

2017

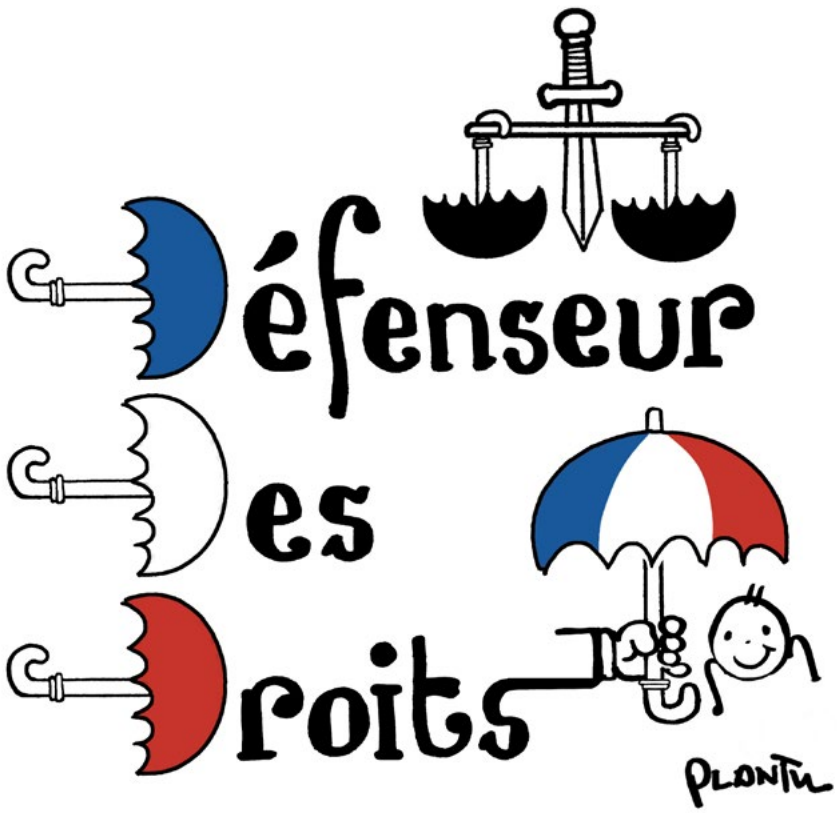
Rapport annuel d'activité

Opération « *Place aux droits* » dans la ville de Toulouse, octobre 2017

Face au droit, nous sommes tous égaux

Défenseurdesdroits

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE


éfenseur
es
roits
PLANTU

Éditorial

Ne jamais détourner le regard

Le présent rapport d'activité, si long soit-il, ne représente pourtant qu'une illustration partielle du travail accompli en 2017 par toutes celles et tous ceux qui, à leur place, ont répondu à la demande multiple de droits et de libertés.

Le Défenseur des droits a reçu de nouvelles missions, son activité continue à augmenter sensiblement, il prend fréquemment position et présente des propositions aux décideurs publics, sa voix se fait entendre de plus en plus fortement.

Le recours au Défenseur des droits, quoique très inférieur à l'ampleur des défaillances et des discriminations, constitue un symptôme évident des maux collectifs dont souffrent des millions de personnes vivant en France, celles qui ont le sentiment que la République, son service public, ses lois, ses droits, ne bénéficient pas également à toutes et à tous.

Le Défenseur des droits a ainsi vocation à protéger, par l'effectivité des droits, celles et ceux que le discours de l'identité, la rétraction de la chose publique et la tension des rapports de domination tendent à « laisser pour compte ».

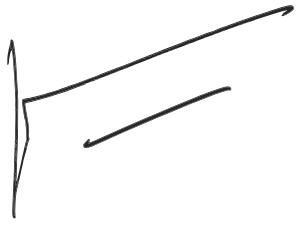
C'est l'expérience que, souvent, nous avons de la société française. Cependant, si notre réponse comporte quelque efficacité, elle reste ténue et variable.

Combien ne connaissent plus la considération et n'ont plus guère le souci de la dignité égale de tous les individus. Notre pays préfère la distinction à l'intégration, la concurrence à l'inclusion ; la pétition de l'universalité continue d'adorner les estrades publiques mais la réalité des politiques la compromet chaque jour un peu plus.

En s'efforçant de faire respecter, inconditionnellement, à l'égard de toutes et de tous, les droits et les libertés fondamentales, le Défenseur des droits a une ambition élevée qui peut sembler dérisoire en nos temps de tumulte : prêter attention aux conditions humaines, recommander aux responsables, aux décideurs, aux juges, de faire attention, de ne jamais détourner le regard.

Pour moi, le droit est le ciment d'une commune humanité sans cesse à construire.

Jacques TOUBON
Défenseur des droits



Sommaire

Le Défenseur des droits en chiffres 08
5 domaines de compétence 12
La protection des droits 13
La promotion des droits 15

16

I. Une institution ouverte à tous, en prise avec la société

1. Une institution dédiée au respect des droits 16

A. Les délégués : un accueil humain sur l'ensemble du territoire et un accompagnement pour faire valoir ses droits 16
1) La proximité 16
2) L'écoute 18
3) L'expertise juridique 18
4) Le réseau territorial 20
5) Portraits de trois délégués du Défenseur des droits 21

B. L'accueil et l'orientation au sein des services centraux de l'institution 23
1) La plateforme téléphonique : un espace d'écoute et d'orientation 23
2) L'examen de la recevabilité des réclamations et la mise en état des dossiers 24

2. Une institution à l'écoute de la société 28

A. Une expertise développée dans un cadre partenarial 28
1) Les collèges du Défenseur des droits 28
2) Les comités d'entente 29
3) Les réseaux internationaux 30

B. Une approche globale de la défense des droits 32
1) Les adjoints du Défenseur des droits 32
2) Les actions de formation et les partenariats 38
3) La production d'outils de promotion des droits 41
4) Le suivi des conventions internationales 43

3. Une compétence nouvelle : orienter et protéger les lanceurs d'alerte 44

4. Une fonction d'observatoire 46

50

II. Garantir l'accès aux services publics et l'effectivité des droits

1. Le recul de l'accueil dans les services publics à l'ère de la dématérialisation 53

A. Des difficultés croissantes pour les démarches administratives : l'exemple du Plan Préfectures Nouvelle Génération 53

B. L'accroissement du rôle de la médiation dans le contexte de dématérialisation des procédures 54

2. Le respect des droits dans la vie quotidienne 55

A. Rétablir le dialogue 55

B. Réduire les délais de traitement 56

C. Améliorer l'accueil 56

D. Éviter les ruptures de droit 57

E. Favoriser le droit à un recours effectif des personnes détenues 58

3. Une vigilance accrue aux droits des personnes les plus fragiles 59

A. Droits des malades et dépendance 60

B. Droits des personnes les plus précaires 62

1) La lutte contre la fraude aux prestations sociales : une logique de suspicion 62

2) Changer de situation est souvent une source de difficultés pour les usagers 62

3) Une interprétation restrictive de règles de droit : le cas du refus d'octroi d'indemnités journalières de maternité pour les journalistes pigistes 62

4. Les étrangers face aux services publics 63

A. L'accueil des étrangers en France 63

B. Le traitement des étrangers en France 65

1) Des pratiques en dehors du cadre légal 65

2) Les dispositions légales restreignants les droits 66

70

III. Faire exister les enfants comme acteurs et sujets de droit

1. Une institution qui incarne l'intérêt supérieur de l'enfant 73

A. Les droits de l'enfant, au miroir de la Convention internationale des droits de l'enfant 73

B. Les avis au Parlement 73

2. L'effectivité des droits des enfants dans les services publics 74

A. La protection de l'enfance 75

B. L'accès aux soins 75

C. Le service public de l'éducation 76

D. Les enfants étrangers 78

3. La sensibilisation des enfants aux droits 79

A. Éducadroit 79

B. Les Jeunes Ambassadeurs des Droits auprès des Enfants ou pour l'Egalité (JADE) 81

C. Le Train de la petite enfance 82

D. Educapcity 83

86

IV. Le Défenseur des droits, porteur du principe d'égalité

1. Les discriminations dans l'emploi 89

A. Les discriminations fondées sur l'origine 89

B. Les discriminations à l'égard des femmes 91

C. La prise en compte du handicap et de l'état de santé 93

2. Les discriminations dans l'accès aux biens et services 94

A. La discrimination dans le secteur bancaire 96

B. L'accès au logement 97

C. L'accès aux transports 99

D. L'accès aux loisirs 100

E. L'accès aux soins funéraires 100

3. La prise en compte du handicap : une culture de retard 101

A. Les droits des personnes handicapées sous le regard des Nations-Unies 101

B. L'évaluation des politiques publiques en direction des personnes autistes 103

C. Accessibilité de l'élection présidentielle 2017 aux personnes handicapées 104

108

V. Le Défenseur des droits, vigie de la sûreté et des libertés

1. Le respect des droits et libertés dans le contexte de la lutte contre le terrorisme 109

A. Le Défenseur des droits et la mise en oeuvre de l'état d'urgence 109

B. Les autres actions du Défenseur des droits dans le domaine de la lutte contre le terrorisme 110

2. Le respect des droits et libertés par les forces de sécurité dans l'exercice de leurs missions 113

A. Concilier maintien de l'ordre et liberté de manifester 115

B. Le respect des principes d'impartialité et de non-discrimination dans l'exercice des missions de sécurité 117

122

VI. Les moyens : finances et ressources humaines

1. Les ressources humaines 122

2. Les ressources budgétaires 127

Le Défenseur des droits en chiffres

Plus de 140 000 demandes d'interventions ou de conseils



93 371

Dossiers de **réclamations**.



51 069

Appels aux **plateformes téléphoniques** de l'institution.



17

Saisines d'office.



7,8% d'augmentation des réclamations sur l'année 2017, **soit 17,3%** sur les deux dernières années.

Des contacts permanents avec le public et la société civile



836

Points d'accueil sur l'ensemble du territoire.



3

Collèges consultatifs composés de **22 personnalités** qualifiées, réunis 17 fois.



8

Comités de dialogue permanents avec la société civile, réunis 12 fois.



1 128 469

Visiteurs sur le site internet en 2017 (**+ 7% entre 2016 et 2017**).



39 638

Abonnés **Twitter** (+ 43%).



11 940

Abonnés **Facebook** (+ 36%).



1 200

Abonnés **LinkedIn** (+ 214%).

Une expertise reconnue



88 464

Dossiers



Près de

78%

des **règlements amiables** ayant abouti favorablement.



14

Avis
à la demande du Parlement.



137

Dépôts d'observations
effectués devant les juridictions ; dans **76%** des cas, les décisions des juridictions confirment les observations de l'institution.



138

recommandations
et **48 propositions de réforme**
adressées aux pouvoirs publics.



146

Auditions de témoins.

696

Recommandations et décisions

(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...).



Une équipe au service des droits et libertés

Près de

250

Collaborateurs au siège.

Près de

475

Délégués présents
dans **836 points d'accueil**
sur l'ensemble du territoire

Saisines 2017 : siège et délégués

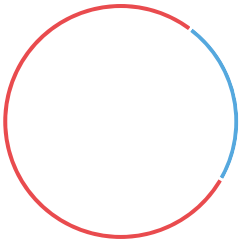
	2016	2017	Evolution	RAA 2010
Relations avec les services publics	45 113	50 560	12,1%	38 091
Défense des droits de l'enfant	2 611	2 959	13,3%	1 250
Lutte contre les discriminations	5 203	5 405	3,9%	3 055
Déontologie de la sécurité	1 225	1 228	0,2%	185
Orientation et protection des lanceurs d'alerte		71		
Accès aux droits	35 504	35 545	0,1%	

Il convient de tenir compte, dans la présentation, du fait que la somme n'est pas égale au nombre total de réclamations reçues, notamment en raison des dossiers multiqualifiés.

Répartition entre le siège et les délégués

77%

68 503 dossiers traités
par les délégués

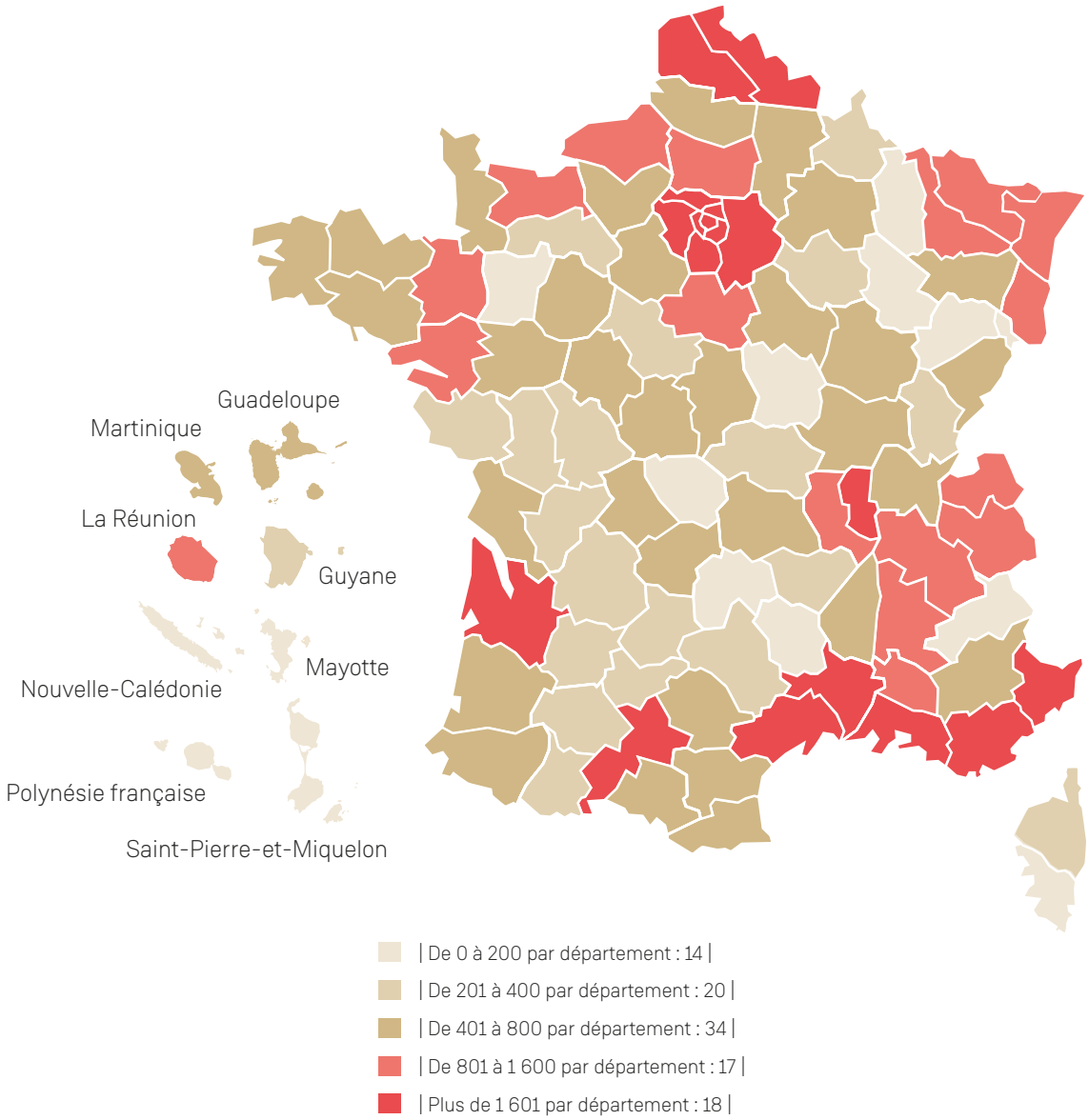


23%

19 961 dossiers traités
au siège

Évolution par rapport à l'année 2016 — Activité des délégués : + 6% | Activité du siège : + 12%

Répartition des dossiers reçus par le Défenseur des droits au cours de l'année 2017



5 domaines de compétence

La défense des droits des usagers des services publics

Le Défenseur des droits intervient dans le but de rétablir l'accès aux droits et libertés des personnes qui rencontrent des difficultés dans l'aboutissement de leurs démarches vis-à-vis d'une **administration de l'Etat** (ministère, préfecture, rectorat, agence régionale de santé, chambre consulaire…), d'une **collectivité territoriale** (mairie, établissement public de coopération intercommunale, conseil général, conseil régional…), d'un **organisme privé chargé d'une mission de service public** (caisse d'allocations familiales, caisse primaire d'assurance maladie, Pôle Emploi, caisse nationale d'assurance vieillesse…) et de **tout service public** (établissements publics, établissements de santé, fournisseurs d'énergie et d'eau, gestionnaires de transports publics…).

La défense et la promotion de l'intérêt supérieur et des droits de l'enfant

Le Défenseur des droits intervient lorsqu'un réclamant - ou le mineur victime lui-même - le saisit de faits témoignant de ce qu'un enfant est privé de ses droits ou que son intérêt a été méconnu (accès à l'éducation, à la cantine scolaire, ou aux soins, violences…).

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

Le Défenseur des droits intervient lorsqu'un réclamant a subi une différence de traitement pour l'un des motifs interdits par la loi (origine, handicap, sexe, âge, orientation sexuelle…) dans un des domaines visés par la loi tels que l'emploi, privé ou public, l'avancement de carrière, le logement, l'accès à un bien ou un service…

Le respect de la déontologie des personnes exerçant des activités de sécurité

Le Défenseur des droits intervient lorsqu'un réclamant l'informe de ce qu'il a été victime ou témoin d'un manquement à la déontologie par une personne exerçant une activité de sécurité (policier, gendarme, personnel pénitentiaire, agent de sécurité privée…), tels qu'un usage disproportionné de la force, des gestes ou propos déplacés, insultes, menaces, tutoiement, une fouille corporelle abusive, un contrôle d'identité intervenu dans des conditions anormales, des difficultés pour déposer une plainte, une mesure contestable de contrainte ou de privation de liberté (interpellation, perquisition, retenue, garde à vue, rétention…).

L'orientation et la protection des lanceurs d'alerte

La loi organique du 9 décembre 2016 relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte prévoit que celui-ci est chargé « *d'orienter vers les autorités compétentes toute personne signalant une alerte dans les conditions fixées par la loi, de veiller aux droits et libertés de cette personne* ». La loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique précise les conditions dans lesquelles le Défenseur des droits exerce cette mission.

Les missions du Défenseur des droits, autorité indépendante, sont consacrées par l'article 71-1 de la Constitution :

« Le Défenseur des droits veille au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public, ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences. Il peut être saisi, dans les conditions prévues par la loi organique, par toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public ou d'un organisme visé au premier alinéa. Il peut se saisir d'office. »

La protection des droits

Qui peut saisir le Défenseur des droits ?

Toute personne considérant que ses droits ont été lésés peut le saisir directement, par le biais de ses 475 délégués répartis sur l'ensemble du territoire dans plus de 800 lieux de permanence, par un formulaire internet, ou par un courrier libre de droits. L'institution est également joignable par téléphone pour toute information.

La saisine peut aussi être indirecte, c'est-à-dire lui parvenir par l'intermédiaire des associations, des parlementaires ou des familles de mineurs.

Le Défenseur des droits peut enfin se saisir d'office, sans réclamation préalable, lorsque des faits particulièrement graves, entrant dans son champ de compétence, sont portés à sa connaissance.

Comment le Défenseur des droits agit-il ?

1. Le Défenseur des droits privilégie le **règlement amiable** pour résoudre les problèmes dont il est saisi. Il peut utiliser à cet effet la médiation, le règlement en équité ou encore la transaction.

2. Lorsque la voie du règlement amiable n'aboutit pas, il peut faire des **recommandations**, individuelles ou générales, pour résoudre un problème, demander la mise en œuvre de mesures ou encore l'évolution des pratiques du mis en cause.

Le Défenseur des droits dispose d'un **droit de suite** quant à ses recommandations. Si aucune suite n'est donnée par la personne mise en cause, il peut exercer un **pouvoir d'injonction** puis, en cas d'absence de réponse, **rendre publique** sa recommandation en dénonçant le refus d'obtempérer.

3. Quand la justice est saisie, le Défenseur des droits peut formuler des **observations devant les juridictions**. Celles-ci peuvent également saisir le Défenseur des droits pour avis. Il présente des observations devant le juge pour faire appliquer le droit, présenter sa vision du dossier et contribuer au développement de la jurisprudence.

Il peut préconiser des **sanctions** envers un agent ou un professionnel ayant commis une faute ou envers toute personne physique ou morale dont l'activité est soumise à une autorisation ou un agrément administratif.

Par ailleurs, il est tenu de **dénoncer au procureur de la République** les faits portés à sa connaissance constitutifs

d'un crime ou délit et doit lui **demander l'autorisation d'instruire** avant d'intervenir lorsqu'il est déjà saisi du dossier.
Il peut enfin intervenir devant les juridictions européennes lorsque le litige est porté à ce niveau.

Quels sont les pouvoirs du Défenseur des droits ?

Disposant d'un large **pouvoir d'enquête** et d'agents assermentés, le Défenseur des droits peut demander la communication de toute information utile à l'instruction et au règlement du litige. Le Défenseur des droits peut également convoquer la personne mise en cause à une **audition** ou procéder à des **vérifications sur place**. Il peut saisir le juge des référés pour obtenir la communication de toute information. L'**entrave** à l'enquête du Défenseur des droits peut mener à une mise en demeure et des sanctions pénales (un an d'emprisonnement et 15 000 € d'amende). Aucun secret professionnel ne peut lui être opposé.



Devant les juridictions européennes

Soucieux de veiller à ce que la France respecte ses engagements internationaux, le Défenseur des droits intervient régulièrement devant les juridictions européennes dans la cadre de la procédure de tierce-intervention, sur des matières qui relèvent de son champ de compétence.

En 2017, le Défenseur des droits est intervenu devant la Cour européenne des droits de l'homme dans des affaires relatives à l'accueil et la prise en charge des mineurs non accompagnés, à l'application de la loi relative au renseignement du 24 juillet 2015, à l'effectivité des recours internes permettant de mettre fin aux conditions de détention indignes dans les prisons, à la conformité des transferts de demandeurs d'asile en application du règlement dit « Dublin III » et au caractère discriminatoire du refus d'accès à la procréation médicalement assistée opposé à un couple de femmes porteuses d'un projet parental.

L'année 2017 a été marquée par la première tierce-intervention du Défenseur des droits devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), dans le cadre d'une procédure de renvoi préjudiciel par le Conseil d'Etat (Décision 2017-326). Les questions posées ont concerné la portée territoriale du droit au déréférencement (nationale, européenne ou globale) consacré implicitement par la Cour de justice dans l'arrêt *Google Spain* du 13 mai 2014 et son effectivité au regard de la directive 95/46/CE et de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui garantissent le droit à la protection des données personnelles. Le droit au déréférencement permet à un individu de demander à un moteur de recherche, sous certaines conditions, de supprimer certains résultats de recherche associés à ses nom et prénom. Il n'entraîne pas la suppression de l'information. La décision de la Cour sera déterminante pour la protection des données personnelles sur internet.

La promotion des droits

Le Défenseur des droits déploie, en parallèle de son action de protection des droits, une politique de **promotion de l'égalité et d'accès aux droits**. Dans ce cadre, il entend agir sur **l'évolution des pratiques** par des actions de formation, la production d'outils et la publication de rapports thématiques.

Il donne aussi son avis sur tous les projets de texte, législatifs ou règlementaires, qui entrent dans son champ de compétence, afin de faire évoluer le droit vers toujours plus d'équité.

Par les études qu'il conduit ou fait réaliser, le Défenseur des droits contribue à mesurer l'ampleur et les mécanismes des discriminations et des inégalités.

Avis au Parlement et propositions de réformes

Malgré la période de réserve inhérente au déroulement des élections présidentielles et législatives au printemps 2017, le Défenseur des droits a maintenu une activité soutenue en matière de recommandations et de propositions de réformes.

Conformément aux dispositions de l'article 32 de la loi organique du 29 mars 2011, le Défenseur des droits peut agir sur l'évolution d'un texte lorsque l'application d'une ou plusieurs dispositions, de nature législative ou règlementaire, conduit à une situation inéquitable, discriminatoire ou attentatoire aux droits de l'enfant ou aux règles de déontologie de la sécurité.

Sur le même fondement, il peut également être consulté sur tout projet ou proposition de loi intervenant dans son champ de compétence, ses avis au Parlement contribuant à l'enrichissement du débat parlementaire.

En 2017, le Défenseur des droits a ainsi été auditionné à 18 reprises par l'Assemblée nationale et le Sénat et a publié 14 avis au Parlement. 138 recommandations ont été portées à l'attention des pouvoirs publics concernant notamment la sécurité publique (Avis n° 17-01), le renforcement de la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (Avis n° 17-05 et n° 17-07), les droits des personnes intersexes (Avis n° 17-04), les mineurs étrangers non accompagnés (Avis n° 17-03 et n° 17-10), l'immigration, l'asile et intégration (Avis n° 17-09) ou le renforcement du dialogue social à la faveur du débat d'habilitation du gouvernement à agir par ordonnances (Avis n° 17-06).

Le Défenseur des droits a également adressé 48 propositions de réformes au gouvernement, dont plusieurs découlent de l'instruction des réclamations qui lui étaient adressées.

— I —
Une institution ouverte à tous, en prise avec la société

Le Défenseur des droits est une institution ouverte et à l'écoute, dont la mission est d'offrir à chaque personne qui s'adresse à elle une réponse pour rétablir la confiance et le respect des droits dans un environnement juridique et administratif souvent peu accessible et complexe.

Les termes Défenseur des droits désignent à la fois l'institution et la personne qui la dirige. Jacques Toubon occupe cette fonction depuis le 17 juillet 2014.

1.
Une institution dédiée au respect des droits

A. Les délégués : un accueil humain sur l'ensemble du territoire et un accompagnement pour faire valoir ses droits

L'article 37 de la loi organique relative au Défenseur des droits lui permet de « *désigner, sur l'ensemble du territoire, des délégués, placés sous son autorité, qui peuvent, dans leur ressort géographique, instruire des réclamations et participer au règlement des difficultés signalées ainsi qu'aux actions* [d'information et de communication conduites par l'institution] *(…) il désigne un ou plusieurs délégués pour chaque établissement pénitentiaire.* »

Avec 475 délégués à la fin de l'année 2017, le Défenseur des droits est, parmi les institutions comparables à l'étranger, la seule dont la représentation territoriale est assurée par un réseau de bénévoles, assimilés à des agents publics, qui permet par sa densité, une grande proximité avec le public en métropole, dans les Outre-mer et auprès des Français de l'étranger.

1. La proximité

Les délégués départementaux assurent un service de proximité gratuit dédié à l'accueil de toutes les personnes ayant des difficultés à faire valoir leurs droits, notamment celles qui, en raison de leur situation d'isolement, de précarité ou d'éloignement des services publics, sont particulièrement vulnérables.

Pour répondre à ce souci de proximité et offrir une présence notamment en milieu rural et dans certains quartiers périphériques des métropoles, confrontés au recul croissant des services publics, une convention de partenariat conclue en novembre 2015 avec le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), a permis au réseau du Défenseur des droits de déployer des permanences en 2017 au sein de deux départements pilotes, en Haute-Savoie et en Lozère, et s'est déployé dans 62 Maisons des services au public (MSAP) sur l'ensemble du territoire.

Les Maisons des services au public et le réseau territorial du Défenseur des droits

Depuis 2013, 1150 Maisons de services au public ont été déployées dans toute la France.

