinq affaires. Les arrêts du 24 juin 2015 ont fait l'objet d'un pourvoi en cassation.

Le 9 novembre 2016, la première chambre civile de la Cour de cassation a décidé que les personnes s'estimant victimes de contrôles d'identité discriminatoires peuvent mettre en cause la responsabilité de l'État, en exerçant un recours sur le fondement de l'article 141-1 du COJ. Suivant les observations du Défenseur des droits (Décision 2016-132), la Cour de cassation estime que les contrôles d'identité « au faciès » constituent des mesures discriminatoires au regard de la Convention européenne des droits de l'homme, notamment du principe de non-discrimination consacré par l'article 14 de la Convention et de la liberté de circulation protégée par l'article 2 du Protocole n°4. Sur le mode de preuve, reconnaissant implicitement l'absence d'obligation légale de traçabilité des contrôles d'identité et la nécessité de mettre à disposition du justiciable un recours effectif au sens de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, permettant de dénoncer le caractère discriminatoire d'un contrôle et d'obtenir réparation du préjudice, la Cour de cassation confirme qu'un aménagement des règles de la charge de la preuve doit être appliqué, principe qui prévaut en matière de discrimination.

Ces arrêts constituent une avancée majeure pour la protection effective des citoyens contre les discriminations.

En matière de droits de l'enfant

Le Défenseur des droits est intervenu dans le cadre de plusieurs affaires individuelles portant sur la situation d'enfants dans le cadre scolaire, l'établissement de leur état civil, leur prise en charge au titre du handicap ou du suivi des mineurs non-accompagnés.

Dans un dossier, il a été saisi d'allégations de violences, physiques et psychologiques, commises par l'enseignante et directrice d'une école maternelle à l'encontre des enfants dont elle avait la charge. Plusieurs parents ont porté plainte à l'encontre de l'enseignante. Le 15 janvier 2016, le tribunal correctionnel l'a relaxée de l'intégralité des faits pour lesquels elle était poursuivie, les estimant insuffisamment établis. Le tribunal a notamment considéré que « *dans la présente affaire, (…) une décision de justice ne saurait se fonder sur des propos tenus ou réputés avoir été tenus par des enfants âgés d'environ 3 à 5 ans ; cela serait contraire à la raison et au droit positif qui n'envisage la prise en compte de la parole d'un mineur qu'à condition qu'il soit capable de discernement (articles 388-1 et 372-2-11 du Code civil, 1186 du Code de procédure civile)* ». Le Défenseur des droits a présenté des observations dans le cadre de l'appel formé par le procureur de la République contre cette décision devant la

cour d'appel de Limoges. Il s'est inquiété de la façon dont peut être reçue, dans le cadre des procédures pénales, l'expression de l'enfant « incapable de discernement » si on ne prend en compte ni sa parole, ni les éléments non verbaux de son comportement, ni les traces psychologiques constatées par un médecin. Il relève que les articles visés par le tribunal correctionnel sont applicables à l'audition de l'enfant dans le cadre d'une procédure civile, et non dans le cadre d'une procédure pénale. Dans un arrêt du 27 mai 2016, la cour d'appel de Limoges a condamné l'enseignante à 12 mois d'emprisonnement avec sursis et 5 ans d'interdiction d'exercer en contact avec des mineurs. L'enseignante s'est pourvue en cassation (Décision 2016-90).

Le Défenseur des droits est saisi de nombreux refus de délivrance de titres d'identité, de certificats de nationalité française et de transcriptions d'acte de naissance étranger dans les registres de l'état civil français opposés aux enfants nés par Gestation pour autrui (GPA). Il traite ces réclamations en opérant auprès des autorités administratives et judiciaires un suivi des demandes de transcription mettant en œuvre l'ensemble de ses pouvoirs.

Suie aux arrêts *Mennesson* et *Labassee* confirmés par l'arrêt *Foulon et Bouvet c. France* du 21 juillet 2016, où la CEDH a condamné la France pour violation du droit au respect de la vie privée des enfants nés par GPA, garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, la primauté de l'intérêt supérieur de l'enfant sur les intérêts de la société et des tiers a notamment été rappelée par la cour : la France a le droit d'interdire la GPA sur son territoire en vertu de la marge d'appréciation laissée aux États mais elle ne peut porter atteinte au droit à l'identité et à la filiation des enfants.

Le Défenseur des droits avait déposé des observations en justice en qualité d'*amicus curiae* dès les contentieux intervenus devant l'assemblée plénière de la Cour de cassation, qui a rendu le 3 juillet 2015, deux arrêts dans lesquels elle estime désormais que la convention de GPA ne doit pas faire obstacle à la reconnaissance de la filiation des enfants nés d'un parent de nationalité française et que si l'acte de naissance étranger n'est ni irrégulier, ni falsifié et que les faits y étant déclarés correspondent à la réalité au sens de l'article 47 du Code civil, la transcription ne peut être refusée. Depuis, les juridictions du fond ont statué à plusieurs reprises sur cette question, parfois de manière divergente.

En 2016, le Défenseur des droits a déposé des observations dans deux affaires portant sur le refus de transcription d'actes de naissance, en s'appuyant sur la jurisprudence de la CEDH (Décisions 2016-102 et 2016-255). La première a donné lieu à un arrêt de la cour d'appel de Rennes du 27 juin 2016 déclarant le juge des référés incompétent pour statuer sur la demande, tandis que la seconde a abouti à un jugement favorable du tribunal de grande instance de Nantes le 24 novembre 2016 (TGI Nantes, n° 15-06805), ordonnant la transcription d'un acte de naissance faisant apparaître le père biologique et la mère n'ayant pas accouché de l'enfant. Selon le tribunal, le fait que la mère mentionnée sur l'acte n'ait pas accouché de l'enfant « *ne saurait à l'égard de l'intérêt supérieur de l'enfant tel que déterminé par la [CEDH], justifier le refus de reconnaissance de cette filiation maternelle, qui [en l'espèce] est la seule juridiquement reconnue comme régulièrement établie dans le pays de naissance et qui donc correspond à la réalité juridique* ».

Par ailleurs, le Défenseur des droits a été saisi d'une décision de refus d'octroi d'une prestation dite « allocation au tiers digne de confiance » opposée par le président du conseil départemental de Mayotte à la réclamante désignée tiers digne de confiance d'un enfant de 17 ans par décision du juge des enfants. Il a décidé de présenter des observations dans le cadre d'un recours en référé suspension devant le tribunal administratif. Le Défenseur des droits a rappelé qu'en vertu des dispositions du Code de l'action sociale et des familles le versement de ladite prestation est obligatoire pour le conseil départemental dès lors qu'une décision du juge des enfants est intervenue

en ce sens. En outre, le Défenseur des droits a rappelé que le versement de cette allocation est une compétence obligatoire des départements, dont les modalités de versement doivent avoir été prévues par le règlement départemental d'aide sociale. Aussi, les dépenses visant à modifier ledit règlement de manière à organiser les modalités de versement de l'allocation ont également un caractère obligatoire. Par conséquent, le président du Conseil départemental ne pouvait opposer au bénéficiaire de l'allocation sa propre carence à en avoir prévu les modalités de versement, constituant alors une incompétence négative de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de la décision de refus précitée. Par une décision du 19 décembre 2016, le tribunal administratif de Mayotte a suivi les observations du Défenseur des droits et ordonné le paiement de l'allocation (Décision 2016-310).

En matière d'accès aux droits dans les services publics

Les observations du Défenseur des droits devant les juridictions sont véritablement devenues une stratégie d'intervention à part entière en matière d'accès au service public. Inexistantes en 2011, elles représentent aujourd'hui 42 % des observations présentées par le Défenseur des droits.

Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative à la mise en recouvrement par les Finances publiques en août 2008 de rémunérations qui avaient été versées indûment par un rectorat entre juin 1996 et février 2002. Le rectorat a émis, en juillet 2002, un titre de perception de près de 16 000 € correspondant au trop versé entre juin 1996 et février 2002, que la réclamante a contesté, sans qu'aucune suite ne soit apportée à sa réclamation. En août 2008, les Finances publiques lui ont adressé une lettre de rappel, puis, en septembre 2014, après rejet de la demande de remise gracieuse lui a notifié une mise en demeure. La créance était partiellement prescrite lors de l'émission du titre de perception en juillet 2002 et elle l'était en totalité en août 2008, lorsque les Finances publiques ont réactivé la procédure de recouvrement. Le Défenseur des droits a décidé de présenter des observations devant le tribunal administratif en s'appuyant sur l'ancien article 2277 du Code civil ayant institué une prescription quinquennale des actions en restitution des rémunérations indûment versées aux agents publics. Le 7 novembre 2016, le tribunal administratif a jugé que la créance de l'État était prescrite à la date d'émission de la mise en demeure le 4 septembre 2014 et considérant que plus de cinq ans s'étaient écoulés entre la date d'émission du titre de perception, le 26 juillet 2002, et la première lettre de relance émise par la direction régionale des Finances publiques (Décision 2015-091).

2. Les relations avec les parquets

Consacrées en droit par l'article 33 de la loi organique, les relations entre le Défenseur des droits et l'autorité judiciaire évoluent vers un véritable partenariat entre le Défenseur des droits et les parquets des tribunaux de grande instance. En 2016, le Défenseur des droits et les procureurs généraux ont signé 11 protocoles d'accord portant à 27 le nombre de protocoles signés.

Ces protocoles permettent d'encadrer les demandes d'avis des parquets et des juridictions, les demandes d'autorisation d'instruire adressées aux parquets, la transmission de dossiers au parquet pour suite à donner et la présentation des observations en justice.

Pour le Défenseur des droits, la qualité des échanges avec les parquets améliore l'efficacité du traitement des réclamations. Les protocoles d'accord facilitent l'identification de ses interlocuteurs au sein des parquets ce qui lui permet de solliciter des autorisations d'instruire, des avis et des informations sur le suivi des plaintes, d'assurer la visibilité et le suivi de ses recommandations.

En 2016, le Défenseur des droits a transmis un dossier au parquet après instruction, dans lequel il s'agissait d'un refus de soins opposé par un cabinet dentaire en raison du patronyme ou de l'origine maghrébine de la réclamante. Le testing mené par le Défenseur des droits avait permis de confirmer les faits allégués.

Au titre des bonnes pratiques qui illustrent les liens opérationnels entre les deux autorités, il convient de souligner que certains procureurs de la République n'hésitent pas à solliciter le Défenseur des droits pour avis sur des enquêtes pénales en matière de discrimination.

Dans un dossier, le Défenseur des droits avait été saisi de cinq réclamations qui avaient également fait l'objet de plaintes pénales. Le parquet a accordé au Défenseur des droits l'autorisation d'instruire et lui a ensuite transmis son dossier d'enquête en lui demandant de transmettre son avis sur le dossier.

Il s'agissait de la réclamation de personnes handicapées (trisomie 21), qui avaient rencontré des difficultés d'accès à certaines attractions dans un parc de loisirs. Il ressortait des différents témoignages, tant dans la procédure judiciaire que devant le Défenseur des droits, que l'accès à l'une des attractions, non identifiée dans le guide et très populaire, a été de manière systématique, subordonné à la condition de l'accompagnement d'une seule personne atteinte d'un handicap mental visible par accompagnateur, et de la participation d'une seule personne handicapée mentale par cycle, que ce soit en groupe ou en famille. L'argument évoqué par la direction pour justifier les conditions restrictives d'accès à certaines attractions est celui de la sécurité. Depuis l'arrêt Easy Jet (Cass. Crim. 15 décembre 2015) une limitation d'accès à un bien ou à un service fondée sur le handicap ne peut s'appuyer que sur un motif de sécurité justifié et imposé par le droit. L'élément matériel de l'infraction est donc caractérisé par la subordination de l'accès à l'attraction à la nécessité d'avoir un accompagnateur par personne handicapée et à la restriction à une personne ayant une déficience mentale par cycle, et ce, alors que ces conditions ne sont nullement imposées par la loi ou le règlement. Dans son avis au procureur de la République, le Défenseur des droits concluait que la responsabilité pénale de la personne morale pouvait être engagée, les personnes physiques travaillant pour l'entreprise ayant agi dans l'exercice de leurs fonctions sous sa direction et les instructions dûment validées de leur employeur (Décision 2016-016).

Dans une deuxième demande d'avis, le Défenseur des droits a été interrogé par le procureur de la République sur la qualification juridique du refus d'un magasin de donner suite à son offre de payer en trois fois lorsque la plaignante a présenté sa carte d'identité roumaine. Or, le responsable du magasin justifie sa demande par les exigences du prêteur sur la solvabilité. En l'absence d'interrogatoire du vendeur qui a instruit le dossier et du prêteur pour confirmer ses instructions, les faits sont insuffisamment caractérisés. Dans son avis, le Défenseur des droits donne des indications sur les diligences complémentaires qui permettraient de parfaire l'enquête (Décision 2016-2018).

Mais, le potentiel de cette collaboration ne se limite pas à la lutte contre les discriminations et facilite aussi les échanges en matière de déontologie de la sécurité ou d'accès au droit dans le cadre de l'élaboration du schéma départemental d'aide aux victimes.

La relation entre le Défenseur des droits et les parquets doit prendre en compte la spécificité du rôle et des compétences de l'autorité judiciaire, notamment en assurant la compatibilité des échanges d'informations avec le respect du secret de l'instruction, de l'autorité de la chose jugée et du principe de l'opportunité des poursuites. Le Défenseur des droits offre à l'autorité judiciaire une ressource de travail et d'expertise qui est appelée à croître au fil de la connaissance mutuelle des collaborations possibles.

3. Une contribution à la fabrication de la norme

Le Défenseur des droits ne dispose pas d'un pouvoir normatif formel. Pour autant, ses recommandations, en tant qu'elles sont aujourd'hui prises en considération par les acteurs auxquels elles s'adressent, peuvent parfois relever de ce que l'on appelle le droit souple. En ce sens, le Défenseur des droits est producteur de norme.

Par ailleurs, sa contribution à la rédaction de la norme impérative, législative ou réglementaire, continue de s'affirmer.

A. Les recommandations générales

Le Défenseur des droits, producteur de droit souple ?

Selon la définition proposée par le Conseil d'État dans l'étude annuelle qu'il lui a consacrée (2013), le droit souple est constitué d'actes ayant pour objet de modifier ou d'orienter les comportements de leurs destinataires (en suscitant, dans la mesure du possible, leur adhésion), ne créant pas par eux-mêmes de droits ou d'obligations et présentant, par leur contenu et leur mode d'élaboration, un degré de formalisation et de structuration qui les apparente aux règles de droit.

Lorsqu'il fait usage de certains pouvoirs, le Défenseur des droits énonce des normes dépourvues de force juridique obligatoire mais dotées d'un caractère prescriptif visant à orienter le comportement de leurs destinataires. Il est la source d'un droit souple, fondé sur le droit positif et encadré par celui-ci, qui vise autant la défense des droits que leur promotion. Tel est le cas en particulier du pouvoir de recommandation.

Lorsqu'elle est individuelle, c'est-à-dire adressée à un mis en cause, la recommandation peut inviter, comme l'illustre la décision relative à des faits de harcèlement discriminatoire en raison du sexe et de l'origine, à la fois à remédier à la situation de la personne dont les droits ont été lésés, à réparer les préjudices qu'elle a subis (un protocole d'accord transactionnel à hauteur de 60 000 euros a été signé) et à mettre en œuvre des mesures de nature préventive (en l'occurrence prévenir les comportements sexistes et adopter des mesures concrètes pour protéger la santé et la sécurité des femmes intervenant sur les chantiers telles que l'installation systématique de vestiaires et de sanitaires féminins). (Décision 2016-073)

Les recommandations générales, de portée plus large, sont en revanche adressées à des destinataires, tels que les pouvoirs publics, susceptibles de mobiliser

leurs propres pouvoirs pour orienter les comportements d'un plus grand nombre de personnes. Afin, par exemple, d'améliorer la situation des mineurs non-accompagnés, le Défenseur des droits a souhaité non seulement rappeler un certain nombre de principes relatifs à l'accueil et à la prise en charge des mineurs non-accompagnés mais aussi préconiser des voies d'amélioration du dispositif et souligner l'importance de l'implication, à tous les niveaux, de l'ensemble des acteurs concernés et de leur bonne coordination dans le champ de la protection des mineurs non accompagnés (Décision 2016-183).

Le Défenseur des droits dispose également du pouvoir de recommander des modifications législatives ou règlementaires qui lui apparaissent utiles (article 32 de la loi organique). C'est ainsi que, dans le but d'améliorer l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique, il a invité les pouvoirs publics à ajouter la situation de famille à la liste des critères de discrimination prohibés par la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983. Cette recommandation a été inscrite dans le droit positif par l'article 55 de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

La promotion de l'égalité et de l'accès au droit peut être également la source d'un droit souple. Elle tend à substituer aux recommandations, empreintes d'unilatéralité, des instruments normatifs issus d'une démarche partenariale et consultative ouverte à la complexité des situations. Cette démarche peut s'appuyer sur des chartes éthiques, telle que la Charte « Ensemble pour l'égalité dans les recrutements », signée avec les intermédiaires de l'emploi mobilisés contre les discriminations à l'embauche, ou la Charte pour la promotion de l'égalité dans la fonction publique. La promotion des droits s'appuie également sur des guides de bonnes pratiques, conçus comme des outils opérationnels et adaptés susceptibles de faire évoluer les comportements au regard de certaines normes, en particulier juridiques.

L'instruction des dossiers individuels amène le Défenseur des droits à constater des difficultés qui résultent de pratiques, d'erreurs d'interprétations ou de complexités administratives qui ont un impact bien au-delà de la situation de la personne qui le saisit et qu'ils l'amènent à faire des recommandations afin de corriger ces situations et donner un impact collectif à ses constats.

En outre, le volume des affaires qu'il traite dans les relations avec les organismes sociaux, les discriminations en entreprise ou les relations avec les services préfectoraux, lui permettent de jouer la fonction d'observatoire dans son champ de compétence et à faire des constats de pratiques ou de règles internes dont il estime devoir recommander la modification.

En 2016, il a été amené à faire plusieurs recommandations générales en matière de relations des personnes avec les services de santé, qu'il s'agisse de difficultés à se faire communiquer le dossier médical, de contestations de facturation des établissements hospitaliers et d'accueil, ou de refus de prendre en compte la dispense d'avance des frais des patients bénéficiaires de l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS).

Dans un autre dossier, le lendemain du décès de sa mère résidant en établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), la réclamante s'est présentée à l'établissement pour voir le corps de la défunte. Le personnel l'a alors informée de l'absence de chambre mortuaire au sein de l'EHPAD et de la nécessité de transférer le corps de sa mère vers la chambre funéraire d'une ville limitrophe. La réclamante a ainsi signé une

demande de transfert du corps à cette chambre funéraire, entrainant une facturation à son nom de frais importants. La direction a refusé d'annuler cette facture. Le Défenseur des droits a adopté une recommandation revenant sur les obligations de garde du corps et d'informations des familles ; la facture de la réclamante a été annulée et l'établissement a tenu des réunions d'information et revu son protocole de communication avec les familles (Décision 2016-120).

Le Défenseur des droits a été saisi de plusieurs réclamations relatives au refus de prendre en compte la dispense d'avance des frais des patients bénéficiaires de l'Aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS). Des tests téléphoniques ont permis d'établir que les secrétariats des cabinets mis en cause, informés par le patient du fait qu'il était bénéficiaire de l'ACS, indiquaient ignorer l'existence de ce type d'aide médicale et l'application du tiers payant. Le Défenseur des droits décide de rappeler les règles applicables aux bénéficiaires de l'ACS aux cabinets mis en cause et de recommander une sensibilisation des médecins aux dispositifs d'aide existants et le respect du tiers payant intégral ou partiel.

En matière de fonctionnement des services publics, le Défenseur des droits peut être amené à faire des recommandations générales portant sur des dysfonctionnements administratifs, mais aussi pour appeler l'attention des pouvoirs publics sur la nécessité d'intervenir, ou sur la nécessité de revoir certaines conditions d'accès aux droits qui lui paraissent inéquitables, notamment pour les familles.

Le Défenseur des droits a été saisi par un père qui dénonce l'absence de prise en compte par les militaires de la brigade territoriale de ses signalements concernant le déplacement illicite de ses deux fils au Maroc par son épouse, et met en cause l'intervention des services sociaux et de la gendarmerie qui auraient facilité leur départ. À l'issue de ses investigations, le Défenseur des droits constate la méconnaissance globale du dispositif d'opposition à la sortie du territoire par l'ensemble des professionnels ayant eu à traiter la situation et rappelle donc l'intérêt et le fonctionnement de ce dispositif. Il retient un défaut de vigilance de la part de l'assistante sociale mandatée pour enquête par la cellule de recueil des informations préoccupantes concernant les risques de départ avec des enfants. Il retient également différents manquements tenant notamment à un manque de discernement concernant les risques de déplacement des enfants à l'étranger et relève l'absence de contact privilégié avec le substitut dédié. Face à ce constat, au-delà des recommandations de rappel des textes aux agents concernés, le Défenseur des droits a formulé ses recommandations dans le sens notamment d'une sensibilisation de tous les intervenants, de la nécessité d'une amélioration des pratiques de circulation des informations, entre les autorité concernées et notamment la brigade, le parquet de permanence et le substitut dédié aux violences intrafamiliales ; il recommande de réfléchir à la création d'unités de gendarmerie spécialisées dans le traitement des conflits familiaux, à l'instar de la « brigade de protection de la famille » auprès de la police, et des pôles « mineurs-famille » au sein des parquets, qui ont extrait le traitement spécifique des violences intrafamiliales des missions courantes (Décision 2016-166).

Le Défenseur des droits est régulièrement saisi par des personnes qui rencontrent des difficultés pour obtenir le renouvellement de leurs cartes nationales d'identité (CNI) qui apparaissent périmées, mais qui bénéficient d'une prorogation de validité de 5 ans en application du décret n° 2013-1188 du 18 décembre 2013. Dans les faits, le renouvellement ou non dépend du lieu de demande. Or, plusieurs États ne reconnaissent pas la validité de ces pièces d'identité et nos ressortissants se trouvent empêchés de voyager. Ce cadre réglementaire porte donc atteinte à la liberté de circulation des personnes et cause une rupture d'égalité entre les citoyens français quant au renouvellement de leur CNI. Pour remédier à des situations individuelles problématiques (annulation de voyages,

difficultés administratives pour les expatriés, refus d'embarquement, rejet d'ouverture de compte bancaire, refoulement à la frontière de travailleurs frontaliers…), le Défenseur des droits a rappelé le droit applicable et fait des recommandations générales à destination des ministres de l'Intérieur et des Affaires étrangères, de rappeler aux services des mairies, des préfectures et des autorités consulaires de permettre le renouvellement, sur simple demande, des CNI des ressortissants français qui le sollicitent. Il leur a également recommandé des mesures de communication élargies à l'attention des administrés et des prestataires privés pour les informer de la règlementation applicable mais aussi mettre en œuvre des procédures d'indemnisation (Décision 2016-330).

Le Défenseur des droits a constaté les difficultés de rattachement des enfants majeurs à un nouveau foyer fiscal lorsque celui est « recomposé » à la suite d'un remariage. L'administration fiscale refuse le rattachement des enfants majeurs à ce nouveau foyer fiscal et notifie des rehaussements car le principe posé par l'article 6 du CGI permet le rattachement d'enfant majeur au foyer fiscal de ses parents dont il faisait partie avant sa majorité (JP CAA de Nantes le 13 novembre 2006). Le Défenseur des droits a saisi la Direction départementale des finances publiques (DDFIP) et le ministre des Finances et des Comptes publics, en soulignant que cette solution était peu équitable. Le ministre a abandonné les rappels d'impôts sur les revenus et de taxe d'habitation qui en découlaient dans les dossiers en cause et demandé à la DDFIP de prononcer les dégrèvements. Il a aussi indiqué qu'une précision doctrinale serait apportée au Bulletin officiel des finances publiques - impôts (BOFIP) pour permettre à un enfant majeur de demander un tel rattachement.

Dans le champ des discriminations, la recommandation générale permet de faire corriger des conditions d'accès aux biens et services et les règles de gestion de l'entreprise discriminatoires au bénéfice de tous les salariés et clients.

Ainsi, en matière d'accès aux biens et services, le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative à une situation discriminatoire résultant du refus qui a été opposé par un notaire à une personne de signer un acte notarié par elle-même et sans l'assistance de témoins, parce qu'elle était non voyante de naissance, alors que si elle avait perdu la vue, elle aurait pu signer cet acte notarié sans l'assistance de témoins. Le Défenseur des droits recommande au ministre de la Justice et au Conseil supérieur du notariat de mettre un terme aux pratiques notariales discriminatoires en rappelant aux notaires, en application des dispositions législatives et conventionnelles en vigueur, la possibilité pour toute personne atteinte de cécité, quelle qu'en soit l'origine, de signer les actes notariés, exception faite du cas où la personne déclarerait ne pas savoir ou bien pouvoir signer, en application des dispositions de l'article 9 3° de la loi du 25 ventôse an XI et de mettre en place les dispositifs permettant de sécuriser le consentement de la personne, ainsi que les actes notariés, tout en garantissant sa pleine capacité juridique. À ce jour, ni le ministre de la Justice ni le Conseil supérieur du notariat n'ont répondu au Défenseur des droits (Décision 2016-100).