Ces maisons regroupent plusieurs opérateurs (CAF, Pôle emploi, Caisse de retraite), dans un même lieu, afin d'accompagner les usagers dans leurs démarches de la vie quotidienne.

En réalisant un travail d'accueil, d'information, d'orientation des usagers dans leurs démarches administratives et en les accompagnant dans l'utilisation et la maîtrise des services en ligne, elles offrent une solution alternative et adaptée aux personnes qui peuvent avoir des difficultés d'accès aux droits, notamment liées à la dématérialisation des procédures, et ainsi contribuer à un meilleur accès de tous aux services publics.

Depuis deux ans, la présence des délégués a été considérablement renforcée dans les établissements pénitentiaires. Désormais, 149 délégués interviennent dans la totalité de ces établissements, y compris les six établissements pour mineurs. Un dépliant du Défenseur des droits intitulé « *Faire valoir vos droits durant la détention* », imprimé chaque année à 95 000 exemplaires, est désormais remis à toute personne détenue à son arrivée dans l'établissement pénitentiaire.

Pour atteindre au mieux l'objectif d'un accès aux droits pour tous, une majorité des délégués tient désormais ses permanences dans plusieurs lieux d'accueil (836 au total).

Répartition des délégués selon les différents types de structures d'accueil en 2017



2. L'écoute

Avant même de savoir si la demande entre dans le périmètre de compétences du Défenseur des droits, les délégués exercent une mission d'écoute particulièrement appréciée par un public souvent désorienté par la complexité des dispositifs auxquels il est confronté.

C'est au travers de cette mission fondamentale, comme celle d'orientation et d'assistance dans les démarches à conduire, que se traduit concrètement la contribution du Défenseur des droits à l'amélioration de l'accès aux droits.

3. L'expertise juridique

Outre leur mission d'information et d'orientation (32 305 dossiers en 2017), les délégués tentent de régler à l'amiable les difficultés individuelles dont ils sont saisis dans des domaines diversifiés et complexes (38 413 dossiers en 2017), principalement dans le champ des services publics et notamment dans le domaine social.

Traitement local des demandes reçues par les délégués en 2017

Réclamations	38 413	54%
Relations avec les services publics	37 016	92,7%
Lutte contre les discriminations	1 685	4,2%
Défense des droits de l'enfant	1 025	2,6%
Déontologie de la sécurité	214	0,5%
Informations	32 305	46%
Relations avec les services publics	21 005	65,0%
Lutte contre les discriminations	1 029	3,2%
Défense des droits de l'enfant	774	2,4%
Déontologie de la sécurité	162	0,5%
Autres demandes	9 335	28,9%
Total des saisines traitées localement	70 718	100%

Il convient de tenir compte, dans la présentation, du fait que la somme n'est pas égale au nombre total de réclamations reçues, notamment en raison des dossiers multiqualifiés.

La présence territoriale des délégués doit répondre à des besoins croissants. Elle s'est considérablement renforcée depuis trois ans (102 délégués de plus, dont 10 en Outre-mer) offrant à l'institution un réseau efficace reposant sur la complémentarité des compétences des délégués généralistes et des experts du siège.

La diversité des interlocuteurs et des situations traitées justifie également que les délégués mettent en œuvre des approches adaptées.

En premier lieu, ce sont les relations avec les services publics sociaux que les réclamants mettent en cause et que les délégués sont amenés à solliciter le plus fréquemment.



Claude Geoffrion, déléguée du Défenseur des droits

Parmi eux figurent notamment les CAF, les CPAM, Pôle Emploi, les CARSAT, le RSI, l'URSSAF. Au sein de ces organismes, le réseau des délégués bénéficie d'interlocuteurs dédiés : médiateurs, conciliateurs, responsables qualité etc. Avec ces correspondants, ils tissent des relations de confiance à l'occasion de rencontres régulières. Cette proximité permet, dans un grand nombre de cas, d'obtenir des réponses rapides, argumentées et souvent positives.

En deuxième lieu, les litiges opposant un usager avec une préfecture augmentent. Ils portent essentiellement sur des questions relatives, d'une part, à la dématérialisation des procédures de demandes de titres (cartes d'identité, passeports, certificats d'immatriculation, permis de conduire) et, d'autre part, sur l'accueil des services, notamment en matière de droits des étrangers. Les délégués du Défenseur des droits regrettent que, dans certains départements, en particulier les plus urbains, les services ne répondent pas ou tardivement, ou encore de manière imparfaite, à leurs sollicitations récurrentes.

S'agissant de la dématérialisation, et malgré une convention de partenariat conclue avec le ministère de l'Intérieur le 27 septembre 2017, les délégués constatent de nombreuses difficultés de mise en place et la marginalisation probable des personnes les plus vulnérables touchées par la « fracture numérique ».

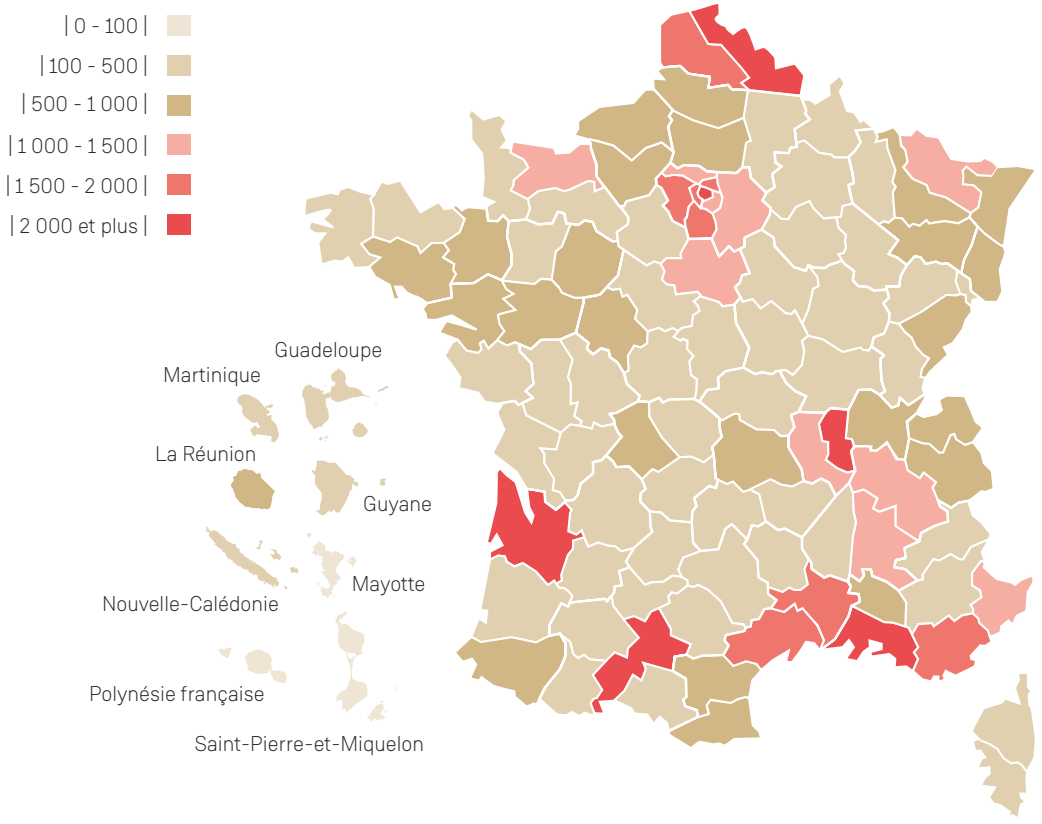
Le réseau des délégués du Défenseur des droits est donc au cœur de profondes mutations dans les relations des usagers avec les administrations.

Concernant le service public de la Justice, les délégués traitent certaines réclamations qui mettent en cause le fonctionnement des services judiciaires (ex : rectifications matérielles en matière d'état-civil). Les délégués regrettent que les correspondants désignés en application des récentes conventions de collaboration tardent à leur répondre, quand ils ne sont pas dans l'ignorance du rôle de liaison qui leur a été confié par les parquets généraux.

Enfin, les relations avec les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale nécessitent un effort intense de pédagogie de la part des délégués. En ce qui concerne les villes importantes ou moyennes, les délégués ont généralement pu identifier des interlocuteurs auprès des élus, de leur cabinet ou des directeurs généraux des services. La situation est plus contrastée dans les intercommunalités où les responsables des services adressent parfois des réponses aux délégués qui ne sont que la confirmation du point de vue exprimé à l'usager sans faire une nouvelle analyse critique de la situation. A cet égard, la situation la plus préoccupante concerne les petites communes rurales : par méconnaissance de l'institution ou par confusion entre les notions de décentralisation et d'indépendance, certains maires se refusent à répondre aux sollicitations des délégués du Défenseur des droits.

Nombre de demandes* adressées aux délégués par département en 2017

* Réclamations et informations



4. Le réseau territorial



Pour remplir efficacement leurs missions, les délégués du Défenseur des droits disposent d'une large autonomie. Ils ne sont pas isolés pour autant car ils exercent leur mission au sein d'un réseau structuré. Les contacts avec les collègues délégués sont permanents, les sollicitations d'organismes, publics et privés, sont nombreuses et l'ensemble de ces échanges, avec leurs pairs comme avec des partenaires extérieurs, confère une dimension partenariale à la fonction de délégué.

C'est parce que la mission de délégué du Défenseur des droits n'est pas enfermée dans une stricte mission de médiation que, comme l'illustrent les trois portraits ci-dessous, des femmes et des hommes s'engagent. Il s'agit de défendre des causes qui leur sont chères et de mener des actions de promotion des droits.

Total des actions de promotion et de notoriété des délégués en 2017

Actions de promotion des droits		
Relations avec les services publics	362	20,83%
Promotion des droits de l'enfant	339	19,51%
Prévention des discriminations	270	15,54%
Actions de notoriété du Défenseur des droits	767	44,13%
Total des actions	1 738	100%

5. Portraits de trois délégués du Défenseur des droits

Monsieur Pierre Maurice,
Cadre supérieur retraité -
Renault automobile

« Je suis devenu délégué du Médiateur de la République en 2005 dans les Yvelines, au Point d'accès au droit de Chanteloup-Les-Vignes et à la Maison Centrale de Poissy, puis, naturellement, délégué du Défenseur des droits en 2011, au Point d'accès au droit de Poissy et à la Maison Centrale de Poissy.

« ... garder le contact avec la vraie vie des citoyens au quotidien. »

Je voulais être utile à la société, rendre service, en particulier aux plus démunis, face à la complexité administrative, et rester actif. Recevoir et écouter les réclamants, traiter leurs demandes en étant parfois leur dernier recours, démêler des affaires parfois compliquées, c'est enrichissant et cela permet, en plus, de garder le contact avec la vraie vie des citoyens au quotidien. Et j'applique avec rigueur un grand principe qui est de toujours aller jusqu'au bout pour toutes les affaires. Le remerciement d'un usager, le sourire d'un réclamant une fois son litige réglé, c'est ma récompense suprême. Depuis 13 ans, je suis heureux à travers cet engagement. »

Madame Fatima Djediden,
Cadre en activité –DIRECCTE

« ... ma permanence est avant tout un lieu d'écoute et de désamorçage des conflits... »

« Je me suis engagée depuis 2009, en qualité de bénévole, à agir suivant les valeurs de notre institution qui place au premier rang la protection des droits et des libertés et la promotion de l'égalité. Au-delà des missions relevant de ma délégation, ma permanence est avant tout un lieu d'écoute et de désamorçage des conflits pour un réclamant qui se trouve perdu dans les dédales des arcanes administratifs et de la dématérialisation des procédures.

Déléguée tenant des permanences à la Mairie de Cambrai et à la Maison d'Arrêt de Douai, j'interviens désormais à la Préfecture du Nord et en mairies de Saint-André et de Lille Sud. Recevoir le public, travailler en réseau avec les autres délégués du département, consulter le siège pour un appui technique, être un interlocuteur privilégié avec les médiateurs institutionnels, constituent les attraits de ma mission. »

Monsieur Bernard Luminet,
Médiateur régional retraité - Pôle emploi

« ... à l'heure du digital et du numérique, [...] nombre de nos concitoyens sont " perdus " dans leurs démarches »

« Après deux ans d'activité, je me rends compte, à l'heure du digital et du numérique, que nombre de nos concitoyens sont "perdus" dans leurs démarches. Je me suis aperçu que les gens ne veulent, en premier lieu, qu'être écoutés et pouvoir enfin s'expliquer devant une personne physique. Pour ces personnes en difficulté, cela devient malheureusement de plus en plus difficile d'obtenir un rendez-vous avec l'organisme d'où émane le problème. Ceci explique majoritairement la naissance d'incompréhensions, de différends et de conflits.

En tant que délégué de Lodève (Hérault), je suis en mesure d'accueillir, d'écouter, d'orienter, de conseiller et, si possible, de tenter de trouver une solution amiable aux différents problèmes soulevés. N'étant ni juge, ni avocat, mais simple intermédiaire et facilitateur, la mission devient de plus en plus importante car elle permet à ceux qui font appel à un délégué de ne plus se trouver abandonnés et de voir que l'institution du Défenseur des droits est présente pour eux et est en mesure de répondre majoritairement à leurs attentes. »

« Place aux droits ! Vos droits. Vos questions. Nos réponses. »



Le Défenseur des droits a organisé en octobre 2017 une opération inédite d'accès aux droits, au plus près des habitants de la ville de Toulouse.

41 juristes et chargés de missions des services centraux et délégués territoriaux du Défenseur des droits sont venus à la rencontre des Toulousains pendant deux jours afin de répondre à toutes leurs questions.

Les « guichets urbains » installés en centre-ville ont permis à environ 1200 personnes de poser des questions sur leur situation, de déposer des dossiers à la suite d'un litige avec une administration ou, simplement, d'obtenir des informations utiles sur leurs droits.

En parallèle, plusieurs conférences ont été organisées :

- une matinée consacrée aux droits de l'enfant ;
- une table-ronde sur les discriminations raciales et liées au genre ;
- une rencontre avec les acteurs de la sécurité ;
- une conférence de présentation de l'institution.

Le Défenseur des droits a ainsi pu rencontrer des acteurs locaux, associatifs, institutionnels et économiques afin d'échanger avec eux sur leurs préoccupations entrant dans le champ de compétence de l'institution.

Enfin, il a participé à une formation destinée aux fonctionnaires territoriaux sur la lutte contre les discriminations dans les services publics.

Par cette opération « hors les murs » qui sera réitérée à Lille en juin 2018, le Défenseur des droits permet aux personnes d'être écoutées, d'exercer leurs droits, de mieux les connaître et d'être orientées afin de trouver le bon interlocuteur.



Le « guichet urbain » installé au cœur de la ville de Toulouse, octobre 2017

B. L'accueil et l'orientation au sein des services centraux de l'institution

La Direction « *Recevabilité, Orientation et Accès au Droit* » (ROAD) coordonne l'ensemble des demandes qui arrivent au siège de l'institution. Elle accueille la plateforme téléphonique d'information du Défenseur des droits et assure la réception et le traitement de premier niveau des réclamations adressées au siège par voie postale ou via Internet.

Sa mission est d'informer le public sur les domaines de compétence du Défenseur des droits, de l'orienter le cas échéant vers la structure la plus adaptée, et de procéder à la qualification et à la première analyse de l'ensemble des réclamations.

1. La plateforme téléphonique : un espace d'écoute et d'orientation

Le **09 69 39 00 00**, plateforme téléphonique du Défenseur des droits, est le premier moyen d'entrer en contact direct avec le Défenseur des droits. Ouverte du lundi au vendredi de 8h00 à 20h00, sa mission première est d'écouter les personnes, de comprendre leurs problématiques, de leur expliquer les moyens existants pour le saisir, de leur indiquer la procédure qui semble la plus appropriée et de les aider à constituer un dossier.

Environ 45 000 appels téléphoniques ont été reçus en 2017. La moitié concerne des appels administratifs ou de personnes ayant déjà saisi l'institution. L'autre moitié émane de personnes souhaitant exposer leurs difficultés et se renseigner sur les possibilités et modalités d'intervention du Défenseur des droits et sur son réseau de délégués.

La proportion des appels du public a très fortement augmenté à l'occasion de la campagne radiophonique de notoriété menée en octobre et novembre 2017. Cette campagne a touché directement et indirectement des personnes qui ignoraient l'existence de ce recours et la très grande diversité des domaines relevant de la compétence du Défenseur des droits.

Les personnes soulèvent principalement leurs difficultés dans leurs relations avec les services publics, notamment en matière de protection sociale et de circulation automobile (amendes, carte grise et permis de conduire), mais également sur les questions de discrimination ou d'atteintes aux droits de l'enfant.

À la suite de la réduction des espaces d'accueil humain, la plateforme répond à un besoin : répondre aux difficultés de personnes se sentant démunies et désorientées face à des procédures et des structures inaccessibles, dont elles ne comprennent pas le fonctionnement.

2. L'examen de la recevabilité des réclamations et la mise en état des dossiers

Les chiffres significatifs

Environ 30 000 courriers et 15 000 formulaires de saisine via Internet ont été reçus au siège de l'institution en 2017, dont 22 000 nouvelles réclamations, soit une augmentation de 7 % par rapport à l'année 2016 et de 26% par rapport à l'année 2015.

Répondre à la hausse des sollicitations, consacrer le temps nécessaire à un examen approfondi des demandes, et identifier rapidement les situations les plus graves et les plus urgentes est un défi quotidien.

Saisines du siège 2017

	2014	2015	2016	2017
Relations avec les services publics	10 593 (58%)	11 439 (60%)	13 243 (58%)	14 688 (59,1%)
Lutte contre les discriminations	3 280 (18%)	3 204 (17%)	3 595 (16%)	3 758 (15,1%)
Droits de l'enfant	1 661 (9%)	1 464 (8%)	1 644 (7%)	1 848 (7,4%)
Déontologie de la sécurité	789 (4%)	790 (4%)	1 106 (5%)	1 057 (4,2%)
Protection et orientation des lanceurs d'alerte				71 (0,3%)
Accès aux droits	1 868 (11%)	2 047 (11%)	3 065 (14%)	3 450 (13,9%)
Total	14 798	15 956	19 015	22 653

Il convient de tenir compte, dans la présentation, du fait que la somme n'est pas égale au nombre total de réclamations reçues, notamment en raison des dossiers multiqualifiés.

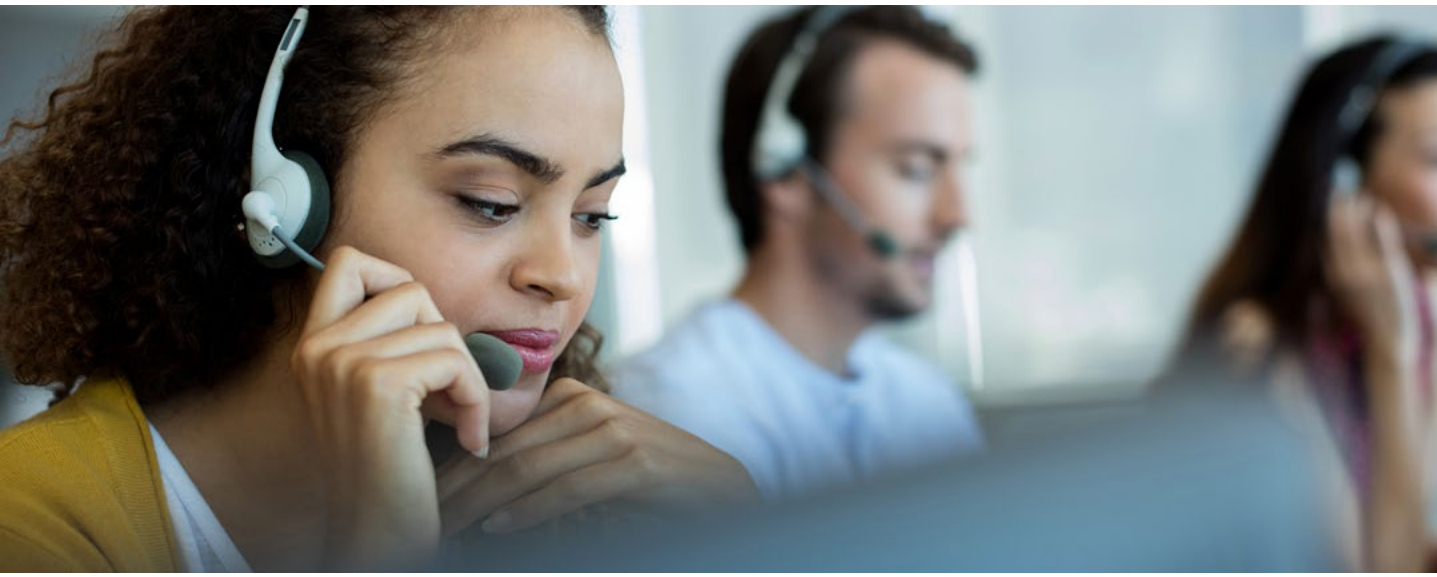
L'évaluation et la mise en état des dossiers

Chaque jour, l'institution reçoit une centaine de dossiers en moyenne. Ils sont examinés dès le lendemain matin afin de déterminer la suite qu'il convient de leur donner.

20% des réclamations adressées au Défenseur des droits ne relèvent pas de son champ de compétence, par exemple en cas de litige relatif à l'emploi sans lien avec une situation de discrimination, ou de litige purement privé sans lien avec les droits des enfants. Les appelants sont alors systématiquement orientés vers les structures compétentes pour leur apporter une réponse (médiateur ou conciliateur dédié, maisons de justice et du droit, associations...).

Elles font néanmoins systématiquement l'objet d'une réponse. Cette démarche d'accès aux droits répond à une attente très forte. Si elle ne figure pas formellement dans les missions spécifiquement confiées par la loi au Défenseur des droits, elle est pourtant au cœur de l'action de tous ses services d'accueil.

S'agissant des réclamations qui entrent dans le champ de compétences de l'institution, de nombreux usagers peinent à identifier les informations et à réunir les documents nécessaires pour constituer leur dossier. Souvent, les réclamants adressent, dans un premier temps, un simple récit des difficultés qu'ils ont rencontrées. Faute de maîtriser les codes et les rouages administratifs, nombre de réclamants ne savent pas faire valoir leurs droits et se heurtent à des dispositifs d'autant plus sourds et incapables de délivrer un conseil qu'ils sont toujours plus numériques. Un important travail d'accompagnement et de « mise en état » est alors nécessaire : expliquer quels documents il convient de communiquer, déterminer si des



démarches préalables ont été effectuées, auprès de qui, en obtenir copie, etc.

Dans une société administrée, seuls une réelle écoute et un contact direct permettent de répondre aux besoins des réclamants les moins armés, qu'il s'agisse de faire valoir leurs droits, ou de pallier un déficit d'explication qui nourrit l'incompréhension et le sentiment d'arbitraire lorsque la décision litigieuse est fondée.

L'observation des difficultés émergentes dans l'application du droit

La direction de la recevabilité est un point privilégié d'observation de l'émergence de problématiques nouvelles, qu'elles soient liées aux défaillances d'une structure locale ou à des problématiques nationales.

Ainsi, en 2017, les nombreuses saisines reçues ont permis d'identifier les difficultés structurelles d'une caisse locale de retraite en charge des pensions de résidents espagnols ayant eu une activité saisonnière en France qui ont donné lieu à une recommandation générale à la caisse nationale de retraite.

De même, dès septembre 2017, les réclamations croissantes ont montré que le transfert des compétences des préfectures vers l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) s'était traduit, dans certains départements, franciliens notamment, par une fermeture prématurée des guichets avec un stock de dossiers non traités et de multiples difficultés, tant au plan informatique que des ressources humaines. Le désengagement prématuré au niveau local combiné à l'impréparation relative du dispositif national a entrainé une grave rupture dans la continuité du service public qui, aujourd'hui encore, a des conséquences pour les usagers. Le Défenseur des droits s'est efforcé de contribuer à accélérer la résolution des situations individuelles en lien avec les autorités concernées.

Enfin, avant l'été 2017, la mise en œuvre du dispositif prévoyant, pour les véhicules d'entreprise, une obligation d'identification du conducteur en matière de contravention routière, a entrainé un afflux de réclamations d'artisans, de professions libérales et d'entreprises unipersonnelles. Recevant des avis de contravention au nom de leur entreprise, il leur était reproché d'avoir payé la contravention alors qu'ils auraient dû d'abord se dénoncer comme conducteurs, puis régler un second avis de contravention établi, cette fois, à leur nom en qualité de personne physique… Il est apparu au cours des échanges avec l'administration que si l'obligation de s'auto-dénoncer était si peu claire dans les avis de contravention initiaux, c'est que la situation des autoentrepreneurs n'avait pas été envisagée dans la conception du dispositif. Ici encore, la hausse progressive des réclamations au siège et auprès des délégués a rapidement alerté les services du Défenseur des droits, qui ont pu se rapprocher des autorités concernées afin que les ajustements administratifs nécessaires soient apportés.



Une institution, plusieurs missions, des publics variés

En 2017 le service « presse-communication » a poursuivi une stratégie visant à assoir la notoriété de l'institution auprès de tous les publics et notamment les plus fragiles, tout en gardant le cap d'une communication destinée à faire comprendre les missions et actions du Défenseur des droits auprès des médias. Ainsi en 2017 ce sont 54 communiqués de presse diffusés auprès de l'ensemble de la presse, 6 conférences de presse et de nombreux articles et interviews qui ont été réalisés, tant dans la presse nationale que dans la presse spécialisée. On retiendra notamment, les prises de parole du Défenseur des droits sur le projet de loi antiterrorisme, le recul des droits effectifs en France, ou encore la dénonciation des conditions de vie inhumaines à Calais. Un travail particulier a été réalisé auprès de la presse quotidienne régionale avec la mise en place d'un partenariat avec Ouest-France. Les interventions et le taux de diffusion en progression constante sur les réseaux sociaux de l'institution témoignent de sa vitalité et de l'intérêt médiatique croissant qu'elle suscite.

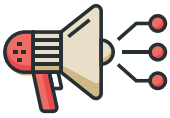
Une campagne pour favoriser le réflexe « Défenseur des droits »

Diffusée sur les radios françaises, y compris d'outre-mer, et les réseaux sociaux du 16 octobre au 6 novembre, la campagne de communication 2017 du Défenseur des droits avait pour objectifs de montrer l'unicité de l'institution tout en affichant la pluralité de ses missions et de susciter le recours au(x) droit(s) des publics favorisés bien souvent exclus et démissionnaires du droit. Déclinée sous forme de 4 spots radios et 4 vidéos d'animation, la campagne 2017 a permis, par ses messages, l'identification des publics aux histoires vécues et traitées par le Défenseur des droits. Sur les 3 semaines de diffusion, ces spots et vidéos ont approché plus de 82 millions de contacts composés à plus de 40% de personnes issues des catégories sociales les moins favorisées, à 50% de femmes et à plus de 80% des personnes âgées de plus de 25 ans.

Au cours de la campagne, les appels du public reçus par la plateforme téléphonique ont doublé. Ils ont concerné des demandes d'information sur les compétences du Défenseur des droits ou encore ses modalités de saisine. Ces appels traduisant un réflexe « Défenseur des droits » que la campagne cherchait à favoriser.

Chiffres clés de la communication

La campagne Radio



130

Radios et antennes locales
et **4** radios nationales



82 M

d'audience :
69 millions en radio
et **13** millions
sur les réseaux sociaux



Appels à la plateforme
téléphonique multipliés par

2

(1 appel toutes les 2 minutes
en moyenne)

La communication en 2017



33

Nouveaux supports
d'information
et de sensibilisation créés



179 661

Supports de communication diffusés



89 993

Dépliants diffusés

« Place aux droits » à Toulouse



2

Jours



41

Agents mobilisés



1 200

Personnes rencontrées

2. Une institution à l'écoute de la société

A. Une expertise développée dans un cadre partenarial

1. Les collèges du Défenseur des droits

La défense et la promotion des droits de l'enfant

Le Défenseur des droits préside le collège qui l'assiste pour l'exercice de ses attributions en matière de défense et de promotion des droits de l'enfant (article 11 de la loi organique relative au Défenseur des droits). **M^me^ Geneviève Avenard**, Défenseure des Enfants, adjointe du Défenseur des droits, est vice-présidente du collège Défense et promotion des droits de l'enfant.

Ce collège est composé de six membres : Me 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), M^me^ 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, M^me^ Françoise Simon, ancienne directrice de l'enfance et de la famille au Conseil départemental de la Seine-Saint-Denis.

Réuni à quatre reprises en 2017, le collège a notamment été consulté sur plusieurs projets concernant l'école : prise en compte du harcèlement dans un lycée public (2017-76), procédure disciplinaire au sein d'un établissement privé (2017-210), allégations de violences dans une école maternelle (2017-198), refus d'inscription d'enfants résidant dans un hôtel social (2017-091). Le collège a également donné son avis sur une situation de négligence de différentes administrations ayant omis de considérer l'intérêt de l'enfant comme primordial face à la situation de quatre enfants victimes de maltraitances parentales (2017-338), ainsi que sur l'âge au-delà duquel on considère que le mineur est suffisamment mature dans ses pratiques numériques pour se passer du consentement de ses parents, afin de répondre à une consultation de la CNIL.

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

Le Défenseur des droits préside le collège qui l'assiste pour l'exercice de ses attributions en matière de lutte contre les discriminations. **M. Patrick Gohet**, adjoint au Défenseur des droits, est vice-président du collège Lutte contre les discriminations et promotion de l'égalité.

Ce collège est composé de huit membres: M. Rachid Arhab, journaliste, M^me^ 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, M^me^ Dominique Guirimand, conseillère honoraire à la Cour de cassation, M^me^ Françoise Laroudie, secrétaire générale de l'Arche en France, M. Pap Ndiaye, historien et chercheur, M^me^ Françoise Vergès, chercheure et M. Mansour Zoberi, directeur de la diversité et de la solidarité, Groupe Casino.

Ce collège s'est réuni à cinq reprises en 2017. Outre les échanges et les débats qui l'ont animé, il a été consulté sur de nombreux dossiers relatifs au handicap, parmi lesquels deux projets de recommandations générales : 2017-001 sur l'accessibilité de logiciels et outils numériques et 2017-257 sur l'amélioration de la connaissance statistique de la situation et des besoins des

personnes handicapées. Ce collège a également débattu de plusieurs décisions de discrimination dans l'emploi public (2017-122, 2017-283) et privé (2017-098, 2017-148, 2017-151, 2017-138) et de refus de services fondés sur la résidence (ex : 2017-035). Enfin, a été soumis au collège le premier projet de décision mobilisant le critère de vulnérabilité économique (2017-305).

Le respect de la déontologie de la sécurité

Le Défenseur des droits préside le collège qui l'assiste pour l'exercice de ses attributions en matière de déontologie dans le domaine de la sécurité. **Mme Claudine Angeli-Troccaz**, adjointe du Défenseur des droits, est vice-présidente du collège Déontologie de la sécurité.

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, Me 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 ancienne directrice adjointe de l'École Nationale de la Magistrature.

Consulté à cinq reprises en 2017, le collège a notamment été amené à se prononcer sur les techniques de contrainte de la Police nationale : usage d'une grenade ou d'un gaz lacrymogène par un fonctionnaire de police lors d'une manifestation (2017-126, 2017-057 ; 2017-221), circonstances de l'interpellation d'une personne pour ivresse publique et manifeste et de son placement en cellule de dégrisement (2017-057). De plus, le collège a émis des avis concernant les problématiques récurrentes en matière d'emprisonnement, ainsi que l'absence d'intervention du personnel pénitentiaire dans la cour d'une maison d'arrêt (2017-22) ou de violences subies par des détenus de la part de surveillants pénitentiaires (2017-063, 2017-050). Il a enfin eu l'occasion de donner son avis sur plusieurs mesures d'éloignement d'étrangers en situation irrégulière (2017-174, 2017-58).

En dehors des réunions de chacun de ces collèges, le Défenseur des droits a réuni conjointement les trois collèges, le 29 septembre 2017 afin de débattre des différentes questions soulevées par la 5e mission organique du Défenseur des droits consistant à orienter et protéger les lanceurs d'alerte et de réfléchir à la mise en œuvre du critère de la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique.

2. Les comités d'entente

Le Défenseur des droits organise un dialogue régulier et nourri avec les acteurs de la société civile, les associations et les représentants de professionnels, au sein de comités d'« entente » et de « liaison » qui constituent des instances de concertation et de réflexion.

Les comités d'entente concernent les personnes qui rencontrent des difficultés d'accès aux droits et sont donc exclusivement composés d'associations.

Ils sont aujourd'hui au nombre de 6 :

- le Comité des associations représentatives de personnes handicapées ;
- le Comité d'entente LGBTI ;
- le Comité « Protection de l'enfance » ;
- le Comité de concertation « Egalité entre les femmes et les hommes » ;
- le Comité d'entente Santé ;
- le Comité Origines lancé en 2017.

Les comités de liaison rassemblent, à l'inverse, les acteurs potentiellement concernés par des atteintes aux droits, et donc des représentants des professionnels. Il existe deux comités de ce type :

- le comité de liaison avec les intermédiaires de l'emploi ;
- le comité de liaison des acteurs du logement privé.

Ces comités offrent un mécanisme de dialogue et d'échange d'informations réciproques avec les associations et les professionnels, vecteurs des remontées de terrain et de diffusion de l'ensemble des décisions, outils et actions du Défenseur des droits. Ils permettent en particulier de sensibiliser la société civile aux risques d'atteintes aux droits et aux compétences du Défenseur des droits.

Ils favorisent en outre la co-construction et la diffusion d'outils pratiques ou pédagogiques qui tiennent compte des besoins des publics comme des réalités professionnelles.

Ainsi, les membres du comité d'entente « santé » contribuent aux travaux de l'institution sur les refus de soins et les membres du comité de liaison du logement privé ont été associés à l'élaboration des outils de la campagne « *Louer sans discriminer* » pour une analyse partagée des risques de discrimination et des réponses à mettre en place pour les prévenir.

3. Les réseaux internationaux

L'Association des Ombudsmans de la Méditerranée (AOM)

Le Défenseur des droits est secrétaire général de l'**Association des Ombudsmans de la Méditerranée** (AOM).

En 2017, comme les années précédentes, l'AOM a dirigé son action vers la protection et la promotion des droits des migrants. Deux visites en Macédoine, au centre de transit de migrants de Tabanovce, à la frontière nord avec la Serbie, et au centre d'accueil de demandeurs d'asile de Vizbegovo, à la périphérie de Skopje, ont donné lieu à des recommandations que l'organisation a adressées aux autorités macédoniennes, aux organisations non-gouvernementales concernées et aux agences des Nations Unies. Des visites similaires ont été faites en Italie (Centre d'Identification et d'Expulsion de Ponte Galeria à Rome et hotspot de Trapani-Milo en Sicile), à la suite desquelles il a été recommandé, d'une part, de raccourcir le délai de séjour dans les hotspots des personnes vulnérables, mineurs non-accompagnés et victimes de trafic d'êtres humains, afin qu'elles puissent être accueillies rapidement dans des centres d'accueil spécialisés et, d'autre part, de ne pas recourir à la force et à la détention prolongée en cas de refus de la prise d'empreintes digitales. Enfin, une rencontre a été organisée à Casablanca sur « *la déontologie des forces de sécurité et les droits des migrants lors de leur parcours migratoire* ».

En collaboration avec l'AOMF, l'AOM a élaboré un plan d'action 2017-2018 visant à renforcer et défendre le cadre normatif international et européen protégeant les droits des enfants migrants.

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

Le Défenseur des droits assure également **le Secrétariat général de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie** (AOMF).

L'AOMF, qui regroupe une cinquantaine d'institutions de médiation francophones, fait la promotion du rôle de l'ombudsman et du médiateur au service des citoyens comme moyen de renforcer leur confiance à l'égard des services publics, pour favoriser la mise en place de nouvelles institutions de médiation dans les pays francophones et renforcer les capacités des institutions existantes.

L'AOMF met en œuvre chaque année un plan d'action. En 2017, elle s'est concentrée sur l'accompagnement des institutions membres avec des sessions de formation et des visites d'études et de partage des bonnes pratiques. Le Défenseur des droits a ainsi reçu une délégation marocaine et une délégation albanaise.

Le deuxième axe du plan d'action consistait à renforcer les institutions au sein de leurs Etats respectifs. Un séminaire a ainsi été organisé à Rabat sur la déontologie des médiateurs. L'AOMF a par ailleurs favorisé le rapprochement de ses membres avec les parlementaires. A la suite de la signature d'un protocole de coopération avec l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF), les deux associations ont organisé leur première conférence commune sur le thème de : « Parlementaires et médiateurs, acteurs de la bonne gouvernance ».

Enfin, l'AOMF a consolidé son intervention en faveur des droits de l'enfant en organisant une visite d'étude à Bruxelles sur la protection des enfants migrants et en développant un guide pédagogique proposant des activités éducatives sur les droits de l'enfant à l'attention des jeunes francophones.

Le réseau européen des ombudspersonnes pour les enfants (ENOC)

ENOC est une association européenne regroupant une quarantaine d'institutions de défense des droits de l'enfant, dont la mission consiste à promouvoir et protéger les droits de l'enfant consacrés par la Convention

internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE). Le 21 septembre dernier, à l'occasion de la 21e conférence annuelle du réseau, Geneviève Avenard, Défenseure des enfants et adjointe du Défenseur des droits, a été élue présidente de l'ENOC.

Le réseau détermine chaque année une thématique pour ses travaux de réflexion et de partage de bonnes pratiques. Il consulte chaque année, dans le cadre du projet « *Parlons jeunes !* », des jeunes des pays volontaires, pour éclairer ses analyses et ses recommandations et développer l'effectivité du droit à la participation des enfants, prévu par la CIDE.

En 2017, ses travaux ont porté sur la vie affective et l'éducation à la sexualité. En France, un groupe d'une dizaine d'adolescents constitué auprès du Défenseur des droits a travaillé en ateliers avec des professionnels de la prévention du VIH/SIDA et les maladies sexuellement transmissibles, participé à un débat avec SOS Homophobie, à des ateliers de mise en situation animés par le Planning familial et à plusieurs sessions de débat théâtral animées par la compagnie Entrées de jeu sur les thèmes de la séduction, de la jalousie, de la première fois, du préservatif, de l'homophobie, de l'identité et de la réputation…

A l'issue de leurs travaux, les jeunes français ont formulé des propositions sur l'éducation à la sexualité en milieu scolaire préconisant le renforcement de la formation des personnels éducatifs et des intervenants, l'application effective de l'article L. 312-16 du code de l'éducation prévoyant au moins 3 séances annuelles d'éducation à la sexualité, l'adaptation des outils et de l'approche à l'âge des élèves, etc. Ils ont également recommandé la diffusion de campagnes télévisées d'éducation à la sexualité et la sensibilisation des parents à ces questions. Un séminaire européen a ensuite été organisé en juin 2017 à Paris, avec des représentants de chaque groupe ayant participé au projet « *Parlons Jeunes !* » dans les différents pays. Ce séminaire a permis d'identifier un grand nombre de points de convergences, malgré les différents contextes nationaux. Elles ont été reprises dans la résolution annuelle du réseau ENOC qui a été adoptée lors de la rencontre de septembre 2017 à Helsinki.

ENOC demeure aussi attentif à la question de la protection des mineurs migrants via son groupe de travail spécialisé. Il a ainsi adopté une nouvelle déclaration sur la « *sauvegarde et protection des enfants migrants : le challenge de l'intégration sociale* » à l'occasion d'une rencontre ad hoc organisée à Athènes, le 13 novembre 2017.

Equinet

Equinet est le réseau européen des organisations nationales de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité qui ont été déployées sur l'ensemble de l'Union européenne en application des directives européennes établissant le cadre juridique européen de lutte contre les discriminations. Equinet est à la fois un réseau institutionnel et un lieu de construction de l'expertise qui offre de multiples opportunités de mutualisation et de développement et propose un cadre de travail structuré sur les enjeux multiples de la lutte contre les discriminations. En 2017, Equinet s'est particulièrement illustré par son travail sur la défense et la promotion des droits des personnes LGBTI, l'intersectionnalité, la discrimination fondée sur la religion ainsi que le plafond de verre, et, enfin, sa contribution au travail original de mutualisation au soutien des stratégies de communication en matière d'égalité.

Depuis la création du réseau, le Défenseur des droits, et avant lui la Halde, se sont engagés pour soutenir son développement. Ils sont représentés au conseil d'administration depuis 2009. A l'occasion du 10e anniversaire du réseau, la secrétaire générale du Défenseur des droits a souligné l'importance de ses travaux pour porter les enjeux européens de la défense des droits fondamentaux et de la lutte contre les discriminations, et offrir un réel appui aux organisations nationales.

Le réseau IPCAN : Independent Police Complaints Authorities's Network

Le Défenseur des droits a réalisé en 2017 des visites d'étude dans quatre pays membres de l'Union européenne : la Belgique, l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Espagne, afin d'y rencontrer ses homologues ainsi que les services de sécurité nationaux, magistrats, chercheurs et organisations de la société civile sur la question de l'articulation entre droits fondamentaux et lutte contre le terrorisme et celle des doctrines nationales en matière de maintien de l'ordre.

IPCAN
Independent Police Complaints Authorities's Network

Les 14 et 15 septembre 2017, le Défenseur des droits a organisé en collaboration avec le Conseil de l'Europe la 3e conférence du **réseau IPCAN** (*Independent Police Complaints Authorities's Network*) sur le « *Respect des droits fondamentaux et des libertés dans le contexte du renforcement de la lutte contre le terrorisme* ».

A l'issue de la conférence et avec le soutien du Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Nils Muiznieks, la Déclaration de Strasbourg, s'appuyant sur les normes internationales et européennes pertinentes, a été signée par 16 membres du réseau. Elle appelle le Conseil de l'Europe, l'Union européenne et l'OSCE à mobiliser leurs instances et à engager une réflexion concertée sur les mécanismes nationaux de contrôle externe des forces de sécurité.

Les échanges de la conférence ont été filmés et sont disponibles sur le site du réseau ipcan.org.

B. Une approche globale de la défense des droits

Partant des centaines de milliers de réclamations qu'il a traitées depuis 2011 en se fondant sur l'expertise diversifiée de ses juristes et en poursuivant en toutes circonstances l'objectif d'une égalité réelle et d'un accès effectif aux droits, le Défenseur des droits tient désormais une place importante parmi les institutions de la République qui contribuent à améliorer le droit et à rendre plus justes les rapports sociaux.

1. Les adjoints du Défenseur des droits

En contact permanent avec l'ensemble des acteurs intervenant dans leurs champs de compétence, les adjoints du Défenseur des droits incarnent, aux côtés de Jacques Toubon, l'institution et entretiennent ses liens avec la société civile. Voici leurs témoignages sur l'activité du Défenseur des droits en 2017.

La défense des droits des usagers des services publics

M. Bernard DREYFUS, délégué général à la médiation avec les services publics

Lors de la convention des délégués en novembre 2016, je concluais ma présentation en évoquant deux « dossiers » importants à venir. D'une part, la poursuite de nos efforts pour faire prendre conscience dans les services publics de l'existence d'une fracture numérique. D'autre part, la mise en œuvre en 2017 du Plan préfecture nouvelle génération.

La fracture numérique

Nous avions déjà été parmi les premiers depuis quelques années à en dresser le constat en distinguant notamment la fracture d'accès et la fracture d'usage.

Tout d'abord, il était ressorti de l'enquête sur les missions locales que 80% des jeunes disposaient certes d'un « smartphone » mais seulement 60% d'entre eux avaient une boîte mail. Ensuite, au moment de la mise en place de la prime d'activité, le transfert de la charge de travail sur les agents d'accueil dans les caisses d'allocations familiales a démontré qu'il n'y a pas qu'un problème générationnel ou de handicap dans le refus d'utilisation de l'outil numérique.

Au moment où la dématérialisation des services publics se généralise -ce qui représente une nette amélioration et simplification pour le plus grand nombre- il ne faut pas oublier :

Bernard Dreyfus, délégué général du Défenseur des droits



- les difficultés d'accès tant en matière de téléphonie mobile (zones grises et blanches) que d'accès au haut et très haut débit ;
- les difficultés d'usage mais aussi liées aux coûts des abonnements et matériels.

A ce sujet, la grande enquête publiée en mars 2017 par le Défenseur des droits, sur les relations des usagers avec les services publics, corrobore le pressentiment des difficultés rencontrées bien au-delà des 16% des personnes n'ayant pas accès à internet puisque près de 40% des personnes interrogées se déclarent « peu à l'aise » pour l'exercice de suivi de dossiers administratifs.

Dès lors, la recommandation du Défenseur des droits, de réserver une partie des gains obtenus par la numérisation à l'accompagnement des usagers, commence à rencontrer un véritable écho -en témoignent les dossiers des candidats au prix « soyons clairs » mis en place par le Conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative (COEPIA) en partenariat avec le Défenseur des droits- et à essaimer dans les pratiques mises en œuvre bien que celles-ci reposent trop souvent sur le volontarisme associatif ou sur les jeunes du Service Civique.

Pour les publics « sensibles », il conviendrait que les services publics, sociaux notamment, s'inspirent davantage de l'ordonnance du 4 octobre 2017 qui, dans le secteur financier, permet de revenir au support papier.

Le Plan préfectures nouvelle génération

Ce plan annoncé en juin 2015 vise, par la dématérialisation massive des procédures, à dégager des marges de manœuvre pour supprimer des emplois et concentrer les effectifs sur les missions jugées prioritaires. Mais cette dématérialisation totale induit deux effets.

D'une part, cela nécessite un parfait suivi « informatique » ; ce qui est loin d'être le cas puisque nous venons de vivre un énorme « bug » qui a abouti à un stock de près de 100 000 titres « bloqués » avec, par exemple, plusieurs personnes ne pouvant obtenir un emploi faute de produire soit un permis de conduire, soit un certificat d'immatriculation.

D'autre part, comme nombre de nos concitoyens sont pour une raison ou une autre éloignés d'internet, il a été prévu d'installer un poste d'accueil informatique en préfecture et sous-préfecture, lequel point numérique est animé par un… agent du Service Civique.

Bien que peu persuadés de la pérennité d'une formule assise sur les seuls agents du Service Civique, nous ne pouvons que nous féliciter de la convention signée fin septembre 2017 avec le ministère de l'Intérieur pour collaborer davantage dans le suivi de ce dossier, comme dans celui de l'accueil des étrangers ou celui des amendes routières.

C'est ainsi que les services du Défenseur des droits participent aux trois groupes de travail dans le cadre de la mise en place de l'instance ministérielle d'écoute des usagers.

L'ensemble de ce suivi n'est possible que grâce au travail de toutes les équipes du Défenseur des droits, notamment au sein de la plateforme téléphonique et, plus encore, grâce aux « remontées » transmises par nos délégués sur le terrain et je tiens, ici, à les en remercier vivement.

Au-delà de ces dossiers, je tiens à mettre en exergue le travail quasi quotidien que constitue le lien privilégié avec les divers dispositifs de médiation.

C'est notamment le cas de la relation de confiance désormais bâtie avec mes collègues du Club des médiateurs de services au public et notamment tous ceux qui, à un titre ou un autre, œuvrent dans le cadre d'une mission de service public.

Les rencontres de travail régulières, nombreuses, nous permettent de faire « avancer » non seulement les cas individuels les plus problématiques mais également nombre de propositions de réformes. Si ces réformes peuvent être d'ordre législatives ou règlementaires, elles concernent le plus souvent des changements de pratiques. Ce travail conjoint avec les médiateurs me permet de toujours mieux appréhender les conditions de ma participation aux travaux de la Commission d'évaluation et de contrôle de la médiation de consommation, mise en place voilà deux ans en application de la Directive européenne du 21 mai 2013 relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation transposée en France par l'ordonnance du 20 août 2015.

Elle constitue non seulement un observatoire idéal de la montée en puissance de la médiation mais elle permet également une meilleure connaissance de la vie économique notamment par grands secteurs d'activité.

Il est très intéressant de suivre les différences de choix des diverses branches entre le regroupement (quasiment un seul médiateur en matière d'assurance ou de communications électroniques) et la dispersion en matière bancaire ! Cette meilleure connaissance des divers dispositifs nous permet aussi de mieux orienter les réclamations, hors champ de compétence, qui nous parviennent.

Toutefois, pour finir, je profite de cette « tribune » pour faire part de mes craintes devant un effet de « mode » en matière de médiation - et donc de banalisation, avec parfois une « industrialisation » des processus où le traitement informatique remplace le contact humain.

La Défenseure des droits de l'enfant

M^me^ Geneviève AVENARD, Défenseure des enfants, adjointe du Défenseur des droits

Que retenir de l'année 2017, s'agissant de la mission de défense et de promotion des droits et de l'intérêt supérieur des enfants qui m'incombe aux côtés du Défenseur des droits ?

D'abord, même si cette mission reste, et de loin, le « Petit Poucet » de l'institution au plan quantitatif, elle a connu à nouveau cette année une hausse des réclamations, avec des instructions complexes impliquant de nombreuses visites sur site et des collaborations renforcées entre services, une augmentation continue des observations en justice, notamment devant les plus hautes juridictions, ainsi que de multiples décisions à portée générale et d'auditions ou d'avis devant le Parlement.

2017 restera l'année du lancement d'un dispositif à la fois inédit et ambitieux de suivi de la mise en œuvre par l'Etat français des observations finales du Comité des droits de l'enfant de l'ONU, publiées en février 2016 à la suite du 5^e^ examen périodique de la France, avec un premier bilan permettant de mesurer l'effectivité de cette mise en œuvre, qui a été présenté dans le rapport annuel dédié aux droits des enfants et intitulé : « *Droits de l'enfant en 2017 – Au miroir de la Convention internationale des droits de l'enfant* ».

Mais 2017 s'est aussi caractérisée par une véritable « explosion » du nombre de demandes d'intervention dans des colloques, conférences ou journées d'études, soit directement par les acteurs institutionnels ou associatifs, soit sur la proposition de nos délégués, soucieux selon le cas de développer la promotion du Défenseur des droits à travers les droits de l'enfant ou d'impulser ou dynamiser des partenariats avec les acteurs locaux concernés par les questions touchant à l'enfance[1]. J'y vois le signe que des progrès ont été réalisés en termes de connaissance du Défenseur des droits et de ses missions relatives aux droits des enfants. J'ai en effet pu observer que la question des droits fondamentaux des enfants a été davantage invoquée, avec de fortes attentes nous concernant afin d'être éclairés par l'expertise de l'institution.

Pour autant, mon constat reste malheureusement celui d'une méconnaissance persistante de la CIDE, dans les institutions, publiques et privées, et chez les professionnels en contact avec des enfants, qu'il s'agisse de ses finalités, de ses principes transversaux, de son sens ou de la portée de ses différentes dispositions.

Cette méconnaissance de la Convention a pour conséquence directe un défaut global d'appropriation des droits fondamentaux qui

[1] Au total, plus de 7 000 professionnels ont été sensibilisés, informés, voire formés, dans ce cadre sur l'ensemble du territoire national.

Geneviève Avenard, Défenseure des enfants, adjointe du Défenseur des droits



y sont consacrés et de leur prise en compte dans les pratiques des différents acteurs. En outre, le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant[2] reste mal compris, interprété voire contesté, quand il n'est pas invoqué à des fins utilitaristes ou idéologiques… En définitive, il est très insuffisamment mis en œuvre alors qu'il devrait constituer un guide pour les différents intervenants et décideurs.

Je voudrais donc rappeler ici que les droits de l'enfant ne sont ni anecdotiques ni facultatifs et que, s'ils concernent des enfants, ils ne sont pas « mineurs » : Petit Poucet peut-être mais d'abord une personne à part entière ! Rappeler aussi que les droits des enfants sont interdépendants de leurs besoins fondamentaux et que le concept d'intérêt supérieur de l'enfant, défini par le Comité des droits de l'enfant de l'ONU[3], et qui doit absolument être évalué au cas par cas, vise « *à assurer et garantir la réalisation complète et effective de tous les droits reconnus dans la convention, mais aussi le développement global des enfants, physique, mental, moral, spirituel, psychologique et social* », ainsi que son « *bien-être* », c'est-à-dire la satisfaction de ses besoins matériels, physiques, éducatifs et sociaux, ainsi que de ses besoins d'affection et de sécurité.

La question que nous devons nous poser est donc de comprendre pourquoi, à moins de deux ans du trentième anniversaire de l'adoption de la Convention par les Nations Unies, cette dernière peine autant à être connue, comprise, appliquée et respectée.

Avec le recul de trois années de fonction en qualité de Défenseure des enfants, adjointe du Défenseur des droits, je considère aujourd'hui que la question va bien plus loin que l'absence ou l'insuffisance de l'enseignement des droits de l'enfant dans les cursus de formation professionnelle.

Elle interroge, au fond, si et comment, culturellement et structurellement, nous sommes prêts à considérer nos enfants en tant que personnes à part entière, dans une réciprocité de droits et de devoirs et dans une double dimension de protection et d'émancipation ; si et comment nous sommes prêts à faire évoluer nos logiques d'organisation ou de fonctionnement, nos politiques et nos décisions, et notamment nos priorités financières, dans le sens d'une réelle prise en considération de l'intérêt supérieur des enfants, concrètement évalué et analysé.

Chaussons le Petit Poucet de bottes de sept lieues !

La lutte contre les discriminations et pour l'égalité

M. Patrick GOHET, Adjoint du Défenseur des droits en charge de la lutte contre les discriminations et de la promotion de l'égalité

Parvenu à mi-mandat, il est utile et opportun, à partir du legs des fondateurs de l'institution et dans le cadre des orientations et des initiatives du Défenseur des droits, d'apporter mon témoignage, notamment en matière de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité.

Autrefois, l'une des principales composantes des politiques publiques en matière sociale consistait dans la lutte contre les exclusions. Il s'agissait avant tout de repérer des groupes de citoyens rendus vulnérables, voire exclus, du fait de la pauvreté, de la vieillesse, de la maladie, du handicap… et de mettre en œuvre des politiques spécifiques destinées à faire reculer leur exclusion en leur apportant l'aide nécessaire à leur réinsertion. Aujourd'hui, il s'agit aussi de rétablir dans leurs droits des

[2] Ce terme correspond à la traduction officielle de l'expression anglaise de « *best interest of children* » contenue dans la CIDE.
[3] Observation générale du Comité n° 14-2013.