Un magasin d'ameublement d'une grande enseigne propose des camionnettes à la location. Le réclamant, titulaire d'un permis de conduire britannique, s'est vu opposer un refus de location par les employés de ce magasin au motif qu'il faut présenter un permis de conduire européen. Par ailleurs, le Défenseur des droits constatait qu'un âge minimum de 21 ans était fixé pour la location. Le directeur du magasin répondait par écrit au réclamant que pour louer, il lui était imposé par le loueur de véhicules d'exiger la présentation d'une pièce d'identité française et un justificatif de domicile en France, en plus d'un permis européen. Le fait d'exiger un permis de conduire français ou européen, comme le fait de demander des pièces d'identité françaises, subordonne la fourniture de la location à une condition fondée sur la nationalité des personnes. Ces comportements relèvent de la discrimination

interdite par les articles 225-1 et 225-2 4° du Code pénal. De même, le fait de fixer une limite d'âge pour louer un véhicule caractérise une discrimination interdite par les articles du Code pénal précités. Le Défenseur des droits décide de rappeler au magasin mis en cause que le refus qui a été opposé au réclamant caractérise le délit de discrimination prévu à l'article 225-2 1° du Code pénal, comportement puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende. Il recommande à l'enseigne de mettre ses procédures en conformité avec l'interdiction des discriminations et de rappeler à ses collaborateurs que les passeports et cartes nationales d'identité étrangers permettent à leur titulaire de justifier de leur identité. Il recommande à la société qui loue les véhicules d'améliorer ses supports à destination des agents de ses clients relatifs à la location aux particuliers (Décision 2016-258).

En matière d'emploi, le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative aux conditions d'attribution de « demi-journée rentrée scolaire » et congés pour soins à enfant malade applicables au sein d'une grande entreprise. Ces avantages, prévus par instructions générales mises à jour au début des années 80, ne sont accordés aux agents masculins qu'à la condition qu'ils soient veufs, séparés ou divorcés et vivent avec les enfants dont ils ont la charge. Cette condition n'est pas prévue pour les agents féminins. Le Défenseur des droits considère discriminatoires à raison du sexe de telles différences de traitement entre les agents féminins et masculins. En effet, les dispositifs en cause ne relèvent d'aucune des exceptions au principe de non-discrimination prévues par la loi. Notamment, elles ne peuvent être considérées comme des mesures d'action positive au profit des femmes, au contraire, même si les autorisations d'absence en question permettent de concilier plus facilement vie privée et vie professionnelle, le fait de les attribuer prioritairement aux femmes, y compris quand elles ne vivent pas seules avec les enfants dont elles ont la charge, a pour effet de perpétuer un schéma de répartition des fonctions domestiques entre les femmes et les hommes *in fine* préjudiciable aux femmes. Le Défenseur des droits prend acte de l'engagement de l'entreprise concernée d'ouvrir des discussions avec les organisations syndicales afin de modifier les conditions d'attribution de ces autorisations d'absence. Le Défenseur des droits recommande enfin à l'entreprise de se rapprocher de l'auteur de la saisine en vue de la réparation de son préjudice. L'entreprise a informé le Défenseur des droits qu'elle avait lancé les négociations syndicales. Le Défenseur des droits sera tenu régulièrement informé de l'évolution de cette négociation (Décision 2016-071).

Plusieurs réclamations reçues par le Défenseur des droits concernant une grande entreprise ferroviaire, mettent en lumière que les discriminations fondées sur l'origine se concrétisent souvent par des situations de harcèlement. Il apparait que la gravité des faits crée souvent une difficulté à réagir alors que l'obligation de sécurité de l'employeur lui impose d'intervenir. C'est ainsi que saisi par un salarié s'estimant victime de propos à caractère raciste de la part de ses collègues dont certains en position d'encadrement, le Défenseur des droits a pu constater, dans le cadre de son enquête, qu'alors que la réalité de ces agissements n'était pas contestée ils étaient systématiquement minimisés par les auteurs et certains membres de la direction, et mis sur le compte de l'humour ou de la camaraderie sans aucune intention de heurter le salarié, le salarié devenant responsable de son incapacité de gérer cette violence. Le Défenseur des droits a constaté que l'employeur n'avait pas eu une réaction proportionnée à la gravité des agissements, manquant ainsi à son obligation de sécurité. Ces situations, malheureusement trop fréquentes, amènent le Défenseur des droits à formuler à l'employeur plusieurs recommandations (Décision 2016-28).



B. La contribution à la loi

Cette année encore, la contribution du Défenseur des droits à l'activité normative du Parlement et du gouvernement fut dense. Il a été auditionné à 27 reprises, par l'Assemblée nationale et le Sénat, et a publié 21 avis au Parlement intervenant dans chacun de ses champs de compétence.

Ses prises de position sur certains projets de texte à caractère législatif ou réglementaire ont, non seulement exercé une influence sur la rédaction finale de ces textes, mais ont également participé à la levée de nombreux obstacles à l'accès aux droits.

Des échanges nourris avec le Parlement

Les difficultés d'accès aux droits sont parfois liées à la conception même des dispositifs supposés protéger les personnes. Le Défenseur des droits est donc amené à intervenir en proposant des réformes législatives et réglementaires. En s'inspirant du traitement des réclamations individuelles, c'est-à-dire de cas réels, il fait des préconisations à portée générale assises sur l'expérience, mais aussi sur des principes.

Ce pouvoir de proposition de réformes, prévu par la loi organique, est conforté par l'indépendance institutionnelle et le statut constitutionnel du Défenseur des droits, qui lui donnent une grande légitimité et une grande liberté pour promouvoir des modifications des politiques menées et de la législation en vigueur.

Selon les cas, le Défenseur des droits est amené, d'une part, à porter des propositions de réformes de sa propre initiative, au Parlement ou au Gouvernement, sous forme de courriers ou de recommandations générales, en dehors de tout contexte politique ou législatif particulier. D'autre part, de façon descendante, il est consulté par le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif dans le cadre de la rédaction de nouvelles normes ; dans ce sens l'action du Défenseur des droits a un jour plus politique mais reste aussi toujours technique.

L'institution est ainsi devenue peu à peu un interlocuteur récurrent des pouvoirs publics dans l'élaboration de la norme. Le Défenseur des droits est de plus en plus sollicité directement par le pouvoir législatif ou le pouvoir exécutif, en amont de l'élaboration de nouveaux textes, dès le stade des travaux préparatoires par les administrations centrales ou par les commissions parlementaires saisies ensuite. Ces sollicitations sont fréquentes et à la hausse depuis deux ans, que ce soit dans le cadre du pouvoir législatif du Parlement (projets de lois, propositions de lois) mais aussi de son pouvoir de contrôle de l'action du gouvernement (missions d'information, commissions d'enquêtes, suivi de l'application de la loi, suivi de l'état d'urgence…). Les sollicitations viennent aussi souvent de parlementaires à titre individuel, dans le cadre de leurs travaux en faveur de la protection des droits des personnes et de la promotion



de l'égalité, au Parlement ou dans leurs territoires.

Ainsi, chaque année, le Défenseur des droits publie de nombreux avis au Parlement qui sont la formalisation officielle de ses consultations par le Parlement. Il a également souhaité aller rendre compte de son activité plusieurs fois par an devant les commissions compétentes, notamment devant les commissions des lois au moment de la publication de son rapport annuel d'activité. Cette rencontre devenue traditionnelle permet des échanges nourris et prospectifs sur l'ensemble des sujets de compétence du Défenseur des droits en lien avec l'actualité politique et législative.

Comme l'année dernière, le contexte de lutte contre le terrorisme a largement mobilisé le débat parlementaire. Le Défenseur des droits s'est ainsi exprimé à plusieurs reprises sur différents textes consacrés à la maîtrise de l'immigration (Avis 16-02), à l'état d'urgence (Avis 16-03 et 16-06) ou encore à la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leurs financements, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale (Avis 16-04 et 16-08). Le Défenseur des droits y rappelle systématiquement l'importance de prévoir les garanties nécessaires en vue d'assurer un juste équilibre entre la protection des droits et des libertés et l'impératif de sécurité publique, de prévention et de répression des infractions pénales.

Déontologie de la sécurité

Dans les avis relatifs aux textes précédemment cités, mais aussi à l'occasion d'une audition au Sénat en mai 2016 consacrée à la proposition de loi n° 257 *visant à lutter contre les contrôles d'identité abusifs*, le Défenseur des droits s'est exprimé à plusieurs reprises cette année encore sur les relations entre la police et la population (Avis 16-12). Il a ainsi de nouveau saisi l'occasion

afin d'insister sur l'importance d'envisager un dispositif de traçabilité des contrôles d'identité en raison, d'une part, de la démultiplication des motifs de contrôle et, d'autre part, de l'extension du champ de l'habilitation à pouvoir procéder à des « contrôles d'identité », voire à des palpations de sécurité, aux agents de sécurité de la SNCF et de la RATP par la loi n° 2016-339 du 22 mars 2016.

Le projet de loi Égalité et citoyenneté a permis la consécration de cette recommandation. Une disposition a mis en place, à titre expérimental et pour une durée d'un an, une obligation pour les membres des forces de l'ordre équipés d'une caméra mobile individuelle de faire usage de cet équipement lors de la réalisation d'un contrôle d'identité en application de l'article 78-2 du Code de procédure pénale. Il apparaît toutefois au Défenseur des droits que les contrôles d'identité peuvent créer une situation discriminatoire, que le simple enregistrement des contrôles d'identité ne résoudra pas. Aussi réitère-t-il sa recommandation ayant pour objet la mise en place d'un dispositif de traçabilité des contrôles d'identité.*

Discriminations

Parmi les différentes avancées obtenues cette année, on notera tout d'abord la consécration par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle, de l'action de groupe en matière de discrimination, de l'extension de la liste des motifs de discrimination prohibés et de la protection contre les discriminations dans l'accès aux biens et aux services en matière civile à l'ensemble des critères conformément aux recommandations du Défenseur des droits (Avis n°15-23, 16-10, 16-15 et 16-19).

Un nouveau critère de discrimination est également ajouté à la liste des motifs de discrimination prohibés, sans que la mesure ait néanmoins été soutenue par le Défenseur des droits : celui de la « capacité à s'exprimer dans une langue autre que le français ». Le Défenseur des droits salue par ailleurs le remplacement, dont il est à l'origine, au premier alinéa de l'article 1er de la loi° 2008-496 du 27 mai 2008 ainsi qu'à l'article 225-1 du Code pénal et à l'article 132-77 du Code pénal, de l'expression « identité sexuelle » par l'expression « identité de genre », plus claire et plus inclusive, afin de protéger l'ensemble des personnes transgenres contre toute discrimination.

La loi a encore ajouté 3 autres critères à la liste des critères prohibés. La loi n° 2016-832 du 14 juin 2016 a adopté le nouveau critère de discrimination fondé sur la « particulière vulnérabilité résultant de sa situation économique, apparente ou connue de son auteur », se voulant une traduction législative d'une discrimination contre la précarité sociale. Par ailleurs, l'article 39 bis de la loi Égalité et citoyenneté a créé en son article le critère de « toute distinction opérée entre les personnes parce qu'elles ont subi ou refusé de subir des faits de bizutage ».

Par ailleurs, dans le cadre de sa compétence en matière de lutte contre les discriminations, le Défenseur des droits avait eu à se prononcer sur les difficultés rencontrées par les personnes transgenres pour obtenir le changement de la mention de leur sexe à l'état civil dans une décision 2016-164 du 24 juin 2016. La loi de modernisation de la justice du XXIe siècle a prévu une nouvelle procédure démédicalisée de changement de sexe à l'état civil, par laquelle toute personne majeure ou mineure émancipée qui démontre par une « réunion suffisante de faits » que la mention relative à son sexe à l'état civil ne correspond pas à celui « dans lequel elle se présente et dans lequel elle est connue » peut en obtenir la modification. Si le Défenseur des droits salue la démédicalisation de la procédure, il regrette toutefois que celle-ci demeure judiciarisée. Aussi recommande-t-il au gouvernement de mettre en place une procédure déclarative rapide et transparente auprès de l'officier d'état civil qui lui paraît comme étant la seule procédure totalement respectueuse des droits fondamentaux des personnes transgenres, tels que garantis notamment par l'article 8 de la CEDH.

** Voir l'enquête « Accès aux droits Vol.1 - Relation police / population : le cas des contrôles d'identité » publiée le vendredi 20 janvier 2017*

Le Défenseur des droits a également formulé diverses recommandations, portant sur la procédure d'attribution des logements sociaux. En matière de lutte contre les discriminations, il a recommandé la suppression des conditions de nationalité fixées pour l'accès aux trois fonctions publiques ainsi qu'aux emplois du secteur privé. Le législateur a suivi, en partie, cet avis dans la loi adoptée. Le Défenseur des droits avait aussi préconisé que le refus de procéder à des aménagements raisonnables en faveur des personnes handicapées soit expressément assimilé à une discrimination aux termes de la loi du 27 mai 2008 et de l'article 225-1 et 2 du Code pénal. Cette proposition n'a pas été retenue. Le Défenseur des droits avait également préconisé : la création d'indicateurs permettant de documenter la thématique « égalité de traitement » au sein du rapport extra-financier des grandes entreprises visé à l'article L. 225-102 du Code du commerce ; l'instauration d'une obligation d'audit portant sur la prévention des discriminations dans les grandes entreprises et administrations publiques dont la loi préciserait la périodicité ; la création d'un référent « égalité » dans les entreprises de 300 salariés et plus.

Dans le cadre du travail conduit par la mission d'information sur l'évaluation de la loi n°2012-954 du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel, le Défenseur des droits a notamment recommandé qu'un recours civil soit prévu pour les personnes victimes de harcèlement sexuel commis dans d'autres domaines que celui de l'emploi, afin qu'elles puissent bénéficier, comme d'autres victimes de discrimination, de l'aménagement de la preuve tel que prévu par la loi du 27 mai 2008. Il avait par ailleurs recommandé que les agissements sexistes soient interdits dans la fonction publique. La loi Égalité et citoyenneté a repris cet avis et introduit cette interdiction dans la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983.

Service public

Il est important de signaler par ailleurs que la loi de modernisation de la justice du XXIe siècle a prévu l'expérimentation, pour une période de 4 ans, d'une médiation préalable systématique avant l'introduction d'un recours contentieux devant les juridictions administratives, pour certains contentieux, et associe directement les délégués du Défenseur des droits à cette expérimentation.

Par ailleurs, indépendamment des avis rendus au Parlement, le Défenseur des droits a appelé l'attention des pouvoirs publics à plusieurs reprises cette année dans le champ des simplifications administratives, sur l'enjeu de l'extension à cinq ans de la durée d'attribution de l'allocation adulte handicapé (décret n° 2015 -1746 du 23 décembre 2015 relatif au certificat médical joint à la demande déposée en maison départementale des personnes handicapées) ou encore la fusion de la carte de stationnement et de la carte de priorité en un document unique dans la loi n°2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique créant la carte de mobilité inclusion.

Il a également appelé l'attention du ministre de l'Economie et des Finances sur la différence de traitement fiscal réservé aux dépenses engagées pour la prise en charge des personnes dépendantes, selon qu'elles soient hébergées dans un établissement de soins ou qu'elles reçoivent une aide à domicile. Cette différence créée en effet une situation injuste, vécue comme une double peine par les familles et notamment pour les conjoints qui n'ont souvent pas d'autre choix que le placement de la personne handicapée dans un établissement adapté. Toujours en matière fiscale, il a recommandé de ne pas faire entrer le montant du revenu différé dans le revenu fiscal de référence, afin de permettre aux personnes aux revenus déjà modestes de ne pas perdre le bénéfice d'éventuelles prestations sociales ou d'allègements fiscaux.

En matière de Sécurité sociale, le Défenseur des droits a été suivi s'agissant de sa demande de

mise en œuvre d'une procédure de rachat des cotisations pour certains artistes-auteurs dont les cotisations retraite n'ont pas été appelées en temps utile. Ce mécanisme a été mis en place à compter du 1er janvier 2017.

Cette année également, le Défenseur des droits est de nouveau intervenu dans le cadre de la procédure d'adoption du projet de loi de financement de la Sécurité sociale afin notamment de recommander la création des modalités de partage des prestations familiales en cas de résidence alternée, l'ouverture du droit à l'allocation de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (ACAATA) aux salariés employés en sous-traitance ou en intérim dans les établissements et des métiers susceptibles d'ouvrir droit à l'ACAATA, la prise en compte des kafala dans l'ouverture de droits aux prestations de Sécurité sociale, la suppression de la condition préalable de titre de séjour qui est opposée aux ressortissants étrangers hors UE afin de bénéficier du versement de l'ASPA, l'octroi des prestations familiales aux parents d'enfants étrangers (hors procédures de regroupement familial), l'attribution de l'allocation de rentrée scolaire aux enfants instruits à domicile ainsi que l'adoption de dispositions spécifiques applicables aux couples mariés de même sexe, afin qu'il soit tenu compte de leurs années de vie commune sous le régime du PACS en vue d'un accès non-discriminatoire à la pension de réversion au bénéfice des conjoints (mariés survivants d'un fonctionnaire décédé).

Défense des droits de l'enfant

Auditionné à plusieurs reprises dans le cadre du débat parlementaire relatif à la proposition de loi sur la protection de l'enfant, le Défenseur des droits a souligné l'importance de doter la politique de protection de l'enfance d'un véritable pilotage national, préoccupation également affirmée par le comité des droits de l'enfant de l'ONU en janvier 2016, et se félicite de la création dans la loi du 14 mars 2016 du Conseil national de la protection de l'enfance auprès du Premier ministre. L'inscription dans la loi de la nécessité d'une stabilité du parcours de l'enfant en protection de l'enfance, dont le projet pour l'enfant est l'un des outils centraux, l'accent mis sur la santé des enfants, avec notamment la nomination d'un médecin référent en protection de l'enfance, répondent aux recommandations du Défenseur des droits. En revanche, le Défenseur des droits regrette que, contrairement à son avis, l'usage des expertises d'âge osseux pour déterminer notamment l'âge des mineurs non accompagnés ait finalement été légalisé en dépit de l'absence de fiabilité de ces examens.

Confirmant l'analyse du Défenseur des droits, les parlementaires ont consacré, dans la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle, l'allongement du délai légal pour procéder à la déclaration de naissance d'un enfant auprès des services de l'état civil. Ce délai est désormais porté à 5 jours afin d'éviter de nombreux cas de procédures judiciaires, pouvant durer jusqu'à dix-huit mois, période pendant laquelle l'enfant n'a pas d'existence juridique.

Le Défenseur des droits s'est par ailleurs réjoui que la loi Égalité et citoyenneté ait consacré dans la loi le droit d'accès à la cantine pour tous les enfants dans les écoles primaires, conformément à une recommandation qu'il avait émise l'année dernière dans un avis.


ASSEMBLÉE NATIONALE


Défendre
et **promouvoir**
les droits des enfants
Promouvoir l'égalité
et **combattre**
les discriminations
Veiller au respect
des règles
de déontologie
Améliorer les relations
entre les usagers
et les services publics



Une mission, cinq domaines de compétence

1. Les droits et libertés des usagers des services publics

Les services publics jouent un rôle primordial pour la cohésion sociale. Leur action conforte le sentiment d'appartenance à une même République, sentiment qui semble de plus en plus fragile. Il passe avant tout par une bonne application des règles de droit par les organismes concernés et impose aussi leur adaptation souple aux évolutions de la société.

A. Protéger l'accès aux droits des usagers pour préserver la cohésion sociale

L'action des services publics, fondée notamment sur le principe d'égalité et de continuité, contribue à réduire l'ampleur des inégalités sociales en mettant un certain nombre de biens à la portée de tous, et en particulier des plus précaires.

Elle conditionne ainsi l'effectivité de droits fondamentaux. L'accès aux droits des usagers des services publics, y compris des étrangers, est un gage de cohésion sociale.

Accueil téléphonique et dématérialisation des services publics : enquête mystère INC/DDD[8]

L'accès aux droits pour les usagers s'est profondément renouvelé depuis une dizaine d'années en raison de la diffusion spectaculaire d'Internet. Le Défenseur des droits a lancé une enquête inédite sur l'accès aux services publics en partenariat avec l'Institut national de la consommation (INC) : « Accueil téléphonique et dématérialisation des services publics ». Dans le contexte du « tout numérique », quelles sont les réponses apportées par les plateformes téléphoniques des organismes aux publics confrontés à des difficultés d'accès et de maîtrise de l'outil Internet ?

L'enquête, qui a consisté à tester les informations données par trois grands services publics, CPAM, CNAF et Pôle emploi, auprès de différents profils, a notamment montré un renvoi très fréquent vers Internet, dont l'accès et la maîtrise semblent ainsi présupposés, alors même que nombre de personnes ne sont pas toujours équipées. Lorsque ces dernières se voient conseiller de se rendre dans un lieu d'accueil physique afin de pouvoir entamer des démarches, les plateformes téléphoniques ne précisent alors pas la localisation ou les horaires d'ouverture de l'agence locale...Ces informations étant disponibles sur Internet.

[8] *Publiée le 27 septembre 2016*

Opportunité et risques de la dématérialisation

Le développement de l'administration électronique est une étape majeure de la redéfinition du rôle des services publics et du sens donné à leurs relations avec les usagers. Son but premier est de réduire les coûts de fonctionnement des services publics. Elle permet également de simplifier l'accès aux informations pour une majorité d'usagers.

Elle ne doit pas cependant renforcer des facteurs d'inégalité déjà existants, sous peine d'institutionnaliser une forme d'exclusion liée à la situation de précarité sociale et/ou économique. Or, le Défenseur des droits constate que la dématérialisation des procédures par les services publics exclut nombre d'usagers qui se retrouvent dans l'incapacité de procéder aux démarches requises. Publiés le 27 septembre 2016, les résultats de l'enquête mystère réalisée par le Défenseur des droits et l'Institut national de la consommation (INC) auprès de trois grands organismes de service public (Caisse nationale des allocations familiales, Pôle emploi et Caisse nationale de l'assurance maladie) mettent en lumière le renvoi très fréquent des usagers vers Internet par les plateformes téléphoniques même s'ils ne disposent pas ou ne maîtrisent pas cet outil.

Le Défenseur des droits regrette qu'une partie des gains procurés par la dématérialisation des services publics ne soit pas redéployée vers le financement d'un accompagnement des usagers au numérique ou à un dispositif alternatif, comme il l'avait soutenu dans ses deux avis (n°16-01 du 6 janvier 2016 et n° 16-09 du 7 avril 2016) concernant le projet de loi n°3318 pour une République numérique. Il préconise également la consécration d'une clause de protection des usagers vulnérables pour toute procédure de dématérialisation d'un service public, en prévoyant l'obligation d'offrir une voie alternative au service numérique. Malgré l'existence de tarifs sociaux, un accès à Internet pour les personnes en situation de grande précarité représente un poste de dépense conséquent, que nombreux foyers ne peuvent se permettre. Plus largement, une concertation des pouvoirs publics doit être menée sur les enjeux de la dématérialisation.

Le Défenseur des droits relève toutefois certaines initiatives positives, l'administration fiscale accompagnant par exemple les personnes qui auront préalablement justifiées par écrit qu'elles ne disposent pas d'un accès à Internet, afin de réaliser leur déclaration de revenus en ligne.

Lever les entraves à l'accès à l'emploi

L'accès à l'emploi, qui est un facteur d'intégration sociale important, est parfois entravé par le fonctionnement des services publics. L'exercice de l'activité d'agent privé de sécurité, qui couvre de nombreuses professions, est soumis à l'obtention préalable d'une carte professionnelle dématérialisée délivrée par le Centre national des activités privées de sécurité (CNAPS) et valable 5 ans sur tout le territoire national. Des réclamations adressées au Défenseur des droits mettent en évidence, soit la lenteur de la procédure, soit l'existence de refus injustifiés, qui dans tous les cas bloquent l'accès à l'emploi. Ces dossiers font l'objet d'une procédure de règlement amiable efficace, issue d'une collaboration étroite avec l'organisme concerné.

Le Défenseur des droits a également été saisi du cas d'une personne placée dans l'impossibilité de se présenter au concours de gardien de la paix tant qu'il n'avait pas été procédé à l'effacement des mentions le concernant dans le fichier de traitement des antécédents judiciaires (TAJ). Ces mentions visaient une mise en cause, alors qu'il était âgé de 12 ans, ayant donné lieu à un rappel à la loi du médiateur pénal. Le Défenseur des droits a saisi le procureur de la République du tribunal de grande instance compétent qui lui a indiqué avoir ordonné au service gestionnaire du TAJ d'effacer la mention en cause (Règlement amiable 15-9281).

Dans un autre domaine, le Défenseur des droits a été saisi de l'absence de désactivation d'anciens numéros de Siret par l'Insee empêchant un gérant de sociétés de reprendre son activité. Sollicitée par le Défenseur des droits, l'organisme a, après vérification, procédé à la mise à jour de ses données, rendant ainsi effective la cessation d'activité de gérant de l'intéressé qui a pu entreprendre les démarches nécessaires au démarrage d'une nouvelle activité (Règlement amiable 15-13624).

Assurer le paiement de pensions de retraite malgré l'absence de compte bancaire

La Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse (CIPAV) a décidé de verser exclusivement par virement bancaire les prestations de retraite et de cesser les paiements par tout autre moyen. Cette décision a entrainé la suspension du versement de la pension de retraite d'un assuré qui ne disposait d'aucun compte bancaire et n'était donc pas en mesure de fournir le relevé d'identité bancaire (RIB) exigé.