Patrick Gohet, adjoint du Défenseur des droits



citoyens qui en sont privés du fait, notamment, de leurs caractéristiques personnelles, de leur situation, de leur environnement… L'approche par la discrimination est venue compléter celle par l'exclusion. Ce changement est largement dû à l'évolution du droit au niveau européen. Elle a abouti à la création de la HALDE, puis à celle du Défenseur des droits.

L'adjoint du Défenseur des droits, vice-président du collège en charge de la lutte contre les discriminations et de la promotion de l'égalité, supplée le Défenseur des droits lorsqu'il est indisponible, l'assiste lors des comités d'entente, représente l'institution dans certains organismes comme la commission nationale consultative des gens du voyage, la promeut auprès des collectivités, des associations, des institutions…, suit les initiatives prises par les pouvoirs publics et la société civile… C'est ainsi qu'en 2017, j'ai conduit l'équipe du Défenseur des droits qui a participé aux travaux du Conseil économique, social et environnemental sur les discriminations syndicales, travail qui a abouti à l'adoption d'un avis adopté à l'unanimité des groupes composant le CESE.

Ces diverses activités se sont traduites, pour l'année 2017, par 98 actions de représentation du Défenseur des droits (interventions dans des colloques, auditions par des commissions parlementaires, cérémonies…), 290 entretiens au siège (associations, institutions, experts…), 55 interventions sur le terrain à Paris et en province, 17 interviews (radio, télévision et presse écrite) et plus de 200 réunions.

Comme directeur de l'UNAPEI, j'avais contribué à l'expression des attentes et des besoins des personnes handicapées, des familles, des professionnels… Comme délégué interministériel aux personnes handicapées, j'avais participé à la réponse sous la forme de la loi de 2005, de nombreux textes d'application, de la CIDPH… Comme inspecteur général des affaires sociales j'avais notamment contrôlé la mise en œuvre de ce dispositif… Comme adjoint du Défenseur des droits, je concours au respect des droits de nos concitoyens, notamment handicapés. Cette longue expérience dans le secteur du handicap m'a permis de comprendre le processus de construction d'une forme de discrimination, la maltraitance qui l'accompagne et qu'elle génère, la réponse qu'elle appelle pour la combattre. C'est une approche complète de l'un des principaux critères de discrimination prohibés par la loi.

En 2017, et pour la première fois depuis de nombreuses années, le handicap est parvenu en tête des réclamations reçues par le Défenseur des droits dans le champ des discriminations, devant l'origine, l'âge, l'état de santé… Jusque-là, il arrivait en deuxième position. Si la majorité de ces réclamations concerne l'emploi, elles portent également sur l'accès aux prestations, à l'école, à la santé… Cette situation est d'autant plus importante pour le Défenseur des droits qu'il est chargé de suivre la mise en œuvre de la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH) ratifiée par la France. A ce titre, un an après avoir organisé un colloque sur les effets de cette convention sur notre droit national et avoir diffusé une étude sur l'emploi des femmes handicapées, il a pris une décision-cadre portant sur la nécessité de disposer de statistiques globales et cohérentes sur la situation des personnes handicapées et diffusé un guide sur le concept et le dispositif de l'aménagement raisonnable.

Les inégalités territoriales et la numérisation « à marche forcée » de nombreuses procédures amplifient le risque et le sentiment d'être discriminé. Les délégués du Défenseur des droits sont là pour y répondre et en témoigner. Au contact du terrain, ils constituent un observatoire des réalités vécues par nos concitoyens.

La déontologie de la sécurité

M^me^ Claudine ANGELI-TROCCAZ, Adjointe du Défenseur des droits en charge de la déontoligie de la sécurité

Claudine Angeli-Troccaz, adjointe du Défenseur des droits



En matière de déontologie de la sécurité, deux sujets retiennent plus particulièrement l'attention dans l'activité de l'année écoulée. Il s'agit, d'une part, de la pérennisation du dispositif des délégués territoriaux chargés de traiter de certains dossiers de déontologie de la sécurité et, d'autre part, des travaux entrepris sur la gestion du maintien de l'ordre dans le cadre des manifestations qui ont conduit à la rédaction d'un rapport en décembre 2017.

Le traitement de certains litiges relevant de la déontologie de la sécurité par des délégués territoriaux du Défenseur des droits

Après une période d'expérimentation de 18 mois, le dispositif permettant à des délégués territoriaux de traiter par la voie du règlement amiable les saisines mettant en cause les forces de l'ordre et portant sur des refus d'enregistrement de plaintes ou des propos déplacés, s'est révélé concluant de l'avis de l'ensemble des personnes concernées, aussi bien délégués, représentants des forces de l'ordre que réclamants.

Il a donc été décidé de pérenniser ce dispositif et d'augmenter le nombre de délégués chargés de traiter ce type de dossiers à compter du 1^er^ avril 2017. Ainsi, au 1^er^ septembre 2017, 20 délégués, répartis dans 8 départements, dont un département en outre-mer, étaient habilités par le Défenseur des droits pour traiter par la voie de la résolution amiable, outre leurs attributions traditionnelles, certaines saisines relevant de la déontologie de la sécurité.

Cette nouvelle mission confiée à des délégués du Défenseur des droits permet d'apporter au réclamant une réponse « de proximité » qui, en prenant en compte les situations et les environnements individuels, est mieux comprise et plus pertinente. Le traitement local contribue également à diminuer le formalisme dans les échanges avec le Défenseur des droits, tant pour les réclamants que pour les professionnels concernés.

En outre, ce dispositif permet, pour la première fois, de traiter par la voie du règlement amiable des saisines du Défenseur des droits relevant de la déontologie de la sécurité. Ce recours à la médiation dans le traitement des litiges opposant les citoyens aux forces de sécurité s'inscrit dans une démarche de conciliation et de pédagogie et favorise un traitement apaisé des litiges.

La gestion du maintien de l'ordre dans le cadre des manifestations au regard des règles de déontologie

Au printemps 2017, à la suite d'une saisine du président de l'Assemblée nationale, le Défenseur des droits a désigné une mission que j'ai menée pour réaliser une étude sur la gestion du maintien de l'ordre dans le cadre des manifestations en France avec des éléments de comparaison étrangers.

Ces travaux ont été engagés après une période de tensions et d'incidents entre les forces de l'ordre et les manifestants survenus notamment lors des manifestations contre la « loi travail » du printemps 2016 et dans un contexte de menace terroriste et de mise en œuvre de l'état d'urgence, de novembre 2015 à novembre 2017, qui a conduit à placer au premier plan les enjeux de sécurité, parfois au prix de risques pour les libertés publiques.

La mission a procédé à l'audition de plus de quarante professionnels compétents en matière de maintien de l'ordre. Des représentants de la police et de la gendarmerie nationales, d'associations professionnelles et représentatives ainsi que des chercheurs et diverses autorités institutionnelles ou opérationnelles ont notamment été entendus.

A l'issue de ces travaux, un rapport a été établi en décembre 2017 et remis au président de l'Assemblée Nationale. Il dresse un bilan des moyens et des méthodes du maintien de l'ordre et formule plusieurs préconisations visant à apaiser la gestion de l'ordre public et à restaurer l'exercice démocratique de la liberté de manifester.

Cette étude fait apparaître, en substance, que la gestion du maintien de l'ordre - qui vise à permettre l'exercice de libertés publiques dans le respect de l'ordre public - est dans sa doctrine, un dispositif structuré et professionnel. En revanche, sa mise en œuvre donne lieu à de vives tensions et critiques tant de la part des participants aux manifestations que de la part des forces de l'ordre et, en particulier, à un sentiment de violence associée aux opérations de maintien de l'ordre.

Face à ce constat, le rapport du Défenseur des droits propose d'améliorer la formation et le contrôle des unités intervenant dans les opérations de maintien de l'ordre, d'engager une réflexion sur le recours aux armes de « force intermédiaire » dans ce cadre et de retirer de la dotation lors des opérations d'ordre public, le lanceur de balles de défense « LBD 40x46 » dont les caractéristiques techniques et les conditions d'utilisation sont inadaptées au maintien de l'ordre.

En outre, si les impératifs de sécurité liés aux débordements constatés à l'occasion des manifestations appellent bien entendu une réponse répressive, la priorité du maintien de l'ordre doit être donnée aux actions de prévention et d'accompagnement de la liberté de manifestation notamment en limitant le recours aux mesures contraignantes telles que les contrôles d'identité ou l'encagement, dont le cadre juridique n'est pas satisfaisant, voire inexistant.

Enfin, pour répondre aux exigences croissantes de lisibilité et de transparence à l'égard des institutions, il est nécessaire, à l'instar des stratégies déjà mises en place dans plusieurs pays européens, de renforcer le dialogue et la pédagogie dans les opérations de maintien de l'ordre pour permettre une gestion plus apaisée de l'ordre public, condition indispensable au rétablissement du lien entre la police et la population.

2. Les actions de formation et les partenariats

Le Défenseur des droits est régulièrement sollicité en vue de partager son expertise et son expérience au sein de congrès, colloques, conférences et séminaires nationaux et internationaux, notamment dans le cadre de partenariats formalisés.

Outre les partenariats institutionnalisés, les services de l'institution répondent à des demandes ponctuelles émanant d'organisations diverses (administratives, associatives, privées ou syndicales), pour lesquelles ils mettent en œuvre des interventions spécifiques sur des thématiques ciblées (accès aux droits ; santé et handicap ; homosexualité et discriminations, etc.)

Ils ont contribué à la formation de divers acteurs qui accompagnent les personnes ayant des difficultés dans l'accès à leurs droits tels que des responsables d'associations à Strasbourg, des travailleurs sociaux en Île-de-France ou encore des conseillers téléphoniques du 3919, numéro d'écoute national destiné aux femmes victimes de violences, à leur entourage et aux professionnels concernés. Ces formations permettent d'améliorer l'orientation et l'accès aux droits des publics.

Les services de l'institution assurent également des séquences de sensibilisation et de formation auprès des professionnels pour accompagner la diffusion des publications et guides de l'institution, favoriser leur appropriation et soutenir le changement des pratiques des acteurs. Ainsi, des présentations du rapport de 2016 sur l'emploi des femmes en situation de handicap ont permis de sensibiliser, en 2017, des associations et des institutions à l'approche intersectionnelle des discriminations.

Prix de thèse

Pour la 3e année consécutive, Jacques Toubon, a remis, le 30 novembre, le Prix de thèse 2017 du Défenseur des droits.

Créé en 2014 et doté d'une valeur de 10 000 €, il est destiné à encourager et développer les recherches universitaires, quelle que soit la discipline des sciences humaines et sociales concernée, susceptibles d'enrichir les connaissances dans les domaines de compétences de l'institution. Le jury est composé de juristes, sociologues, d'un économiste et d'un politiste.

En 2017, sur proposition unanime du jury, le prix a été décerné à deux lauréats ex-aequo pour leur doctorat portant sur :

- « *Genre et rapports de pouvoir dans l'institution judiciaire. Enquête sur le traitement institutionnel des déviances adolescentes par la justice pénale et civile dans la France contemporaine* », thèse de sociologie soutenue par Arthur Vuattoux, Université Paris 13, Sorbonne Paris Cité ;
- « *L'opposabilité des droits et libertés* », thèse de droit public soutenue par Cédric Roulhac, Université Paris X Nanterre.

Les formations

Le Défenseur des droits anime des actions de formation pour mieux faire connaître ses compétences (normes juridiques, missions, pouvoirs, modalités d'intervention, etc.) et accompagner l'évolution des pratiques professionnelles des acteurs concernés sur l'ensemble du territoire qu'il s'agisse des Réseaux des référents Discrimination, des services d'administrations centrales et locales, d'entreprises publiques et privées, de professionnels du droit et de la justice ou d'organismes de formation des agents publics et personnels privés de sécurité dans le cadre de sessions de formation initiale, continue ou d'interventions plus ponctuelles.

L'activité de formation conduite par le Défenseur des droits en 2017

Types de publics formés	Nombre de sessions de formation
Les acteurs des forces de sécurité (élèves gardiens de la paix et cadets de la police nationale, commissaires et formateurs de la police nationale, officiers de la gendarmerie nationale, fonctionnaires de police municipale, agents de sécurité de la SNCF)	**32** sessions de formation
Les acteurs de l'éducation (acteurs investis dans le projet « Educadroit », le personnel d'encadrement de l'Education nationale, les cliniques du droit)	**21** sessions de formation
Les acteurs du droit et de la justice (CNB, ENM, directeurs des greffes et greffiers)	**14** sessions de formation ou interventions
Les acteurs de la protection de l'enfance (agents des conseils départementaux, sénateurs, etc.)	**13** interventions ou sessions de formation
Autres formations ou interventions (élus des collectivités territoriales, membres des organisations syndicales, etc.)	**16** sessions de formation ou interventions

L'engagement du Défenseur des droits sur les discriminations a structuré la construction d'un module de formation qu'il dispense à tous les élèves policiers en matière de relations police/population. Les discriminations y sont largement abordées, notamment à travers la pratique des contrôles d'identité. Ainsi, en 2017, les services du Défenseur des droits sont intervenus devant les 2 836 élèves gardiens de la paix et cadets de la République des 244e, 245e et 246e promotions.

La formation des agents de sûreté de la SNCF en matière de discrimination et de déontologie de la sécurité

A la faveur d'une convention de partenariat avec l'Université de la sûreté[4] de la SCNF, le Défenseur des droits intervient, depuis février 2017, dans la formation initiale des agents de la sûreté de la SNCF visés par le code de la sécurité intérieure, à raison de deux sessions par mois.

Les objectifs pédagogiques de la formation sont :

- appréhender les discriminations ainsi que les mécanismes qui les produisent ;
- comprendre les modalités d'intervention du Défenseur des droits dans les champs de la lutte contre les discriminations et de la déontologie des agents des services internes de sécurité de la SNCF, à partir de l'analyse des pratiques professionnelles.

Au 31 décembre 2017, 213 agents-stagiaires ont été formés.

De plus, ont été conduites deux sessions de formation des encadrants et responsables de la formation initiale des agents de la sûreté de la SNCF, ainsi que des formateurs de l'Université de la sécurité.

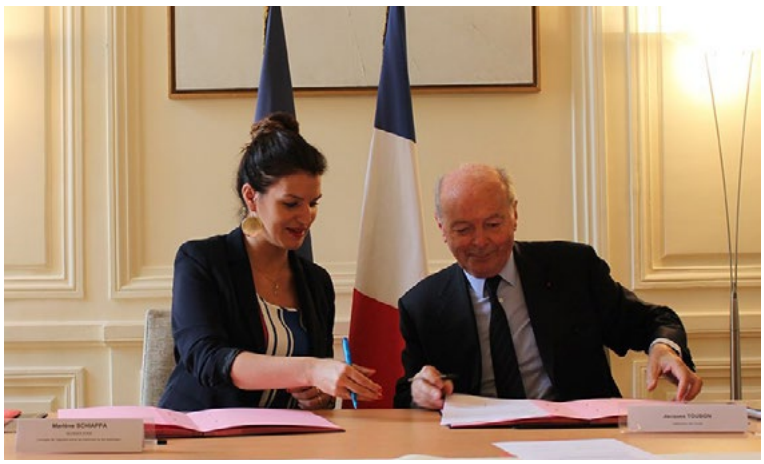
Les partenariats institutionnels

Pour favoriser la synergie des acteurs, le Défenseur des droits déploie une politique partenariale qui peut être formalisée par des conventions (50 conventions, dont cinq signées en 2017).

L'année 2017 a été particulièrement marquée par l'action du Défenseur des droits pour mettre en œuvre de nouveaux partenariats afin de renforcer l'éducation des enfants et des jeunes au(x) droit(s) (cf. Educadroit page 79).

Le Défenseur des droits a également poursuivi les signatures de protocoles avec les parquets (Grenoble, Lyon, Montpellier et Chambéry) pour renforcer la coopération avec les juridictions et faciliter la circulation de l'information.

Des conventions ont aussi été signées avec le Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ainsi qu'avec la Secrétaire d'Etat chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes afin de travailler



Signature du partenariat avec Marlène Schiappa, Secrétaire d'Etat chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes, juillet 2017

[4] Organe interne de la SNCF en charge de la formation des agents du transporteur ferroviaire pour toutes les questions de sécurité.

davantage sur l'égalité de rémunération et la prévention et la défense des droits des victimes de sexisme et de harcèlement sexuel.

Enfin, tant la convention signée avec le Secrétariat général du ministère de l'Intérieur, dans le cadre du Plan Préfecture Nouvelle Génération, qui vise notamment à lutter contre la fracture numérique, que la feuille de route signée avec la Fédération des acteurs de la solidarité, tendent à renforcer les moyens d'action au soutien de l'accès aux droits sur tout le territoire.

Conventions générales de partenariat signées par le Défenseur des droits en 2017

	Organisme partenaire
22/03/2017	Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes
17/05/2017	Service interne de la sécurité de la SNCF (SUGE)
23/06/2017	Fédération des acteurs de la solidarité (FAS)
27/07/2017	Secrétaire d'Etat chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes
27/09/2017	Secrétariat général du ministère de l'Intérieur

3. La production d'outils de promotion des droits

Les études et rapports que le Défenseur des droits réalise permettent d'interpeller les autorités et de sensibiliser les acteurs sur la base de constats documentés.

Les guides

Le Défenseur des droits publie des guides qui proposent des repères méthodologiques pour l'adoption de bonnes pratiques. Il s'appuie sur l'expertise de ses services, une réflexion en groupes de travail *ad hoc* avec des acteurs spécialisés et des auditions.

« Agir contre les discriminations liées à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre dans l'emploi »

Toutes les études réalisées montrent que les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transidentitaires (LGBTI) font toujours l'objet de nombreuses discriminations à toutes les étapes de la vie professionnelle, et notamment de harcèlement moral au travail. Pour autant, l'orientation sexuelle et l'identité de genre restent des critères de discrimination trop rarement pris en compte par les actrices et acteurs de l'emploi dans leur politique d'égalité.

Dans ce contexte, le Défenseur des droits a publié le guide « *Agir contre les discriminations liées à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre dans l'emploi* » pour mobiliser et accompagner les employeurs, les directions des ressources humaines et le personnel encadrant.

Organisé en quatre fiches thématiques, ce guide met en lumière les LGBTphobies, montre l'intérêt et la nécessité d'inclure les critères de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre dans les politiques de lutte contre les discriminations et apporte des réponses pragmatiques pour y parvenir. Les fiches sont illustrées par des histoires vécues, issues des saisines adressées au Défenseur des droits ou des affaires portées en justice, et présentent des bonnes pratiques d'organisations.

Aménagement raisonnable

Selon la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH), « *la discrimination fondée sur le handicap comprend toutes les formes de discrimination, y compris le refus d'aménagement raisonnable* ».

Le 13 décembre 2017, date anniversaire de la Convention, le Défenseur des droits a publié un guide sur l'obligation d'aménagement raisonnable à l'égard des travailleurs handicapés, intitulé : « *Emploi des personnes en situation de handicap et aménagement raisonnable* ».

Depuis 2005, tous les employeurs, privés et publics, sont tenus, quels que soient leurs effectifs, à une obligation « d'aménagement raisonnable » à l'égard des travailleurs handicapés. Cela signifie que tout employeur est légalement tenu de prendre, en fonction des besoins dans une situation concrète, les mesures appropriées pour permettre aux travailleurs handicapés, d'accéder à un emploi ou de conserver un emploi correspondant à leur qualification, de l'exercer ou d'y progresser ou pour qu'une formation adaptée à leurs besoins leur soit dispensée. Le refus de l'employeur de prendre de telles mesures est constitutif d'une discrimination, sauf s'il démontre qu'elles constituent, pour lui, une charge disproportionnée.

Pourtant, cette obligation reste largement méconnue des employeurs et, plus généralement, des acteurs de l'insertion professionnelle des personnes handicapées. Elle est donc peu respectée.

Constatant qu'il n'existait aucun cadre de référence pour la mise en œuvre de cette obligation, et fort de son expertise en la matière, le Défenseur des droits a donc décidé d'élaborer ce guide afin d'accompagner les employeurs dans leur prise de décision.

Son objectif est d'expliquer le contenu de l'obligation d'aménagement raisonnable, ses contraintes et ses limites, son articulation avec les législations existantes en matière d'emploi et les conséquences qui peuvent résulter de son défaut de mise en œuvre.

Illustré d'exemples issus de la jurisprudence et de situations traitées par le Défenseur des droits, il a également pour ambition d'être un outil pratique à destination de tous les acteurs impliqués dans l'emploi des personnes en situation de handicap (cf. Chapitre IV, 3. « *La prise en compte du handicap : une culture de retard* »).

Agir contre les discriminations et le harcèlement dans la fonction publique territoriale

Avec la publication du guide « *Agir contre les discriminations et le harcèlement dans la fonction publique territoriale* », le Défenseur des droits entend sensibiliser les élus, les services de ressources humaines, les managers et, plus généralement, les membres de la fonction publique territoriale à la lutte contre les discriminations et le harcèlement discriminatoire, et à la promotion de l'égalité.

S'appuyant sur le cadre juridique et la jurisprudence, cet outil s'articule autour de 9 fiches pratiques rédigées à partir de décisions du Défenseur des droits et d'exemples de bonnes pratiques déployées dans différentes collectivités territoriales qui ont contribué à la réalisation du guide.

Louer sans discriminer

La campagne *Louer sans discriminer* engagée en 2016 avec la publication d'un guide destiné aux propriétaires, s'est poursuivie en 2017 avec la publication de deux outils destinés aux professionnels de l'immobilier, le guide *Louer sans discriminer, un manuel pour professionnaliser ses pratiques* complété d'une fiche pratique *Louer sans discriminer en 8 étapes* et une mise à jour du dépliant visant à informer le grand public sur ses droits et l'appui qu'il peut trouver auprès du Défenseur pour les faire respecter en cas de discrimination lors de la recherche d'un logement à louer.

Le Défenseur des droits est également sollicité pour apporter sa contribution à l'élaboration d'outils réalisés par des organismes extérieurs. Il a ainsi participé à la rédaction du guide de l'association SOS Homophobie et aux fiches pratiques du Service des droits des femmes sur le harcèlement sexuel dans la fonction publique, deux documents d'appui qui seront publiés en 2018.



4. Le suivi des conventions internationales

Désigné comme mécanisme de suivi indépendant de la mise en œuvre des Conventions de l'ONU relatives aux droits de l'enfant (CIDE) et aux droits des personnes handicapées (CIDPH), ratifiées par la France respectivement en 1990 et en 2010, le Défenseur des droits veille à ce que ces textes et les recommandations formulées par les instances « onusiennes » soient effectivement mis en œuvre par les pouvoirs publics sur l'ensemble du territoire français.

Le dispositif de protection, de promotion et de suivi de la CIDPH

En tant que mécanisme indépendant, le Défenseur des droits assure une mission de protection, de promotion et de suivi de l'application de la CIDPH.

Le Défenseur des droits coordonne un **Comité de suivi** auquel est pleinement associée la société civile – en particulier les personnes handicapées, représentées par le Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH) et le Conseil français des personnes handicapées pour les questions européennes et internationales (CFHE). La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) ainsi que le Secrétaire général du Comité interministériel du handicap (CIH), en qualité d'observateur, participent également aux travaux du Comité.

Le Comité de suivi s'est réuni à deux reprises en 2017 : le 23 mars et le 13 décembre. Ces réunions ont été l'occasion d'évoquer les actions engagées par les membres du comité dans le cadre du suivi de la mise en œuvre de la CIDPH qui couvrent un vaste spectre allant des demandes d'évolution des textes aux actions de promotion des droits.

Sa mission de protection consiste à accompagner, en toute indépendance, les personnes handicapées dans la connaissance et la défense de leurs droits. À ce titre, le Défenseur des droits s'emploie à intégrer la CIDPH comme norme juridique à part entière dans le traitement des réclamations qui lui sont adressées et à faire évoluer l'interprétation du droit à la lumière des principes inscrits dans la CIDPH. De nombreuses décisions du Défenseur des droits adoptées en 2017, l'ont été sur le fondement de la Convention.

Sa mission de promotion consiste à sensibiliser les personnes handicapées, ainsi que l'ensemble des acteurs concernés (organismes publics et parapublics, associations, décideurs, élus, avocats, magistrats, employeurs, etc.), aux droits garantis par la CIDPH, à la portée juridique de la convention, à ses effets en matière de politiques publiques, etc. Dans ce cadre, le Défenseur des droits a publié, en décembre 2017, un guide sur l'obligation d'aménagement raisonnable prévue par la CIDPH intitulé : « *Emploi des personnes en situation de handicap et aménagement raisonnable* ».

Le lancement du dispositif de suivi de la CIDE en 2017

Après avoir participé au processus d'examen de la France devant le Comité des droits de l'enfant de l'ONU en 2015 et 2016, le Défenseur des droits et son adjointe, la Défenseure des enfants, Geneviève AVENARD, ont mis en place un dispositif de suivi indépendant et opérationnel de la mise en œuvre par la France de la CIDE et des recommandations formulées par le Comité en février 2016. Ce dispositif entend encourager les pouvoirs publics à s'approprier ces recommandations mais également à promouvoir leur prise en compte dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre concrète des politiques publiques.

Lancé au printemps 2017 et présenté au Collège du Défenseur des droits en charge des droits de l'enfant, le dispositif de suivi s'articule autour de trois niveaux :

- une veille juridique, documentaire et opérationnelle qui mobilise l'ensemble des services de l'institution et ses délégués territoriaux ;
- un dialogue régulier avec les représentants de la société civile, par le biais de ses comités d'entente, et avec les institutions qui se sont investies dans le processus d'examen périodique de la France. Une première série d'ateliers thématiques a porté sur les droits civils et l'éducation, les violences faites aux enfants, le handicap et la santé ;
- l'association des enfants au suivi de la convention, conformément aux préconisations du Comité des droits de l'enfant. L'objectif est notamment de s'adresser aux jeunes les plus vulnérables et souvent les plus éloignés des dispositifs de consultation et de participation (jeunes accueillis en établissements médicosociaux, jeunes de la protection judiciaire de la jeunesse, jeunes relevant de la protection de l'enfance…) pour les associer à l'évaluation du respect de leurs droits et de leur effectivité.

3. Une compétence nouvelle : orienter et protéger les lanceurs d'alerte

Depuis la loi du 9 décembre 2016 qui crée un régime général de protection des lanceurs d'alerte, le Défenseur des droits est chargé d'orienter vers les autorités compétentes toute personne signalant une alerte dans les conditions fixées par la loi et de veiller aux droits et libertés de cette personne.

L'article 6 de cette loi définit un lanceur d'alerte comme une personne physique qui révèle ou signale, de manière désintéressée et de bonne foi, un crime, un délit, une violation grave et manifeste de la loi, ou encore une menace ou un préjudice graves pour l'intérêt général, dont elle a eu personnellement connaissance.

La loi prévoyait une pleine entrée en vigueur du dispositif au 1er janvier 2018, date à laquelle les personnes morales de droit public et de droit privé de plus de 50 salariés ou agents, les administrations de l'Etat, les régions, les départements, les communes de plus de 10 000 habitants, devaient avoir mis en place leur dispositif interne de signalement.

2017 a donc été une année de transition au cours de laquelle le Défenseur des droits a construit les conditions d'exercice de sa mission d'orientation des lanceurs d'alerte et de protection contre les représailles dont ils seraient victimes (licenciement, sanction disciplinaire, etc.).

Le rôle du Défenseur des droits en matière de protection des lanceurs d'alerte

Il n'a pas à se prononcer sur le bien-fondé du signalement et il n'est pas chargé d'effectuer les différentes démarches nécessaires à faire cesser les faits évoqués qui s'avèreraient gravement contraires à l'intérêt général.