Le Défenseur des droits a constaté que cette décision ne reposait sur aucun fondement légal ou règlementaire et relevait uniquement de considérations de gestion propres à l'organisme. Il a ainsi considéré que la suspension du paiement de la pension de retraite était constitutive d'une atteinte aux droits d'un usager d'un service public et recommandé de procéder au paiement des mensualités dues et des mensualités futures, par le moyen de son choix, à l'exclusion du virement bancaire tant que l'intéressé ne dispose pas de compte bancaire. Il a également recommandé à l'organisme d'appliquer la solution retenue à l'ensemble de ses adhérents susceptibles d'être affectés par cette mesure (Décision 2016-012).

Développer les maisons de services publics (MSaP)

Les maisons de services au public (MSaP) sont des espaces mutualisés de services publics et essentiels qui articulent présence humaine et outils numériques pour offrir une information de premier niveau et un accompagnement des usagers dans leurs démarches d'accès aux prestations sociales, à l'emploi, aux transports, à l'énergie, etc. Elles doivent répondre aux besoins des personnes habitant des territoires éloignés des services publics, notamment en zones rurales et périurbaines, à travers une offre élargie de services et un accompagnement de proximité. Il existe actuellement près de 500 MSaP labellisées, l'objectif est d'atteindre très prochainement les 1 000 MsaP grâce au partenariat avec La Poste. Le CGET qui pilote ce dispositif a confié à la Caisse des dépôts l'animation de ce réseau. Le maillage du territoire national s'accompagnera d'une mise en réseau des MSaP, dont l'objectif est de créer une culture commune d'accueil et de services aux publics.

L'égalité d'accès aux droits et aux services publics, qui constitue une priorité pour le Défenseur des droits, l'a conduit à redéployer cette année de nombreuses permanences de ses délégués locaux au sein des MSaP existantes. Ainsi, l'institution renforce sa présence et déploie ses modes d'intervention sur les territoires, qu'ils soient urbains, périurbains ou ruraux. Dans le cadre de son partenariat avec le CGET, le Défenseur des droits s'est associé au développement des actions conduites auprès des personnels des MSaP, notamment en matière de formation. Plus précisément,

au travers de trois sites expérimentaux, le Défenseur des droits souhaite notamment mieux identifier les besoins en matière d'outils de promotion des droits à destination des usagers et des professionnels des MSaP.

Le réseau des préfectures et sous-préfectures

Les préfectures et sous-préfectures déjà fortement impactées par la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE), l'ont été également par la loi relative à la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) et le redécoupage des régions métropolitaines. L'année 2016 a donc vu naître les contours du Plan préfectures nouvelle génération (PPNG) relatif à l'évolution des missions de l'administration préfectorale, complété par une directive nationale d'orientation qui fixe les priorités du réseau pour 2016-2019. Le principe conducteur consiste à abandonner les opérations de guichet du réseau préfectoral, grâce à la dématérialisation des procédures (sauf quelques cas complexes comme l'accueil des étrangers), au profit de 4 missions régaliennes prioritaires.

La dématérialisation de la délivrance des titres sera totale. Les demandes de permis de conduire et de cartes grises se feront désormais en ligne ou par le biais de bornes interactives ou de tiers (auto écoles, concessionnaires...). Les usagers ne se déplaceront plus en préfecture ou sous-préfecture. L'instruction des titres sera confiée à des plateformes spécialisées. La mise en place de 47 centres d'expertise et de ressources des titres (CERT) est annoncée (21 pour les CNI et passeports, 20 pour les permis de conduire, 5 pour les cartes grises et 1 pour les permis étrangers) avec une installation dans les locaux de préfectures ou sous-préfectures.

Cette importante mutation des services permettra de redéployer des personnels sur d'autres missions et limitera les déplacements.

Toutefois, le Défenseur des droits appelle à la vigilance sur plusieurs points.

Au moment où l'on cherche des points de repères et de vigie, il faut appréhender ce que peut représenter symboliquement la fin de la réception du public en préfecture ou sous-préfecture et ce, même si des points d'accueil numérique dans les préfectures, maisons de l'État ou maisons de services au public sont annoncés. Cette perception est amplifiée par un mouvement identique dans plusieurs services publics (finances publiques, organismes de sécurité sociale, La Poste...) et donne l'impression d'un mouvement non-maîtrisé et non-coordonné vers la disparition de la présence territoriale des services publics.

Par ailleurs, et plusieurs parlementaires s'en sont fait l'écho, les délais allongés de traitement de certaines plateformes d'instruction des passeports, récemment mises en place, ne sont pas « encourageants ». À ces délais d'instruction, se rajoute à d'autres endroits du territoire un allongement significatif des délais pour les prises de rendez-vous.

Mais surtout il s'agit d'accompagner, avec des personnels formés à cet effet (on évoque des volontaires du service civique pour nombre de préfectures et sous-préfectures), les publics en difficulté (personnes handicapées, personnes âgées, public en situation d'illettrisme...) ou/et non-dotés d'équipements informatiques (pas seulement une boîte mail mais aussi un scanner pour joindre les pièces utiles).

Le Défenseur des droits renouvelle sa demande « que chaque gain de personnel réalisé par une entité publique grâce à la dématérialisation fasse l'objet d'une quote-part obligatoirement affectée à l'accompagnement des publics en difficulté ».

Enfin, l'ensemble de ce nouveau dispositif pose deux questions rarement évoquées.

D'une part, la difficulté de réception du courrier rencontrée dans des zones urbaines sensibles où les vols ou dégradations de courriers sont multiples.

D'autre part, la longueur des déplacements « imposés » dorénavant pour les nécessaires prises d'empreinte ou remise des documents. On citera ainsi une commune bretonne où le point d'accueil pour la carte nationale d'identité va disparaître. Le point d'accès le plus proche est situé à 20 kilomètres soit 40 minutes de trajet au premier déplacement et 40 au second.

B. De l'application rigoureuse du droit à sa nécessaire adaptation aux évolutions sociales

L'opacité de la loi et des dispositifs applicables peut faire obstacle à l'accès aux droits des usagers peu rompus aux arcanes du droit.

Cette année, le Défenseur des droits a également été amené à constater que des services publics tendent, d'une part, à interpréter les règles de droit à leur avantage au mépris des termes même des textes ou de la jurisprudence, et d'autre part à se réfugier derrière la rigueur de textes pour refuser certains droits alors que les situations, qui reflètent des évolutions sociales, appellent une interprétation souple.

Mieux indiquer les voies et délais de recours dans la notification des décisions

À l'occasion de l'instruction de réclamations, le Défenseur des droits a constaté que des notifications de décisions émises par différentes caisses d'allocations familiales ne répondaient pas à l'obligation d'indication des voies et délais de recours. Dans certains documents, la mention se résumait à l'insertion en bas de page du paragraphe suivant : « *En cas de désaccord, vous disposez de deux mois pour contester cette décision. Pour plus d'informations sur les voies de recours : consultez caf.fr, espace / mon compte /* ».

Le Défenseur des droits a souligné auprès de la caisse nationale que ce paragraphe, qui se borne à inviter l'allocataire à rechercher lui-même l'information sur le site Internet de la CAF, ne saurait être considéré comme suffisant pour le renseigner sur les voies de recours. En outre, les personnes ne disposant pas d'un accès à une connexion à Internet se retrouvent privées de toute information utile sur les voies de recours. Se trouvent ainsi exclue la catégorie d'assurés, principalement constituée de personnes en situation de précarité, la plus tributaire des prestations versées par les CAF. En réponse, le directeur général de l'organisme s'est engagé à améliorer la qualité des courriers adressés aux assurés et à revoir l'ensemble des notifications. Le Défenseur des droits, qui a pris acte de ces engagements, suivra avec vigilance leur mise en œuvre.



Bernard Dreyfus,
délégué général
à la médiation avec
les services publics

Remédier à l'invocation abusive par les services publics des règles de prescription des créances

En 2010, à la suite d'un revirement de jurisprudence, le Conseil d'État a considéré que la prescription quinquennale des créances prévue à l'ancien article 2277 du Code civil s'appliquait à toutes les actions relatives aux rémunérations des agents publics « sans qu'il y ait lieu de distinguer selon qu'il s'agit d'une action en paiement ou en restitution de ce paiement » (CE, 12 mars 2010, n°309118). Jusqu'à l'adoption de l'article 94-I de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011, toutes les créances relatives aux rémunérations indues des agents publics, qui n'avaient pas encore fait l'objet d'une décision définitive, étaient donc prescrites à l'expiration d'un délai de cinq ans à compter de leur versement.

En dépit de cette jurisprudence, un rectorat a réclamé en 2012 à un agent public une somme de plus de 11 000 € pour des rémunérations indûment versées pendant un congé de maternité entre 1996 et 1997. Après une instruction contradictoire du dossier, le Défenseur des droits a fait valoir devant la juridiction saisie par la réclamante que la créance était à la fois inexistante et prescrite (Décision 2016-10). Par jugement du 10 mai 2016, le tribunal administratif d'Orléans a considéré que l'État a procédé au recouvrement forcé d'une créance inexistante malgré les recours de la requérante et l'a condamné à rembourser la somme litigieuse augmentée de 2 000 € au titre de son préjudice moral et de 1 500 € pour frais d'avocat. La faute était également caractérisée par le fait que l'administration avait persisté dans ses erreurs sans répondre aux nombreuses demandes formulées par l'intéressée.

De manière analogue, la mère d'un élève handicapé, qui n'a été informée que trois ans après de la possibilité d'une prise en charge par le Conseil départemental, a demandé le remboursement des frais kilométriques

occasionnés par le transport de son fils à l'école, qu'elle effectuait avec son propre véhicule. La demande ayant été rejetée par la collectivité, l'intéressée a saisi le tribunal administratif ainsi que le Défenseur des droits. Celui-ci a sollicité le réexamen de la situation au regard du droit applicable et du défaut d'information de la réclamante, qui ne lui a pas permis de solliciter à temps la prise en charge des frais. À la veille de l'audience devant la juridiction, le Conseil départemental a accédé à la demande (Règlement amiable 16-007075).

Familles recomposées et accès aux droits : contribuer à adapter les dispositifs aux évolutions sociales

La structure de la famille a considérablement évolué, faisant apparaître de nouvelles formes d'unité familiale. Si le droit a été amené à s'adapter à certaines de ces évolutions induites par le développement des divorces, il arrive que les organismes se réfugient derrière une application stricte des règles de droit pour refuser leur application à des situations complexes.

Les difficultés concernent notamment la question déjà évoquée du rattachement des enfants majeurs à un nouveau foyer fiscal lorsque celui est « recomposé » à la suite d'un remariage.

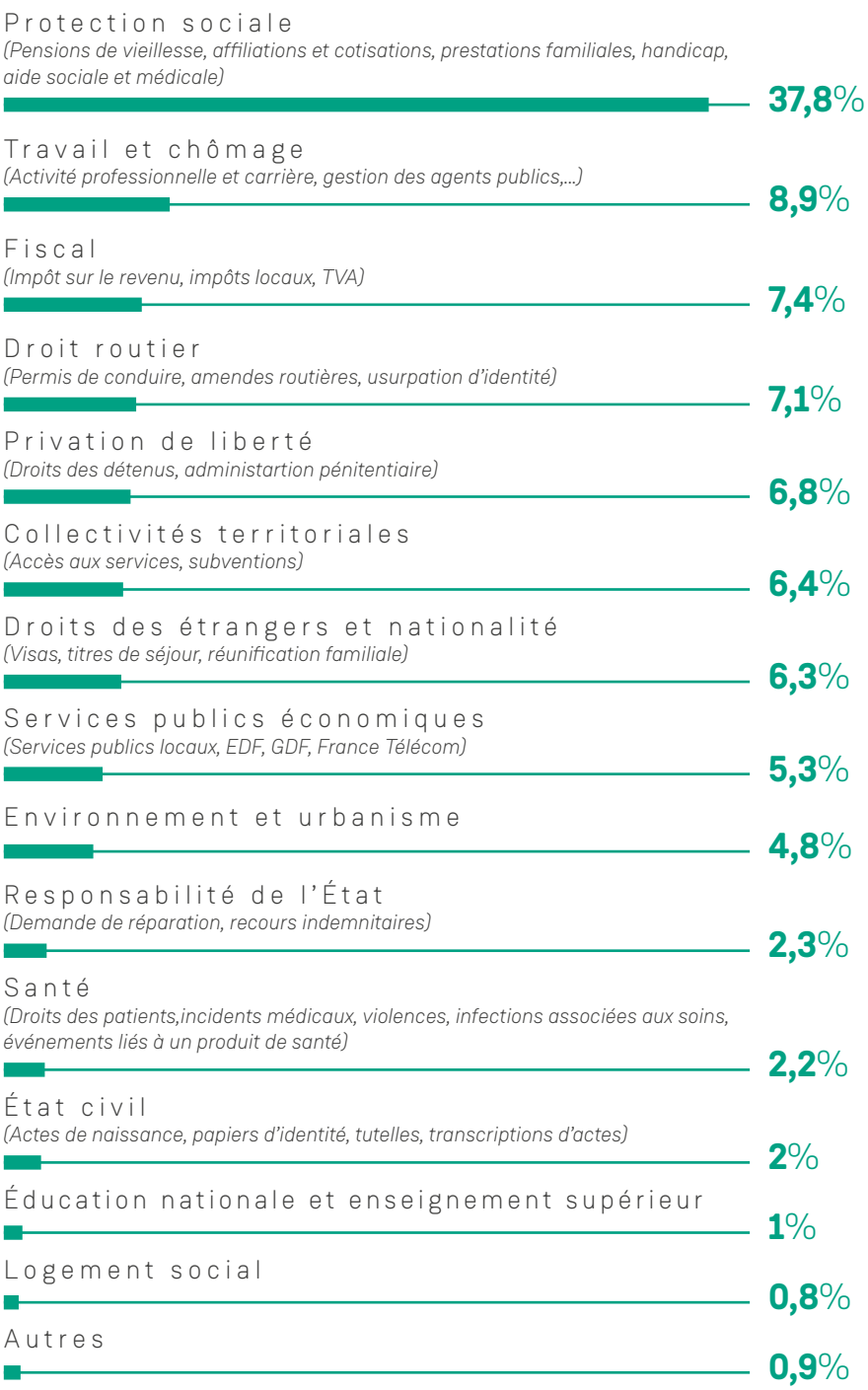
S'agissant des gardes alternées, il est important de souligner qu'en 2016, la SNCF a apporté une réponse positive à la recommandation du Défenseur des droits visant à ouvrir le bénéfice de la carte « Familles Nombreuses » aux parents dans cette situation (Règlement amiable 12-004625).

Ces familles doivent souvent affronter des difficultés concrètes quotidiennes liées au fait que cette situation n'est pas prise en compte, par exemple, par le portail « Familles » en ligne utilisé par une ville pour la gestion des prestations périscolaires. Sollicitée par le Défenseur des droits, la collectivité s'est engagée à développer l'expérimentation en cours du module de gestion « Garde alternée » du logiciel et à apporter les évolutions nécessaires (Règlement amiable 15-15795).

REPÈRES LÉGISLATIFS

- Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle
  - médiation administrative
  - recours collectif devant les juridictions administratives
- Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté
  - dématérialisation des procédures d'acquisition de la nationalité française
- Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique

LES PRINCIPAUX MOTIFS DE RÉCLAMATIONS ADRESSÉES À L'INSTITUTION DANS LE DOMAINE DES SERVICES PUBLICS



2. La défense des droits de l'enfant

Le début de l'année 2016 a été marqué par l'audition de la France par le Comité des droits de l'enfant de l'ONU, qui est venue ponctuer la fin du processus d'examen périodique auquel le Défenseur des droits, mécanisme indépendant de suivi de la Convention internationale des droits de l'enfant, a activement participé : en adressant son rapport d'appréciation et ses observations complémentaires au Comité ; en assurant la coordination des institutions et représentants de la société civile également présents ; enfin, en développant une collaboration inédite avec le Président et les deux rapporteurs pour la France au sein du Comité. Les observations finales du Comité, rendues publiques le 4 février 2016, rejoignent en de nombreux endroits le bilan très contrasté dressé en 2015 par le Défenseur des droits, quant à l'effectivité dans notre pays des droits fondamentaux des enfants, en particulier pour les plus vulnérables.

Le Comité s'est notamment dit fortement préoccupé par la situation précaire des enfants et des familles étrangers et réfugiés qui vivent dans des campements, par les atteintes au droit à l'éducation ou à la santé, par la prise en charge des enfants handicapés, ou encore par la situation des départements d'Outre-mer : autant de préoccupations partagées par le Défenseur des droits qui ont donné lieu à de multiples interventions encore cette année.

A. Une forte mobilisation en faveur des mineurs non accompagnés

L'année 2016 a été fortement marquée par la mobilisation du Défenseur des droits et de la Défenseure des enfants, très préoccupés par la situation des enfants migrants présents dans la lande de Calais. À la suite de plusieurs déplacements sur le site, et de nombreuses rencontres avec les pouvoirs publics et les associations, le Défenseur des droits a été conduit à adopter des recommandations générales le 20 avril 2016[9].

Il a demandé la mise à l'abri immédiate et inconditionnelle des mineurs sur le site de Calais, afin de favoriser le repérage, le suivi et l'évaluation individualisée de la situation de chacun d'entre eux, grâce à un travail de mise en confiance et d'information. Malgré les engagements de l'État et du département, le projet envisagé n'a jamais vu le jour et le démantèlement du campement est intervenu le 24 octobre sans protection préalable des mineurs.

L'absence d'anticipation et le manque de coordination des pouvoirs publics ont eu des conséquences très négatives pour les 1786 mineurs non accompagnés de Calais : orientés de manière précipitée dans des centres d'accueil pour mineurs (CAOMI), dispositifs entièrement gérés par l'État et dérogatoires au droit commun de la protection de l'enfance, en attendant que les autorités britanniques se prononcent sur leur droit à rejoindre le Royaume-Uni. Il en est résulté un état de tension extrême renforcé par l'absence d'information précise sur leur devenir en cas de refus britannique. Le Défenseur des droits, présent tout au long du démantèlement, a diligenté en urgence des vérifications dans

[9] *Décision 2016-113 du 20 avril 2016*

plusieurs CAOMI, donnant lieu à un rapport consacré également à l'évacuation du camp de Stalingrad à Paris.

Au-delà, la situation plus globale des mineurs non accompagnés a continué à mobiliser le Défenseur des droits, dans un contexte où les départements évoquent leurs contraintes budgétaires et la saturation de leurs dispositifs de protection de l'enfance pour justifier de leurs décisions défavorables. Le Défenseur des droits a ainsi été amené à plusieurs reprises à intervenir auprès de Conseils départementaux pour que des décisions judiciaires exécutoires de placement soient effectivement mises en œuvre.

Sur l'accès aux droits et à la justice des mineurs non accompagnés, le Défenseur des droits a adopté la décision cadre 2016-52 du 26 février 2016 dans laquelle il rappelle un certain nombre de principes et de garanties s'appliquant à tout justiciable quelle que soit sa situation au regard du droit au séjour et quel que soit l'âge retenu *in fine* par les juridictions saisies. Il reprend régulièrement cette décision dans le cadre des observations qu'il présente devant les juges des enfants en application de l'article 33 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011.

De même, le Défenseur des droits a présenté des observations en justice devant tous les niveaux de juridiction jusque devant la Cour de cassation, pour rappeler la force probante attachée aux documents d'état civil et l'absence de fiabilité des tests d'âge osseux auxquels il ne doit être fait recours qu'en dernier lieu.

Il a par ailleurs assuré le suivi pendant plus de deux ans de sa décision 2014-127 du 29 août 2014 relative à la prise en charge des mineurs non accompagnés à Paris par une nouvelle décision 2016-183 du 21 juillet 2016. Le Défenseur des droits a ainsi pu constater un certain nombre de progrès, réalisés en écho à ses premières recommandations. Il a souligné l'importance de l'implication, à tous les niveaux, de l'ensemble des acteurs concernés (département, justice, éducation nationale, associations) et de leur bonne coordination pour garantir la protection des mineurs non accompagnés. Il a toutefois tenu à rappeler les principes relatifs à l'accueil et à la prise en charge des mineurs non accompagnés et préconisé à nouveau des voies d'amélioration du dispositif. Enfin, le Défenseur des droits, saisi depuis un an de la situation de jeunes exilés présents dans le parc des Olieux à Lille, a présenté ses observations devant le juge des référés du tribunal administratif de Lille dans le cadre d'une procédure d'expulsion menée à leur encontre. Le tribunal a suivi ses observations présentées en août et en octobre. Un plan de mise à l'abri, élaboré par le préfet, le département et la commune a été présenté aux associations, puis mis en œuvre en novembre. Le Défenseur des droits reste là encore vigilant sur le respect des droits des mineurs.

B. Le droit fondamental à l'éducation : une école pour tous, un droit pour chacun

L'année 2016 a également été celle de travaux de grande ampleur en faveur du droit à l'éducation de tous les enfants.

Le droit à la scolarisation de tous les enfants, est un droit universellement reconnu. Refuser à un enfant le droit à l'éducation en raison de son origine, de son lieu de résidence, de sa religion, son sexe, son handicap ou de sa particulière vulnérabilité résultant de sa situation économique, est susceptible de constituer le délit de refus discriminatoire du bénéfice d'un droit au sens des articles 225-1 et 432-7 du Code pénal. Par ailleurs, lui refuser l'exercice de ce droit est également susceptible de constituer une rupture d'égalité dans l'accès à un service public.

Les saisines du Défenseur des droits concernant la mise en œuvre effective du droit à l'éducation



ont sensiblement augmenté en 2016. Tout comme en 2015, ces saisines illustrent particulièrement les difficultés rencontrées par des enfants vivant dans des bidonvilles ou hébergés en hôtel social, des mineurs non accompagnés pris en charge par l'aide sociale à l'enfance ainsi que pour des enfants se trouvant en situation de handicap et qui ne peuvent bénéficier des aménagements prévus pour leur scolarité.

Le Défenseur des droits et la Défenseure des enfants ont ainsi été conduits à questionner l'effectivité du droit à l'éducation, en France, pour tous les enfants, dans leur rapport dédié aux droits de l'enfant, publié le 20 novembre 2016 : « Droit fondamental à l'éducation : une école pour tous, un droit pour chacun ». Ils y relèvent que l'accès à l'école n'est pas un droit effectif en France pour tous, en particulier pour les enfants les plus vulnérables, que l'école peine à garantir le respect de la singularité et de l'individualité de ces enfants et que l'effet des inégalités sociales et territoriales et des discriminations perdure, voire s'accroît. Il formule des recommandations à destination du gouvernement, des ministères de l'Education nationale et de la Justice, ainsi que des collectivités territoriales.

En complément de ce rapport, le Défenseur des droits a pris la décision 2016-297 pour insister sur les responsabilités des maires, préfets et services académiques de l'Education nationale, afin qu'ils œuvrent tous à leur niveau en faveur de l'intérêt supérieur des enfants.

Au cours de l'année 2016, le Défenseur des droits a également fait état de manquements graves quant à l'effectivité de ce droit au travers d'une décision individuelle[10]. Le maire de la commune de résidence des enfants refusait de les scolariser parce que la famille était installée illégalement sur son territoire. Le Défenseur des droits a conclu à une atteinte au droit à l'éducation de ces enfants ainsi qu'à une discrimination prohibée par la loi. Il a rappelé au maire son obligation de scolariser tous les enfants présents sur le territoire de sa commune, quels que soient leur nationalité, leur origine et leur mode de vie. Les autorités locales ne peuvent utiliser les différends administratifs qui les opposent aux familles pour freiner, voire interdire, l'accès des enfants à l'école. Par ailleurs il rappelait qu'en application de différentes jurisprudences et circulaires, la résidence doit s'entendre de manière large comme étant le lieu où l'on peut se dire chez soi, la preuve de cette résidence pouvant s'effectuer par tout moyen. Le Défenseur des droits a transmis ses conclusions au procureur de la République territorialement compétent, afin qu'il apprécie les suites à donner.

[10] *Décision 2016-220 du 13 décembre 2016*

C. Un engagement constant en faveur des enfants en situation de handicap

Si le Défenseur des droits a consacré, en 2015, son rapport dédié aux droits de l'enfant aux enfants en situation de handicap pris en charge dans le cadre de la protection de l'enfance, la promotion et le suivi du rapport ont été développés en 2016. Ainsi, aux Assises nationales de la protection de l'enfance qui se sont tenues à Metz en juin 2016 un atelier a été consacré à ce sujet. En outre, le rapport a fait l'objet, notamment de la part de la Défenseure des enfants, de plus d'une quinzaine de présentations à Paris et en province, auprès des institutions, des professionnels des départements et des associations sociales et médico-sociales. Certaines préconisations ont déjà été suivies d'effet, notamment par une récente délibération de la CNIL, par la modification des questionnaires de la DREES ou encore par les dispositions de la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant et ses décrets d'application qui font expressément mention des situations de handicap.