Il doit en revanche apprécier si les faits signalés répondent à la définition de l'alerte et si les conditions dans lesquelles le signalement a été lancé remplissent les critères fixés par le législateur.

Il doit aussi déterminer si les représailles alléguées à l'endroit de la personne qui le saisit sont la conséquence du signalement de l'alerte et justifient donc sa protection - par exemple une personne ayant fait l'objet d'une sanction disciplinaire à la suite du signalement d'une faille dans le système informatique de son service ouvrant la possibilité de consulter largement des données sensibles.

Sa mission d'orientation est très novatrice car les champs possibles de l'alerte sont vastes (délit, crime, activité gravement contraire à l'intérêt général dans tous les domaines : santé, environnement, économie...) et les personnes susceptibles de lancer une alerte relèvent d'une multitude de régimes juridiques distincts (salariés du secteur privé, fonctionnaires, agents publics, collaborateurs occasionnels, usagers...).

Cette nouvelle compétence s'exerce donc dans un contexte juridique complexe, renforcé par les incertitudes d'interprétation et les lacunes de la loi. En effet, la loi du 9 décembre 2016 n'a pas unifié les régimes juridiques applicables si bien qu'aux côtés du dispositif général des lanceurs d'alerte, subsistent encore des dispositifs spéciaux d'alerte, notamment dans le domaine de la banque, de l'assurance ou du renseignement, dont l'interaction n'est pas prévue par les textes.

Or, la particularité du régime de la loi du 9 décembre 2016 est qu'il repose sur le principe de l'auto-déclaration sans qu'aucune autorité ne soit chargée de délivrer le statut de lanceur d'alerte.

C'est la capacité de la personne à s'approprier et à respecter les règles applicables qui lui permettra de se prévaloir *in fine* du régime de protection des lanceurs d'alerte, notamment eu égard à la mise en cause de sa responsabilité pénale.

Le Défenseur des droits, chargé de conseiller les lanceurs d'alertes à toutes les étapes de leurs démarches, doit ainsi être en mesure de les aider à ne pas commettre d'erreur dans le respect de la procédure prévue par la loi.

Eu égard aux graves conséquences pour la protection du lanceur d'alerte d'une mauvaise compréhension des exigences des textes, il est rapidement apparu au Défenseur des droits qu'une vulgarisation et une clarification de la législation s'avérait indispensable pour sécuriser les lanceurs d'alerte dans leur démarche.

Il a, à plusieurs reprises, attiré l'attention du gouvernement sur la nécessité de faire évoluer la législation dans le sens d'une meilleure intelligibilité des régimes applicables à la multiplicité des contextes d'alerte.

Le guide de l'orientation et de la protection des lanceurs d'alerte

Ce guide, à finalité exclusivement pédagogique, a pour objectif de proposer des modes d'intervention protecteurs des intérêts du lanceur d'alerte.

Il s'attache à expliquer à des non juristes les règles applicables au lancement de l'alerte et à définir un mode opératoire permettant de faire prendre le moins de risques possible aux lanceurs d'alerte.

Pour assurer au mieux sa mission d'orientation du lanceur d'alerte, le Défenseur des droit a entrepris un recensement des procédures mises en place par les organismes privés et publics soumis au décret du 19 avril 2017.

Si la France est actuellement à la pointe des standards européens et internationaux, ce n'est qu'une première étape dans la prise de conscience collective de la nécessité d'encourager le civisme par le développement des alertes éthiques. Le Parlement européen, dans un rapport du 10 octobre 2017, préconise l'élaboration d'un cadre règlementaire commun. Pour demeurer exemplaire, le législateur devra poursuivre ses efforts, en commençant par rendre les textes plus clairs et opérationnels.

4. Une fonction d'observatoire

En 2016, le Défenseur des droits a conduit par téléphone une enquête statistique intitulée « Accès aux droits », auprès d'un échantillon aléatoire de 5 117 personnes âgées de 18 à 79 ans résidant en France métropolitaine. Cet échantillon est représentatif de la population française en termes d'âge, de sexe, de catégories professionnelles et de niveaux de diplômes.

Elaborée avec les conseils scientifiques de l'INED et de l'ODENORE[5] (PACTE CNRS), l'enquête « Accès aux droits » vise à produire une meilleure connaissance en population générale des situations qui relèvent des quatre domaines de compétence du Défenseur des droits : discriminations, droits de l'enfant, déontologie des forces de sécurité, relations entre les services publics et leurs usagers.

En collectant des informations précises sur le profil social et démographique des personnes, l'enquête permet de mieux caractériser les groupes sociaux concernés par ces différentes situations.

Pour chaque champ d'intervention de l'institution, elle recueille auprès des personnes, leur connaissance des recours possibles et si, selon elles, ce type d'atteinte aux droits est fréquent dans la société française.

Avant de les interroger sur leur expérience propre, il leur est également demandé si elles ont déjà été personnellement témoin de telles situations. Pour chaque expérience individuelle rapportée, elle recueille, enfin, des éléments sur les recours au droit mobilisés (ou non) face aux situations vécues.

A partir d'une première exploitation des données de l'enquête, plusieurs travaux ont été publiés en 2017 par le Défenseur des droits[6] :

1) Enquête sur l'accès aux droits. Volume 1. *Relations police/population : le cas des contrôles d'identité*, janvier 2017.

2) Enquête sur l'accès aux droits. Volume 2. *Relations des usagères et usagers avec les services publics : le risque du non-recours*, mars 2017.

3) *10e Baromètre de la perception des discriminations dans l'emploi*, Études & Résultats, mars 2017 (Volume 3).

4) Enquête sur l'accès aux droits. Volume 4. *Place et défense des droits de l'enfant en France,* mai 2017.

5) Enquête sur l'accès aux droits. Volume 5. *Les discriminations dans l'accès au logement,* décembre 2017.

Mis en perspective avec les données de l'Observatoire des droits du Défenseur des droits, qui analyse la typologie des réclamations reçues au regard du profil des réclamants, les résultats contribuent à identifier les publics auxquels il est nécessaire de s'adresser pour favoriser le recours effectif au droit.

[5] L'Observatoire des non-recours aux droits et services.
[6] Les principaux résultats de ces différentes publications sont présentés au sein des différents chapitres thématiques correspondants du rapport d'activité.

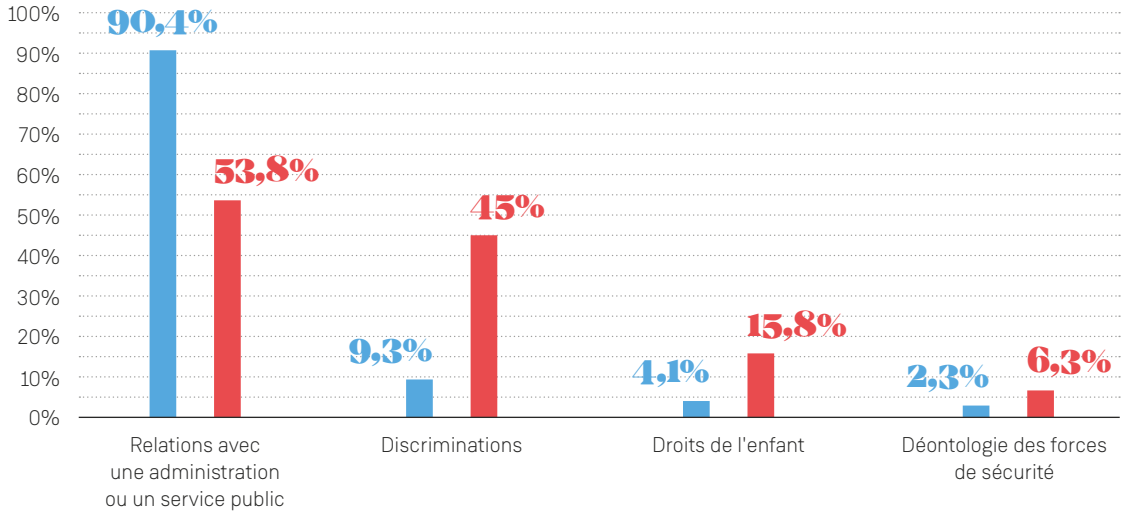
Afin de contribuer à la valorisation des productions du Défenseur des droits en matière d'études statistiques et de recherche et de renforcer le dialogue entre l'institution et les acteurs de la recherche, les données de l'enquête « Accès aux droits » seront mises à la disposition de la communauté scientifique et l'enquête fera l'objet d'un ouvrage collectif associant des équipes pluridisciplinaires de chercheurs, au cours de l'année 2018.

Observatoire du Défenseur des droits

Les données de l'institution au regard des résultats de l'enquête

— Graphique 1 —

Par champ de compétence du Défenseur des droits, comparaison de l'activité du Défenseur des droits (saisines en ligne et par l'intermédiaire des délégués) avec la part de la population des 18-79 ans qui se déclare concernée.



Part de l'activité du Défenseur des droits mobilisée par champ de compétence.

Part de la population des 18-79 ans résidant en France déclarant pour les cinq années écoulées.

1) Bâtons bleus de l'histogramme / 2) Bâtons rouges de l'histogramme.

Sources : 1) Dossiers de réclamation constitués par les délégués du Défenseur des droits et formulaires de saisine adressés au siège du Défenseur des droits (n=52 442) en 2017 ; 2) Enquête Accès aux droits, Défenseur des droits, 2016 (n=5 117).

Champ : 1) Réclamations adressées en 2017 par des réclamants directement au siège du Défenseur des droits ou via ses délégués. 2) Personnes âgées de 18 à 79 ans résidant en France métropolitaine.

Lecture : 90,3% des réclamations adressées en 2017 au Défenseur des droits relèvent du champ de compétence « Relations avec une administration ou un service public ». Au cours des cinq années écoulées, 53,8% des 18-79 ans résidant en France métropolitaine déclarent avoir éprouvé « rarement, parfois, souvent ou très souvent » des difficultés pour résoudre un problème avec une administration ou un service public.

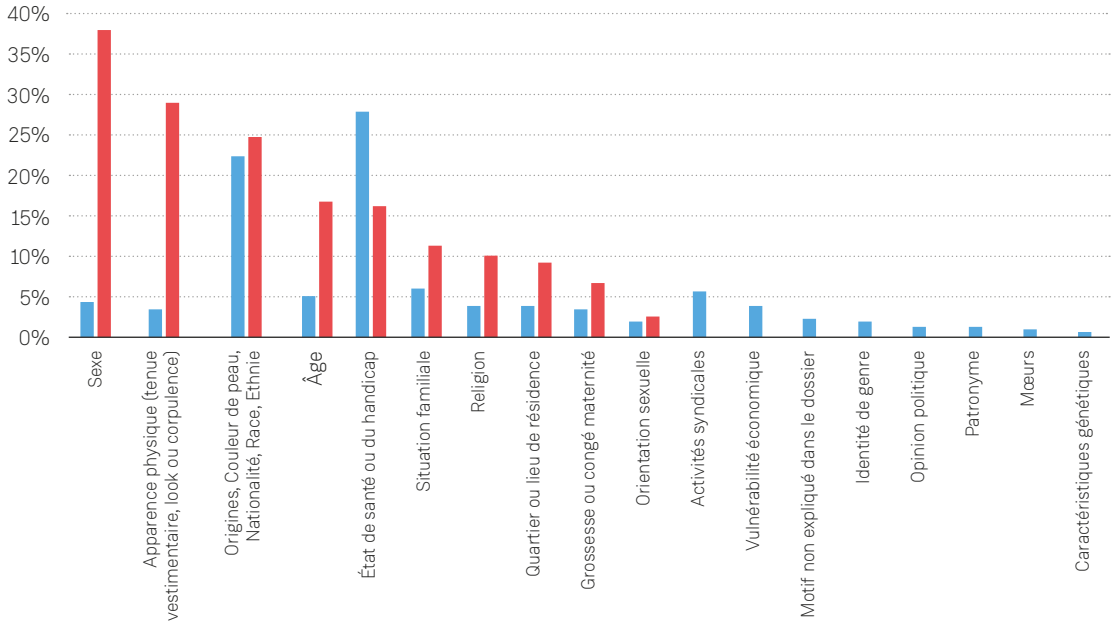
NB : La somme des pourcentages représentés respectivement dans les bâtons bleus et orange est supérieure à 100% car : 1) dans les réclamations adressées au Défenseur des droits, un même dossier peut être enregistré comme relevant de plusieurs champs de compétence ; et 2) dans l'enquête Accès aux droits, les personnes répondent successivement à des questions sur les quatre domaines concernés, si bien qu'une même personne peut répondre positivement à plusieurs des questions posées.

Pour les réclamants qui saisissent le Défenseur des droits en 2017, comme pour les personnes âgées de 18 à 79 ans résidant en France métropolitaine, le domaine le plus fréquent d'atteinte à leurs droits est celui des relations avec une administration ou un service public, suivi par celui des discriminations, des droits de l'enfant et, enfin, de la déontologie des forces de sécurité.

Malgré cette analogie, la part du champ de compétence « relations avec une administration ou un service public » est beaucoup moins importante dans l'enquête « Accès aux droits » que dans les réclamations adressées au Défenseur des droits. Alors que parmi les réclamations adressées au Défenseur des droits en 2017, les difficultés éprouvées dans les relations avec une administration ou un service public sont 9,7 fois plus fréquentes que les discriminations (90,3% contre 9,3% des réclamants), parmi les 18-79 ans résidant en métropole, elles sont seulement 1,2 fois plus fréquentes (53,8% contre 45,0% de cette population) dans les données de l'enquête.

— **Graphique 2** —

Comparaison des motifs de discrimination dans les réclamations reçues par le Défenseur des droits en 2017 avec les motifs invoqués par les 18-79 ans résidant en France métropolitaine.



En % des dossiers Défenseur des droits comportant l'un de ces motifs de discrimination (n=4 287).

En % (pondérés) de personnes déclarant au moins un de ces motifs de discrimination (n=2 400) parmi mes 18-79 ans résidant en France métropolitaine*.

1) Bâtons bleus de l'histogramme / 2) Bâtons rouges de l'histogramme.

Sources : 1) Dossiers de réclamation constitués par les délégués du Défenseur des droits ou adressés directement au siège du Défenseur des droits (n=52 442) en 2017 ; 2) Enquête Accès aux droits, Défenseur des droits, 2016 (n=5 117).

Champ : 1) Réclamations adressées en 2017 par des réclamants directement au siège du Défenseur des droits ou via ses délégués ; motifs de discrimination associés au premier champ de compétence du dossier. 2) Personnes âgées de 18 à 79 ans résidant en France métropolitaine.

Lecture : Parmi les dossiers reçus en 2017 par le Défenseur des droits et permettant de connaître le motif de discrimination associé à la réclamation, 3,9% des réclamations concernent des situations liées à la grossesse ou à un congé maternité ; au cours des cinq années écoulées, 6,3% des 18-79 ans résidant en France métropolitaine et rapportant au moins un fait de discrimination lié aux motifs de discrimination mentionnés par l'enquête Accès aux droits (bâtons rouges), déclarent que ces discriminations ont été motivées par une situation de grossesse ou de congé maternité.

* La somme est supérieure à 100% car, dans l'enquête Accès aux droits contrairement aux dossiers Défenseur des droits, plusieurs motifs de discriminations vécues peuvent être indiqués par une même personne.



Ce graphique permet de relever un ordonnancement différent entre les motifs de discrimination invoqués par les réclamants au sein des dossiers 2017 du Défenseur des droits et ceux soulevés par la population de référence de l'enquête « Accès aux droits ».

Pour chacun des motifs de discrimination déclarés dans l'enquête Accès aux droits, les personnes concernées sont en proportion plus nombreuses que dans les réclamations adressées au Défenseur des droits. Cela tient en partie au fait que les personnes rapportant des situations de discrimination avaient la possibilité de les associer à plusieurs motifs, et que le nombre de motifs proposés par le questionnaire Accès aux droits est moindre que celui des motifs enregistrés dans les données recueillies par le Défenseur des droits.

Cependant, pour les critères du sexe, de l'âge, de l'apparence physique et de la religion, la part qu'ils occupent parmi les motifs de discrimination déclarés dans l'enquête Accès aux droits est de très loin supérieure à celle qu'ils tiennent dans les statistiques de réclamations « discriminations » du Défenseur des droits. Seules les discriminations fondées sur le handicap ou l'état de santé sont, en proportion, plus fréquentes dans les saisines que dans l'enquête, ce qui reflète un recours au droit plus répandu sur ces motifs. S'agissant du critère de discrimination « origine », la fréquence dans les réclamations est sensiblement égale à la part que représente dans l'enquête la déclaration de ce motif de discrimination.

Ces premiers éléments de comparaison donnent à voir que, selon les critères de discrimination, la légitimité perçue par la population à faire valoir ses droits est très contrastée.

— II —
Garantir l'accès aux services publics et l'effectivité des droits

L'année 2017, comme les années précédentes, a été marquée par une complexité croissante des procédures administratives et une distance accrue entre les administrations et les usagers, liées notamment à la dématérialisation des démarches administratives qui ne cesse de se développer. S'il n'est pas question de remettre en cause l'intérêt de la numérisation pour une meilleure efficacité des services publics, le rôle du Défenseur des droits est, dans ce contexte, de s'assurer que se maintient en France un haut niveau d'exigence dans l'accès égal et effectif aux droits, pour tous et partout.

Typologie des atteintes aux droits



81,2%

des atteintes sont liées à la relation avec les usagers, dont « *Absence d'écoute et de prise en considération des arguments* » : 39,8% et « *Absence de réponse* » : 14,5%



17,5%

des atteintes sont liées à la réglementation, dont « *Erreur de fait ou de droit* » : 4% et « *Absence d'exécution d'une décision administrative ou juridictionnel* » : 0,5%

Nature des réclamations



40,9%

Protection sociale et sécurité sociale



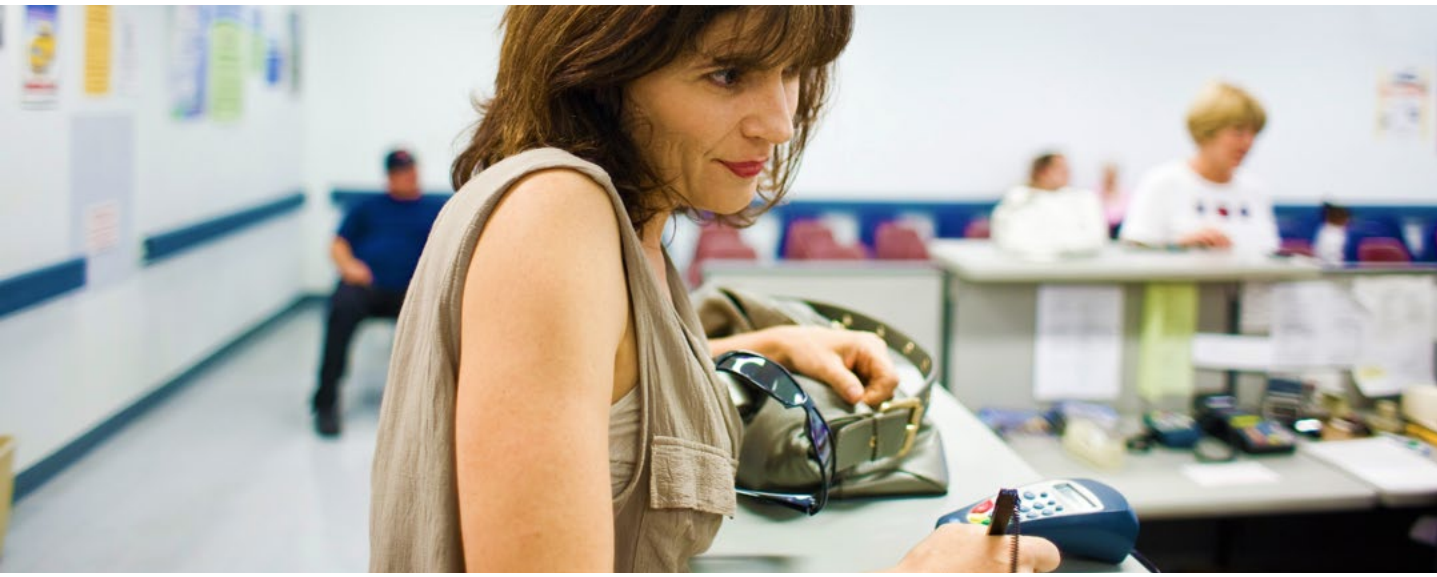
8,8%

Amendes et circulation



8,4%

Travail et chômage



Enquête « Accès aux droits – Services publics »

Le volet « Relations avec les services publics » de l'enquête « Accès aux droits », porte sur les personnes qui rencontrent des difficultés pour remplir des démarches administratives ou résoudre des problèmes avec des administrations ou des services publics.

Alors qu'une personne sur cinq déclare éprouver des difficultés pour accomplir les démarches administratives courantes, les jeunes de 18-24 ans déclarent proportionnellement plus de difficultés que les autres (37% contre 21% en moyenne), ce qui est particulièrement préoccupant compte-tenu des conséquences que ces difficultés peuvent avoir sur leurs parcours d'insertion socioprofessionnelle.

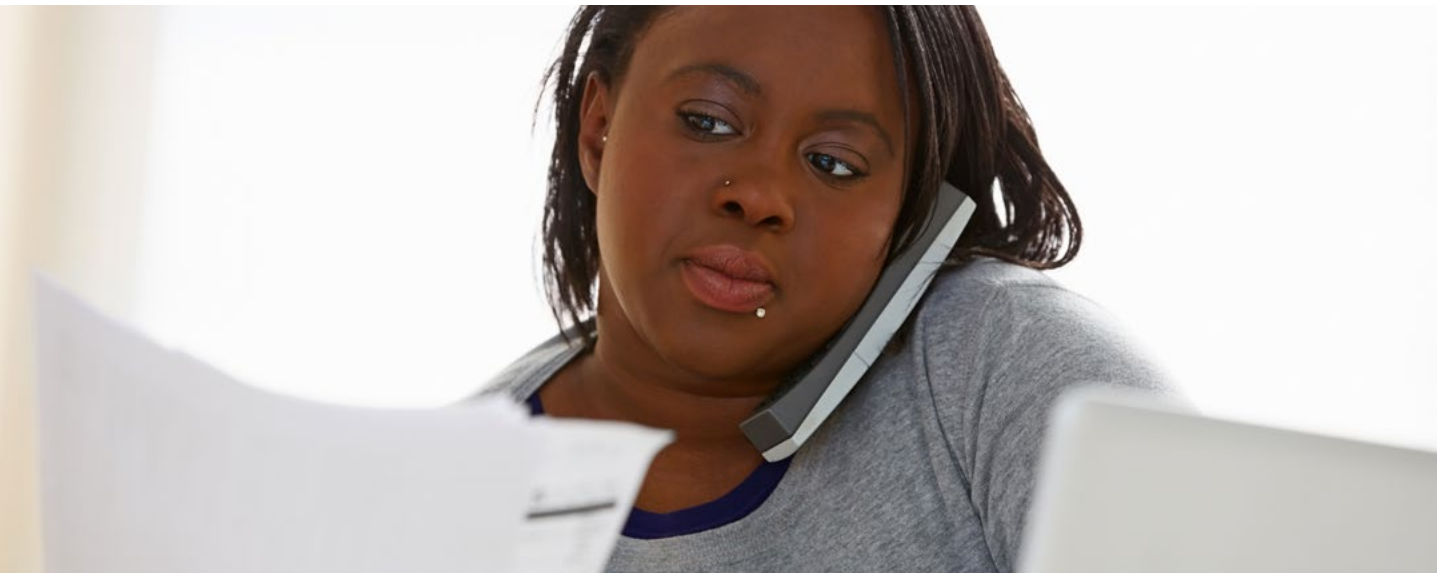
La dématérialisation de l'accès aux services publics constitue également un frein pour certains publics. Les personnes sans accès à internet (27%), ou celles qui indiquent être peu à l'aise avec cet outil (33%), rencontrent plus de difficultés dans leurs démarches que les autres : 27% des personnes qui n'ont pas accès à internet et 33% pour les personnes qui bénéficient d'un accès mais se sentent peu à l'aise sur internet (contre 20% en moyenne).

Si le droit au recours face à une décision jugée contestable parait largement connu (80% des personnes interrogées pensent qu'une décision défavorable d'un service public ou d'une administration peut être contestée), cette connaissance est inégalement répartie selon les groupes sociaux. Ainsi, une personne sur trois (31%) qui éprouve des difficultés dans ses démarches administratives ne connait pas ce droit de recours contre 17% des personnes n'éprouvant pas de difficultés. Parmi ce public qui méconnaît le droit au recours, à nouveau, les jeunes (26% contre 20% en moyenne), les agriculteurs (37%), les personnes précaires isolées (27%), celles ayant des difficultés d'accès (27%) ou pas d'accès (25%) à internet sont davantage représentés.

Autre résultat préoccupant mis en évidence par l'enquête, plus de la moitié de la population interrogée (54%) rapporte des difficultés pour résoudre un problème avec une administration ou un service public (dont 12%, « souvent » ou « très souvent »).

Parmi les personnes qui évoquent des difficultés pour résoudre un problème, la demande répétée de pièces justificatives (38%) et la difficulté à contacter quelqu'un (38%) représentent les problèmes les plus fréquemment rapportés. Une personne sur trois cite également le manque d'information.

Ces difficultés ne sont pas sans conséquence sur l'accès aux droits : 12% des personnes qui y sont confrontées répondent



abandonner leurs démarches auprès des services publics.

Là encore, les personnes les plus précaires et celles qui sont peu à l'aise avec internet ou qui ne bénéficient pas d'un accès à internet rapportent un taux d'abandon plus élevé.

Si certains groupes sociaux sont davantage bénéficiaires des services publics, ce qui contribue à éclairer leur surreprésentation, ces résultats soulignent des situations de difficultés dans l'accès à des prestations qui peuvent avoir un impact important sur leur quotidien.

Nature des difficultés rencontrées pour résoudre un problème avec un service public ou une administration (%)



Champ : Personnes déclarant avoir rencontré des difficultés pour résoudre un problème avec un service public ou une administration dans les cinq dernières années (n=2 893)

Effectifs bruts – Pourcentages pondérés - Plusieurs réponses possibles

NB : Les pourcentages ne peuvent pas être additionnés car les personnes interrogées pouvaient donner plusieurs réponses.

1. Le recul de l'accueil dans les services publics à l'ère de la dématérialisation

Les rapports quotidiens entre les usagers et les services publics se sont considérablement modifiés ces dernières années sous la pression de contraintes budgétaires et règlementaires de plus en plus fortes. Le développement du numérique a contribué à remanier d'autant plus profondément ces rapports qu'il donne parfois l'impression d'avoir été mis en place « à marche forcée ». L'essor des services dématérialisés au détriment des services d'accueil aux usagers, mais aussi la mise en place de dispositifs contribuant, du fait de leur complexité et de la multiplication du nombre d'interlocuteurs, à dissuader les usagers de faire valoir leurs droits, font des personnes en situation précaire, largement tributaires de la solidarité nationale, les premières victimes de ce mouvement.

La confiance, qui est un élément essentiel de la relation entre les usagers et l'administration, se dégrade ainsi depuis de nombreuses années. Le non-recours aux droits, c'est-à-dire le fait qu'une personne ne bénéficie pas des droits et des services auxquels elle pourrait prétendre par renoncement ou incapacité, constitue l'un des symptômes les plus révélateurs de cette érosion.