Par ailleurs, préoccupé par les difficultés rencontrées par les enfants handicapés sur les temps périscolaires, le Défenseur des droits a constitué en 2015 un observatoire réunissant les acteurs du périscolaire susceptibles d'apporter, à partir des bonnes pratiques repérées, des réponses concrètes aux problèmes rencontrés par les familles. Dans ce cadre, un groupe de travail a été mis en place début 2016 en partenariat entre le ministère de l'Éducation nationale et le Défenseur des droits afin d'élaborer une fiche pratique à destination des collectivités territoriales destinée à améliorer l'accueil d'un enfant en situation de handicap durant les temps d'activités périscolaires dans le cadre d'un projet éducatif territorial.

Enfin, saisi d'une réclamation relative au refus d'inscription à un stage d'initiation à la natation opposé à un enfant autiste, le Défenseur des droits a pris une décision relative à la discrimination dont ce dernier avait fait l'objet et pris acte de la proposition du directeur de la piscine municipale d'expérimenter un accueil de l'enfant, accompagné de sa tierce personne, lors du prochain stage de natation estival (Décision 2016-124). Cette décision a été l'occasion de rappeler le cadre légal dans lequel les enfants handicapés peuvent être accueillis et les qualifications nécessaires à cet accueil.

D. La protection de l'enfance et les droits fondamentaux des enfants

Après avoir publié ses recommandations générales en faveur du projet pour l'enfant (PPE) en avril 2015, le Défenseur des droits a continué à promouvoir ses propositions. Il souligne l'intérêt pour les enfants concernés à bénéficier d'un continuum de parcours, et à être consultés sur les décisions qui les concernent. À la fois au travers du traitement des réclamations individuelles qui lui sont adressées et des avis qu'il a émis tant sur la proposition de loi relative à la protection de l'enfant que de ses décrets d'application, il a entendu rappeler l'enjeu que représente la mise en place effective dans tous les départements de cet outil dynamique et pratique, encore trop peu mis en œuvre. Il continuera en 2017 à suivre

[11] *Décisions 2016-161, 162, 165, 199, 201, 202, 203, 204 et 206*

le déploiement des PPE, à encourager autant que possible l'appropriation de cet outil par les équipes de professionnels et à recommander la simplification des obligations légales et réglementaires en ce domaine.

Citons, pour n'en retenir qu'un, l'apport essentiel du PPE en termes de droit à la santé des enfants. Sur ce point, le Défenseur des droits a financé une étude en partenariat avec le Fonds de financement de la CMU (Fonds CMU) intitulée « *l'accès à la santé des enfants pris en charge au titre de la protection de l'enfance (ASE/PJJ) : accès aux soins et sens du soin* » [11]. Cette étude, qui donnera lieu à une décision du Défenseur des droits, identifie notamment l'absence de coordination globale autour de la santé dans l'accompagnement éducatif, un constat qui rejoint celui du rapport annuel 2015 qui dénonçait les multiples ruptures du parcours de soins des enfants handicapés relevant de la protection de l'enfance. Un séminaire organisé en novembre conjointement avec l'Observatoire national de la protection de l'enfance NPE et le Fonds CMU a permis de présenter les travaux et d'échanger sur les pratiques professionnelles destinées à améliorer la prise en compte et le suivi de la santé de ces enfants.

Plus globalement, le Défenseur des droits a collaboré depuis deux ans avec l'association SOS Villages d'enfants et la CNAPE, en soutien de leur participation à un projet européen visant à renforcer les compétences des professionnels de l'enfance pour développer une approche par les droits de l'enfant : en favorisant leur participation, en enrichissant les pratiques professionnelles et en contribuant à améliorer la qualité de l'accompagnement proposé. Pour ce faire, des outils et des formations ont été élaborés et un colloque international a été organisé le 8 novembre 2016 à Paris. La valorisation de ces travaux et leur promotion seront poursuivies en 2017.

Enfin, la Défenseure des enfants a été auditionnée dans le cadre de la démarche de consensus sur les besoins fondamentaux des enfants confiés à la protection de l'enfance et a pu rappeler les liens entre l'ampleur des besoins et l'effectivité des droits.

La protection de l'enfant reste en 2016 le premier motif des saisines du Défenseur des droits en matière de défense des droits de l'enfant

Les réclamations reçues cette année illustrent, de manière extrêmement préoccupante, l'insuffisance des moyens dédiés à la protection de l'enfance depuis la prévention jusqu'à la prise en charge des jeunes majeurs. Réduction drastique des moyens alloués par les départements à la prévention spécialisée, non-exécution des décisions judiciaires de placement faute de place, défaillances dans la prise en charge des mineurs non accompagnés, manque de solutions de soins, psychiatriques et médico-psychologiques, pour les enfants et adolescents, notamment confiés à l'aide sociale à l'enfance, engorgement des lieux de rencontre enfants-parents, limitation des contrats jeunes majeurs : les illustrations sont nombreuses et se multiplient. Il constate l'engorgement des lieux offrant des dépistages, prises en charge et accompagnements à la parentalité, tels que les centres d'action médico-sociale précoce ou les centres médico-psycho-pédagogiques où les listes d'attente s'allongent. À cela s'ajoute les insuffisances de la médecine scolaire qui concourent de manière

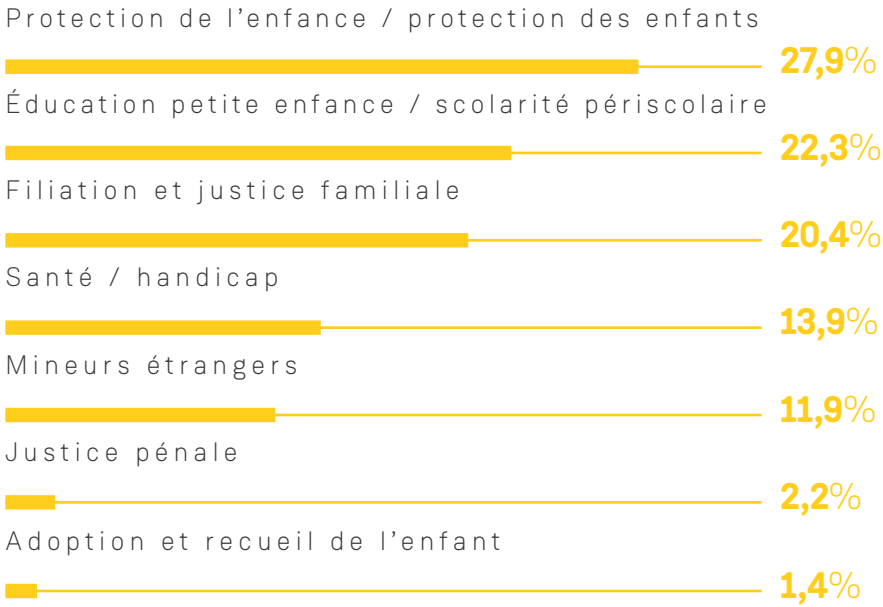
évidente à augmenter les difficultés des enfants et des familles.

La protection de l'enfance doit être l'affaire de l'ensemble des pouvoirs publics : État, départements, secteur sanitaire, municipalités. Le Défenseur des droits reste mobilisé pour rendre visible ces difficultés et les conséquences qu'elles ont sur chacun des enfants concernés et met en œuvre l'ensemble de ses pouvoirs pour intervenir dans les situations individuelles et sur les problématiques générales.

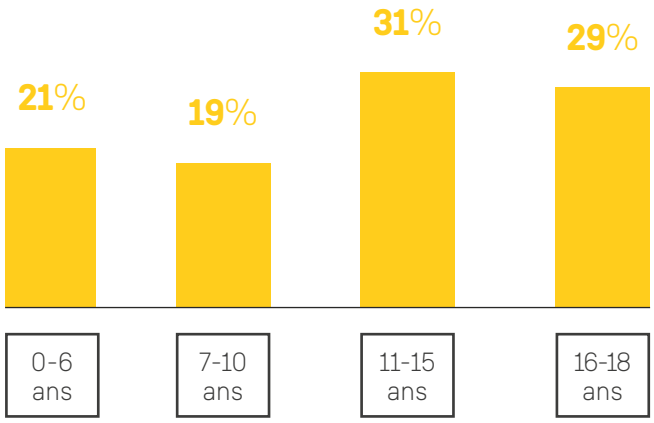
REPÈRES LÉGISLATIFS

- Loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant
- Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle
  - allongement du délai pour les déclarations de naissances ;
  - suppression des tribunaux correctionnels pour mineurs ;
- Loi n° 2016-1771 du 20 décembre 2016 relative à la suppression de la publicité commerciale dans les programmes jeunesse de la télévision publique
- Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté
  - droit d'accès à la cantine dans les écoles primaires (Loi égalité et citoyenneté)

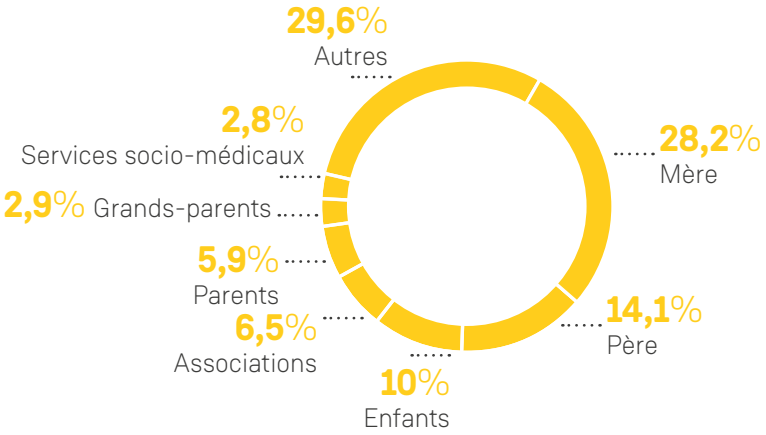
LES PRINCIPAUX MOTIFS DE RÉCLAMATIONS ADRESSÉES À L'INSTITUTION DANS LE DOMAINE DE LA DÉFENSE DES ENFANTS



RÉPARTITION SUIVANT L'ÂGE DES ENFANTS



RÉPARTITION PAR AUTEURS DES RÉCLAMATIONS



3. La lutte contre les discriminations

Malgré le dispositif juridique mis en place au cours des quinze dernières années et en dépit des actions de la Halde puis du Défenseur des droits, la lutte contre les discriminations en France n'apporte toujours pas les résultats escomptés.

Si l'action du Défenseur des droits, notamment à travers l'exercice de son pouvoir d'intervention devant les juridictions, a permis de faire évoluer la jurisprudence, force est de constater que la discrimination à l'embauche, phénomène de grande ampleur, ne trouve toujours pas de réelle traduction judiciaire et que l'action pénale reste plus que marginale

Ce constat s'appuie également sur l'évolution du nombre de saisines de l'institution (3 132 saisines en 2012 et 5 203 saisines en 2016) au regard de la perception, par la population, des discriminations décrites, notamment, dans les études financées par le Défenseur des droits et la Mission de recherche Droit et justice remises en septembre 2016. Ces études ont contribué à identifier les différents obstacles (institutionnels, culturels, juridiques, juridictionnels, etc.) à la mise en œuvre de la lutte contre les discriminations.

Le renforcement du cadre juridique en 2016 devait permettre de répondre au défi qui découle de ce constat. Il reste cependant à craindre que l'action de groupe en matière de discrimination, mise en place par la loi du 18 novembre 2016 de *modernisation de la justice du XXIe siècle*, ne résolve pas les difficultés.

Le Défenseur des droits entend donner toute sa portée aux dispositions de ce texte modifiant la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 et étendant la liste des motifs de discrimination visés par le recours civil en matière d'accès aux biens et services. Comme ce fut le cas dans le domaine de l'emploi au début des années 2000, et afin de contribuer au développement d'une réponse juridictionnelle plus efficace, il souhaite promouvoir le recours à la voie civile et administrative pour permettre aux victimes de profiter de l'aménagement de la charge de la preuve. Sous réserve de son adoption définitive, il pourrait également s'appuyer sur certaines dispositions du projet de loi Égalité et citoyenneté, telle que celle établissant la recevabilité du test de situation en matière civile. Il entend également poursuivre l'action de règlement amiable des litiges qu'il a développée dans le domaine de la discrimination.

La course aux critères

L'Union européenne n'a retenu que 8 critères de discrimination interdits, mûrement élaborés et réfléchis : le sexe, la « race », l'origine ethnique, le handicap, les convictions, la religion, l'orientation sexuelle et l'âge. Le droit international des droits de l'homme en prévoit une dizaine…Leur reconnaissance traduit toujours des valeurs fondamentales et des principes universels.

En 2004, lors de la création de la Halde, la législation avait d'ores et déjà fixé 18 critères de discriminations. En 2011, le Défenseur des droits prenant son relais est confronté à l'existence de 19 critères. Entre 2012 et 2017, le législateur en a étendu la liste en créant en moyenne un critère par an pour répondre dans l'instant à diverses attentes,

avec l'adoption des critères de l'identité sexuelle (2012), du lieu de résidence (2014), de la perte d'autonomie (en 2015).

2016 aura été l'année de création de 5 nouveaux critères de discriminations prohibés par la loi. La précarité sociale est devenue la complexe « particulière vulnérabilité résultant de sa situation économique, apparente ou connue de son auteur », dont la mise en œuvre concrète interroge. Par ailleurs, la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle a encore introduit, à juste titre, le critère de « l'identité de genre » - qui se substitue à celui de l'identité sexuelle - et celui, insolite, de la « capacité à s'exprimer dans une langue autre que le français », un succédané de l'échec de la ratification de la Charte européenne des langues régionales et minoritaires.

La loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté a quant à elle introduit dans le seul code pénal un critère très ciblé, lié au « fait de subir ou de refuser de subir un bizutage », et proclamé dans le code de l'éducation un principe général de non-discrimination dans l'accès à la cantine scolaire (que recommandait le Défenseur des droits), tandis que le projet de loi sur l'Égalité réelle Outre-mer prévoit l'instauration d'un critère fondé sur l'adresse de la domiciliation bancaire.

En 2017, on frisera la trentaine de critères...Cette profusion fait basculer le concept de critère prohibé de discrimination, fondé sur une caractéristique fondamentale de la personne protégée par l'État de droit, vers un inventaire de situations particulières.

A. Lutter contre les discriminations dans l'emploi : renforcer l'effectivité des dispositifs juridiques

Avoir un emploi permet de bénéficier de revenus d'activité et facilite également l'accès à de nombreux biens et services, tels que le logement... Bien qu'il soit indubitablement un gage d'insertion et de cohésion sociale, l'accès à l'emploi est pourtant fortement marqué par les discriminations, phénomène que le contexte de crise économique n'a pas manqué d'accentuer.

L'accès à l'emploi

Le Défenseur des droits a lancé au printemps 2016 un appel à témoignage pour mieux connaître les expériences de discriminations à l'embauche vécues par les personnes d'origine étrangère (plus de 20 % des réclamations relatives à l'emploi privé et premier motif de saisine). Près de 800 personnes (dont 80% sont de nationalité française) ont spontanément répondu, certaines décrivant dans le détail leurs expériences et les conséquences des discriminations sur leur vie professionnelle et personnelle. Les résultats de l'étude, publiés en septembre 2016, montrent que loin d'être un phénomène isolé, les discriminations liées à l'origine lors de recherches de stage ou d'emploi se produisent « souvent » ou « très souvent ». Un tiers des répondants considère ainsi avoir eux-mêmes été discriminés en raison d'au moins trois motifs liés à leur origine, soit l'apparence physique, leur religion et leur patronyme. Face à ces discriminations, les voies de recours au droit peinent encore à être mobilisées. Moins

d'un répondant sur dix a initié une démarche à la suite des faits décrits et seule une fraction d'entre eux a engagé une action en vue de faire reconnaître la discrimination. L'ampleur du phénomène appelle une forte mobilisation des pouvoirs publics.

Le 9e Baromètre du Défenseur des droits et de l'Organisation internationale du travail (OIT) relatif à la « Perception des discriminations dans l'emploi » visait quant à lui à mieux connaître ce que recouvrent les discriminations liées à l'apparence physique et telles que perçues par les chômeurs, tant dans leurs représentations que dans leurs expériences de discrimination à l'embauche.

À partir d'une enquête menée fin 2014 auprès de 1 000 demandeurs d'emploi, les résultats mettent en évidence la place importante qu'occupe, dans les recrutements, la conformité des candidats aux normes socialement admises, tant pour les codes vestimentaires, plus facilement modifiables, que pour les caractéristiques physiques, pourtant inaltérables. Avoir un style ou une corpulence « hors normes » constitue ainsi des inconvénients majeurs pour être embauché et peut inciter les employeurs à questionner les candidats sur leur apparence lors des entretiens d'embauche.

Au-delà des opinions exprimées par les chômeurs, les expériences de discrimination rapportées corroborent cette perception et permettent de mieux caractériser les populations les plus exposées à ces inégalités de traitement. La discrimination à l'embauche liée à l'apparence physique est ainsi plus fréquemment rapportée par les personnes obèses ou celles ayant un style vestimentaire atypique, surtout quand elles sont des femmes.

Quinze ans après son introduction dans la loi et alors que la jurisprudence est encore rare, le critère de l'apparence physique apparaît bien comme un critère qui a pleinement sa place parmi les motifs de discrimination juridiquement prohibés.

Le rapport intitulé *L'emploi des femmes en situation de handicap – Analyse exploratoire sur les discriminations* multiples, publié par le Défenseur des droits en novembre 2016, a permis de souligner que si les personnes en situation de handicap étaient davantage touchées par le chômage que la population générale, les femmes en situation de handicap l'étaient plus particulièrement. Cette situation de discrimination multiple est encore aggravée par l'âge, lequel constitue également un obstacle important à l'accès à l'emploi.

S'agissant des conditions d'âge propres à la fonction publique, le Défenseur des droits a recommandé l'an dernier la suppression de la limite fixée à 50 ans pour l'accès au concours de praticien hospitalier en Polynésie française (Décision 2015-36). Le 8 juillet 2016, une loi du pays est venue supprimer la condition d'âge pour l'accès à tous les concours de la fonction publique de la Polynésie française.

Le Défenseur des droits a également été saisi de la pratique mise en œuvre par plusieurs centres de gestion de la fonction publique territoriale consistant à publier sur Internet la liste nominative des candidats admissibles et admis aux concours avec la mention de leur date de naissance. Si les renseignements liés à cette date – qui fait partie de l'état civil du candidat – sont nécessairement recueillis pour des raisons de gestion administrative, leur publication comme leur mention dans les dossiers de candidature remis aux jurys de sélection peut conduire à des comportements discriminatoires. Au regard de cette argumentation, les directeurs des centres concernés ont supprimé toute mention relative à l'âge, ce dont le Défenseur des droits a pris acte (Décision 2016-253).

Dans le domaine de l'emploi privé, des dispositifs visant à favoriser l'insertion dans le marché de l'emploi de certaines catégories de personnes conduisent parfois à des discriminations fondées sur l'âge. Le Défenseur des droits a ainsi été saisi d'offres d'emploi publiées par une société souhaitant recruter des personnes âgées de 18 à 26 ans sous contrat de professionnalisation. Or, le contrat de professionnalisation a pour but de favoriser autant l'insertion que la réinsertion professionnelle et est ouvert, à ce titre, non seulement aux personnes âgées de 16 à 26 ans,

mais aussi aux demandeurs d'emploi âgés de plus de 26 ans et aux bénéficiaires de revenus sociaux spécifiques. Les employeurs ne sont donc pas autorisés à subordonner le bénéfice d'un contrat de professionnalisation à la seule condition d'avoir moins de 26 ans. Le Défenseur des droits a, notamment, recommandé à la société notamment de modifier le libellé des offres d'emploi litigieuses (Décision 2016-065), ce qui a été fait.

Le déroulement de carrière

Les discriminations commises au cours de la carrière affectent en premier les femmes. Cette année encore, les réclamations traitées par le Défenseur des droits l'amènent à dénoncer les difficultés que les femmes doivent affronter à l'occasion de leur grossesse. Le cas le plus répandu consiste à ne pas reprendre sur un poste équivalent à celui qu'elle occupait auparavant une femme qui a bénéficié d'un congé de maternité ou d'un congé parental et sur laquelle pèse désormais une charge de famille. Le Défenseur des droits se félicite des sanctions juridictionnelles, à la fois plus nombreuses et plus lourdes, auxquels il a pu contribuer en présentant des observations devant les juridictions. Ainsi, par un jugement du 9 novembre 2016, un Conseil de prud'hommes a estimé, en suivant les observations du Défenseur des droits (Décision 2012-53), que le refus de renouvellement d'un contrat à durée déterminée était effectivement fondé sur le critère de l'état de grossesse.

Le Défenseur des droits a déjà constaté les discriminations subies par les femmes dans le cadre d'un contrat de collaboration libérale à l'occasion de l'annonce de la grossesse ou lors du retour de congé maternité, en particulier pour les avocates. Cette année, il a été saisi par deux d'entre-elles qui ont vu leurs conditions de travail se dégrader à l'annonce de leur grossesse. Leur contrat de collaboration a finalement été rompu peu de temps après leur retour de congé maternité. Au terme de l'enquête, qui a montré que les motifs de la décision n'étaient pas fondés, le Défenseur des droits a considéré que la rupture du contrat constituait une discrimination en raison de son état de grossesse et de son sexe. Par deux décisions (2015-264 et 2016-080), il a recommandé d'indemniser le préjudice subi par les deux avocates, transmis ses observations au bâtonnier et saisi, en application de l'article 29 de la loi organique, l'Ordre des avocats estimant que les faits portés à sa connaissance lui paraissent de nature à justifier une sanction. Depuis, les deux réclamantes ont signé une transaction et le bâtonnier a indiqué au Défenseur des droits que des poursuites disciplinaires seraient engagées à l'encontre de l'associé du cabinet d'avocats concerné.

L'absence d'aménagement du poste d'un travailleur handicapé, qui s'applique également au handicap psychique (Décision 2015-203), constitue une discrimination qui affecte la carrière de nombreux salariés ou agents publics. Elle est parfois accompagnée de faits de harcèlement moral. Une préconisation du médecin du travail en faveur d'un télétravail à raison de quelques heures par semaine, sans contrainte de temps ni de productivité n'a pas été suivie par un employeur, faute d'avoir fourni à une assistante un ordinateur lui permettant de se connecter à distance au réseau intranet. Le Défenseur des droits a souligné l'existence d'une discrimination fondée sur le handicap en raison de l'absence de toute diligence de l'employeur pour aménager le poste et que ce refus répété de se conformer aux recommandations du médecin du travail caractérisait un harcèlement discriminatoire (Décision 2015-044). Par un arrêt du 29 janvier 2016, la cour d'appel de Douai a jugé que la discrimination fondée sur le handicap était caractérisée par l'absence d'aménagement raisonnable du poste de travail et par le caractère vexatoire, humiliant, dégradant et offensant de cette carence.

Des discriminations similaires affectent aussi l'emploi public. Le Défenseur des droits a recommandé à un Conseil régional de procéder au reclassement d'une réclamante atteinte d'un handicap ainsi qu'à la réparation des préjudices ayant résulté des faits de discrimination et de harcèlement moral discriminatoire dont elle a été l'objet (Décision 2014-094). En l'absence de



réaction de ce Conseil régional, la réclamante a décidé de saisir le tribunal administratif d'un recours de plein contentieux et le Défenseur des droits a présenté ses observations dans ce cadre (Décision 2016-089). Par jugement en date du 8 juillet 2016, le tribunal administratif de Paris a considéré que la collectivité n'a pas mis en œuvre les mesures appropriées pour permettre à la réclamante d'exercer son emploi sur un poste adapté. Fait significatif, la juridiction s'est appuyée sur les conclusions du procès-verbal établi par le Défenseur des droits à la suite de sa visite sur place et considérant que les recommandations médicales n'avaient pas été suivies par l'employeur.

Afin de prévenir de telles discriminations, le Défenseur des droits, dans le cadre de la convention passée avec l'École supérieure de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (ESENESR), a contribué à des sessions de formation et de sensibilisation des personnels de direction, des médecins de l'Éducation nationale et des personnels en charge du handicap aux questions d'accessibilité et à la notion d' « aménagement raisonnable » des postes de travail des agents publics établie par la loi du 11 février 2005 relative au handicap.

De l'identité sexuelle à l'identité de genre

Constatant que le choix rédactionnel du législateur de créer un critère interdit de l'identité sexuelle, accolé à celui de l'orientation sexuelle tendait à favoriser les amalgames, alors qu'ils renvoient l'un et l'autre à deux réalités distinctes, le Défenseur des droits a recommandé que le critère de l' « identité sexuelle » soit remplacé par celui de « l'identité de genre ».

Cette modification est intervenue avec l'adoption de la loi de modernisation de la justice du XXIe siècle. Cette nouvelle expression, plus claire et plus inclusive, permet de

mieux protéger l'ensemble des personnes transgenres contre toute forme de discrimination.

Dans le domaine de l'emploi privé, cette discrimination prend bien souvent la forme d'un harcèlement moral ou d'un refus d'embauche à l'égard du salarié lors de l'affirmation de son changement d'état civil.

En matière de biens et services, le Défenseur des droits s'est prononcé contre un opérateur de téléphonie mobile qui refusait de procéder à l'ouverture d'une ligne téléphonique au motif que les mentions d'état civil ne correspondaient pas à l'apparence et aux déclarations de la réclamante alors que celle-ci produisait le jugement prononçant la modification de son prénom (Décision 2016-247).