Les interventions du Défenseur des droits s'appuient tout particulièrement sur la médiation, espace de dialogue indispensable pour faire appliquer les droits et restaurer la confiance dans l'action publique.

A. Des difficultés croissantes pour les démarches administratives : l'exemple du Plan Préfectures Nouvelle Génération

Dans le cadre de son premier avis au Parlement de l'année 2018 (Avis n° 2018-01) relatif au projet de loi *Pour un État au service d'une société de confiance*, le Défenseur des droits a souligné l'impact négatif de la dématérialisation des services publics sur l'accès aux droits des usagers.

Compte tenu de la stratégie nationale d'orientation de l'action publique (annexée au projet de loi) visant « *la dématérialisation de l'ensemble des démarches administratives, en dehors de la première délivrance d'un document d'identité, d'ici à 2022* », dans la lignée de deux avis précédents (n° 16-01 du 6 janvier 2016 et n° 16-09 du 7 avril 2016), le Défenseur des droits a de nouveau rappelé la nécessité d'introduire dans la loi une clause de protection des usagers vulnérables, prévoyant l'obligation d'offrir une voie alternative au service numérique dans le cadre de la mise en œuvre de toute procédure de dématérialisation d'un service public.

Le **Plan Préfectures Nouvelle Génération** (PPNG) prévoyait la mise en place progressive de télé-procédures et la création de Centres d'Expertise et de Ressources des Titres (CERT) chargés de traiter plus rapidement les demandes et de lutter plus efficacement contre les fraudes. Des bornes numériques à disposition du public ont été mises en service dans les espaces d'accueil des préfectures ainsi que dans les sous-préfectures pour accompagner le public dans l'accomplissement de ses démarches.

Lancé en juin 2015, ce plan a montré les écueils d'une dématérialisation générale et accélérée,

comme le décrit le Délégué général à la médiation avec les services publics, M. Bernard Dreyfus (cf. page 32).

Le Défenseur des droits a ainsi reçu de très nombreuses réclamations qui mettent en lumière les insuffisances de la dématérialisation portée par le PPNG et les difficultés qui sont apparues dans ce cadre : pannes informatiques entravant la finalisation des demandes, délais excessifs de délivrance des permis de conduire, difficultés à joindre les services de l'Etat ou à obtenir la rectification d'erreurs commises par le réclamant, ou encore, difficultés d'accès aux points numériques, etc.

B. L'accroissement du rôle de la médiation dans le contexte de dématérialisation des procédures

En s'appuyant sur son réseau de délégués répartis sur l'ensemble du territoire national, le Défenseur des droits contribue à renseigner, orienter et accompagner les particuliers dans leurs démarches administratives. Parallèlement, il interpelle l'administration pour permettre le règlement amiable des difficultés portées à son attention et favoriser le traitement rapide de situations individuelles litigieuses.

Ce travail de médiation a permis de régler des situations parfois kafkaïennes.

C'est le cas de ce réclamant qui, après avoir acheté un timbre fiscal dématérialisé à 250 € sur le site internet de l'Office Français de l'immigration et de l'intégration (OFII) pour faire établir le titre de séjour de son épouse en qualité de conjointe de Français en suivant la procédure prévue sur ce site, s'est vu refuser le timbre fiscal dématérialisé et a dû en acheter un second au centre des impôts. Il n'a pu obtenir le remboursement du premier qu'au bout de plusieurs mois, à la suite de nombreuses demandes et à l'issue de l'intervention du Défenseur des droits (RA 2017-194).

De même, le Défenseur des droits est intervenu en faveur d'une société qui s'est vue appliquer une majoration de 10 % sanctionnant le dépôt tardif d'une déclaration de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) alors que son expert-comptable s'est trouvé dans l'impossibilité de se connecter au site internet de l'administration fiscale pour effectuer la déclaration et le paiement dans les délais prévus par les textes. Bien que les démarches aient finalement pu être effectuées le lendemain de la date limite, l'administration fiscale exigeait une majoration d'un montant de plus de 5 000 €, que l'intervention du Défenseur des droits a finalement permis d'annuler (RA-2017-192).

Au-delà des situations individuelles, le Défenseur des droits s'est interrogé au sujet du refus d'attribution de la prestation d'accompagnement au départ à la retraite (ADR) opposé par une caisse du Régime social des indépendants (RSI) à l'une de ses caisses affiliées, alors que les informations figurant sur le site internet manquaient de clarté et pouvaient laisser croire, à tort, aux travailleurs indépendants qu'ils étaient éligibles à l'aide. Le Défenseur des droits a recommandé à la Direction nationale de cet organisme de modifier les supports d'information et en particulier le site internet, ce qui a permis de clarifier l'information délivrée aux usagers (Décision n° 2017-261).

Les problèmes d'accès à l'information, de coordination et de mauvais fonctionnement des services informatiques mis en place soulignent à quel point il est nécessaire de conserver des lieux d'accueil physique sur l'ensemble du territoire et de veiller, à chaque fois qu'une procédure est dématérialisée, à ce qu'une voie alternative -papier, téléphonique ou humaine- soit toujours proposée en parallèle. Le maintien d'une pluralité de moyens d'accès aux services publics pourrait être financé par les économies générées par la dématérialisation des services publics.

La persistance de « zones blanches et grises » contribue également à entraver l'accès aux droits de certaines personnes, notamment en zone rurale, et en particulier de celles en situation de précarité, pour lesquelles les difficultés de transport accentuent le problème. L'accès limité à internet dans ces territoires porte atteinte au service universel, comme le Défenseur des droits l'a souligné à de multiples reprises, par exemple dans sa décision n° 2017-083 s'agissant du département de la Lozère. Dans cette décision, après avoir dénoncé la discrimination

fondée sur le lieu de résidence telle que prohibée par la loi du 27 mai 2008, le Défenseur des droits a rappelé que le principe d'égalité des territoires et la continuité territoriale de la République sont des garanties essentielles de l'application uniforme des droits fondamentaux et d'un égal accès aux droits, en particulier pour les personnes en situation, temporaire ou durable, de vulnérabilité, quels qu'en soient les motifs. A cet égard, les difficultés pour accéder au service universel des télécommunications sont de nature à entraver non seulement l'accès à internet, mais aussi aux nombreux droits qu'il conditionne désormais (par exemple, une demande de RSA, une inscription à Pôle emploi, une délivrance de carte grise, etc.).

Au vu de cette analyse, et sans méconnaître les difficultés techniques liées aux contraintes géographiques particulières de ces territoires, le Défenseur des droits a recommandé à la société concernée par cette décision de prendre les mesures nécessaires afin que soient étudiées et mises en œuvre les opérations susceptibles de garantir de manière rapide et durable la fourniture du service universel de télécommunication pour l'ensemble des usagers concernés et de poursuivre les opérations de maintenance et de réparation des réseaux dans le secteur géographique en cause.

2. Le respect des droits dans la vie quotidienne

Pour beaucoup d'usagers des services publics, l'accueil demeure la voie privilégiée d'accès à leurs droits en ce qu'il offre un cadre indispensable au dialogue et à l'échange d'informations. Lorsque cet accueil est supprimé ou qu'il se dégrade, le règlement amiable des litiges mis en œuvre par le Défenseur des droits, tiers neutre et impartial, apparaît alors comme l'ultime moyen de faire valoir ses droits.

A. Rétablir le dialogue



Plusieurs dossiers traités cette année montrent que le Défenseur des droits est de plus en plus perçu comme une voie de recours, là où un simple échange avec l'administration aurait pourtant suffi à résoudre le litige soulevé.

De nombreux exemples illustrent ce constat, y compris s'agissant d'administrations souvent enclines au dialogue, telles que l'administration fiscale. Le Défenseur des droits est ainsi intervenu en faveur d'une réclamante handicapée ayant reçu une taxe foncière sur un bien qui ne lui appartenait pas, dans une commune où elle ne résidait pas, sans avoir

jamais réussi à obtenir de réponse du service des impôts des particuliers. L'instruction engagée par l'institution a permis d'établir que la réclamante portait les mêmes nom et prénom et était née le même mois de la même année, dans le même pays, que la personne véritablement concernée par la taxe litigieuse ; seuls le jour de naissance et le nom d'épouse permettaient de les distinguer (RA-2017-193).

De même, le Défenseur des droits a été saisi de la situation d'une passagère qui s'est vue adresser une contravention pour défaut de titre de transport alors même qu'à la date et à l'heure du voyage litigieux et de la verbalisation, elle était présente sur son lieu de travail. Bien qu'elle ait porté plainte pour usurpation de titre et contesté la contravention auprès du service compétent de la société de transport public, seule l'intervention du Défenseur des droits a finalement permis de régler ce litige (15-014336).

B. Réduire les délais de traitement

Ce problème se pose en particulier pour les demandes d'acquisition de la nationalité française par décision de l'autorité publique, déposées en application des dispositions des articles 21-14-1 et suivants du code civil, et pour lesquelles les durées anormalement longues d'instruction sont susceptibles de caractériser, outre une défaillance du service public, une atteinte aux droits des usagers de l'administration, notamment au respect de leur vie privée, telle que garantie par les dispositions de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

A la suite d'une demande du Défenseur des droits, le ministère de l'Intérieur a répondu avoir mis en place, avec le concours des services de police concernés, un dispositif pour accélérer l'instruction de ces dossiers. Le Défenseur des droits a pris acte du dispositif mis en œuvre et a recommandé au ministre de l'Intérieur et à ses services déconcentrés de veiller au strict respect des délais prévus par la réglementation (Décision 2017-266). Il a pris une décision similaire, adressée à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) s'agissant des délais de traitement des demandes de délivrance d'actes d'état civil (Décision 2017-265).

Concernant le service public de la justice, le Défenseur des droits a été saisi d'un dossier pour lequel une information judiciaire était ouverte depuis 2012. Rappelant les dispositions des articles 175 et suivants du code de procédure pénale, aux termes desquels « *en toute matière, la durée de l'instruction ne peut excéder un délai raisonnable* », il est intervenu auprès du juge d'instruction, ce qui a permis l'audition de la personne mise en cause et la communication de la procédure au procureur de la République (RA-2017-137). Dans un autre dossier relatif à des faits de « *traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail* », l'intervention du Défenseur des droits a été suivie d'un rappel du parquet aux services enquêteurs de leur devoir de célérité dans ce type d'infraction afin qu'il « *soit fait diligence pour la poursuite des investigations utiles* » (RA-2017-085).

C. Améliorer l'accueil

Les litiges liés à un refus d'enregistrement de plainte au sein des commissariats de police et des brigades de gendarmerie, encore trop nombreux cette année, représentent environ 15 % des réclamations reçues par le Défenseur des droits au titre de sa mission de veille au respect de la déontologie de la sécurité. Des problématiques récurrentes apparaissent dans ce cadre :

- L'agent d'accueil fait une interprétation erronée des griefs du plaignant, estimant que les faits allégués revêtent une qualification civile, alors qu'il s'agit bien d'infractions de nature pénale ou, en cas de doute, ne fait pas les diligences nécessaires auprès d'un officier de police judiciaire ou du parquet.
- La plainte n'est pas enregistrée pour des motifs d'incompétence territoriale, alors même

que toute plainte peut être enregistrée dans tout commissariat ou brigade, sans règle particulière tenant au domicile de la victime ou lieu de commission de l'infraction.

- Des contraintes de service sont invoquées pour refuser l'enregistrement immédiat de la plainte, qui est reporté à une date ultérieure.
- L'enregistrement par pré-plainte en ligne peut ne donner lieu à aucun rendez-vous ultérieur de dépôt de plainte.
- Enfin, le refus d'enregistrement de plainte peut résulter de l'incompréhension ou de l'opposition de certains usagers.

Afin de résoudre et prévenir ce type de litiges, le Défenseur des droits agit sur les situations individuelles qui lui sont soumises et sensibilise les policiers et gendarmes dans le cadre des formations qu'il réalise auprès des forces de l'ordre.

Le Défenseur des droits a également mis en place, en 2015, un dispositif spécifique de traitement local de ces réclamations, rapide et amiable, en désignant, parmi ses délégués territoriaux, des « référents » dédiés à ces problématiques particulières. Au regard des résultats positifs, tant pour les réclamants que pour les forces de l'ordre, obtenus à la suite de cette initiative, ce dispositif a été progressivement étendu géographiquement.

D. Éviter les ruptures de droit

Le Défenseur des droits est intervenu en faveur de réclamants placés dans des situations de grande difficulté, voire de précarité, à la suite de ruptures de droit qui ne sont pas de leur fait. A travers le règlement amiable de ces situations individuelles, le Défenseur des droits peut, le cas échéant, inviter le service public en cause à améliorer ses procédures.



Le Défenseur des droits a ainsi eu à connaître des difficultés rencontrées par les **personnes âgées handicapées** qui, faute de structures et de places suffisantes en France, sont orientées vers des centres médico-sociaux en Belgique. Dans le cadre de ses pouvoirs de contrôle, l'organisme de retraite peut solliciter la production d'une attestation d'existence à remplir par l'autorité compétente du pays de résidence. Dans l'attente de cette preuve de vie, il est arrivé que l'organisme suspende le versement de la pension de retraite et, le cas échéant, de l'allocation de solidarité aux personnes âgées. Faute d'inscription sur les registres locaux, un réclamant s'est ainsi vu suspendre l'ensemble de ses pensions et déclarer redevable d'un indu de près de 9 000 euros. Si un transfert imposé de la résidence de ces personnes âgées à l'étranger est admis, il est donc apparu que les conséquences administratives et financières n'aient pas été entièrement envisagées. Le Défenseur des droits a souligné la nécessité de préciser, d'une part, que la condition de résidence soit présumée remplie en cas de placement imposé dans un établissement belge et, d'autre part, que la production de l'attestation d'existence soit facilitée pour les personnes placées à l'étranger. Une instruction ministérielle (n°D-2017-025411) du 8 novembre 2017 en ce sens a été envoyée à l'ensemble des caisses de retraite (RA-2017-195).

Un problème similaire est apparu s'agissant de **l'accompagnement en milieu de vie ordinaire ou en institution des enfants handicapés**. En raison d'un manque de professionnels compétents, en particulier pour les séances d'orthophonie, ou d'une surcharge de travail

des praticiens disponibles, il arrive que les établissements ne puissent pas assumer tous les soins nécessaires au suivi de ces enfants. Afin d'éviter que ceux-ci ne soient plus suivis ou que les délais d'attente ne soient trop longs, les familles sont alors orientées vers des praticiens exerçant dans le secteur libéral. Ces familles doivent ensuite solliciter une prise en charge auprès de leur caisse d'assurance maladie. Or, certaines caisses refusent le remboursement complémentaire estimant qu'il appartient aux centres d'assumer ces frais pour lesquels ils sont financés. Le Défenseur des droits a fait valoir auprès du ministère concerné, qui s'est engagé à régler la situation, que l'absence de dispositif prévoyant la prise en charge des frais complémentaires est de nature à entraver l'accès aux soins des enfants concernés.

Enfin, l'attention du Défenseur des droits a été attirée sur les difficultés à percevoir l'**allocation de retour à l'emploi** après une rupture conventionnelle lorsqu'on a travaillé dans un pays de l'Union européenne. Il a considéré que l'assimilation d'une rupture conventionnelle à une démission et, par suite, l'exclusion des périodes d'emploi accomplies dans un autre pays européen du calcul des prestations des travailleurs concernés, constituaient une atteinte à la liberté de circulation des travailleurs prévue à l'article 45 du traité de l'Union européenne. Le Défenseur des droits a ainsi recommandé à Pôle emploi de prendre en compte les périodes d'emploi en Belgique, de recalculer le droit à l'allocation de retour à l'emploi et de verser en conséquence à la réclamante les sommes dont elle aurait dû bénéficier (Décision 2017-003).

E. Favoriser le droit à un recours effectif des personnes détenues

En vertu des compétences que la loi organique lui a conférées en matière de droits des usagers des services publics et de garantie de la déontologie de la sécurité, le Défenseur des droits veille à ce que les personnes détenues soient placées dans des conditions leur permettant d'exercer de manière effective leurs droits. Il s'assure, notamment dans le cadre des procédures disciplinaires, de l'équilibre entre les parties au litige. C'est la raison pour laquelle il a présenté ses observations devant la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *RI et autres c. France* (Décision 2017-118) portant sur l'effectivité des recours internes à disposition des détenus pour faire cesser des conditions de détention contraires à l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Il s'est également prononcé sur l'accès des détenus aux enregistrements vidéos dans le cadre de procédures disciplinaires. Se félicitant de l'adoption du décret du 24 octobre 2016 permettant à une personne détenue de solliciter le visionnage des données de vidéo-protection d'un établissement pour se défendre dans le cadre d'une procédure disciplinaire, le Défenseur des droits a néanmoins souhaité mettre à nouveau en lumière la question, évoquée dans une précédente décision (2014-118) et qui reste non résolue à ce jour, du délai légal de conservation des données de vidéo-protection des établissements pénitentiaires. Fixé par arrêté ministériel à un mois maximum, ce délai varie en pratique selon les établissements. A cet égard, il a recommandé (Décision n° 2017-117) que, dès lors que les faits reprochés à une personne détenue font l'objet d'un compte rendu d'incident, le délai de conservation des données soit porté à six mois à compter des faits, pour l'ensemble des établissements et locaux pénitentiaires. Il a également préconisé que les chefs d'établissement et leurs délégataires soient appelés à une attention particulière sur la motivation des refus d'accès aux données de vidéo-protection opposés aux personnes détenues, que les modalités de recours contre un refus soient déterminées dans les meilleurs délais, que soit adopté un texte précisant le formalisme de la transcription des données de vidéo-protection prévue dans le code de procédure pénale, que soit rendu possible le visionnage des vidéos au cours de l'audience disciplinaire et que les personnes détenues soient formellement informées de la faculté qui leur est ouverte d'accéder à ces données.

3. Une vigilance accrue aux droits des personnes les plus fragiles



Un pôle dédié

Depuis 2011, l'évolution des réclamations du pôle Santé du Défenseur des droits a révélé une baisse significative des questions liées à la sécurité des soins (15% en 2017 contre 55% en 2011), parallèlement à une forte augmentation des réclamations liées aux droits des malades, (65% en 2017 contre 30% en 2011) et à la maltraitance (20% en 2017 contre 15% en 2011).

Pour tenir compte de cette évolution de son activité et consacrer le rôle de l'institution dans la protection des personnes les plus vulnérables dans le domaine sanitaire et médico-social, le pôle « Santé » du Défenseur des droits est devenu le pôle « Droits des malades et dépendance », au cours du dernier trimestre 2017.

Le pôle « Droits des malades et dépendance » veille désormais à ce que l'exercice des droits et libertés individuels soit garanti à toute personne hospitalisée dans un établissement de santé ou hébergée dans un établissement médico-social. Il apprécie les réclamations portées à sa connaissance à la lumière des droits fondamentaux des patients renforcés par la loi du 26 janvier 2016 relative à la modernisation de notre système de santé, tels que le droit d'être informé sur son état de santé, de consentir aux soins proposés, d'être protégé de la violation du secret médical… Il veille aussi au respect des dispositions de la loi Claeys-Leonetti du 2 février 2016 qui ouvre de nouveaux droits aux patients en fin de vie. Il agit, en outre, comme un facilitateur dans les relations entre établissements de santé

et usagers, par exemple en cas de limitation du droit de visite, de décision arbitraire d'une direction d'établissement ou d'absence d'instance de médiation.

Face aux difficultés que peut rencontrer un usager confronté à une défaillance du service public de santé, notamment dans l'égal accès aux soins (déserts médicaux, rupture dans la continuité des soins…) ou dans l'organisation et la coordination de sa prise en charge, le pôle « Droits des malades et dépendance » l'aide à bénéficier pleinement de ses droits. Il intervient également sur l'accès à la santé des détenus.

Enfin, le Défenseur des droits lutte contre les discriminations tant dans l'accès aux soins (refus de soins) que dans la prise en charge des patients et des personnes en situation de perte d'autonomie et il veille à la bonne application de la loi d'adaptation de la société au vieillissement du 28 décembre 2015 qui garantit les droits individuels des personnes âgées hébergées par un établissement médico-social, en luttant contre les situations de maltraitance constituant des atteintes à la dignité de la personne et à sa vie privée.

A. Droits des malades et dépendance

L'année 2017 a été marquée par **une hausse des réclamations dénonçant un défaut de prise en charge au sein d'établissements médico-sociaux**. Les défauts de soins - absence de prise en charge de la douleur, changes non effectués ou trop rarement, défaut de communication, manque d'aide à la marche ou au lever, abandon de la personne vulnérable… - sont régulièrement invoqués, pouvant mettre en danger les personnes hébergées et accélérer la perte d'autonomie des personnes âgées. Dans la plupart des cas, le Défenseur des droits est confronté à des événements qui se produisent sans témoin et nécessitent un recoupement d'informations auprès de nombreux acteurs (autorités sanitaires, assurance maladie, ordres professionnels …). Son intervention auprès des agences régionales de santé permet, au-delà des situations individuelles, de veiller au suivi d'actions correctives et préventives sur la qualité de la prise en charge des résidents et la gouvernance des établissements (RA-2017-055).

Le Défenseur des droits a notamment constaté une multiplication des réclamations mettant en cause la qualité de la prise en charge et la tarification pratiquée par des médecins intervenants au sein des EHPAD (Décision n° 2015-078). A la suite de son intervention auprès de l'Ordre des médecins, la Chambre disciplinaire nationale de l'Ordre a condamné, en juin 2017, un médecin à une interdiction temporaire d'exercice de la médecine de six mois, dont quatre mois avec sursis, sanctionnant la tarification pratiquée et la qualité de la prise en charge médicale contrevenant aux dispositions réglementaires relatives à la déontologie médicale.

Par ailleurs, le Défenseur des droits constate que **les pratiques discriminatoires perdurent en matière de santé et peuvent se traduire par des refus de soins** qui prennent différentes formes : refus par un professionnel de prodiguer des soins à un bénéficiaire de la CMU-C ou de l'aide médicale de l'Etat (Décision 2017-136), refus de recevoir une patientèle âgée ou en perte d'autonomie, refus de traiter une personne séropositive au VIH… Les médecins mis en cause dans ce type d'affaires peuvent être généralistes comme spécialistes et exercer en secteur 2 (secteur conventionné à honoraires libres) comme en secteur 1. Les refus de soins discriminatoires sont parfois plus indirects : le professionnel de santé accepte de recevoir le patient mais lui impose une plage horaire spécifique ou refuse de lui accorder le bénéfice des conditions spécifiques de prise en charge qui lui sont applicables, tel le tarif conventionnel ou le tiers payant. Les conséquences pour les usagers discriminés vont du sentiment d'humiliation à un véritable renoncement aux soins.

Les pratiques médicales et dentaires, entre différenciation et discrimination

Le Défenseur des droits a publié en mars 2017 les résultats d'une étude financée en partenariat avec le Fonds CMU sur « *Les pratiques médicales et dentaires, entre différenciation et discriminations. Une analyse de discours de médecins et dentistes* » réalisée sous la Direction de Caroline DESPRES et Pierre LOMBRAIL du Laboratoire LEPS de l'Université Paris XII. L'étude visait à recueillir le point de vue des médecins et chirurgiens-dentistes concernant la prise en charge des patients en situation de précarité, et notamment éligibles à des prestations sociales telles que la CMU-C, l'ACS ou encore l'AME. Elle montre que la catégorie des patients « CMU » est largement mobilisée par les professionnels de santé pour désigner les patients pauvres (alors même qu'ils ne constituent pas un groupe homogène), qui leur attribuent des attitudes et comportements négatifs. Ces stéréotypes peuvent favoriser une différenciation dans la prise en charge susceptible de produire de la discrimination, et notamment des refus de soin, et appellent une sensibilisation des professionnels de santé.

S'agissant de la santé des personnes privées de liberté, le Défenseur des droits constate que **la question de l'accès effectif des détenus à des soins courants continue de se poser**. Ainsi, saisi par un détenu se plaignant de l'absence de soins dentaires prosthétiques au sein de la maison d'arrêt, le Défenseur des droits est intervenu auprès de l'agence régionale de santé et a obtenu la mise en œuvre d'un accès au soin auprès d'une maison d'arrêt d'un département voisin (RA-2017-023). Par ailleurs, la pénurie de professionnels de santé mentale dans de nombreuses prisons se traduit par une rareté des rendez-vous médicaux, qui sont souvent sommaires et se limitent à la seule prescription de médicaments. Enfin, la permanence des soins la nuit et le week-end n'est toujours pas assurée dans la plupart des établissements pénitentiaires. Cet accès à des soins urgents est soumis à l'appréciation du surveillant pénitentiaire, posant la question du respect du secret médical, et se termine quasi systématiquement par des extractions médicales vers les urgences hospitalières.

Le Défenseur des droits regrette, en outre, que les **dispositifs de médiation au sein des établissements sanitaires et médico-sociaux restent trop peu visibles et efficients** alors que dans la résolution des différends entre un établissement de santé et ses patients, la médiation est devenue un point de passage obligé. Il a pu constater le désarroi de certaines familles dont les parents ou proches rencontrent des difficultés pour se faire entendre par l'établissement avec lequel elles sont en conflit. Certains évoquent aussi la suspicion de conflit d'intérêt portée à l'encontre du médiateur de l'établissement. Le Défenseur des droits encourage à chaque fois que cela est nécessaire l'accomplissement d'une telle démarche et, lorsque tout dialogue semble rompu, mobilise chacune des parties pour que soit instaurée une médiation reposant sur la responsabilité et l'autonomie des participants (RA-2017-022).

Enfin, sont apparues en 2017 des **nouvelles thématiques liées à la complexité des systèmes d'information ou aux innovations technologiques**. Le Défenseur des droits a notamment été saisi au sujet de défaillances survenues lors de l'inscription sur le registre national des refus de dons d'organes tenu sur le site internet de l'Agence de la biomédecine. Celle-ci s'est engagée à faire évoluer l'application informatique permettant l'inscription sur le registre et la délivrance de l'attestation afin que celle-ci puisse porter la mention « opposition pour tous les organes et tous les tissus »

(RA-2017-094 / RA-2017-095). De même, le Défenseur des droits a eu à connaître des difficultés techniques et juridiques survenues à la suite du décès de plusieurs patients porteurs d'un dispositif médical miniaturisé (micro-pacemaker), dont les familles ont été confrontées aux refus, de la part des crématoriums, de procéder à la crémation du corps des défunts. Si les situations individuelles ont pu se résoudre localement, une réforme de fond paraît nécessaire pour adapter la réglementation à ces innovations médicales majeures (Décision 2017-238).

B. Droits des personnes les plus précaires

Les effets induits par la dégradation de l'accueil dans les services publics sont parfois aggravés par le développement d'une logique de suspicion à l'égard de certaines catégories d'usagers. Elle conduit à la mise en place de dispositifs de lutte contre la fraude complexes, de nature à entraîner des dérives portant atteinte aux droits des usagers, et susceptibles d'entretenir le non-recours aux droits en culpabilisant les ayants-droits potentiels qui, pour ne pas prêter le flanc aux soupçons de tricherie ou d'abus, s'interdisent de solliciter les aides auxquelles ils peuvent prétendre.