Enfin, le Défenseur des droits s'est prononcé en faveur d'une réforme de la procédure de changement d'état civil des personnes transgenres, pour une procédure de simple modification par déclaration à l'officier d'état civil (Décision 2016-164). Si le législateur a opéré une avancée en mettant fin à l'exigence de preuve de l'irréversibilité de l'apparence et donc de la stérilité, le Défenseur des droits regrette que la procédure reste encore médicalisée et soumise à la décision aléatoire du juge

B. Garantir l'accès de tous aux biens et services

L'effet néfaste des discriminations dans l'emploi, à la fois sur la vie personnelle et sur la cohésion sociale, est souvent redoublé et aggravé par les discriminations dans l'accès aux biens et services auxquelles se heurtent les mêmes personnes.

Secteurs d'activité

Ainsi dans le domaine des assurances, le Défenseur des droits a été saisi d'une annonce mise en ligne par un courtier en assurance automobile précisant que l'assuré ne pouvait être âgé de moins de 25 ans ou de plus de 75 ans, devait être titulaire d'un permis de conduire valable en France et obtenu depuis plus de trois ans dans un pays de l'Espace économique européen et être exempt de maladie grave ou d'infirmité légalement incompatible avec le maintien ou la délivrance du permis de conduire. Le Défenseur des droits a recommandé de supprimer les limites d'âge et de modifier les exigences touchant au permis ainsi qu'à l'état de santé et au handicap, suggérant sur ce point de le remplacer par « l'affection médicale incompatible avec l'obtention ou le maintien du permis de conduire conformément au cadre légal prévu par l'arrêté du 18 décembre 2015 modifiant l'arrêté du 21 décembre 2005 » (Décision 2016-245).

L'accès aux prêts bancaires soulève des difficultés comparables, notamment pour les personnes âgées. Saisi d'un refus de prêt opposé par un conseiller financier à un emprunteur en raison de l'âge, il est ressorti de l'instruction que l'établissement de crédit avait mis en place, pour les personnes âgées de plus de 75 ans, une procédure d'octroi dérogatoire traitée par un service spécifique et qu'une limite d'âge avait été fixée à 80 ans. Si le fait de prévoir une procédure dérogatoire ne relève pas d'un comportement discriminatoire, le Défenseur des droits a rappelé à l'établissement de crédit que la fixation de limites d'âge relevait de l'infraction prévue à l'article 225-2 4° du Code pénal. Prenant acte des mesures prises par l'établissement à la suite de ses recommandations, le Défenseur des droits l'a également invité à réparer le préjudice moral subi par le réclamant (Décision 2016-236).
Une transaction civile dont les termes ont été soumis au Défenseur des droits a été rédigée et signée par le réclamant après qu'un accord ait été trouvé sur le montant de l'indemnisation.

Louer sans discriminer

Dans la continuité du guide « Louer sans discriminer », destiné aux propriétaires, et du dépliant visant à informer les personnes victimes de discrimination dans le cadre d'une recherche de logement sur leurs droits et les recours possibles pour les faire respecter, un guide destiné aux professionnels de l'immobilier « Louer sans discriminer, Un manuel pour professionnaliser ses pratiques » vient d'être publié. Fruit d'une concertation avec les acteurs du logement privé en 2016, il complète la campagne « Louer sans discriminer » de 2015.
Il entend accompagner les professionnels de l'immobilier, répondre aux questions auxquelles ils sont régulièrement confrontés dans le cadre de l'exercice de leurs activités de mise en location, et devenir l'outil de référence leur permettant de s'assurer que leurs pratiques sont respectueuses de la non-discrimination et des droits fondamentaux.

Critères

Il est à noter que 21 % des saisines relatives à l'accès aux biens et services concernent les discriminations fondées sur l'origine. Elles ont notamment visé la politique commerciale d'un assureur ou d'organismes de crédit refusant la prise en charge de soins hospitaliers et de frais d'évacuation en raison du lieu de résidence de l'assuré en Outre-mer (Décision 2016-003) ou des refus d'accès en discothèque ayant donné lieu à des condamnations pénales (Décisions 2016-019 et 2016-252). Le Défenseur des droits a également été saisi de réclamations relatives à plusieurs refus opposés par des cabinets dentaires en raison du patronyme ou de l'origine maghrébine des réclamants. Dans un de ces dossiers, instruit par une enquête fondée notamment sur un test de situation, le Défenseur des droits a porté les faits constatés à la connaissance du procureur de la République et saisi le Conseil national de l'Ordre des chirurgiens dentistes en application de l'article 29 de la loi organique (Décision 2016-006).

Le critère de la perte d'autonomie[12]

Ce critère assoit la compétence du Défenseur des droits lorsqu'il intervient pour protéger les droits des personnes qui sont hospitalisées ou qui résident dans des établissements spécialisés (personnes âgées, personnes handicapées).
En effet, l'institution peut s'appuyer sur sa compétence en matière de protection des droits des usagers des services publics lorsque sont mis en cause des structures assurant une mission de service public (60% des dossiers). Le critère légal de discrimination attaché à la perte d'autonomie permet au Défenseur des droits d'exercer pareillement et en toute sécurité juridique sa mission au sein des structures privées (40% des dossiers).

Concrètement, tous secteurs confondus, ce type de réclamation aura représenté environ 220 dossiers au cours de l'année.

[12] *Introduit par l'article 23 de la loi n° 2015-1776 portant adaptation de la société au vieillissement de la population*

Ces réclamations révèlent différentes formes de maltraitance, principalement :

- *des violences par excès ou négligence dans 70% des cas*

  Défaut de prise en charge de la douleur, absence d'aide à l'alimentation, à l'hydratation, surmédication (sédation), infantilisation des personnes âgées (par ex. : obligation de porter des couches), défaut majeur de douches, toilettes, soins de bouche et d'hygiène, absence de communication (soins effectués avec casque pour écouter de la musique), demande de mesure de protection juridique non justifiée, rupture abusive du contrat de séjour, *etc.*

- *des violences matérielles (15%)*

  Vols, pertes (récurrentes) d'appareils dentaires et auditifs, locaux ou matériels inadaptés, demande d'arrêt de prise en charge par la Sécurité sociale l'état du patient ne justifiant plus d'être maintenu en service de médecine (ex : dette très importante due au centre hospitalier par une patiente âgée et très dépendante : 150 000 euros)

- *des violences morales (10%)*

  Insultes, moqueries, menaces, prises de photos dénudées, indifférence, limitation ou interdiction de visite pour les proches, non-respect du choix du domicile

- *des violences physiques (5%)*

  Coups, attouchements sexuels, mauvaises manipulations (blessures, luxations…), toilettes imposées.

Les discriminations fondées sur le lieu de résidence peuvent venir renforcer le sentiment d'exclusion. C'est ainsi que le client d'une importante société s'est vu refuser la livraison du matériel électroménager et sa mise en service en raison de l'adresse de livraison. Au cours de l'enquête, l'entreprise mise en cause a confirmé qu'elle ne livrait pas dans certaines zones urbaines afin de ne pas exposer ses salariés aux risques de violences, d'agressions ou de vols. Le Défenseur des droits a relevé que les circonstances de l'espèce ne pouvaient pas être considérées comme bénéficiant de l'exception posée par l'article 225-3-6 du Code pénal, qui autorise les refus de service fondés sur le lieu de résidence « lorsque la personne chargée de la fourniture d'un bien ou service se trouve en situation de danger manifeste ». Il a donc recommandé à l'entreprise mise en cause de réparer le préjudice financier, matériel et moral du réclamant et de modifier ses pratiques en assurant une livraison effective et gratuite ainsi qu'une mise en service des produits électroménagers dans toutes les zones urbaines sans discrimination à raison du lieu de résidence (Décision 2016-246).

Les réclamations reçues par le Défenseur des droits montrent cette année encore que les discriminations fondées sur l'expression religieuse et une application erronée du principe de laïcité entravent l'accès aux biens et services. Au-delà de sujets récurrents depuis plusieurs années, tels que les repas de substitution à la cantine ou dans les crèches, l'exclusion de la formation professionnelle (Décision 2016-23) et de sessions d'évaluation (Décision 2016-112), ou encore les mesures d'exclusion de mères voilées accompagnant leurs enfants à l'occasion de sorties scolaires, le Défenseur des droits a également été saisi d'une demande de retrait du voile sur une photographie de carte de transport. Il est intervenu auprès du délégataire pour rappeler qu'eu égard au droit en vigueur, l'exigence d'une photo d'identité « tête nue » ne concernait que les titres d'identité et la carte Vitale. Cette condition a été supprimée du règlement et un rappel général fait à tous les agents a été effectué afin qu'une telle situation ne se reproduise pas (Règlement amiable 15-016754).

Le Défenseur des droits a également estimé que l'obligation de découvrir les oreilles pendant toute la durée des épreuves d'un examen organisé au sein d'une université, obligation visant à prévenir la fraude et à laquelle n'ont été soumises que les seules étudiantes portant



un voile, était constitutive d'une discrimination fondée sur les convictions religieuses. À la suite de cette intervention, la Charte des examens et des modalités de contrôle des connaissances de l'université a été modifiée, avec la suppression de toute référence à l'obligation pour les usagers de composer visage et oreilles découverts (Décision 2016-299).

Si les personnes de nationalité étrangère – y compris les ressortissants des États membres de l'UE, voir encadré *infra* – font l'objet de discriminations dans l'accès aux services privés, à l'instar du refus de souscription à un abonnement de téléphonie mobile opposé à une personne en raison de sa nationalité roumaine (Décision 2016-222), force est de constater que ces discriminations entravent aussi l'accès aux services publics. À cet égard, le Défenseur des droits demeure très mobilisé sur l'accès aux prestations sociales et aux prestations familiales des enfants entrés sur le territoire en dehors de la procédure de regroupement familial, le droit applicable, variable en fonction des conventions bilatérales signées par la France avec les pays d'origine, étant souvent méconnu par les organismes. Le Défenseur des droits a également présenté des observations devant la commission d'indemnisation des victimes d'infractions, le Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI) ayant refusé l'indemnisation d'une personne au motif qu'elle ne se trouvait pas en situation régulière sur le territoire français au moment des faits. La commission a accueilli favorablement les observations du Défenseur et a invité le FGTI à formuler une proposition d'indemnisation (Décision 2016-147). S'agissant des réclamations relatives au refus d'inscription à l'école ou à la cantine d'enfants roms, il a présenté des observations devant le Comité européen des droits sociaux concernant le respect par la France de ses obligations résultant de la Charte sociale européenne à l'égard des enfants appartenant à cette communauté (Décision 2016-184).

Aujourd'hui soumis à des règles de déontologie qui interdisent expressément la discrimination et à une obligation de formation en la matière,

les professionnels de l'immobilier pourront ainsi y trouver divers éléments qui leur permettront de répondre à ces nouvelles exigences : le cadre juridique de la non-discrimination dans l'accès au logement, des exemples concrets de discriminations dans l'accès au logement privé à partir de situations traitées par le Défenseur des droits, une cartographie des multiples pressions auxquelles les professionnels ont à faire face, ainsi que des outils pratiques à intégrer à leur pratique quotidienne pour prévenir les discriminations tels qu'une grille d'argumentaires face à une demande discriminatoire ou encore un modèle de clause de non-discrimination à insérer dans le mandat.

Une nouvelle mission européenne

Par courrier du 8 juillet 2016, le Secrétaire général des affaires européennes a informé le Défenseur des droits qu'il avait été désigné auprès des autorités européennes comme organisme compétent au titre de la mise en œuvre de la directive européenne 2014/54/UE d'avril 2014 relative à des mesures facilitant l'exercice des droits octroyés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs.

Est ainsi conférée la responsabilité au Défenseur des droits de promouvoir, d'analyser, de contrôler et de soutenir l'égalité de traitement des travailleurs de l'Union et des membres de leur famille sans discrimination fondée sur la nationalité, restriction ou obstacle injustifiés à l'exercice de leur droit à la libre circulation. Il devient l'interlocuteur des travailleurs (y compris les saisonniers) en charge de fournir ou de veiller à ce que leur soit fournie une assistance juridique et/ou autre, dans tous les domaines de la vie quotidienne (emploi, éducation, logement…).

En 2016, un peu moins de 200 dossiers relevaient potentiellement de ce nouveau domaine de compétence de l'institution. Illustration :

Les retraités résidant en Espagne

Un exemple typique de problème structurel qui crée des atteintes graves aux droits des personnes, concerne les retraités agricoles résidant en Espagne.

Depuis mai 2015, le Défenseur des droits a reçu plus de 150 dossiers relatifs à cette situation qui affecte en réalité plusieurs milliers de personnes modestes résidant à l'étranger qui ont peu de moyens de contestation. Le nombre de retraités de nationalité espagnole et résidant en Espagne restent, dans l'attente depuis plusieurs années du versement de leur pension de retraite agricole ou de l'attribution du minimum contributif suite à leur activité en France. Face à l'ampleur des réclamations reçues et à la gravité des conséquences qui en découlent, le Défenseur des droits a attiré l'attention de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), en novembre 2015 et en juillet 2016, sur le nécessaire déploiement de moyens pour faire face au flux de demandes des ressortissants espagnols, sous peine de constituer une atteinte à un droit des usagers du service public et une discrimination. Or, le Défenseur des droits constate qu'en dépit du traitement ponctuel des dossiers transmis par ses services, le nombre toujours croissant des réclamations reçues par l'institution confirme la persistance des défaillances structurelles déjà signalées.

Dans ce contexte, le Défenseur des droits a adopté une recommandation générale qu'il a adressée à la Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (CCMSA) (Décision 2016-329). Celle-ci rappelle que l'absence de moyens

pour garantir la liquidation des pensions de retraite des assurés espagnols dans des délais raisonnables constitue une atteinte au droit des usagers du service public, qu'elle représente une gestion différenciée des demandes de pension selon la nationalité et la résidence des assurés, susceptible de caractériser des orientations discriminatoires à l'égard des retraités étrangers, et enfin, elle recommande au directeur de la CCMSA de prendre, dans les meilleurs délais, toutes les dispositions nécessaires afin de résorber les stocks actuels et d'assurer une gestion fluide des demandes à venir.

REPÈRES LÉGISLATIFS

- Loi n° 2016-832 du 24 juin 2016 visant à lutter contre la discrimination à raison de la précarité sociale.
- Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.
  - extension de la période légale d'interdiction de rupture du contrat de travail à l'issue du congé maternité.
- Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle.
  - recours collectifs.
  - modification de la loi de mai 2008 pour élargir le recours civil en matière de biens et services à l'ensemble des critères.
  - inclusion de l'interdiction du sexisme dans la FP (modification de la loi de 1983).
- Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.
  - nouveaux critères de discrimination : identité de genre, capacité à s'exprimer dans une langue autre que le français.
  - suppression de la condition de nationalité pour certains emplois / Rapport du Gouvernement sur l'opportunité de supprimer la clause de nationalité pour l'accès au cadre permanent de la SNCF.
  - inclusion des licenciements discriminatoires dans la liste des cas où un employeur ayant procédé à un licenciement abusif doit rembourser à Pôle emploi les indemnités chômage versées.
  - fixation d'un seuil minimal des indemnités de licenciements intervenus en méconnaissance des dispositions relatives à la protection de la salariée en état de grossesse, à la discrimination et au harcèlement sexuel.
  - aménagement de la charge de la preuve entre harcèlement et discrimination .
  - ajout des agissements sexistes dans les obligations de mention dans le règlement intérieur et au sein de l'obligation de sécurité de l'employeur.
  - obligation de formation des recruteurs et de ceux qui font du recrutement dans les entreprises de plus de 300 salariés à la lutte contre les discriminations une fois tous les 5 ans.
  - recevabilité du test de situation en matière civile.

LES PRINCIPAUX MOTIFS DE RÉCLAMATIONS ADRESSÉES À L'INSTITUTION DANS LE DOMAINE DE LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS

Synthèse des principaux motifs de discrimination (Siège et Délégués)

Critères Domaines	Emploi	Service public	Biens et services	Éducation Formation	Logement	Total général
Origine / Race / Éthnie	9,1%	5,7%	2,9%	1,5%	2,1%	**21,3%**
Handicap	8,2%	3,0%	2,5%	3,7%	1,6%	**19,0%**
État de santé	8,7%	0,8%	1,2%	0,5%	0,4%	**11,6%**
Nationalité	0,9%	4,4%	0,7%	0,4%	0,2%	**6,6%**
Âge	4,1%	0,5%	0,7%	0,2%	0,2%	**5,7%**
Activités syndicales	5,4%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	**5,5%**
Perte d'autonomie	0,0%	2,8%	1,8%	0,0%	0,0%	**4,6%**
Situation de famille	1,8%	1,0%	0,5%	0,3%	0,8%	**4,4%**
Grossesse	3,8%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	**4,0%**
Convictions religieuses	1,4%	1,0%	0,6%	0,6%	0,1%	**3,7%**
Sexe	2,5%	0,2%	0,4%	0,1%	0,0%	**3,2%**
Apparence physique	1,4%	0,2%	0,5%	0,3%	0,1%	**2,5%**
Lieu de résidence	0,6%	0,4%	0,6%	0,1%	0,3%	**2,0%**
Orientation sexuelle	0,9%	0,3%	0,3%	0,1%	0,2%	**1,8%**
Opinion politique	0,9%	0,4%	0,2%	0,0%	0,1%	**1,6%**
Autres	1,1%	0,6%	0,5%	0,0%	0,3%	**2,5%**
Total général	**50,8%**	**21,5%**	**13,4%**	**7,9%**	**6,4%**	**100%**

4. La déontologie des forces de sécurité

L'année 2016 a été marquée par un contexte sécuritaire lié à la menace terroriste et à la mise en œuvre de l'état d'urgence, auquel est venu s'ajouter la crise migratoire (la situation à Calais notamment) et un mouvement de protestation d'ampleur contre la loi « travail ».

Compte tenu de ces circonstances, les forces de l'ordre ont été particulièrement sollicitées et mobilisées. Dans le même temps, les demandes portées devant le Défenseur des droits visant à critiquer leurs modalités d'intervention ont également augmenté. C'est ainsi que le nombre de saisines du Défenseur des droits est passé de 910 en 2015, à 1 225 en 2016, soit une augmentation de 34,6%. Il convient de préciser d'emblée que le taux de constats de manquements, lui, n'a pas augmenté et reste stable depuis 2011. Il s'élève à 9,3% des dossiers instruits.

L'augmentation du nombre de saisines témoigne notamment de relations tendues entre une partie de la population et des forces de l'ordre. Aussi, l'action du Défenseur des droits a été déployée sur deux axes : le traitement des réclamations en vue de protéger les droits et libertés des citoyens et de rétablir les réclamants comme les mis en cause dans leurs droits, et d'autre part, la recherche de nouvelles modalités d'intervention afin d'apaiser et améliorer les relations entre forces de l'ordre et population, en travaillant plus en amont avec l'ensemble des acteurs, par le recours aux règlements amiables réalisés par les délégués territoriaux du Défenseur des droits, mais également par la formation et la multiplication des échanges avec les acteurs de la sécurité, mais aussi en aval, en faisant des propositions sur les modalités générales d'intervention des forces de sécurité (présence de l'autorité civile, organisation en maintien de l'ordre…).

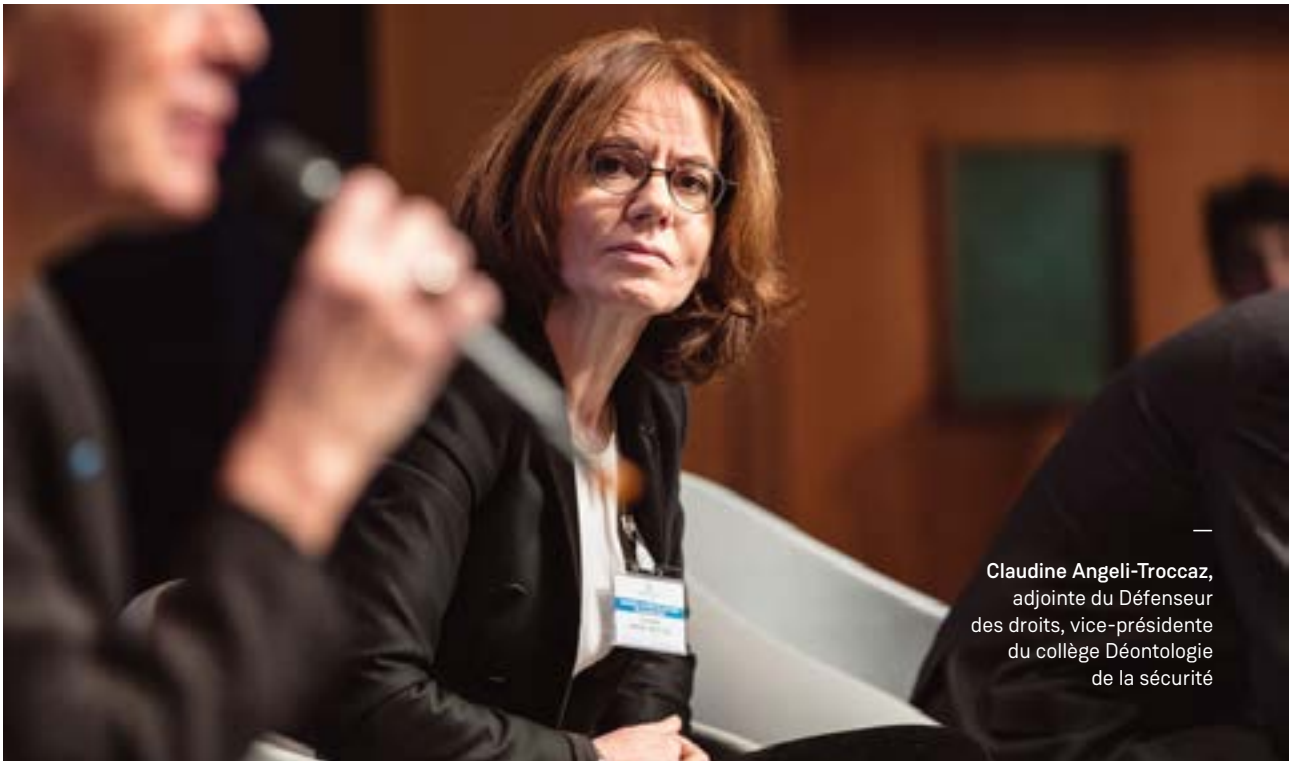
A. 2016 : une année de mobilisation sans précédent pour les acteurs de la sécurité

Le Défenseur des droits a reçu plusieurs réclamations concernant la mise en œuvre de mesures de police prises dans le cadre de l'état d'urgence en vigueur depuis le 13 novembre 2015. Il a également été saisi d'incidents survenus à Calais ainsi que de la question du maintien de l'ordre pendant les manifestations.

Réclamations en lien avec l'état d'urgence

Plus du tiers des saisines du Défenseur des droits en lien avec l'état d'urgence, concernent la déontologie de la sécurité et, notamment, le déroulement des perquisitions administratives.

Dans ce cadre, le Défenseur des droits a surtout été saisi de perquisitions réalisées entre novembre 2015 et février 2016 : ces mesures n'ayant pas été reprises par la loi de prorogation



Claudine Angeli-Troccaz, adjointe du Défenseur des droits, vice-présidente du collège Déontologie de la sécurité

de l'état d'urgence du 20 mai avant d'être rétablies en juillet 2016.

La majorité des réclamants a allégué une procédure de nuit, impressionnante par la présence d'effectifs nombreux, munis d'armes de poing et/ou cagoulés et a souligné l'absence d'explication. Une partie d'entre eux a fait ensuite état de violences physiques, de violences psychologiques, notamment à l'égard des enfants présents, et, parfois, de propos déplacés et discriminatoires en raison de leur pratique religieuse musulmane.

Après une première analyse des réclamations, le Défenseur des droits a attiré l'attention du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Justice sur la bonne application des mesures de perquisition administrative prévues par les circulaires du ministère de l'Intérieur, mais aussi sur leur caractère parfois incomplet et sur les modalités de leur réalisation (présence d'enfants, modalités de notification de la perquisition et d'indemnisation du préjudice)[13]. Ces différentes recommandations ont été suivies. Comme évoqué dans la partie précédente, le Garde des sceaux et le Préfet de police de Paris ont signalé avoir attiré l'attention des services concernés sur les précautions à prendre au cours de perquisitions effectuées en présence d'enfants. La loi du 21 juillet 2016 prorogeant l'état d'urgence, quant à elle, a imposé la remise de la copie de l'ordre de perquisition aux intéressés. Entre temps, le 6 juillet 2016, le Conseil d'État a rendu un avis[14] venant préciser le régime juridique des perquisitions effectuées sur le fondement de l'état d'urgence, allant dans le sens des recommandations du Défenseur des droits, tant en ce qui concerne la formalisation de la motivation de l'ordre de perquisition, que les conditions matérielles d'exécution des perquisitions et le soin particulier à apporter aux enfants. Le Conseil d'État se rapproche des recommandations du Défenseur quant à l'accès à l'indemnisation.

[13] *Décision 2016-069 du 26 février 2016 ; Décision 2016-153 du 26 mai 2016.*

[14] *CE, avis, 6 juillet 2016, n° 398234 ; produit à la demande des tribunaux administratifs de Cergy-Pontoise et de Melun.*

Le maintien de l'ordre

Le nombre de saisines portant sur le maintien de l'ordre est en constante hausse depuis 2013, avec une augmentation sans précédent liée aux manifestations contre la loi « travail ».