1. La lutte contre la fraude aux prestations sociales : une logique de suspicion

Le rapport consacré à la lutte contre la fraude aux prestations sociales, rendu public par le Défenseur des droits en septembre 2017, a mis en évidence la situation de nombreux usagers mis en difficulté par une procédure déclarative d'accès aux prestations sociales, propice aux erreurs, et un dispositif de plus en plus étoffé de lutte contre la fraude, véhiculant la suspicion d'une fraude massive de la part des bénéficiaires.

Sur la base de ce constat, le Défenseur des droits a formulé un certain nombre de recommandations, notamment la modification des dispositions de l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale pour que l'intention frauduleuse devienne un élément constitutif de la fraude. Cette proposition de réforme a été réitérée dans le cadre de son avis au Parlement n° 18-01 relatif au projet de loi *Pour un Etat au service d'une société de confiance*.

Par ailleurs, il a rappelé que la logique de suspicion ne devait pas conduire les organismes à s'affranchir des règles fondamentales des droits de la défense, ni à porter atteinte à la dignité des personnes, recommandant, sur ce dernier point, d'instaurer pour les bénéficiaires suspectés de fraude un délai maximal de suspension du versement des prestations en cas d'enquête.

2. Changer de situation est souvent une source de difficultés pour les usagers

Une erreur dans une procédure déclarative peut entraîner des conséquences particulièrement préjudiciables aux droits des personnes. Tel a été le cas d'une réclamante, réfugiée politique, qui, après une hospitalisation de neuf mois, a été contrainte de vendre sa maison pour prendre en charge sur ses deniers personnels des frais hospitaliers pour un montant de plus de 100 000 euros en raison d'un refus d'ouverture de droits à l'assurance maladie lié à une simple erreur dans l'écriture de son nom à son arrivée en France en 1951. Le Défenseur des droits a rappelé à la Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) qu'il lui appartenait de vérifier la cohérence des informations relatives à l'état civil de la réclamante et d'adresser la demande de modification à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV). Cette intervention a permis l'affiliation rétroactive de la réclamante qui a été remboursée des frais avancés (Décision 2017-370).

3. Une interprétation restrictive de règles de droit : le cas du refus d'octroi d'indemnités journalières de maternité pour les journalistes pigistes

Le Défenseur des droits a présenté des observations devant le Tribunal des affaires de sécurité sociale de Paris, la Cour d'appel de Paris et la Cour de cassation pour défendre les droits des assurées face à des interprétations

restrictives du droit aux indemnités journalières de maternité pour les journalistes pigistes. Après des rejets en première instance et en appel, la Cour de cassation, par un arrêt du 9 novembre 2017, a conforté la position du Défenseur des droits en considérant que la reprise, par le chômeur indemnisé, d'une activité à temps réduit assortie du maintien du revenu de remplacement, ne prive pas l'assuré du maintien de ses droits lorsque les revenus tirés de cette activité ne sont pas suffisants pour lui ouvrir droit aux prestations d'assurance maladie, maternité, invalidité et décès.

4. Les étrangers face aux services publics

La situation des usagers de nationalité étrangère, et notamment des ressortissants extra-communautaires, apparaît comme un condensé des difficultés d'accès aux services publics et aux droits. La logique de suspicion qui alimente de nombreuses pratiques, notamment de guichet, s'ajoute aux interprétations restrictives du droit applicable, qui résulte lui-même de textes restrictifs, et vient décupler les effets de l'inhospitalité de services publics qui sont souvent saturés. Ce constat vise autant l'accueil des migrants au sujet duquel le Défenseur des droits a rendu trois avis au Parlement en 2017 (Avis 17-09, 17-12 et 17-14) que le traitement des étrangers en France.

A. L'accueil des étrangers en France

Le Défenseur des droits a eu, à plusieurs reprises, à se prononcer sur les conditions de l'accueil des étrangers arrivant en France, qu'ils soient dans une démarche de délivrance ou de renouvellement d'un titre, en situation irrégulière ou sous le coup d'une procédure de reconduite. Il a, à chaque fois, réaffirmé qu'aucune de ces situations ne peut justifier qu'il soit porté atteinte à leurs droits fondamentaux.

S'agissant des étrangers demandant un titre de séjour, plusieurs difficultés récurrentes ont retenu l'attention du Défenseur des droits :

- Tout d'abord, les conditions de l'accueil en préfecture restent souvent indignes d'un pays comme la France, en dépit des efforts déployés pour mettre un terme à cette situation par les mesures de rationalisation qui ont été mises en place. Un dossier illustre cette situation de manière caricaturale mais réelle. Après plus d'un an et cinq déplacements en préfecture et la délivrance de plusieurs récépissés, une ressortissante chinoise qui souhaitait obtenir un duplicata de sa carte de résident (égarée lors de ses vacances) a saisi le Défenseur des droits qui a dû intervenir auprès du Préfet à deux reprises pour que le duplicata qu'elle sollicitait lui soit remis (RA-2017-143).

Afin de prévenir ces situations et de réduire les délais, le Défenseur des droits a notamment souligné, dans son avis n° 17-09 sur le projet de loi de finance 2018, la nécessité d'augmenter les moyens des guichets uniques d'accueil des demandeurs d'asile (GUDA) et une circulaire du ministre de l'Intérieur a été adoptée pour réduire les délais d'enregistrement des demandes d'asile aux guichets uniques[7].

- Pour les étrangers demandant un titre hors de France, **la politique de délivrance des visas pour des demandeurs syriens**, qui se voient régulièrement opposer des refus en dépit de la situation que connaît leur pays, pose un problème particulier. Le Défenseur des droits a ainsi été saisi du refus de visas « asile » systématiquement opposé aux sept membres d'une famille syrienne qui, ayant fui la Syrie après l'attaque de son village par des membres

[7] NOR : INTV1800126N du 12 janvier 2018.

de l'organisation Daech en 2013, se trouvait réfugiée à Istanbul. La famille indiquait subir en Turquie des brimades liées à son appartenance à la communauté yézidie. Le Défenseur des droits a écrit au ministère de l'Intérieur pour solliciter le réexamen bienveillant des demandes. Une suite favorable a été réservée à cette démarche et le ministère a transmis des instructions tendant à la délivrance de visas au titre de l'asile au poste consulaire d'Istanbul. En dépit de cette décision favorable, la famille réclamante s'est heurtée à un manque de diligence des autorités consulaires si bien que, deux mois plus tard, les visas n'étaient toujours pas délivrés. Les services du Défenseur des droits ont alors signalé la situation à la sous-direction des visas qui est intervenue auprès du poste consulaire en cause. La famille a immédiatement été convoquée au consulat et les visas ont été délivrés moins de deux semaines plus tard (RA 2017-010).

S'agissant des étrangers en situation irrégulière, le Défenseur des droits reste particulièrement préoccupé par les conditions de vie des exilés à **Calais** à la suite de l'évacuation du camp de la zone nord. Après avoir fait effectuer une visite sur place par ses services en juin 2017, le Défenseur des droits a, par décision n° 2017-206, réitéré les recommandations émises dans son rapport du 6 octobre 2015 et dans sa décision n°2016-113 du 20 avril 2016.

Saisi de l'arrêté portant interdiction des occupations abusives de plusieurs lieux, pris par la maire de la ville le 6 mars 2017 pour évincer les étrangers en situation irrégulière, le Défenseur des droits a estimé que ce texte poursuivait en réalité un objectif étranger à la sauvegarde de l'ordre public et visait à interdire les distributions humanitaires de nourriture aux migrants. Il a présenté ses observations devant le juge des référés du tribunal administratif, en soulignant que cette mesure apparaissait contraire à plusieurs normes supra-législatives telles que la Constitution et le principe de dignité humaine ainsi que la Convention européenne des droits de l'Homme et qu'elle était constitutive d'une discrimination fondée sur la nationalité et la particulière vulnérabilité des personnes, prohibée par les articles 1er et 2 (3°) de la loi du 27 mai 2008 (Décision 2017-119). Le 22 mars 2017, le tribunal administratif de Lille a suspendu l'exécution de l'arrêté litigieux.

En outre, saisi d'une demande d'avis par le Conseil d'Etat amené à se prononcer sur l'ordonnance du 26 juin 2017 par laquelle le tribunal administratif de Lille, statuant en référé, a enjoint au préfet de prendre certaines mesures de nature à améliorer les conditions de vie des exilés sur le territoire de Calais, le Défenseur des droits a présenté ses observations devant la haute juridiction (Décision 2017-227) reprenant les recommandations émises dans sa décision n° 2017-2016. Par un arrêt du 31 juillet 2017, le Conseil d'Etat a confirmé les injonctions prononcées par le tribunal administratif, considérant que les carences des pouvoirs publics révélaient en l'espèce l'existence de traitements inhumains ou dégradants prohibés par l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

Le Défenseur des droits s'est également prononcé sur plusieurs affaires concernant des **interventions de forces de l'ordre aux abords de locaux humanitaires venant en aide aux migrants**, susceptibles de porter atteinte à l'accueil de personnes vulnérables, en les dissuadant de s'y rendre, au risque de les priver d'une aide indispensable à la préservation de leurs droits fondamentaux. Il s'agissait, dans l'un des dossiers, d'une vérification du droit au séjour au sein même d'un lieu d'intervention à vocation humanitaire pour bénéficier d'un accès aux soins (Décision 2017-054). Dans un second cas, des fonctionnaires de police avaient utilisé des gaz lacrymogènes à l'encontre de personnes se trouvant à l'entrée d'une association venant en aide aux demandeurs d'asile (Décision 2017-171). En outre, le Défenseur des droits a constaté que les modalités de contrôle des étrangers dans les lieux d'intervention humanitaire n'étaient prévues par aucun texte depuis l'abrogation de la circulaire du 29 novembre 2009 par la circulaire du 18 janvier 2013 portant application de la loi du 31 décembre 2012. Il a donc recommandé aux ministres de l'Intérieur et de la Justice de prendre leurs dispositions pour qu'une nouvelle circulaire soit diffusée au sein des parquets et des autorités de police et de gendarmerie dans les meilleurs délais. Enfin, il a recommandé l'engagement de poursuites disciplinaires dans l'une des deux affaires.

S'agissant des **étrangers faisant l'objet d'une procédure de reconduite à la frontière**, le Défenseur des droits a considéré, après instruction et vérifications sur place, que

l'ouverture, le 26 octobre 2017, de **l'annexe du TGI de Bobigny sur la zone aéroportuaire de Roissy Charles de Gaulle** était contraire au droit à un procès équitable. Après avoir recommandé de surseoir à l'ouverture de l'annexe (Décision 2017-2011) et à la suite d'une seconde audience expérimentale le 18 octobre 2017, où des améliorations ont pu être constatées sur la signalétique pour faciliter l'accès du public et améliorer la publicité des débats, il lui a semblé que les conditions d'ouverture de l'annexe posaient encore problème au regard des exigences d'impartialité, de publicité des débats et de respect des droits de la défense. Par ailleurs, la prise en charge des mineurs non accompagnés n'a pas donné lieu, préalablement à l'ouverture de l'annexe, à la mise en œuvre d'un dispositif approprié par les services compétents pour permettre notamment une évaluation individualisée de leur situation.

Le Défenseur des droits a également traité en 2017 plusieurs affaires concernant l'éloignement par voie aérienne de personnes étrangères en situation irrégulière. Il a constaté que la volonté de mettre en œuvre la mesure d'éloignement avait prévalu sur le respect de la dignité de la personne reconduite, au regard des moyens de contrainte et des techniques d'immobilisation utilisés. Dans deux affaires, les personnes ont été portées jusqu'à l'aéronef en position horizontale, entravées soit par un dispositif de protection individuelle (Décision 2017-058), soit par des menottes et des bandes velcro apposées sur les jambes et, dans une affaire, en présence de leurs enfants mineurs (Décision 2017-174). Le Défenseur des droits a également constaté le recours à la technique dite du « contrôle pavillonnaire », consistant à exercer une pression sous l'oreille de la personne reconduite afin de procéder à sa maîtrise, et à des casques sur les personnes agitées. De surcroît, il a relevé que l'utilisation de matériels d'immobilisation n'avait pas de base légale claire. Il a donc recommandé l'interdiction de ces techniques et rappelé que l'intérêt supérieur de l'enfant devait toujours être pris en compte, notamment à l'occasion de reconduite des parents. Le ministre de l'Intérieur n'a pas donné suite à ces recommandations, estimant que les techniques employées et les matériels utilisés visaient à protéger la personne reconduite (Décision 2017-058).

B. Le traitement des étrangers en France

1. Des pratiques en dehors du cadre légal

L'ajout de conditions non prévues par la loi

Le Défenseur des droits a eu l'occasion de se prononcer à plusieurs reprises sur la pratique consistant à imposer à certains étrangers des conditions non prévues par les textes :

- Saisi d'une réclamation relative à la décision d'un syndicat de transports publics d'exclure les personnes relevant de l'Aide médicale d'Etat (AME) du champ des bénéficiaires de la réduction tarifaire prévue par l'article L.1113-1 du code des transports, le Défenseur des droits a estimé que cette décision, qui créait une condition non prévue par la loi, était contraire au principe d'égal accès au service public et a présenté ses observations devant le Tribunal administratif de Paris (Décision 2017-284). Par jugement du 25 janvier 2018, la juridiction a annulé la décision litigieuse, considérant que « *les dispositions de l'article L. 1113-1 du code des transports (…) ne posent pas de conditions supplémentaires selon lesquelles le bénéfice de cette réduction tarifaire serait, en ce qui concerne les ressortissants étrangers, réservé aux personnes en situation régulière bénéficiant de la couverture maladie universelle complémentaire* ».
- Saisi du refus de nombreuses préfectures d'instruire les demandes d'admission ou de renouvellement d'admission au séjour de personnes sans domicile stable ne pouvant fournir, comme justificatif de domicile exigé par les textes, qu'une attestation d'élection de domicile par un centre communal d'action sociale ou un organisme agréé (domiciliation administrative), le Défenseur des droits a estimé que cette pratique constituait une discrimination fondée sur la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique, apparente ou connue de son auteur, telle que prohibée par la loi du 27 mai 2008 (Décision 2017-305).

L'exigence illégale de pièces

Le Défenseur des droits a eu l'occasion de rappeler à deux reprises cette année qu'aucune disposition légale ou réglementaire n'impose d'avoir un passeport en cours de validité pour l'instruction d'une demande de titre, l'article R.313-1 du CESEDA prévoyant que le demandeur peut justifier de sa nationalité par tout moyen (RA 2017-033 et RA 2017-050).

Les refus de récépissés

Depuis le 29 janvier 2017, il est prévu que les récépissés pour les étrangers malades soient délivrés après que la préfecture ait été informée, par le service médical de l'OFII, de la transmission du rapport médical au collège de l'OFII. Or, les premiers bilans révèlent, au niveau de l'OFII, des délais d'instruction des dossiers médicaux excessivement longs. Dans ce contexte, le Défenseur des droits a été saisi de nombreuses réclamations faisant état de difficultés rencontrées par des étrangers malades dans le cadre du renouvellement de leur titre de séjour et, donc, de nombreuses situations de ruptures de droits. Le Défenseur des droits a signalé ces difficultés au ministre de l'Intérieur et demeure dans l'attente de sa réponse. Certains préfets acceptent néanmoins, après l'intervention du Défenseur des droits, de délivrer le récépissé même si le rapport médical n'a pas été transmis au Collège de l'OFII (RA 2017-044).

Le refus de titres résultant d'une méconnaissance du droit applicable

Les règles contenues dans l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 sont souvent méconnues, entravant la délivrance de titres aux ressortissants de ce pays. C'est ainsi qu'un ressortissant algérien qui avait déposé une demande de titre de séjour en qualité de parent d'enfant français sur le fondement de l'article 6.4 de l'accord franco-algérien s'est vu délivrer un récépissé renouvelé durant trois ans en dépit d'un dossier complet, la préfecture réclamant à chaque renouvellement du récépissé de nouveaux justificatifs de prise en charge de sa fille française. Or, comme l'ont rappelé les services du Défenseur des droits, les dispositions légales et réglementaires applicables aux ressortissants algériens prévoient que s'il détient l'autorité parentale sur son enfant français, il n'a pas à établir qu'il subvient aux besoins de cet enfant, contrairement aux étrangers d'une autre nationalité soumis au CESEDA. A la suite de cette intervention, la préfecture a décidé d'octroyer le titre de séjour au réclamant.

Dans la mesure où il est régulièrement saisi de cette question, le Défenseur des droits a recommandé au ministère de l'Intérieur de veiller à ce que les préfets rappellent à leurs services, d'une part, le droit applicable concernant les pièces exigées pour les ressortissants algériens sollicitant un titre de séjour « parent d'enfant français » et, d'autre part, le fait que le récépissé de demande de titre de séjour qui est délivré à cette occasion autorise son détenteur à travailler (Décision 2017-123).

2. Les dispositions légales restreignant les droits

Sortis du domaine régalien de l'entrée et du séjour sur le territoire national, les étrangers bénéficient en principe, en matière d'accès aux droits, d'une égalité de traitement avec les nationaux, la nationalité constituant un critère de discrimination prohibé par la loi (d'autres critères, tels que la situation au regard du séjour, peuvent néanmoins être admis). Pourtant, cette égalité de traitement est régulièrement mise à mal par des textes qui, en établissant d'autres critères que celui – prohibé – de la nationalité, conduisent, de fait, à entraver l'accès aux droits fondamentaux des étrangers.

L'accès à la carte de résident des personnes en situation de handicap ou de particulière vulnérabilité

Régulièrement saisi de réclamations de migrants âgés percevant le minimum vieillesse ou des pensions de retraite inférieures au salaire minimum de croissance (SMIC) et ne disposant donc pas des ressources minimum nécessaires pour l'accès à la carte de résident, le Défenseur des droits a réitéré cette année ses recommandations tendant à ce que le SMIC ne constitue plus un niveau de ressources à atteindre impérativement pour pouvoir prétendre à la délivrance de plein droit de la carte « résident de longue durée-UE », mais seulement un indicateur des ressources suffisantes ne dispensant pas les autorités administratives de procéder à l'examen particulier de chaque situation lorsque ce niveau n'est pas atteint (Avis 17-12).

L'accès des parents d'enfants étrangers malades à la carte « vie privée et familiale »

La loi du 7 mars 2016 a considérablement amélioré le statut des parents étrangers d'enfants malades en prévoyant que les deux parents étrangers d'un enfant malade puissent se voir délivrer une autorisation provisoire de séjour (APS) autorisant son titulaire à travailler. Pourtant, la situation des parents d'enfants étrangers malades demeure précaire. En effet, la détention d'une APS peut, du fait de la fragilité du droit au séjour qu'elle confère (6 mois maximum), entraver l'accès de son titulaire à un emploi, à un logement ou encore à des prestations sociales, alors même que l'intérêt supérieur de l'enfant malade commanderait de faciliter ces accès. Aussi, le Défenseur des droits réitère ses recommandations tendant à ce que la loi soit modifiée pour prévoir la délivrance d'une carte « vie privée et familiale » au parent étranger d'un enfant malade lorsqu'il s'avère, après le premier renouvellement de l'APS, que l'état de santé de l'enfant nécessite des soins de longue durée en France (Avis 17-12).



Le refus de prestations familiales

À de nombreuses reprises, le Défenseur des droits, et avant lui, la Défenseure des enfants, la Halde et le Médiateur de la République, ont souligné le caractère discriminatoire des dispositions du code de la sécurité sociale imposant aux étrangers sollicitant le bénéfice des prestations familiales de justifier, non plus seulement de la régularité de leur séjour, mais également de ce que leurs enfants sont entrés en France par la voie du regroupement familial. Si ce dispositif a été validé par la Cour européenne des droits de l'Homme dans une décision du 1er octobre 2015, le Défenseur des droits relève néanmoins que la Cour a statué sans tenir compte de certaines réalités telles que le caractère long et incertain des procédures de regroupement familial, le cas où le passage par une procédure de regroupement familial est dénué de pertinence et les défaillances du dispositif de regroupement familial en pratique. De plus, la décision de la Cour européenne est sans impact sur la jurisprudence de la Cour de cassation, qui a jugé discriminatoires les refus de prestations familiales opposés à des ressortissants algériens, turcs, marocains, camerounais et bosniaques en raison des conventions liant ces pays à la France. Cette jurisprudence introduit des différences de traitement entre enfants étrangers, selon leur nationalité. C'est pourquoi le Défenseur des droits recommande que la loi soit modifiée pour ne subordonner le versement des prestations familiales qu'à la seule condition de la régularité du séjour des parents et il a, dans l'attente, continué à porter des observations devant les juridictions.



Répartition suivant la nature des réclamations adressées à l'institution dans le domaine des services publics

Protection sociale | Sécurité sociale	40,9%
Amende | Circulation	8,8%
Travail | Chômage	8,4%
Fiscalité	7,3%
Droits des étrangers	6,8%
Droits des détenus	6,2%
Justice et libertés publiques	5,9%
Environnement | Urbanisme	4,9%
Services publiques économiques	4,2%
Santé	1,8%
Éducation nationale | Enseignement supérieur	1,1%
Logement	1,1%
Autres	2,6%



— III —
Faire exister les enfants comme acteurs et sujets de droit

Nature des réclamations dans le domaine des droits des enfants



27,5%
Protection de l'enfance - Protection des enfants



23,5%
Éducation, petite enfance - Scolarité, périscolaire



17,4%
Filiation et justice familiale

Âge des enfants



44% des réclamations concernent des enfants de **0 à 10 ans**

Auteurs des réclamations



32%
des réclamations viennent **de la mère**



11,2%
des réclamations viennent **des enfants**



Enquête « Accès aux droits – Droits de l'enfant »

Le volet « Droits de l'enfant » de l'enquête « Accès aux droits » démontre une connaissance limitée des droits de l'enfant consacrés par la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) et rend compte de la place préoccupante des cas de maltraitance observés par la population.

Connaissance des droits de l'enfant

À la question « *Quels sont les droits de l'enfant que vous connaissez ?* », une personne sur deux est en mesure de citer spontanément un des droits protégés par la CIDE. Les droits mentionnés sont cependant souvent les mêmes : le droit à l'éducation (33%), le droit d'être protégé contre les maltraitances (23%) ou encore le droit d'être en bonne santé (18%).

Les manquements rapportés

En moyenne, 16 % de la population interrogée déclare avoir été témoin d'une atteinte aux droits de l'enfant dans les cinq dernières années.

Les cas de maltraitance (qu'elle soit physique, verbale, psychologique et/ou sexuelle) apparaissent comme les situations les plus fréquemment observées (63%). Concernant leurs propres enfants, les parents évoquent plus spontanément d'autres situations, en relation avec l'école (harcèlement scolaire – 52%) ou faisant suite à une séparation conjugale (39%).

Les recours engagés

Face à une atteinte aux droits de l'enfant, une personne sur deux entame des démarches pour faire reconnaître cette situation. Si ce taux peut apparaître faible, il est pourtant largement supérieur aux taux de recours constatés par l'enquête « Accès aux droits » (discrimination, déontologie des forces de sécurité, difficultés avec les services publics), soulignant ainsi la spécificité des droits de l'enfant.

Le non-recours reste lié à la méconnaissance des droits de l'enfant et des acteurs de la protection de l'enfance mais d'autres éléments sont mis en lumière par l'enquête : le manque de certitude quant à l'illégitimité de la situation dont on est témoin, le manque de preuves, la peur des conséquences, ou encore, le manque de confiance envers les acteurs de la protection des droits de l'enfant. Le sentiment que « cela ne les regarde pas » est aussi fréquemment évoqué pour justifier l'absence de démarches (41%).



Type de situations où les droits d'un enfant n'ont pas été respectés

(Dernière expérience rapportée- Plusieurs réponses possibles)

	Expérience concernant son propre enfant	Expérience concernant l'enfant d'autrui	Total témoins	Par rapport à l'ensemble de la population
	%	%	%	%
Maltraitance physique	27	39	38	6
Conséquences d'un divorce ou d'une séparation	39	29	30	5
Maltraitance verbale	17	32	30	5
Harcèlement à l'école	52	24	27	4
Maltraitance psychologique	23	26	26	4
Problème lié au handicap de l'enfant	14	11	12	2
Maltraitance sexuelle	14	6	7	1
Effectifs	*91*	*761*	*852*	*5 107*

Champ : Ensemble de la population d'enquête (n=5 117)
Effectifs bruts - Pourcentages pondérés
NB : Les pourcentages ne peuvent pas être additionnés car les personnes interrogées pouvaient donner plusieurs réponses.

1. Une institution qui incarne l'intérêt supérieur de l'enfant

La Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) pose le principe directeur selon lequel l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait d'institutions de protection sociale, d'autorités administratives ou d'organes législatifs. C'est ce principe qui guide le Défenseur des droits dans l'exercice de sa mission de défense et de promotion de l'intérêt et des droits des enfants, dans ses avis au Parlement, ses décisions ou ses recommandations aux pouvoirs publics.

A. Les droits de l'enfant, au miroir de la Convention internationale des droits de l'enfant

Deux ans après les dernières observations du comité des droits de l'enfant de l'ONU à la France, qui dressait un constat en demi-teinte, le Défenseur des droits a souhaité faire un premier bilan de leur mise en œuvre. Malgré une volonté politique affirmée et des évolutions législatives positives, un déséquilibre persiste entre les droits consacrés par les textes législatifs et réglementaires ou les plans d'action nationaux, et l'effectivité de ces droits. Le Défenseur des droits recommande que les moyens matériels et humains mis au service des politiques publiques annoncées soient à la hauteur des ambitions affichées.

Dans son rapport, le Défenseur des droits a notamment approfondi le suivi de la mise en œuvre du droit à la santé et la thématique de l'éducation à la sexualité, dans une approche transversale et globale qui répond aux recommandations du comité onusien. Il a appelé en particulier à une stratégie nationale de santé dédiée aux enfants : renforcer le soutien aux parents, donner la priorité à la prévention, développer la participation des enfants.

B. Les avis au Parlement

Cette année, le Défenseur des droits s'est prononcé sur les sujets très divers de l'agenda parlementaire qui concernent les différents aspects de la vie des enfants.

Ainsi, auditionné par le groupe de travail de la commission des Lois du Sénat sur les infractions sexuelles à l'encontre des mineurs (Avis n°17-13), il a appelé à l'organisation d'une conférence de consensus permettant d'entendre la multiplicité des points de vue, et particulièrement la parole des enfants et des adolescents victimes.

Il a aussi affirmé son opposition à l'établissement d'une présomption irréfragable de non consentement, telle qu'elle apparaît dans plusieurs propositions de loi, estimant qu'elle contreviendrait au principe de la présomption d'innocence et aux droits de la défense. Sur la question de l'âge à retenir, si tel devait être le cas, le Défenseur des droits a réaffirmé sa réticence à l'instauration de seuils d'âge privilégiant l'appréciation, au cas par cas, du discernement du mineur. Il a, cependant, indiqué

qu'il considérait le seuil de 15 ans excessif, au regard de l'évolution de la société et des pratiques sexuelles chez les jeunes.

S'appuyant sur les réclamations qui lui ont été adressées, le Défenseur des droits a également appelé l'attention des parlementaires sur la nécessité de renforcer l'accompagnement défaillant et la prise en charge insuffisante des mineurs victimes.

Dans le cadre des travaux de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les femmes et les hommes du Sénat, le Défenseur des droits a été interrogé sur le respect des droits des personnes intersexes. S'agissant des traitements et/ou opérations précoces irréversibles, il a notamment recommandé, que le principe de précaution guide les équipes médicales (Avis 17-04).