C'est ainsi que le Défenseur des droits a été saisi de plus de 120 réclamations en 2016. Un grand nombre de celles-ci concerne l'usage de la force et des armes par les forces de l'ordre : elles mettent en cause principalement l'utilisation de gaz lacrymogènes, de grenades, de matraques et de lanceurs de balle de défense.

S'il est encore trop tôt pour tirer des conclusions sur les manifestations de 2016, le Défenseur des droits a rendu au cours de l'année plusieurs décisions relatives au maintien de l'ordre.

Ainsi, après s'être saisi d'office, il a conclu[15] à l'absence de faute de la part du gendarme auteur du lancer de grenade à l'origine du décès de Rémi Fraisse, survenu en octobre 2014 au cours d'une manifestation à Sivens. Néanmoins, le Défenseur des droits a notamment critiqué le manque de clarté des instructions données aux militaires par l'autorité civile et par leur hiérarchie, ainsi que l'absence d'autorité civile au moment du drame, malgré le caractère à la fois sensible, dangereux et prévisible de la situation. Il a également relevé plusieurs carences dans la règlementation encadrant le recours à la force et à l'usage des armes, notamment celui de la grenade OF-F1. Il a, enfin, constaté que l'arme à l'origine du décès du jeune homme est particulièrement dangereuse, puisque composée de substances explosives qui peuvent être fatales en cas de contact et a recommandé son interdiction.

Dans deux affaires, la technique de l'encagement, qui consiste à encercler et maintenir des manifestants à l'intérieur d'un périmètre sur la voie publique parfois durant plusieurs heures, a été considérée comme étant disproportionnée dans la première, mais proportionnée dans la seconde, après avoir apprécié l'équilibre entre l'atteinte à la liberté d'aller et venir portée aux manifestants et le trouble à l'ordre public causé par ceux-ci[16]. Le Défenseur des droits a recommandé au ministre de l'Intérieur, qu'une réflexion soit engagée sur la mise en œuvre de la technique de maîtrise des foules pour éviter tout recours abusif.

Enfin, dans une affaire, qui n'est pas isolée, des personnes ont été interpellées pour faire l'objet d'un contrôle d'identité ou d'une vérification d'identité, alors qu'elles étaient porteuses de documents d'identité ou encore qu'il ne leur avait pas été demandé de présenter leurs papiers[17]. Le Défenseur des droits a critiqué le recours à la procédure de contrôle d'identité à des fins étrangères à celles pour laquelle elle a été prévue.

La situation à Calais

Entre fin 2014 et l'automne 2016, le Défenseur des droits a reçu 32 saisines alléguant des manquements à la déontologie des forces de l'ordre dans le Calaisis. Les témoignages et premiers constats ont permis d'alimenter le rapport du Défenseur des droits : « Exilés et droits fondamentaux : la situation sur le territoire de Calais », publié le 6 octobre 2015.

Dans une décision du 1er décembre 2016[18], le Défenseur des droits a notamment constaté que des migrants retenus dans les locaux d'une brigade de gendarmerie avaient été identifiés par des numéros attribués suite à la mise en place d'un tableau. Il a tenu pour établi que certains migrants avaient des numéros marqués sur leurs mains correspondant visiblement aux numéros mis en place sur le tableau précité, et a rappelé que tout procédé de ce type est à proscrire.

Dans une autre affaire concernant un migrant alléguant avoir été blessé par un véhicule de police, il n'a pas été possible d'établir l'origine des blessures. En revanche, le Défenseur des droits a constaté que les quatre fonctionnaires présents à bord avaient commis plusieurs manquements et a pris acte des mesures individuelles prises à leur encontre par leur hiérarchie.

[15] *Décision 2016-109 du 25 novembre 2016.*

[16] *Décision 2015-298 du 25 novembre 2015 ; Décision 2016-036 du 17 février 2016.*

[17] *Décision 2016-036 du 17 février 2016.*

[18] *Décision 2016-304 du 1er décembre 2016.*

Enfin, le Défenseur des droits a constaté[19] qu'un brigadier de police avait manqué de rigueur en ne rédigeant aucune main courante, à la suite d'une intervention auprès d'un migrant blessé à la jambe.

Au regard de l'expérience et de l'intérêt que le Défenseur des droits porte à la situation des migrants à Calais, le ministre de l'Intérieur l'a invité à observer le déroulement du démantèlement de la « jungle » pendant la semaine du 24 au 28 octobre 2016. Dans ce contexte particulièrement sensible, les agents qui se sont rendus sur place ont pu circuler et échanger librement avec l'ensemble des intervenants, et ont constaté le professionnalisme des forces de l'ordre présentes.

B. Améliorer les relations entre forces de sécurité et population

Dans ce contexte sécuritaire et social très tendu, le Défenseur des droits a souhaité apaiser les tensions entre les acteurs de la sécurité et la population et poursuivre le dialogue avec l'ensemble des acteurs concernés.

Il a ainsi développé de nouvelles réponses notamment en expérimentant le règlement amiable par les délégués territoriaux pour régler certains litiges au niveau local, en participant à des forums d'échanges entre forces de sécurité et représentants de la société civile et en renforçant ses actions de formation auprès des forces de sécurité.

Les règlements amiables réalisés par les délégués

Initiée le 1er octobre 2015, cette expérimentation visant à faire traiter par six délégués couvrant cinq régions et deux départements des affaires mettant en cause des policiers et gendarmes nationaux, dans des affaires de propos déplacés et de refus de plainte, par le biais de règlements amiables, est un succès de l'avis des délégués concernés mais aussi des forces de l'ordre et surtout des réclamants. Elle a permis de résoudre 43 situations dont 27 refus de plainte, et 16 propos ou comportements déplacés.

Convaincu de l'intérêt pour le réclamant, comme pour les forces de l'ordre d'un traitement amiable de ces affaires qui peuvent s'envenimer au préjudice de tous, si elles ne sont pas traitées rapidement, le Défenseur des droits a annoncé lors de la convention de ses délégués, les 28 et 29 novembre 2016 qu'il allait pérenniser et étendre le dispositif.

Ce nouveau mode de traitement de certains litiges mineurs mais nombreux permet d'apporter une réponse individualisée et pédagogique et contribue au plan local à l'apaisement des tensions dans les relations entre forces de l'ordre et population.

La participation à des comités réunissant les acteurs de la sécurité

Le Défenseur des droits est membre du comité d'orientation du contrôle interne de la police nationale (COCIPN), créé en septembre 2013, qui se réunit deux fois par an et qui a pour but de promouvoir l'ouverture et la transparence de la police nationale.

Le Défenseur des droits participe également à la cellule nationale d'animation « Amélioration des relations entre la population et les forces de sécurité de l'État », créée en mars 2015,

[19] *Décision 2016-024, en date du 17 février 2016.*

qui a pour objectif de recenser les bonnes pratiques en la matière, afin de permettre leur développement et leur diffusion.

La formation des acteurs de la sécurité

Pour l'année 2016, les agents du Défenseur des droits ont assuré des sessions de formation initiale en direction des promotions des élèves gardiens de la paix dans toutes les écoles de police touchant au total 5388 élèves policiers.

Ces actions de formation ont pour objectif d'apporter des éléments de connaissances sur :

- les missions et les actions du Défenseur des droits ;
- les discriminations directes et indirectes prohibées par la loi ;
- l'action du Défenseur des droits concernant le respect des règles de déontologie.

L'adjointe du défenseur des droits chargée de la déontologie intervient régulièrement dans les écoles de police des officiers et des commissaires pour chacune des promotions.

Le Défenseur des droits a, en collaboration avec les responsables de la formation continue du ministère de l'Intérieur, élaboré un module de formation à destination des formateurs de la police nationale. Ce module visant la formation continue a été expérimentée le 10 novembre 2016 auprès de 30 formateurs de la police, et devra être déployé sur l'ensemble du territoire national en 2017 pour toucher l'ensemble des acteurs de sécurité expérimentés qui auront eux-mêmes vocation à diffuser leurs connaissances en matière de déontologie.

Parallèlement, le Défenseur des droits, à la demande de certaines collectivités territoriales disposant d'une police municipale, a entrepris l'élaboration d'un module de formation en direction des fonctionnaires de police municipale pour 2017.

Une présentation du Défenseur des droits à destination de ces agents de sécurité est programmée en février 2017.

Un partenariat avec le Conseil national des activités de sécurité (CNAPS), est également en cours de discussion, afin notamment que le Défenseur des droits intervienne dans la formation des agents de sécurité privé.

L'objectif poursuivi est que dès 2017, toutes les personnes exerçant une activité de sécurité bénéficient d'une présentation du Défenseur des droits, de ses pouvoirs, de leurs droits et obligations lorsqu'ils sont sollicités par lui, et de leurs droits et obligations en matière de déontologie.

Le Défenseur des droits, contrôleur externe de droit commun

Du seul effet de la loi, la compétence du Défenseur des droits en matière de contrôle du respect des règles de déontologie professionnelle par les personnes exerçant des activités de sécurité est très étendue puisqu'elle se fonde non pas sur un critère organique (une liste de catégories d'acteurs) mais sur un critère matériel (l'exercice d'activités de sécurité sur le territoire de la République). C'est ainsi qu'au cours de l'année 2016, l'institution a été amenée à instruire une réclamation concernant le comportement de militaires exerçant de telles activités dans le cadre de l'opération « Sentinelle ».

Toutefois, il va sans dire que, selon la nature de l'activité en cause, les contraintes et les exigences professionnelles varient considérablement.

C'est pourquoi, le Défenseur des droits estime nécessaire que chacune des professions qui relèvent *de jure* de son contrôle adoptent des règles de déontologie qui fassent référence au rôle et aux prescriptions fixées par l'institution qui, quelles que soient les dispositions prises par ailleurs, en sa qualité de contrôleur externe national, est amenée sur simple saisine d'un réclamant, à instruire les plaintes qui lui sont adressées. Il en va ainsi explicitement de la police et la gendarmerie nationales depuis 2013[20], de la police municipale[21] depuis 2015 et des agents des services internes de sécurité de la SNCF (SUGE : Sureté générale) et de la RATP[22] (GPSR : Groupe de protection et de sécurisation des réseaux) en 2016.

C'est pourquoi, il serait tout à fait souhaitable que les dispositions réglementaires utiles soient prises sans tarder par, notamment, le ministre de la justice, pour les personnels de direction et de surveillance de l'administration pénitentiaire, le ministre de l'économie et des finances pour les fonctionnaires des douanes, le ministre de la défense, pour les personnels déployés dans le cadre de missions de sécurité publique, le ministre de l'intérieur, pour les salariés des sociétés exerçant des activités privées de sécurité au sens du code de la sécurité intérieure et la maire de Paris, pour ses agents chargés d'un service de police –en particulier ceux relevant de la récente « brigade anti-incivilités » … - afin que les agents qu'ils emploient soient eux aussi parfaitement informés de la vocation du Défenseur des droits à, le cas échéant, enquêter sur leur comportement professionnel et disposent ainsi d'une visibilité d'ensemble sur les contrôles auxquels leur activité est soumise ».

REPÈRES LÉGISLATIFS

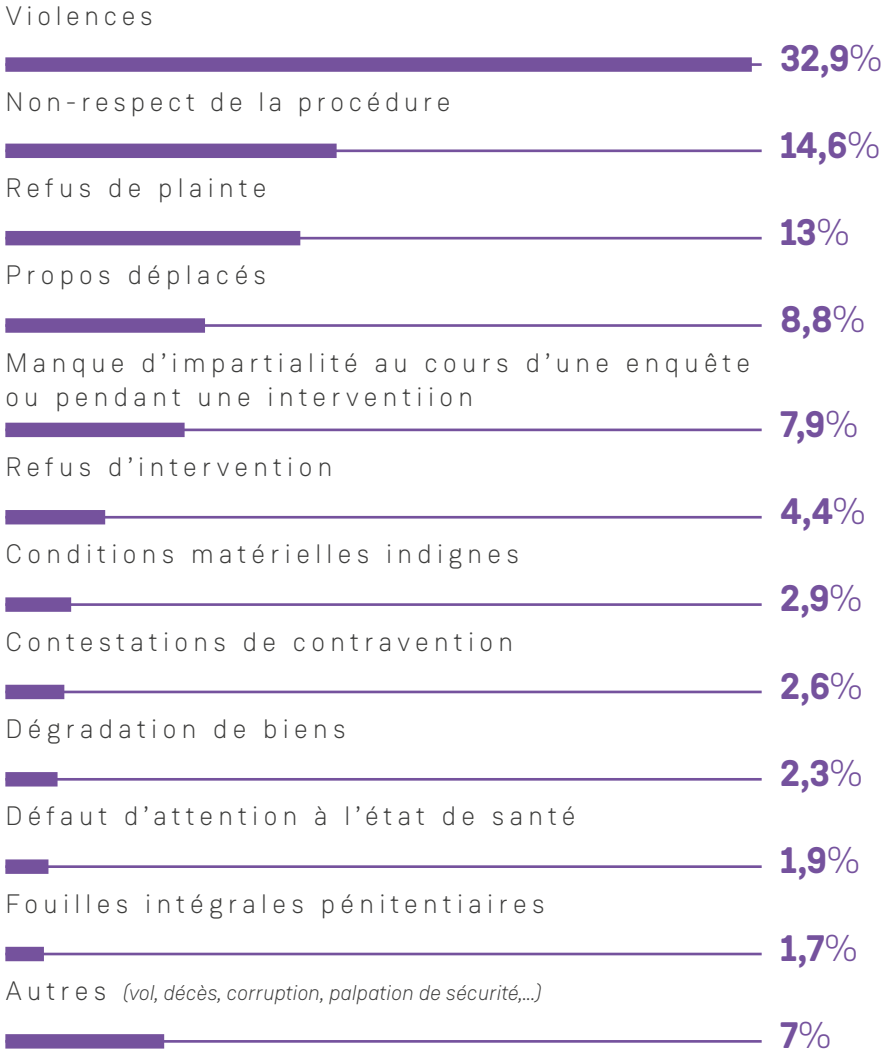
- Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.
- Loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs.
- Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté
  - expérimentation des « caméras piétons »
- Sénat : travaux du comité de suivi de l'état d'urgence
  http://www.senat.fr/commission/loi/comite_etat_durgence.html
- Assemblée nationale : rapport d'information n° 4281 du 6 décembre 2016 sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence
  http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/14/rap-info/i4281/(index)/depots

[20] *Décret n°2013-1113 du 4 décembre 2013, article R434-24 Code de la sécurité intérieure.*

[21] *Décret n° 2015-181 du 16 février 2015 portant application du code de déontologie des agents de police municipale aux directeurs de police municipale, article R515-21 du Code de la sécurité intérieure.*

[22] *Article 22 du Décret n° 2016-1495 du 4 novembre 2016 portant code de déontologie des agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP : L'agent des services internes de sécurité est placé sous la surveillance du Défenseur des droits. À ce titre, il répond à toute demande ou convocation formulée par cette autorité, et en informe sa hiérarchie.*

LES PRINCIPAUX MOTIFS DE RÉCLAMATIONS ADRESSÉES À L'INSTITUTION DANS LE DOMAINE DE LA DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ



ACTIVITÉS DE SÉCURITÉ EN CAUSE

54,9%
Police nationale

22,7%
Administration pénitentiaire

13,6%
Gendarmerie nationale

Les lanceurs d'alerte, cinquième domaine de compétence

La loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 portant sur la transparence, la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique et la loi organique n°2016-1690 du 9 décembre 2016 relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte donnent une compétence nouvelle au Défenseur des droits.

Dans les avis qu'il a rendus à l'occasion de la discussion parlementaire (Avis n° 16-13 et 16-17), le Défenseur des droits a toujours souligné la nécessité d'assurer une définition précise du lanceur d'alerte, ainsi que la mise au jour d'une articulation qui permette de préciser la procédure de signalement et de protection, et le rôle exact du Défenseur des droits.

Le Conseil constitutionnel a jugé inconstitutionnel le dispositif consistant à attribuer au Défenseur des droits la compétence d'apporter lui-même une aide financière ou un secours financier aux personnes qui peuvent le saisir (Décision n°2016-740 du 8 décembre 2016).

Selon les termes de la loi du 9 décembre 2016 (article 6) « *Un lanceur d'alerte est une personne physique qui révèle ou signale, de manière désintéressée et de bonne foi, un crime ou un délit, une violation grave et manifeste d'un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, d'un acte unilatéral d'une organisation internationale pris sur le fondement d'un tel engagement, de la loi ou du règlement, ou une menace ou un préjudice graves pour l'intérêt général, dont elle a eu personnellement connaissance* ».

L'intervention du Défenseur des droits est neutre et il n'a pas à apprécier le bien-fondé d'un signalement.

Un rôle d'information

L'institution est chargée d'orienter vers les autorités compétentes toute personne physique signalant une alerte dans les conditions fixées par la loi. Celle-ci peut ainsi lui adresser son signalement afin d'être orientée vers l'organisme approprié de recueil de l'alerte au regard de la situation décrite, étant précisé qu'un décret en Conseil d'État doit encore intervenir afin d'établir « les procédures appropriées de recueil des signalements émis par les membres de leur personnel ou par des collaborateurs extérieurs et occasionnels » des organismes mis en cause. De ce point de vue, le Défenseur des droits, dans le cadre de sa mission classique d'information, développera une procédure de réorientation adaptée.



Un rôle de protection

Si, en raison du signalement dont il est à l'origine, un lanceur d'alerte fait l'objet de mesures de représailles ou de rétorsion de la part de son employeur ou de l'entreprise auprès de laquelle il intervient, le Défenseur des droits devra analyser si la mesure qui a été prise découle directement du fait d'avoir signalé une alerte et si ce signalement a été effectué dans les conditions de procédure et de fond prévues par la loi du 9 décembre 2016. À l'issue de son enquête, le Défenseur des droits pourra mobiliser ses pouvoirs d'intervention au soutien de la protection du lanceur d'alerte. De ce point, de vue, l'institution procèdera de la même façon que vis-à-vis des victimes de discriminations faisant l'objet de représailles pour avoir dénoncé un traitement discriminatoire dont elles font l'objet.

Ainsi, davantage qu'une nouvelle compétence, le Défenseur des droits exerce sa mission traditionnelle de protection des victimes de discrimination auprès d'un nouveau public qui ne se caractérise plus par une situation objective adossée à un critère légal (handicap, origine, sexe…) mais par un acte, celui d'avoir lancé une alerte.


Council of Europe Conseil de l'Europe

IV.

Un acteur international

Le Défenseur des droits échange régulièrement avec les institutions européennes. Il entretient un dialogue soutenu avec le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Nils MUIŽNIEKS, sur des sujets de préoccupation communs, notamment l'état d'urgence et ses conséquences sur l'exercice des droit et libertés, et la situation des migrants, en particulier, celle des enfants non accompagnés. Il a aussi été auditionné par la Commission des Libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen, à Bruxelles, le 17 octobre 2016, où, après avoir présenté ses missions, il a répondu aux questions des parlementaires européens relatives aux positions de l'institution à l'égard des mesures prises par les autorités françaises dans le cadre de l'état d'urgence et de l'accueil des réfugiés.

Le Défenseur des droits a également coopéré avec l'Agence de l'Union européenne pour les droits fondamentaux dans le cadre de la préparation de son rapport de droit comparé sur les pratiques des services de renseignement au sein de l'Union européenne et le respect des droits fondamentaux. En septembre 2016, Jacques TOUBON et le Président de l'Agence, Michael O'FLAHERTY, ont signé une tribune « Garantir l'effectivité des droits fondamentaux »[22].

Le Défenseur des droits continue de jouer son rôle de vigie auprès des institutions européennes et internationales en les tenant régulièrement informées de la situation des droits fondamentaux en France et de ses prises de position sur les problématiques actuelles telles que la mise en œuvre

[22] *http://fra.europa.eu/fr/news/2016/garantir-leffectivite-des-droits-fondamentaux*



de l'état d'urgence, la lutte anti-terroriste et la situation des réfugiés et des Roms, dans le cadre d'échanges réguliers avec ses interlocuteurs de la commission européenne, de la commission LIBE du Parlement européen ou du Conseil de l'Europe.

Le Défenseur des droits poursuit sa coopération avec ces institutions ainsi qu'avec ses homologues en vue de faire évoluer tant les législations européennes que nationales et de faire émerger en Europe des expériences et pratiques plus respectueuses des droits et libertés sur des problématiques communes. À cet égard, le Défenseur des droits coopère actuellement avec le Conseil de l'Europe sur la lutte contre la propagation des propos racistes, d'une part, et sur un projet de séminaire portant sur la défense des droits fondamentaux par les institutions de déontologie de la sécurité dans le contexte de renforcement des législations et politiques anti-terroristes d'autre part.

Au-delà de ces contacts, l'institution mène une action plus effective en matière de protection des libertés et droits fondamentaux en sa qualité de référent privilégié pour l'application de plusieurs textes internationaux et un travail de promotion des droits à travers sa contribution à l'animation d'un certain nombre de réseau.

1. Le Défenseur des droits, référent national de conventions européennes et internationales

La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (1949)

Depuis 2014, le Défenseur des droits intervient devant la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) en qualité de tiers-intervenant et est associé au suivi de l'exécution des arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme.

Le 12 juillet 2016, la CEDH a rendu cinq arrêts condamnant la France pour ses pratiques consistant à placer des enfants dans des centres de rétention administrative, réitérant ainsi la jurisprudence de l'arrêt *Popov c. France* de 2012, où elle a conclu à la violation des articles 3, 5 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Pour l'une de ces cinq affaires, *R.K. c. France*, le Défenseur des droits avait déposé des observations devant la Cour, en qualité de tiers-intervenant (Décision 2016-035). Dans sa décision, le Défenseur des droits estime que la décision de placer un enfant accompagnant ses parents en rétention administrative est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant, à la Convention relative aux droits de l'enfant et à la Convention européenne. Selon lui, une telle mesure doit être proscrite en droit comme en pratique et le recours aux mesures alternatives telles que l'assignation à résidence, doit être systématique, de manière à concilier les deux impératifs de préservation de l'unité familiale et de protection des enfants.

Soucieux de s'assurer que les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme soient exécutés et mis en œuvre rapidement par la France, le Défenseur des droits a la possibilité de déposer des observations devant le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Il l'a fait en mai 2016, concernant l'arrêt *De Souza Ribeiro c. France* du 13 décembre 2012 (Décision 2016-151), dans lequel la CEDH avait jugé que les conditions de reconduite à la frontière d'un ressortissant brésilien, résidant en Guyane, ne lui avaient pas permis d'obtenir, avant son éloignement, un examen juridictionnel suffisamment approfondi de la légalité de cette mesure et offrant des garanties procédurales adéquates. La Cour a conclu à la violation de l'article 13 combiné à l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Le Défenseur des droits a également participé à un séminaire de haut niveau sur l'exécution des arrêts de la CEDH, organisé par Pierre-Yves Le Borgn', député, rapporteur de l'Assemblée parlementaire du

Conseil de l'Europe (APCE) sur cette question. Un rapport sur l'exécution des arrêts de la CEDH devrait être produit devant l'APCE en 2017.

Par ailleurs, pour la mise en œuvre de la Déclaration de Bruxelles du 27 mars 2015 adoptée par les États parties à la Convention européenne des droits de l'homme à la suite de la Conférence sur « *la mise en œuvre de la Convention, une responsabilité partagée* », le gouvernement a sollicité l'avis du Défenseur des droits sur son projet de plan d'action. En juin 2016, il a formulé des observations sur plusieurs points, notamment la mise à disposition des requérants des informations nécessaires sur la Convention, la jurisprudence de la CEDH, son fonctionnement et sa procédure, l'implication du Parlement dans l'exécution des arrêts, la vérification de la compatibilité des projets de loi avec la Convention en procédant systématiquement à des études d'impact de qualité, et l'instauration d'un dialogue renforcé avec l'ensemble des acteurs. Certaines de ces recommandations ont été prises en compte. Le Défenseur des droits et le gouvernement communiquent davantage sur l'exécution des arrêts rendus contre la France.

Charte sociale européenne (1961/1996)

En 2014, le Secrétaire exécutif du Comité européen des droits sociaux en charge de veiller au respect de la Charte sociale européenne a invité le Défenseur des droits à transmettre de façon plus systématique des observations dans des affaires qui impliqueraient la France. Le Défenseur des droits l'a fait à deux reprises cette année : dans une première affaire, *Eurocef c. France*, concernant l'accueil et la prise en charge des mineurs étrangers non-accompagnés en France (Décision 2016-02), puis dans une seconde, *Forum européen des Roms et des Gens du voyage (FERV) c. France*, concernant la situation des familles de la communauté Rom en France, leur accès aux droits et le respect par les autorités de la Charte sociale européenne (Décision 2016-184).

La Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE)

Au cours de l'année 2016, le Défenseur des droits a poursuivi ses actions concernant la mise en œuvre effective de la CIDE en France. En 2015, le Défenseur des droits avait, au titre de l'article 4 de la loi organique du 29 mars 2011, déposé un rapport d'appréciation sur la mise en œuvre de la Convention ainsi que des observations complémentaires auprès du Comité des droits de l'enfant de l'ONU. Les 13 et 14 janvier 2016, la Défenseure des enfants, Geneviève Avenard, adjointe du Défenseur des droits, a suivi l'audition de la France à Genève, aux côtés des associations qui avaient elles aussi participé au processus de consultation du Comité. Le 4 février 2016, le Comité a rendu publiques ses recommandations adressées à la France, reprenant largement les préoccupations et les recommandations du Défenseur des droits. Le gouvernement aura, en principe, cinq ans d'ici le prochain examen périodique de la France, pour mettre en œuvre les recommandations du Comité dans les politiques nationales en



faveur de l'enfance. Avec l'étroite collaboration des associations, le Défenseur des droits a débuté des travaux afin de mettre rapidement en place un mécanisme opérationnel de suivi permanent des observations du Comité. Deux rencontres ont été organisées, la première avec des représentants de l'État, et la seconde avec les associations ayant transmis des rapports alternatifs au Comité. Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) y a été également convié. Ces échanges vont permettre de poser les bases du futur mécanisme de suivi totalement inédit, en y associant la société civile, le CGLPL et la Commission nationale consultative des droits de l'homme, avec la volonté de développer un dialogue permanent avec le gouvernement.

La Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH)

Dix ans après son adoption par les Nations Unies et six ans après son entrée en vigueur en France, force est de constater qu'un grand nombre d'acteurs en charge des questions de handicap ignorent l'existence de la CIDPH et *a fortiori* les obligations qu'elles créent. Aucune décision n'a encore été rendue par les juridictions se prévalant de ses dispositions. Les réclamations adressées au Défenseur des droits montrent que les personnes handicapées se trouvent toujours, faute de réponses adaptées à leurs besoins, privées de certains de leurs droits fondamentaux.



C'est dans ce contexte que le Défenseur des droits, désigné organisme de suivi de l'application de la CIDPH en France, a organisé un colloque sur le thème, « La CIDPH, quels droits nouveaux » et a rendu public un travail de resencement réalisé par Michel Blatman, conseiller honoraire à la Cour de cassation sur l'application directe de la convention. Le rapport se divise en deux tomes. Un premier tome porte sur l'effet direct des stipulations des traités des droits de l'homme qui ont précédé la CIDPH et les modes de réception du droit international des droits de l'homme par les diverses juridictions, tant internes qu'européennes et communautaires. Le second tome porte plus spécifiquement sur le contenu de la CIDPH, examine en premier lieu son incidence sur le développement des notions de « handicap » et d' « aménagements raisonnables », dans le cadre de l'interaction des stipulations de la Convention avec les jurisprudences de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme. Il dresse en second lieu un tableau analytique des stipulations de la CIDPH susceptibles d'être appliquées directement ou indirectement, invoquées ou utilisées comme outil d'interprétation du droit interne par les juridictions nationales. Cette approche implique qu'il soit procédé, pour chaque articulation, à une comparaison avec le sort réservé aux stipulations similaires d'autres conventions « sœurs » par le droit français et par le droit supranational.

Pour faciliter le recours à ces travaux, une synthèse du rapport et un guide de la convention ont également été édités pour rendre leur compréhension la plus accessible.

C'est en qualité d'organisme de suivi de la Convention Internationale relative aux droits des personnes handicapées, que le Défenseur des droits a organisé le 13 décembre à l'occasion du 10e anniversaire de la Convention, un colloque à l'UNESCO, portant à la discussion des juges des juridictions suprêmes et européennes et de tous les acteurs du secteur du Handicap, les travaux qu'il a menés sur la Convention et les enjeux de son application.

La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF/CEDAW)

À l'occasion d'une réunion conjointe des trois collèges du Défenseur des droits le 28 mars 2013, tenue en présence de M^me^ Nicole Ameline, Présidente du Comité onusien pour l'élimination des discriminations envers les femmes (CEDAW), il avait été décidé que le Défenseur des droits, pourrait, à l'instar de ce qui est prévu pour la CIDE et la CIDPH, présenter des observations sur le rapport rendu au Comité onusien par le gouvernement français.

C'est pourquoi la directrice de la promotion de l'égalité du Défenseur des droits a participé, le 4 juillet 2016, à la pré-session du Comité de l'ONU pour l'élimination des discriminations à l'égard des femmes (CEDEF/CEDAW). À cette occasion, l'institution a exposé un avis présentant un certain nombre des actions, et de recommandations formulées dans le domaine de l'égalité femmes/hommes depuis sa création en 2011.

Cette pré-session a permis au Comité de réunir les bilans dressés par les institutions indépendantes et associations compétentes en la matière avant l'examen de la France, qui s'est tenu le 8 juillet 2016 dans le cadre de la 64^e^ session du CEDAW. À cette occasion, la France a dû répondre aux nombreuses questions du Comité sur la mise en œuvre de la Convention ainsi que sur le suivi des observations finales qui lui avaient été adressées par le Comité en 2008.

Dans ses observations finales rendues publiques le 22 juillet 2016, le Comité a repris certains des constats du Défenseur des droits mais également de ses recommandations, en particulier en matière de harcèlement sexuel, de classifications d'emplois, de recours collectif et de droits fondamentaux des femmes étrangères.

Leurs réclamations recouvrent des situations extrêmement diverses comme, par exemple, des retards de liquidation de pensions résultant de la mauvaise coordination des régimes de retraites français et étrangers, de rejets de déclarations de nat ionalité française de conjoints de Français résidant à l'étranger, de refus de visas ou encore de prises en charge médicale par le Centre national des retraités français de l'étranger (CNAREFE).

Les Français de l'étranger

Au vu de l'augmentation significative des réclamations émanant de Français expatriés, le Défenseur des droits a nommé en avril 2016 une déléguée en charge des réclamations adressées par nos compatriotes résidant à l'étranger, comme le souhaitaient par ailleurs nombre de parlementaires représentant ces Français.

Au cours de ses huit mois d'activité en 2016, la nouvelle déléguée a reçu 98 réclamations, pour l'essentiel en matière de services publics (92%) mais aussi de droit des enfants (8%).

On observe que l'information a rapidement circulé puisque des Français nous ont saisi depuis une trentaine de pays différents. Ceux-ci sont majoritairement résidant en Europe (36%), et plus particulièrement en Espagne, et en Afrique (28%), notamment en Algérie.

ORIGINE GÉOGRAPHIQUE DES RÉCLAMATIONS ADRESSÉES À LA DÉLÉGUÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

EUROPE

36%

Allemagne, Espagne, Estonie, Grande-Bretagne, Irlande, Portugal, Roumanie, Suède, Suisse

AFRIQUE

28%

Algérie, Cameroun, Ethiopie, Gabon, Madagascar, Mali, Maroc, Niger, RDC, Sénégal, Tunisie

AMÉRIQUES

16%

Brésil, Canada, Colombie, États-Unis, Mexique, Pérou, Vénézuela

MOYEN-ORIENT

10,7%

Arabie Saoudite, Israël

ASIE

9,3%

Cambodge, Philippine, Singapour, Thaïlande, Vietnam

2. Le Défenseur des droits, animateur de réseaux internationaux

Le Défenseur des droits, assure le secrétariat général de deux réseaux internationaux, l'un qui réunit des acteurs francophones, l'autre qui associe les pays riverains de la Méditerranée.

Le Défenseur des droits est également à l'initiative de la création d'un réseau européen (auquel le Québec a été associé en qualité d'observateur), associant des instances en charge du contrôle de la déontologie professionnelle des acteurs de la sécurité.

Enfin, l'institution tient son rang en qualité de partenaire français au sein de réseaux thématiques spécialisés.

L'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF)

En tant que Secrétaire général de l'Association des ombudsmans et médiateurs de la francophonie (AOMF), le Défenseur des droits a coordonné la programmation 2016 de l'AOMF, décidée à l'occasion de la réunion de Bureau du 25 mars à Paris. Le programme d'accompagnement des institutions membres a de nouveau été mis en œuvre. Parmi les différentes formations et visites d'études organisées dans ce cadre, le Défenseur des droits a reçu son homologue la Défenseure des enfants de l'Île Maurice pour une visite d'étude sur les dossiers concernant les droits de l'enfant et le programme des jeunes ambassadeurs des droits auprès des enfants ; ainsi qu'un collaborateur du Médiateur de la République du Bénin pour des réunions autour des outils informatiques de gestion des réclamations.

Le Secrétariat général a par ailleurs coordonné l'organisation de deux sessions au Centre de formation et d'échanges en médiation de Rabat sur les « Objectifs et stratégies communicationnelles pour les institutions de Médiation à l'heure du web social » et « Le rôle des Ombudsmans pour protéger les droits des enfants migrants durant leur parcours migratoire », ainsi que d'un séminaire des Médiateurs à Monaco portant sur « Les Ombudsmans/Médiateurs et les INDH : relations avec les instances onusiennes ».

Comité des droits de l'enfant de l'AOMF

Le Comité des droits de l'enfant de l'AOMF, dont la présidence est assurée par la Défenseure des enfants, adjointe du Défenseur des droits, s'est notamment fixé comme objectif de soutenir les membres de l'AOMF dans leurs missions de sensibiliser les enfants à leurs droits. L'Association a ainsi soutenu l'organisation d'une tournée de sensibilisation aux droits de l'enfant à Madagascar et une formation sur les droits de l'enfant en Côte d'Ivoire. En soutien à cet objectif, il a par ailleurs été décidé de créer un kit pédagogique francophone de sensibilisation à l'attention des animateurs et autres professionnels pour la sensibilisation des enfants à leurs droits. Ce kit comprend un outil central, le guide de sensibilisation, ainsi que du matériel pédagogique (DVD, affiches, jeux…) centré sur la manière de communiquer aux enfants, avec des suggestions d'activités et d'approches.

L'Association des Ombudsmans de la Méditerranée (AOM)

L'année 2016 aura été celle du renforcement de l'activité de l'Association des ombudsmans de la méditerranée (AOM), dont le Défenseur des droits est secrétaire général, qui a orienté son action en direction de la protection et de la promotion des droits des migrants. Une conférence internationale dédiée à la question « des défis des Ombudsmans liés aux flux migratoires », qui s'est tenue à Tirana le 8 septembre 2016 a permis l'adoption d'une déclaration, à la faveur de laquelle les membres des quatre principales associations d'Ombudsmans, (AOM, AOMF, Fédération ibéro-américaine de l'Ombudsman et l'Institut International de l'Ombudsman) se sont engagés à exercer un suivi continu afin que les états respectent le caractère universel et inaliénable des droits des migrants et des réfugiés.

Independent Police Complaints' Authorities' Network (IPCAN)

La création de ce Réseau des autorités indépendantes chargées de plaintes à l'encontre des forces de sécurité (IPCAN) en 2012, qui regroupe plus d'une dizaine d'homologues internationaux intervenant en matière de déontologie de la sécurité, est apparue d'autant plus justifiée au cours de l'année 2016 que nos interlocuteurs partagent les mêmes réflexions que les nôtres dans le contexte de la menace terroriste.



Le 3ème séminaire IPCAN sera organisé en 2017 en collaboration avec le Conseil de l'Europe, à Strasbourg, et aura pour objet le comportement des forces de sécurité et le respect des droits fondamentaux dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

European network of equality bodies (EQUINET)

Le Défenseur a poursuivi sa traditionnelle contribution aux travaux du Réseau européen des organismes de lutte contre les discriminations (EQUINET), à travers sa participation active au Conseil d'administration mais également à ses divers groupes de travail et productions notamment en matière de discriminations liées à l'origine, à l'âge dans une perspective « intersectionnelle ».

European Network of Ombudspersons for Children (ENOC)

À l'issue de la 20e conférence annuelle du Réseau des Défenseurs européens des enfants, les 20 et 21 septembre à Vilnius à laquelle participait la Défenseure des enfants, Geneviève Avenard, les membres du réseau ont adopté une déclaration, affirmant la nécessité de prendre toutes les mesures nécessaires à l'élimination de toutes formes de discriminations qui perpétuent les inégalités en matière d'éducation. Cette année encore, le réseau aura par ailleurs donné la parole à une douzaine de jeunes de 10 à 18 ans, de différents pays européens, autour de

la thématique « L'égalité d'accès à l'école pour tous ». Plusieurs propositions et avis ont ainsi été réunies au travers d'un film retraçant les travaux des différents groupes ayant participé au projet à travers l'Europe.

Une mobilisation exceptionnelle pour la défense des droits des enfants migrants

Depuis Juillet 2015, le Défenseur des droits s'est fortement mobilisé sur la situation du bidonville de Calais, et s'est préoccupé en particulier des mineurs non-accompagnés, en développant les collaborations opérationnelles avec les homologues défenseurs des enfants européens. Dans la continuité de son action, le Défenseur des droits a réuni les ombudsmans, médiateurs, et défenseurs des droits de l'enfant européens le 28 juin à Paris, lors d'une journée intitulée « Europe enfants urgence. Protection et avenir des enfants migrants : un défi pour l'Europe ». Une déclaration commune a été adoptée, qui appelle les États à assurer une protection effective des enfants migrants et vise à renforcer les capacités et coopérations des défenseurs des enfants et médiateurs dans ce domaine. La parole a également été donnée à de jeunes migrants grâce à la diffusion du film « Article 6, témoignages d'enfants migrants », tourné par le Défenseur des droits, en coopération avec son homologue wallon.

L'importance de l'action des institutions de défense des droits fondamentaux en faveur des enfants migrants a été reconnue au plan international, avec l'invitation en qualité de paneliste de la Défenseure des enfants au Dialogue 2016 sur « les enfants en mouvement » organisé les 8 et 9 décembre à Genève par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR). Parallèlement une réunion a été organisée entre le HCR, la Défenseure des enfants et les Ombudsmans d'Amérique latine et d'Europe, qui a permis d'identifier des pistes d'action concrètes, comme le renforcement de capacités, la transmission de cas individuels ou encore la sensibilisation sur les droits des enfants et sur l'existence des institutions d'Ombudsmans.



—

Geneviève Avenard,
Défenseure des enfants,
adjointe du Défenseur
des droits, vice-présidente
du collège Défense
et promotion des droits
de l'enfant


7e Arrt
PLACE
DE
FONTENOY
VICTOIRE DU MARÉCHAL MAURICE DE SAXE EN 1745

V.

Des moyens : finances et ressources humaines

La fusion des quatre anciennes institutions, initiée à la mi-2011, est désormais achevée, ce qui s'est traduit symboliquement en septembre 2016 par l'installation de l'ensemble de ses services sur un site unique.

Plusieurs actions ont été conduites en 2016, convergeant toutes vers l'accroissement et la consolidation de l'identité du Défenseur des droits et lui permettant d'exercer pleinement ses missions, avec des outils communs et partagés auxquels tous les agents peuvent désormais se référer (règlement intérieur, code de déontologie, charte informatique, répertoire des métiers, plan de formation, bilan social...).

C'est ainsi que l'année 2016 a été marquée par une restructuration de son organisation interne et la poursuite d'une politique de ressources humaines dynamique.

1. Une organisation renouvelée pour une plus grande efficacité

De création récente (moins de 6 ans), la construction d'une identité propre au Défenseur des droits est désormais arrivée à maturité, l'institution ayant évolué vers davantage de simplicité pour permettre une plus grande efficacité.

A. Réorganisation de la Direction des services

Le Défenseur des droits a décidé de simplifier l'organisation de la direction des services de l'institution.

L'organisation initialement mise en place en 2011 par Dominique Baudis, avec une direction bicéphale, composée d'un directeur général des services en charge des fonctions supports et d'un secrétaire général en charge des fonctions métiers, avait été privilégiée pour traiter la situation singulière de la fusion des quatre anciennes AAI (Autorité administrative indépendante).

En effet, aucune mission de préfiguration ni aucune évaluation budgétaire n'avaient précédé la mise en place de la nouvelle institution. Au surplus, lors de la nomination du premier titulaire de la fonction, au mois de juin 2011, aucun texte réglementaire d'application n'avait encore été adopté. Dès sa prise de fonction, le premier Défenseur des droits s'est retrouvé immédiatement confronté aux besoins simultanés de devoir relancer et harmoniser l'activité des autorités administratives indépendantes auxquelles il succédait, tout en mettant en place une réorganisation administrative visant à créer une architecture et une gestion uniques à partir de moyens juridiques et humains très hétérogènes, ces derniers étant au surplus dispersés sur quatre implantations immobilières distinctes.

Il a en conséquence considéré qu'il lui était nécessaire de disposer de deux responsables placés directement sous son autorité, respectivement en charge, pour l'un, du chantier métier et, pour l'autre, du chantier organisation.

La phase de mise en place de la nouvelle institution étant achevée, le Défenseur des droits a souhaité revenir à un mode d'organisation plus conventionnel, en supprimant la direction générale des services. Le Secrétaire général a désormais autorité fonctionnelle et hiérarchique sur les services.

[**Décret n° 2016-714 du 30 mai 2016** modifiant le décret n° 2011-905 du 29 juillet 2011 relatif à l'organisation et au fonctionnement des services du Défenseur des droits, publié au *Journal officiel de la République française* le 1er juin 2016.]

B. Restructuration de l'organigramme

La nouvelle organisation, mise en place de manière pragmatique, a permis à l'institution de se libérer du « poids de l'histoire » pour évoluer vers davantage de simplicité dont on peut attendre une plus grande efficacité.

Elle a conduit à créer un service de l'administration générale qui réunit les activités affaires générales, ressources humaines et informatique.

Elle a consisté à resserrer les activités d'instruction de trois départements autour de deux nouvelles directions :

- la Direction « Protection des droits - Affaires publiques », traitant des dossiers avec une dominante relevant du droit public et des relations avec les juridictions administratives ; elle réunit 4 pôles thématiques dont l'un nouveau, consacré aux « droits fondamentaux des étrangers » ;
- la Direction « Protection des droits - Affaires judiciaires », en charge des dossiers avec une dominante de droit privé et des relations avec les juridictions judiciaires ; elle réunit 5 pôles dont l'un a été réorganisé pour traiter expressément des thématiques « droits et libertés fondamentales ».

Elle a également conduit à la suppression de la « mission Expertise juridique » au sein du Secrétariat général et au redéploiement de ses agents dans les directions opérationnelles.

Enfin, pour favoriser une plus grande efficacité de la communication de l'institution, le service communication et les activités presse ont été réunis en une seule entité.

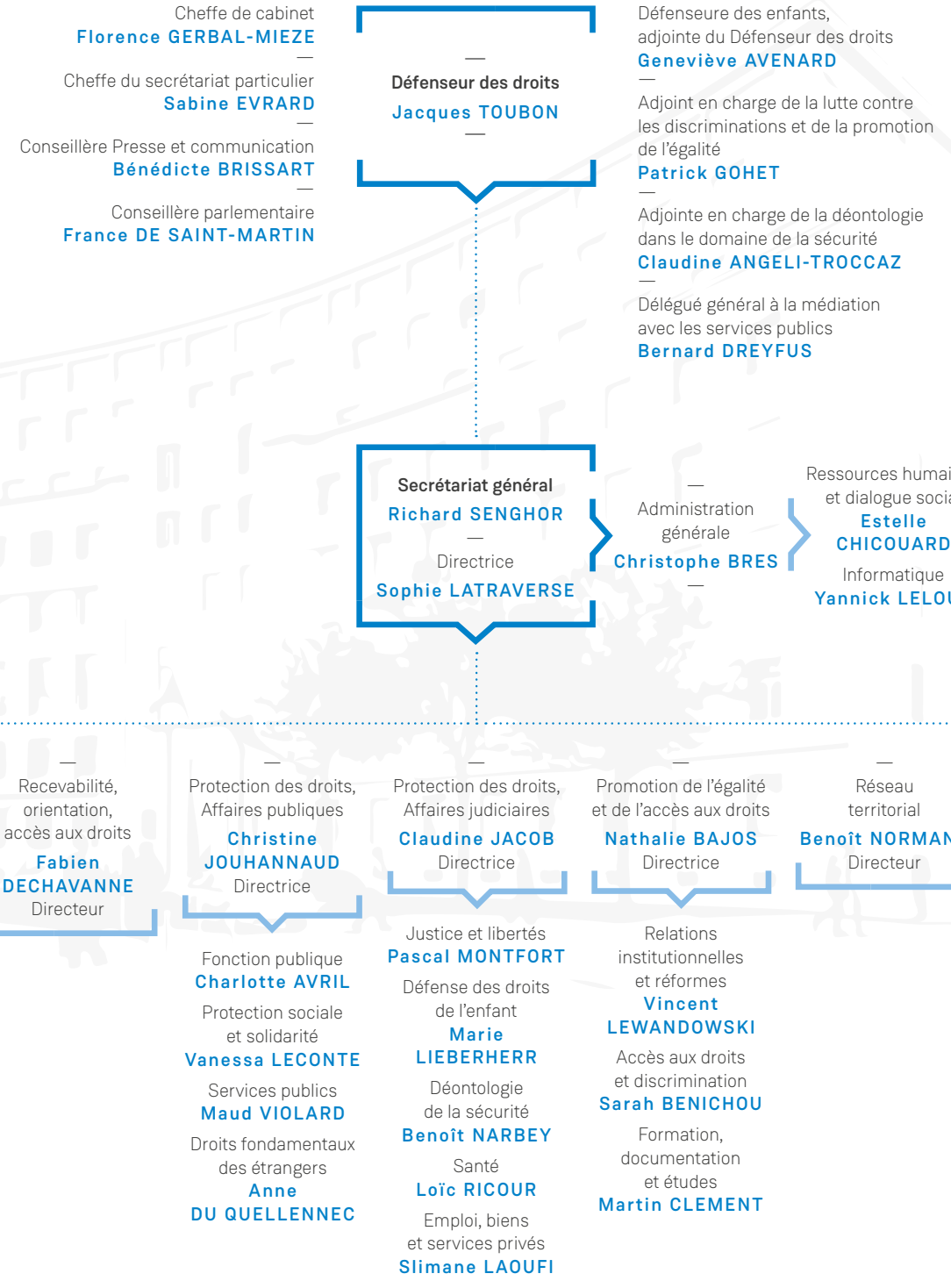
La direction de l'ensemble des activités presse et communication a été confiée à une conseillère rattachée au Cabinet du Défenseur des droits.

Il est attendu de cette réorganisation :

- une meilleure cohérence et une plus grande lisibilité des portefeuilles confiés aux nouvelles directions,
- une efficacité renforcée dans le traitement des réclamations, notamment celles transverses à plusieurs domaines du droit (exemple : les étrangers),
- une autonomisation plus grande des directions dans l'expertise et l'harmonisation de la jurisprudence de nos décisions,
- une coopération transversale accrue avec la Direction « Promotion de l' égalité et de l'accès aux droits » dont la refonte a été le principal acquis de la réorganisation intervenue en 2015.

[**Décision n° 2016 – 121 du 05 juillet 2016** modifiant la décision n° 2013 – 430 du 31 décembre 2013 portant règlement intérieur du Défenseur des droits, publiée au *Journal officiel de la République française* le 5 juillet 2016.]

ORGANIGRAMME DE L'INSTITUTION - 2016





C. Rationalisation et mutualisation des fonctions-support : finances, moyens généraux et documentation

La mise en place du nouveau service de l'administration générale, regroupant les fonctions-support, s'est accompagnée d'une démarche volontariste de mutualisation avec la Direction des services administratifs et financiers du Premier ministre (DSAF) à la faveur du projet de regroupement sur le site Ségur-Fontenoy de la majorité des services du Premier ministre, ainsi que des autorités administratives indépendantes. Cette opération s'est traduite par le transfert ou la suppression ces 13 postes.

À compter du 1er janvier 2017, les principaux services de l'institution concernés par la mutualisation sont les suivants :

- la fonction comptable : le Centre de services partagés financier de la DSAF se charge de la reprise des engagements juridiques des services mutualisés ;
- la régie : une régie commune à tous sera effective au 1er janvier 2017 ;
- la gestion des missions et des réservations des déplacements : une agence de voyage au service de toutes les entités mutualisées ;

- la fonction « achats et marché » : le bureau des marchés de la DSAF gère l'ensemble des procédures de passation de marchés mutualisés entre les services ;
- la fonction logistique : la Division du patrimoine et de la logistique de la DSAF assure le soutien logistique de tout le bâtiment Ségur-Fontenoy ;
- la fonction documentation : création d'un centre de documentation unique à intervenir à l'automne 2017.

D. Les moyens budgétaires en 2016

Le budget total de l'institution inscrit au programme 308 (Protection des droits et des libertés, dont le Secrétaire général du Gouvernement est le responsable), a été consommé à hauteur de 97,20 % en AE et CP pour le Titre 2, et à 96,49 % d'AE et 99,15% de CP pour le Hors Titre 2.

Crédits 2016	*Autorisations d'engagement – AE*			*Crédits de paiement - CP*		
Dépenses de personnel Titre 2	LFI	Disponibles	Consommation	LFI	Disponibles	Consommation
	16 285 648	16 204 220	15 751 070	16 285 648	16 204 220	15 751 070

Crédits 2016	*Autorisations d'engagement – AE*				*Crédits de paiement - CP*	
Dépenses de fonc-tionnement Hors Titre 2	LFI	Disponibles	Consommation	LFI	Disponibles	Consommation
	10 140 074	8 678 86	8 374 578	13 835 819	12 464 712	12 359 319

Le tiers des crédits de fonctionnement a été consacré aux dépenses de loyers des locaux occupés (rue Saint Florentin et rue Saint Georges). Les opérations de modernisation de la chaine de la dépense, en lien avec le Contrôleur budgétaire et comptable ministériel et la Direction des services administratifs et financiers du Premier ministre, ont été poursuivies et intensifiées : plus de 20% des fournisseurs ayant adopté le processus dématérialisé de règlement de leurs factures.

L'impact financier global des économies liées aux réorganisations internes de l'institution est évalué à 1 107 729 €, dont 409 419 € générées en 2016 du seul fait de la diminution du taux d'encadrement supérieur, les économies restantes correspondant à la restructuration de la fonction support devant être effective dès 2017.

2. Une politique de recrutement encadrée et un dialogue social soutenu

A. Les effectifs du siège

En 2016, le Défenseur des droits a poursuivi sa politique de recrutement transparente, et structurée. Tous les postes vacants de l'institution sont publiés simultanément sur le site intranet, le site Internet, et sur la Bourse interministérielle à l'emploi public (BIEP). En moyenne, sur les postes de juristes, une centaine de candidats se présentent pour un poste vacant.

Cette année a été principalement consacrée aux réorganisations des services, au déménagement de tous les agents et stagiaires sur un site unique, à l'application de mesures salariales et de mesures indemnitaires, ainsi qu'à la conduite du projet relatif au télétravail.

Les instances de concertation se sont réunies à de nombreuses reprises en 2016 :

- 5 fois pour le comité technique (répertoire des métiers, réorganisation des services, campagne de promotion, télétravail, plan de formation)
- 5 fois pour la commission consultative paritaire (situations individuelles relatives aux métiers, bilan de la campagne de promotion, 2 projets de licenciement, 1 non renouvellement de contrat)
- 3 fois pour le comité d'hygiène et de sécurité (déménagement sur un site unique, nouvelle présentation des plans de FONTENOY, rapport Hygiène et sécurité, présentation des actions de la médecine de prévention et de la psychologue du travail)

En application du décret n° 2016-151 du 11 février 2016 relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique et la magistrature, un groupe projet *ad hoc* a été constitué qui s'est réuni six fois du 15 avril au 14 octobre 2016. L'ensemble des modalités de mise en œuvre du télétravail ont été présentées lors du comité technique du 8 décembre 2016, pour une mise en œuvre à compter du 1er mars 2017, avec une expérimentation de trois mois, renouvelable une fois.

[**Décision n° 2016- 162 du 08 décembre 2016** relative aux conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail au sein du Défenseur des droits **a été adoptée à l'unanimité en comité technique**.]



Le regroupement des services sur un site unique

Le regroupement d'autorités administratives indépendantes et de services du Premier ministre dans l'ensemble immobilier Ségur-Fontenoy a vu sa première concrétisation le 26 septembre 2016 avec l'installation du Défenseur des droits dans le bâtiment Fontenoy.

En deux jours, 280 postes de travail, 60 m3 de matériel et de mobilier ont été déménagés. Plus de 1000 cartons et près de 200 caisses informatiques ont été déplacés. Les retours des agents montrent une grande satisfaction par rapport au cadre, au site et au bâtiment.

Le regroupement des services de l'institution sur un même site, contre quatre (2011), puis deux (2012) précédemment, facilite le travail entre pôles et une meilleure connaissance des agents entre eux. C'est un symbole important cinq ans après la création de l'institution.

CHIFFRES CLÉS

Effectifs physiques	2014	2015	2016
Siège	235	234	239
Délégués territoriaux	398	400	448

Titre 2	2014	2015	2016
ETPT en LFI	227	226	226
Dotation LFI	16 094 814 €	15 738 117 €	16 285 684 €

La masse salariale a été adaptée à la population de l'institution : intégration d'agent jusqu'alors mis à disposition dans la masse salariale et le plafond d'emplois.

La loi de finances initiale (LFI) 2016 a fixé le plafond d'emplois du Défenseur des droits à 226 équivalents temps plein travaillés (ETPT). Au 31 décembre, les effectifs physiques se répartissent ainsi qu'il suit :

Effectifs physiques selon la situation administrative de 2014 à 2016			
	31/12/14	31/12/15	31/12/16
Détachés	59	63	55
Fonctionnaire en position normale d'activité	1	0	0
MAD remboursées	1	1	0
MAD gracieuses	6	5	4
CDI	77	82	87
CDD	72	66	67
Contrats occasionnels	12	10	18
Titre 3	7	7	8
TOTAL des effectifs physiques	235	234	239

Les 239 personnes à l'effectif physique du Défenseur des droits se répartissent ainsi :

59 fonctionnaires, toutes positions confondues

154 contractuels (87 CDI et 67 CDD)

8 agents de droit privé relevant du titre 3

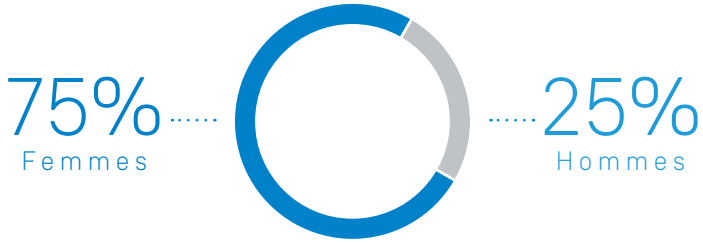
18 agents en contrats occasionnels

30 stagiaires affectés chaque semestre dans les pôles

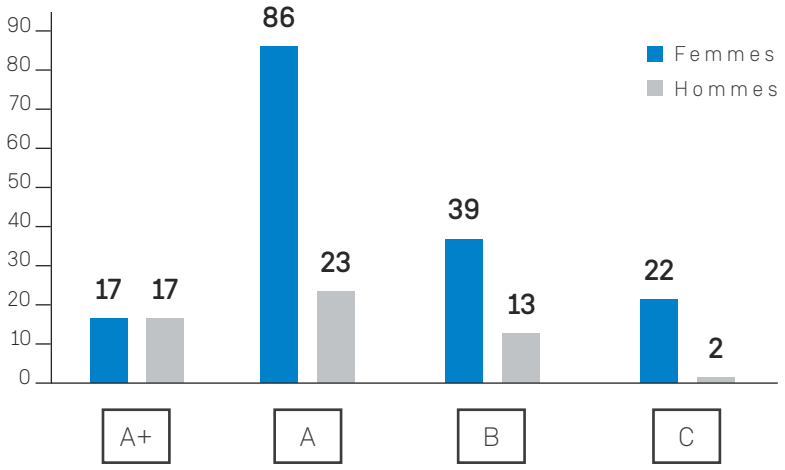
4 salariés de droit privé pour la plate-forme téléphonique

4 collaborateurs non permanents (vacataires)

Répartition entre les femmes et les hommes au Défenseur des droits



Répartition entre les femmes et les hommes par catégorie



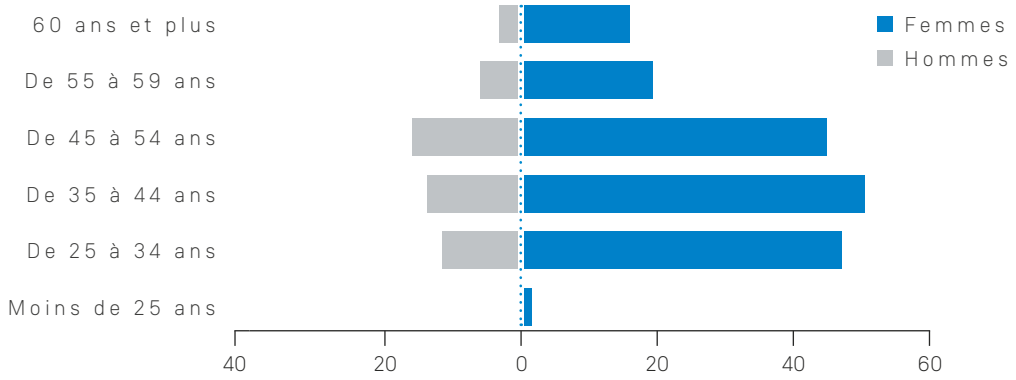
Les agents féminins constituent :

- 50 % des agents de catégorie A+,
- 79 % des agents de catégorie A,
- 75 % des agents de catégorie B,
- 92 % des agents de catégorie C.

La forte proportion d'agents féminins et recrutées, principalement, dans une tranche d'âge de 25 à 35 ans conduit à un nombre élevé de congés de maternité depuis plusieurs années : 14 en 2014, 12 en 2015, 10 en 2016. Le remplacement systématique de tous les congés de maternité implique une activité soutenue du service en charge des ressources humaines afin de maintenir intacte, sans délai, la capacité des services.

Moyenne d'âge des agents

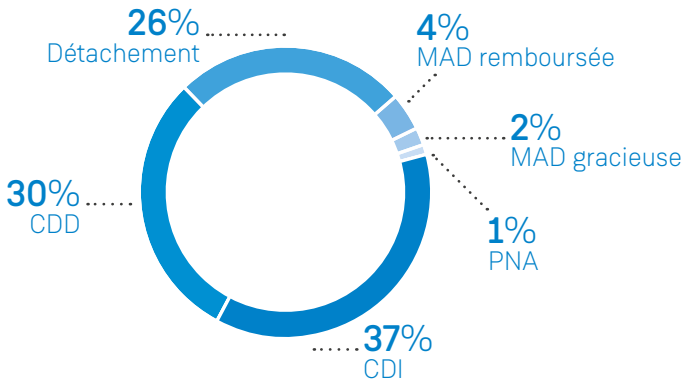
La moyenne d'âge des personnels du Défenseur des droits est de 43,3 ans au 31 décembre 2015. En moyenne, les femmes contractuelles sont les plus jeunes (moyenne d'âge de 39 ans).



Répartition entre les fonctionnaires et les agents contractuels

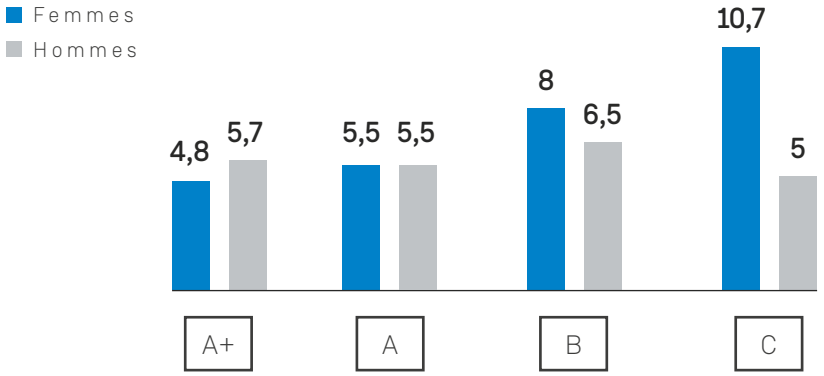
33 % des personnels du Défenseur des droits sont des fonctionnaires et 67 % des agents contractuels. La proportion de femmes est équivalente chez les fonctionnaires et les contractuels (75 %).

Répartition des effectifs physiques par situation administrative



Ancienneté moyenne des agents

Ancienneté moyenne par sexe et catégorie (en années)

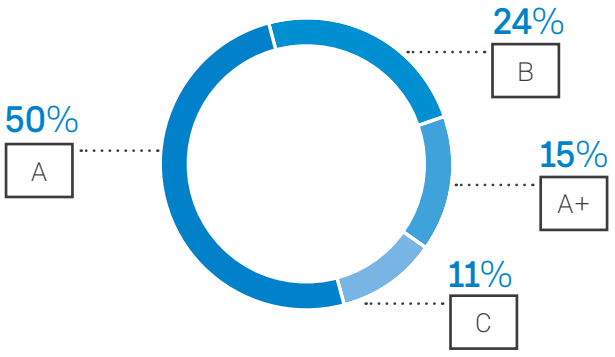


L'ancienneté moyenne des agents au sein de la structure est de 6,5 ans : 5,8 ans pour les hommes et 6,7 ans pour les femmes.
50% des agents ont moins de 6 ans d'ancienneté. 32% des agents ont moins de trois ans d'ancienneté.
20,5% des agents ont plus de 10 ans d'ancienneté (12,7% des agents en 2013).

Répartition des agents par catégorie hiérarchique

65 % des agents du Défenseur des droits appartiennent aux catégories A+ et A.

Répartition des effectifs physiques par catégorie



Nombre d'agents ayant la reconnaissance de travailleur handicapé

Une politique volontariste permet de décompter 16 personnes reconnues travailleurs handicapés (14 en 2014), soit plus de 7 % des effectifs. Une médecine de prévention performante et des mesures d'accompagnement personnalisées (travail à domicile et aménagement de postes) permettent à ces agents d'assurer leur mission.

B. Le réseau de proximité des délégués territoriaux

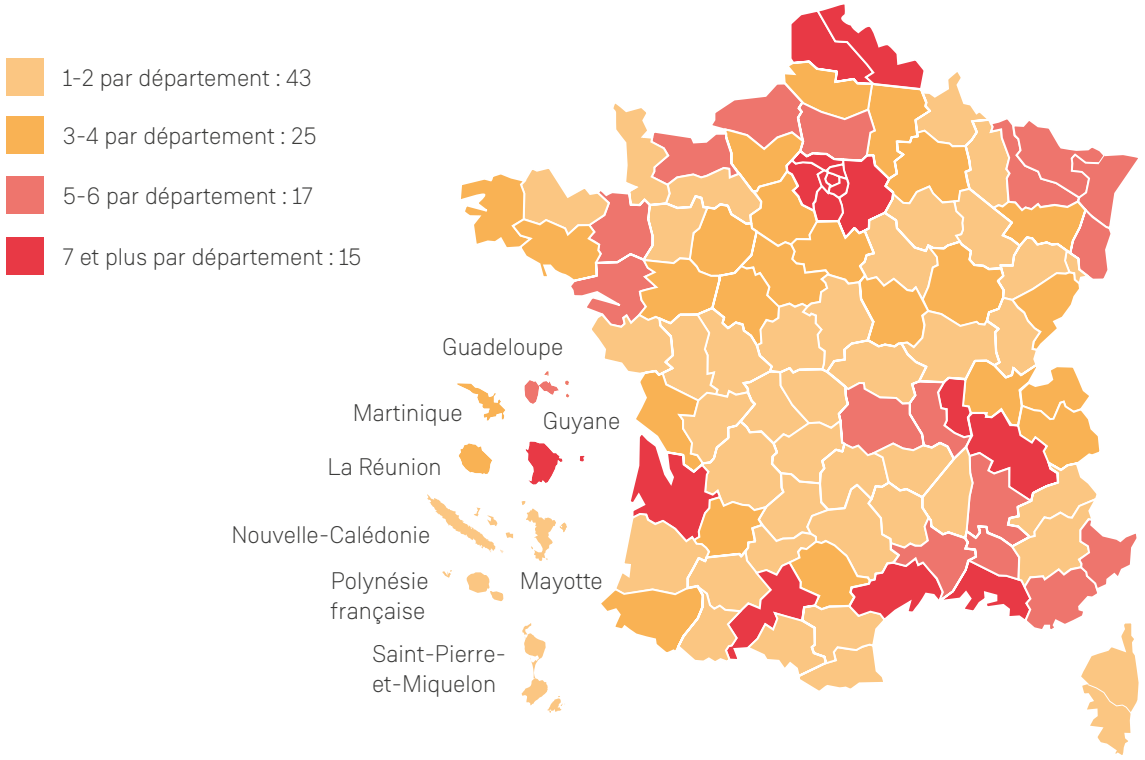
Une extension continue

Parmi les institutions comparables existant à l'étranger, le Défenseur des droits est la seule dont la représentation territoriale est assurée par un réseau de bénévoles qui permet, par sa densité, une grande accessibilité au public, en métropole et dans les Outre-mer.

En effet, afin d'atteindre au mieux l'objectif d'un accès au droit pour tous, des délégués du Défenseur des droits sont nommés et exercent leur mission dans le cadre territorial du département. Leur compétence se définit en fonction du lieu de résidence ou d'activité du réclamant ou du mis en cause. Ils agissent ainsi au plus près des situations dont ils sont saisis, en vue d'une réponse rapide.

2016 constitue une année exceptionnelle pour l'action territoriale. Au 31 décembre 2016, 77 nouveaux délégués ont été nommés portant l'effectif du réseau territorial à 448 délégués du Défenseur des droits exercent leurs activités sur l'ensemble du territoire. 48 nouvelles permanences ont été créées compte tenu de l'évaluation des besoins répertoriés, en milieu rural et sur des sites de politique de la ville et Outre-mer.

Répartition des délégués du Défenseur des droits par département en 2016



L'enjeu de la formation

Afin de suivre l'augmentation significative des recrutements de délégués et de diversifier leurs compétences, quatre formations initiales de six jours ont été organisées en 2016 et animées par des agents du siège.

Durant ces formations, les nouveaux délégués ont pu découvrir l'institution, son organisation et ses missions. Ces derniers ont apprécié la qualité et la teneur de ces formations dispensées en particulier en matière de recevabilité, règlement amiable avec les services publics, de lutte contre les discriminations et de défense des droits de l'enfant. Opérationnels, ces nouveaux délégués sont en mesure, dès l'achèvement de leur formation initiale, de tenir leurs permanences et d'accueillir les réclamants.

Les coordonnées et lieux de permanences des délégués sont indiqués sur le site du Défenseur.

En fonction de leurs demandes et besoins spécifiques, des formations complémentaires spécialisées pourront leur être dispensées ultérieurement.

À cet égard, 19 formations thématiques pour les délégués déjà en fonction tant en métropole qu'en Outre-Mer, ont été par ailleurs été organisées tout au long de l'année 2016. Elles ont porté sur droit des étrangers, les prisons, l'urbanisme, la justice et liberté, le handicap…

À signaler qu'en 2016, une nouvelle formation intitulée « Initiation aux contentieux » a été mise en œuvre et animée par la Direction du réseau territorial (DRT) pour répondre aux nombreuses demandes des délégués. Cette nouvelle thématique présente le panorama des procédures judiciaires les plus fréquemment rencontrées par les réclamants. Son objectif est de renforcer les connaissances des délégués dans ce domaine pour leur permettre d'orienter au mieux les personnes qui les saisissent.

Pour résumer, en 2016, le nombre de journées formations dispensées se porte globalement à 740 (soit 297 journées au titre des formations thématiques et 443 pour les formations initiales). Durant cette année, 135 délégués ont au moins suivi une journée de formation durant l'année.

La Convention des délégués territoriaux du Défenseur des droits, les 28 et 29 novembre 2016 à Paris

Les 28 et 29 novembre 2016, s'est déroulée la 3e convention biennale des délégués du Défenseur des droits. Réunissant plus de 400 des délégués à l'UNESCO puis à l'Ecole militaire, elle a été notamment l'occasion d'échanges lors de deux ateliers consacrés, d'une part, aux différentes missions des délégués et aux pratiques professionnelles, d'autre part.

« Aujourd'hui, nous avons le sentiment que notre expertise sert à rendre effectifs des droits théoriques inscrits simplement sur le papier pour un certain nombre de citoyens. » Jacques Toubon.

L'objectif de la convention était de réunir l'ensemble des délégués territoriaux et les équipes du Défenseur des doits afin d'évoquer, de concert, les réussites et objectifs achevés ainsi que les progrès encore à accomplir. Le 28 novembre, les délégués se sont retrouvés à huis-clos afin de



partager collectivement leurs pratiques, leurs expériences et leurs observations quant à la mission qui leur est dévolue. Lors de la seconde journée, le 29 novembre, Jacques Toubon est revenu sur l'activité de l'institution ces cinq dernières années, en présence de personnalités des mondes politique, administratif, juridique et universitaire qui ont apporté leurs regards extérieurs sur le rôle du Défenseur des droits. Ses quatre adjoints, Bernard Dreyfus, Geneviève Avenard, Claudine Angeli-Troccaz et Patrick Gohet ont dressé le bilan de leurs missions respectives. Etaient aussi présents au cours de la matinée Jean-Jacques Urvoas, Garde des Sceaux, Philippe Bas, président de la Commission des lois du Sénat, Jean Yves le Bouillonnec, vice-président de la Commission des lois de l'Assemblée nationale, Catherine Champrenault, procureure générale près la cour d'appel de Paris, Xavier Libert, ancien président du Tribunal administratif de Versailles et Agnès Le Brun, vice-présidente du Bureau de l'Association des Maires de France. De l'avis de tous ces intervenants, la parole et l'expertise du Défenseur des droits sont extrêmement utiles et l'érigent en partenaire indispensable, notamment auprès des juridictions judiciaires et administratives. L'après-midi a été dédiée à l'administration et au numérique. Les participants, Nicolas Conso, adjoint de la directrice interministérielle pour l'accompagnement des transformations publiques, et Jean Deydier, directeur général d'Emmaüs Connect, ont notamment posé la question de l'accès aux services publics dans un contexte de dématérialisation des procédures administratives. Enfin, pour clôturer la journée, Nathalie Bajos, directrice de la promotion de l'égalité et de l'accès aux droits du défenseur des droits, Pierre Mazet, chercheur à l'observatoire des non-recours aux droits et services (ODENORE) et Jean-Michel Thornary, commissaire à l'égalité des territoires ont abordé la question du non recours au droit. Sur ce point, il est apparu que la méconnaissance des droits en France est une des raisons principales de leur non-respect et de leur non-effectivité. D'où la nécessité pour le Défenseur des droits d'accroitre encore sa notoriété pour développer l'accès aux droits pour tous et pour toutes.

Glossaire

AAI : Autorité administrative indépendante

ACAATA : Allocation de cessation anticipée des travailleurs de l'amiante

ACS : Aide à l'acquisition d'une complémentaire santé

AFMD : Association Française des Managers de la Diversité

ALF : Allocation de logement familiale

AOM : Association des ombudsmans de la méditerranée

AOMF : Association des ombudsmans et médiateurs de la francophonie

APCE : Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

ASF : Allocation de soutien familial

ASPA : Allocation de solidarité aux personnes âgées

AVS : Auxiliaire de vie scolaire

BEIP : Bourse interministérielle à l'emploi public

BOFIP : Bulletin officiel des finances publiques - impôts

BTP : Bâtiment et des travaux publics

CAF : Caisse d'allocations familiales

CAOMI : Centres d'accueil et d'orientation spécialement dédiés à l'accueil de ces mineurs

CCMSA : Caisse centrale de la mutualité sociale agricole

CEDAW : Committee on the Elimination of Discrimination against Women

CEDEF : Comité pour l´élimination de la discrimination à l´égard des femmes

CEDH : Cour européenne des droits de l'homme

CERT : Centres d'expertise et de ressources des titres

CGET : Commissariat général à l'égalité des territoires

CGI : Code général des impôts

CIDE : Convention internationale des Droits de l'Enfant

CIDPH : Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées

CIPAV : Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse

CIVI : Commission d'indemnisation des victimes d'infractions

CJUE : Cour de justice de l'Union européenne

CMU : Couverture maladie universelle

CNAF : Caisse nationale des Allocations familiales

CNAPE : Fédération des associations de protection de l'enfant

CNAPS : Centre national des activités privées de sécurité

CNAPS : Conseil national des activités de sécurité

CNAREFE : Centre national des retraités français de l'étranger

CNAV : Caisse nationale d'assurance vieillesse

CNI : Cartes nationales d'identité

COCIPN : contrôle interne de la police nationale

COJ : Code de l'organisation judiciaire

CPAM : Caisse primaire d'assurance maladie

CRDS : Contribution au remboursement de la dette sociale

CRPA : Code des relations entre le public et l'administration

CSEP : Conseil Supérieur de l'Égalité Professionnelle

CSG : Contribution sociale généralisée

DARES : Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques

DDFIP : Direction départementale des finances publiques

DOM-COM : Départements et collectivités d'Outre-mer

DRT : Direction du réseau territorial

DSAF : Direction des services administratifs et financiers du Premier ministre

EHPAD : Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes

ENOC : European Network of Ombudspersons for Children

EQUINET : European network of equality bodies

ESENESR : École supérieure de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

ETPT : Équivalents temps plein travaillés

FGTI : Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions

FGTI : Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions

FICOBA : Fichier national des comptes bancaires et assimilés

FNPC : Fichier National des Permis de Conduire

GPA : Gestation pour autrui

GPSR : Groupe de protection et de sécurisation des réseaux

HALDE : Haute autorité de lutte contre les discriminations

HCR : Haut- Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés

INC : Institut national de la consommation

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques

IPCAN : Independent Police Complaints' Authorities' Network

LFI : Loi de finances initiale

MSA : Mutualité sociale agricole

MSaP : Maisons de services au public

NOTRe : nouvelle organisation territoriale de la République

ODENORE : Observatoire des non-recours aux droits et services

OFII : Office français de l'immigration et de l'intégration

OIT : Organisation internationale du travail

ONPE : L'observatoire national de la protection de l'enfance

ONU : Organisation des Nations Unies

Pacs : Pacte civil de solidarité

PPE : Projet pour l'enfant

PPNG : Plan préfectures nouvelle génération

RéATE : Réforme de l'administration territoriale de l'État

RIB : Relevé d'identité bancaire

RSA : Revenu de solidarité active

RSE : Responsabilité sociétale des entreprises

RSI : Régime social des indépendants

SDFE : Service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes

SUGE : Sureté générale

TAJ : Traitement des antécédents judiciaires

TVA : Taxe sur la valeur ajoutée

UE : Union Européenne

URSSAF : Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales

—

Conception et réalisation : Défenseur des droits / janvier 2017

Crédits photo : DSAF-DPL / Défenseur des droits / Olivier Löser

—

Défenseur des droits

TSA 90716 - 75334 Paris Cedex 07

Tél. 09 69 39 00 00

www.defenseurdesdroits.fr

Toutes nos actualités :

www.defenseurdesdroits.fr

Défenseurdesdroits

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

© 02/2017 - Défenseur des droits