Enfin, suite à l'audition de la Défenseure des enfants par la commission des Affaires sociales de l'Assemblée nationale pour les crédits de la mission « Solidarité » du projet de loi de finances pour 2018, sur le thème de « la prise en charge départementale des mineurs étrangers non accompagnés », le Défenseur des droits a souligné que leur situation fait l'objet de près de 15% des saisines de l'institution relatives aux droits des enfants rapportant les défaillances des départements et le défaut de prise en charge des mineurs, notamment à la frontière ou en zone d'attente. Il a formulé des recommandations destinées à replacer l'intérêt supérieur des mineurs non accompagnés dans leur prise en charge par les institutions (Avis n° 17-10).

2. L'effectivité des droits des enfants dans les services publics



Constatant des défaillances dans la prise en compte des enfants par les services publics, le Défenseur des droits a salué dans son dernier rapport dédié aux droits de l'enfant, la volonté affichée par le gouvernement de dépasser les cloisonnements institutionnels, de se doter de structures de coordination des acteurs (HCFEA, CNPE) et de lancer des stratégies nationales dirigées vers et pour les enfants. Les réclamations traitées confirment cette année encore l'importance de cette question pour la protection de l'enfance. Elles démontrent également que les services publics méconnaissent souvent les droits des enfants et notamment le droit de ne pas être discriminé en raison de son état de santé, de son handicap ou de son origine.

A. La protection de l'enfance

Le Défenseur des droits a réaffirmé cette année encore l'importance de mobiliser l'ensemble des collectivités publiques, institutions et professionnels pour parvenir au décloisonnement des interventions en faveur des enfants pour mieux protéger leurs droits. Il estime nécessaire d'accompagner efficacement, par la formation des professionnels et la diffusion de bonnes pratiques, un changement de culture et de pratiques (Décision n° 2017-338).

Une situation emblématique de ces défaillances a été constatée dans un dossier concernant quatre frères et sœurs, alors âgés de 2 mois à 6 ans qui vivaient reclus au domicile familial, souffrant de négligences graves, présentant des retards du développement et, pour deux d'entre eux, des troubles autistiques majeurs non pris en charge. Le Défenseur des droits s'est saisi d'office et a conclu que les institutions et acteurs concourant à la protection de l'enfance au sens large (hôpital, protection maternelle et infantile, caisse d'allocation familiale, mairie…) devaient mieux répondre à leurs obligations légales. L'enjeu en matière de prévention est majeur et les acteurs ont besoin d'être soutenus et accompagnés.

B. L'accès aux soins

L'accès aux soins des enfants et adolescents hospitalisés a fait l'objet d'un travail suivi du Défenseur des droits. Sa décision n° 2015-190 sur les enfants et adolescents hospitalisés, publiée en septembre 2015, soulignait déjà des défaillances de formation des personnels soignants et préconisait de consacrer par la loi un droit à la présence parentale au sein des hôpitaux. Le comité des droits de l'enfant de l'ONU avait par la suite recommandé à la France de réexaminer les conditions régissant l'hospitalisation dans une perspective axée sur les droits de l'enfant.



Depuis, la Fédération hospitalière de France (FHF) a lancé en décembre 2017 une enquête sur l'accueil des enfants à l'hôpital auprès des équipes soignantes, soit plus de 1000 hôpitaux et environ 3800 établissements médico-sociaux. Cette enquête, à laquelle est associé le Défenseur des droits, apportera des réponses pour une meilleure mise en œuvre du droit à l'information et de l'accès aux droits, tant pour les enfants que pour leurs parents, et offrira une meilleure connaissance des difficultés rencontrées et des bonnes pratiques mises en place pour mieux respecter les droits de l'enfant hospitalisé.

Afin d'avoir une analyse scientifique sur ce sujet, le Défenseur des droits et le Fonds CMU ont financé une étude publiée en mars 2016 sur « *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* » qui a été réalisée par le laboratoire de recherche EFIS de l'université Paris Ouest Nanterre.

L'étude a permis d'établir que ces enfants et ces jeunes sont exposés à davantage de difficultés pour accéder aux soins et suivent des parcours de soins marqués par de nombreuses ruptures. Le Défenseur des droits a adopté la décision cadre 2017-235 relative à la prise en charge de la santé des enfants confiés au dispositif de la protection de l'enfance à travers laquelle il formule des recommandations générales : garantir la prise en compte de la santé des enfants au stade de l'évaluation de leur situation

et de leur prise en charge par la protection de l'enfance ; améliorer la prise en compte de la santé durant le placement ; accompagner les enfants lors d'un changement de statut ; favoriser la coordination des acteurs concernés par la santé de l'enfant confié dans le cadre de la protection de l'enfance ; mettre en œuvre des formations des professionnels sur la santé des enfants confiés.

C. Le service public de l'éducation

L'accessibilité des établissements scolaires

En 2017, le Défenseur des droits a, de nouveau, été saisi de réclamations faisant état des obstacles rencontrés par les enfants en situation de handicap pendant les temps scolaire et périscolaire.

Les discriminations vécues pendant les temps scolaire et périscolaire ont fait l'objet de nombreuses réclamations cette année. Elles démontrent notamment que les collectivités territoriales méconnaissent ou sont démunies face aux aménagements nécessaires à l'accueil des enfants en situation de handicap. L'action du Défenseur des droits permet de régler des situations de discriminations vécues par ces enfants tout en rappelant aux collectivités leurs obligations.

L'accessibilité de l'environnement est un élément essentiel à l'intégration sociale des enfants en situation de handicap. Sous cet angle, l'accès effectif des enfants circulant en fauteuil roulant ou en déambulateur dans les établissements scolaires souvent dépourvus de rampe d'accès ou d'ascenseur, joue un rôle primordial. En l'absence de tels aménagements, les parents doivent scolariser leurs enfants dans des établissements éloignés.

Régulièrement saisi de ces difficultés, le Défenseur des droits règle souvent les litiges en rappelant les obligations qui pèsent sur les collectivités en vertu de la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées, de la loi du 11 février 2005, du décret du 21 décembre 2006, et de la loi du 27 mai 2008. Il souligne également que ces aménagements destinés à permettre une accessibilité pérenne des établissements doivent bénéficier aux parents eux-mêmes atteints d'un handicap soucieux d'accompagner leurs enfants.

Droit à l'inscription scolaire

Alerté sur des refus d'inscription scolaire, le Défenseur des droits à conclu dans cinq cas à des discriminations dans l'accès à l'éducation fondées sur le lieu de résidence, la particulière vulnérabilité économique des familles, ou encore l'origine. Il s'agissait d'enfants vivant dans des campements (Décisions 2017-134 ; 2017-195 ; 2017-236), en hôtel social (Décision 2017-091) ou encore d'un enfant hébergé par un tiers (Décision 2017-023).

Constatant la persistance des difficultés au sein de certaines communes, le Défenseur des droits a réitéré, à l'attention de tous les maires de France, ses recommandations en la matière dans une décision générale du 7 décembre 2017 (Décision 2017-342).

Droit d'accès à la cantine scolaire

L'accueil à la cantine, considéré comme un temps périscolaire participant du droit à l'éducation des enfants, soulève des difficultés particulières pour les enfants en situation de handicap. Face au refus d'accueil d'un enfant autiste, le Défenseur des droits concluait au terme de son enquête à une discrimination fondée sur le handicap, et formulait des recommandations à l'attention du maire pour que soit pris en compte l'intérêt de l'enfant et qu'il soit mis fin à la discrimination. Ces recommandations ont été suivies d'effet (Décision 2017-025).

L'accessibilité de la cantine scolaire concerne aussi les choix de menus proposés. Le tribunal administratif de Dijon a sollicité l'avis du Défenseur des droits sur la suppression des menus de substitution à la viande de porc servis dans une cantine, en vertu du principe de laïcité. Le Défenseur des droits a estimé que la décision du maire et la délibération du conseil municipal étaient susceptibles de présenter un caractère discriminatoire, puisque la mairie assurait des repas de substitution depuis plus de vingt ans

(Décision 2017-132). La juridiction a annulé la décision du maire et la délibération du conseil municipal, car elles portaient atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant. La mairie a interjeté appel du jugement, actuellement devant la cour administrative d'appel. De la même manière, le Défenseur des droits s'est récemment saisi d'office du cas d'un maire qui a procédé à la suppression des menus de substitution et imposé un menu comprenant de la viande de porc à raison d'un jour par semaine.

A l'occasion de l'adoption de la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, le Défenseur des droits s'est réjoui que ce texte instaure un droit d'accès à la restauration scolaire, dès lors que le service public de la restauration scolaire a été mis en place dans la commune (Avis 16-19). Cette évolution a consacré une recommandation portée par le Défenseur des droits dans son rapport intitulé « *L'égal accès des enfants à la cantine de l'école primaire* » du 28 mars 2013. Aucune discrimination ne pourra ainsi être établie entre les enfants scolarisés, selon leur situation ou celle de leur famille.

Droits des enfants au sein de l'école

Le Défenseur des droits protège des droits encore trop peu connus par les établissements scolaires et le grand public, notamment le **droit des enfants à se défendre dans le cas d'une procédure disciplinaire et le droit d'être entendus**.

Saisi d'une réclamation relative à la procédure d'exclusion sans audition d'un établissement privé d'enseignement sous contrat d'association avec l'État, d'un jeune homme, alors âgé de 15 ans, le Défenseur des droits a conclu à une atteinte à l'intérêt supérieur et aux droits fondamentaux de l'enfant, notamment de présenter sa défense et d'être entendu dans toute procédure le concernant. Il a recommandé au ministère de l'Education nationale de rappeler à l'ensemble de la communauté éducative formée par les établissements privés sous contrat avec l'État, la nécessité d'appliquer une procédure disciplinaire qui garantisse expressément les droits de l'enfant et notamment le droit d'être entendu, de se défendre et le principe de proportionnalité des sanctions (Décision n° 2017-210).

Par ailleurs, la Convention relative aux droits de l'enfant consacre son droit d'être protégé contre toute forme de violence. Ainsi saisi d'une réclamation relative aux **violences répétées d'une institutrice sur ses élèves de maternelle**, le Défenseur des droits a présenté des observations devant la Cour de cassation pour affirmer que le droit de correction dont se prévalait l'institutrice pour justifier les violences exercées n'avait aucune base légale et ne pouvait être invoqué en tant que « coutume » (Décision n°2017-120). Dans un arrêt du 7 novembre 2017, la Cour de cassation a considéré que les violences physiques, psychologiques ou verbales, dont la prévenue était déclarée coupable, excédaient le pouvoir disciplinaire dont disposent les enseignants, et a conclu à la responsabilité civile de l'Etat (Cass. Crim. n° 16-84329).

De la même manière, le Défenseur des droits a été saisi de la situation de plusieurs enfants scolarisés en école maternelle ayant subis des violences qui auraient été exercées par un personnel municipal. Il a formulé des recommandations à l'attention du directeur de l'école, du maire et de l'inspection d'académie afin de permettre la prise en compte de la parole des enfants, l'accompagnement par l'inspection d'académie des directeurs d'école dans la gestion des tensions pouvant survenir et la sensibilisation de tous les acteurs de l'établissement scolaire à la question des violences faites aux enfants (Décision 2017-198).

La violence dans les établissements scolaires se traduit également par le **harcèlement dont sont victimes de nombreux élèves de la part de leurs camarades**. Une importante campagne de sensibilisation a été conduite par l'Education nationale pendant l'année scolaire 2016-2017. Les réclamations soumises au Défenseur des droits démontrent un manque de diligence et de réactivité de l'encadrement scolaire face à ce phénomène. Dans sa première décision sur le harcèlement scolaire d'un enfant, le Défenseur des droits a adressé des recommandations au proviseur du lycée et au ministre de l'Education nationale auquel il a demandé de rediffuser les protocoles et outils de lutte contre le harcèlement et de promouvoir au sein de chaque établissement scolaire les droits de l'enfant d'être protégé contre toute forme de violence (Décision n° 2017-076).

Droit des enfants à la non-discrimination

Veillant au respect de la non-discrimination entre les élèves et au respect du principe de gratuité de l'enseignement scolaire public et des examens, le Défenseur des droits a mis fin à la pratique d'un organisme chargé de surveiller les examens et concours, qui consistait à demander aux parents des candidats aux CAP et BEP de s'acquitter d'une somme de cinq euros pour les frais d'affranchissement et d'envoi des diplômes au domicile des familles par lettre recommandée (RA 2018-038).

D. Les enfants étrangers

En 2017, encore régulièrement saisi de situations individuelles et collectives de mineurs non accompagnés, le Défenseur des droits a confirmé que les pouvoirs publics tendent à faire primer d'autres considérations, notamment migratoires, sur l'intérêt supérieur de l'enfant.

Sur la question essentielle de la **procédure d'évaluation de l'âge**, dans un contexte d'augmentation du nombre de jeunes se disant mineurs non accompagnés, le Défenseur des droits a constaté la persistance, dans de nombreux départements, du recours aux examens d'âge osseux qui, bien souvent, sont ordonnés sans que leur caractère indispensable ne soit établi, au sens de la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant.

Le Défenseur des droits a confirmé son opposition aux examens d'âge osseux qu'il estime inadaptés, inefficaces et indignes ; il l'a réaffirmée devant les parlementaires (Avis 17-03 et 17-10), dans le cadre d'une tierce intervention devant la Cour européenne des droits de l'homme dans (Décision 2017-205) et devant les juridictions judiciaires (Décisions 2017-158 et 2017-248).

Les mineurs non accompagnés rencontrent également des difficultés pour obtenir une **autorisation provisoire de travail**, indispensable à la conclusion de leur contrat d'apprentissage. Le Défenseur des droits a rappelé dans le cadre de ses observations devant le juge des référés du Conseil d'Etat (Décision 2017-069), le caractère de plein droit de la délivrance de l'autorisation provisoire de travail, que les mineurs aient été pris en charge par l'aide sociale à l'enfance avant ou après leurs seize ans. Le Conseil d'Etat a rendu une décision similaire aux observations du Défenseur des droits (CE 15/02/2017 n° 407355). Fort de cette décision juridictionnelle, il a adressé des recommandations aux ministres de l'Intérieur et du Travail en vue de clarifier la législation et les instructions aux préfectures (Décision 2017-153).

Enfin, le Défenseur des droits n'a de cesse de protester contre l'enfermement d'enfants étrangers, rappelant que l'intérêt de l'enfant est une considération prioritaire dans toutes les procédures. Il déplore qu'après avoir chuté en 2013 et 2014, suite à la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme, le nombre d'enfants placés en centre de rétention administrative ait atteint le chiffre de 305 en 2017, sans comptabiliser les enfants en CRA à Mayotte. Saisi sur cette dernière année de la situation de 21 familles avec enfants et de 8 jeunes à la minorité contestée, il est régulièrement intervenu auprès des préfectures concernées pour leur rappeler que cette pratique est contraire à la Convention des droits de l'enfant et demander la libération, le cas échéant sous assignation à résidence, des familles. Le Défenseur des droits a également été alerté sur le maintien de deux fillettes étrangères, respectivement âgées de 6 et 3 ans et demi dans la zone d'attente d'un aéroport. Après une enquête minutieuse, il a conclu à une atteinte à leur intérêt supérieur et à la violation de plusieurs de leurs droits tout au long de la procédure (Décision 2017-144). Il a également émis des recommandations à l'attention du ministre de l'Intérieur, du directeur central de la police aux frontières ainsi que des administrateurs *ad'hoc* afin que l'intérêt supérieur de chaque enfant concerné soit véritablement pris en compte.

3. La sensibilisation des enfants aux droits

A. Éducadroit

Le 27 septembre 2017, après deux années d'élaboration et de concertation, le Défenseur des droits a lancé le programme d'éducation des enfants et des jeunes au(x) droit(s) dit « Educadroit », avec ses partenaires et notamment l'association *Cartooning for peace*. L'objectif de ce programme est de sensibiliser les enfants et les jeunes au droit et à leurs droits, et de favoriser l'apprentissage de la contradiction et de l'analyse critique. Le programme Educadroit n'a pas pour but de fournir un apprentissage académique de notions juridiques, mais plutôt de faciliter un processus de questionnement et de réflexion des enfants et des jeunes.

Dix thèmes ont été retenus. Ils entendent répondre aux grandes questions que se posent les enfants et les jeunes sur la matière juridique et les inviter à participer activement à la vie sociale et politique.

1. Le droit, c'est quoi ?
2. Qui crée le droit ?
3. Tous égaux devant la loi ?
4. Qui protège le droit et les droits ?
5. Les sanctions sont-elles les mêmes pour tous ?
6. Moins de 18 ans, quels droits ?
7. Est-ce que les droits s'appliquent tout le temps ?
8. Le droit international et le droit européen, c'est quoi ?
9. Les droits sont-ils les mêmes dans tous les pays ?
10. Défendre nos droits, changer la loi !

Concrètement, le programme comporte un espace pédagogique qui met à disposition des enseignants, des intervenants ou des parents :

- Un centre de ressources recensant plus de 200 outils pédagogiques accessibles aux enfants et jeunes ;
- Deux parcours pédagogiques qui reprennent les 10 points clefs du programme : un parcours pour les 6-11 ans qui compte 10 vidéos et un parcours pour les 12 ans et plus qui repose sur l'exposition « Dessine-moi le Droit » réalisée avec *Cartooning for Peace* ;
- Un espace dédié à la formation mettant à disposition un manuel d'éducation au Droit, accompagné d'un tableau de correspondance des modules de l'enseignement moral et civique (EMC) réalisé avec le ministère de l'Education nationale ;
- Un répertoire d'intervenants permettant à toute personne de solliciter l'intervention d'un professionnel du droit ou d'un acteur de l'accès au(x) droit (s), et notamment les jeunes ambassadeurs des droits du Défenseur des droits (**JADE**).

Le projet a notamment pour objectifs de constituer un réseau d'acteurs concourant à l'éducation des enfants et des jeunes au(x) droit(s) et la mise en synergie des acteurs intervenant déjà dans ce domaine.

Les fiches pédagogiques du manuel Educadroit ont été conçues avec l'appui de l'Office central de la coopération à l'école (OCCE) ; l'Association Accès au droit des enfants et des jeunes (ADEJ) a mis en place le premier club du droit à Marseille ; 6 classes ont été accompagnées dans leurs réflexions par des chercheurs en droit dans le cadre du projet « *Savanturiers du droit* » ; des magistrats sont intervenus dans

des établissements scolaires grâce à la mobilisation de l'Association des Jeunes Magistrats (AJM) ; une fiche de discussion à visée philosophique sur le thème « *qu'est-ce que le droit ?* » a été réalisée avec le Centre international PhiloJeunes.

Plus de deux cents intervenants sont inscrits au répertoire mis en ligne sur le site, représentant 59 organismes signataires de la Charte Educadroit qui peuvent être sollicités pour intervenir dans tout endroit propice à un échange avec des enfants et des jeunes. Le nombre de partenaires du réseau, dont fait notamment partie l'association d'avocats *InitiaDroit*, partenaire privilégié, s'accroit régulièrement.

L'association *Cartooning for peace* a par ailleurs réalisé pour le programme, l'exposition « *Dessine-moi le droit* » qui se compose de caricatures réalisées par des dessinateurs de divers horizons (Algérie, Cuba, France, Israël, Mexique, Palestine, Suisse, Tunisie, etc.) et donne à voir sous un angle humoristique mais aussi instructif les dix volets thématiques qui structurent Educadroit. Les 11 panneaux de cette exposition et les livrets pédagogiques associés, téléchargeables sur Educadroit.fr, peuvent aussi être prêtés par le siège du Défenseur des droits et ses conseillers territoriaux à Bordeaux, Lyon, Marseille, à La Réunion et en Guyane.

Ce dispositif évolutif et gratuit est à la disposition de tous les encadrants d'enfants et de jeunes et ne demande qu'à être utilisé par le plus grand nombre afin de renforcer l'éducation au(x) droit(s).

7 projets innovants pour l'éducation aux droits

Le Défenseur des droits a mis en œuvre avec des étudiants en droit, des jeunes et des initiatives associatives, sept projets innovants pour développer l'Education au(x) droit(s) des enfants et des jeunes dans le cadre du programme Educadroit.

C'est ainsi que des étudiants en droit des cliniques juridiques des universités Paris 8, Paris Descartes, de Bordeaux, de Nancy, de l'Ecole de formation du Barreau de Paris, de HEAD et de jeunes magistrats se sont formés et outillés pour intervenir sur le droit devant des publics jeunes, que l'Office central de la Coopération à l'Ecole (OCCE) a contribué à la réalisation de l'outil Educadroit et intervient pour le présenter, que le Centre international philoJeunes, issu d'un programme franco-québécois d'éducation aux valeurs démocratiques et civiques, soutenu par l'UNESCO, a réalisé pour Educadroit la fiche "Qu'est-ce que le droit ? A quoi sert-il ?", que l'Association Accès au droit des enfants et des jeunes (ADEJ) a mis en place un club de droit à Marseille qui organise des séances d'information collective, que le programme les "Savanturiers du droit", développé par le Centre de Recherche Interdisciplinaire, assure l'accompagnement de la réflexion de plusieurs classes sur des thèmes tels que la liberté d'expression des enfants par des chercheurs en droit et que l'Association "Cartooning for Peace" a créé l'exposition "Dessine-moi le Droit", parcours pédagogique d'Educadroit, en ligne et en itinérance, en métropole et outre-mer.

B. Les Jeunes Ambassadeurs des Droits auprès des Enfants ou pour l'Egalité (JADE)



Le programme « Jeunes Ambassadeurs des Droits auprès des Enfants ou pour l'Egalité » (JADE), fruit d'un partenariat entre le Défenseur des droits et l'Agence du service civique, a entamé sa douzième année d'existence en 2017. C'est le second dispositif de l'institution à destination des jeunes, mais l'unique réalisé par des jeunes et pour des jeunes.

Il s'agit de faire progresser la connaissance des droits et de leurs droits, par des enfants et des jeunes au collège, au lycée, à l'accueil de loisirs, mais également à l'hôpital ou encore dans la structure de protection judiciaire de la jeunesse. L'action des JADE suppose un engagement collectif constant de l'Education nationale, des collectivités territoriales, de trois associations agréées du service civique (Unis-cité, Concordia et les CEMEA) et de 30 délégués tuteurs de ces jeunes dans les départements.

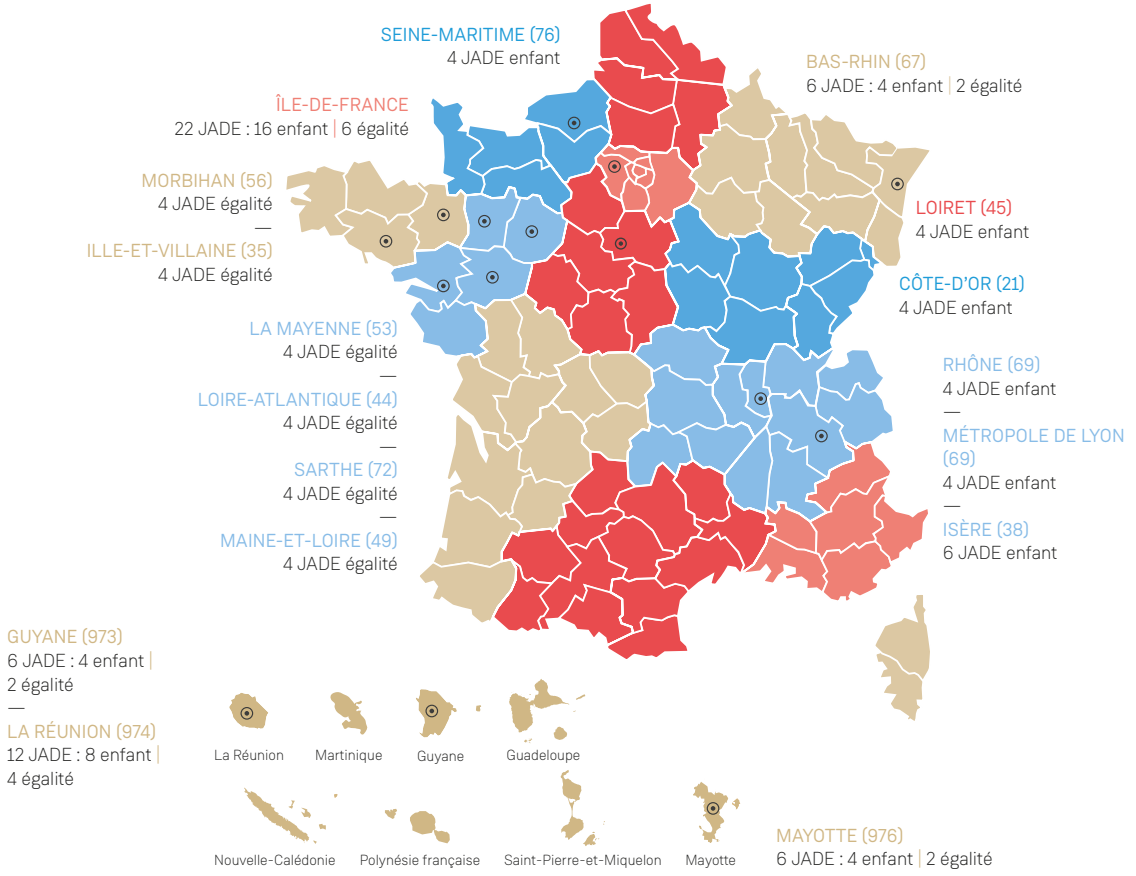
Ce programme s'est largement déployé en quatre ans, passant de 48 à 102 jeunes ambassadeurs pour la dernière rentrée scolaire, qui couvrent cinq nouveaux départements : la Seine-Maritime, la Mayenne, la Loire-Atlantique, le Morbihan et l'Ille-et-Vilaine, portant le nombre

des départements investis à 23, auxquels s'ajoute la métropole de Lyon.

Pour l'année scolaire 2016-2017 les jeunes ambassadeurs ont sensibilisé 44 276 jeunes et enfants à la promotion des droits des enfants et à la lutte contre les discriminations, sans compter leur participation à 76 évènements grand public rassemblant au total 7 000 personnes, dont le « Train de la petite enfance » en présence du Défenseur des droits et de la Défenseure des enfants.

La répartition territoriale des JADE en 2017-2018

102 JADE : 78 JADE en métropole (46 JADE enfant et 32 JADE égalité) et 24 JADE en Outre-Mer



C. Le Train de la petite enfance

Du 3 au 20 novembre 2017, le Défenseur des droits a été partenaire du Train *Expo Petite Enfance et Parentalité* aux côtés d'une vingtaine d'organisations, telles que l'Association des maires de France, la Caisse nationale des allocations familiales, la Fondation SNCF ou encore l'OCDE (Organisation pour la Coopération et le Développement Economique).

Porté par l'association Ensemble pour *l'Education de la petite enfance*, ce train expo avait pour objectif de sensibiliser et former aux enjeux et défis de la petite enfance (0 à 6 ans) dans ses multiples dimensions sociales, éducatives, sensorielles, etc.

Au sein de l'exposition, le Défenseur des droits a présenté son activité en matière de défense et de promotion des droits de l'enfant ainsi que son rôle de recours en cas de manquement aux droits d'un enfant et de mécanisme de suivi auprès de l'ONU de l'application de la Convention internationale des droits de l'enfant. S'adressant aux parents, grands-parents et aux enfants ainsi qu'aux professionnels et aux élus, le Train Petite Enfance est parti de Paris et s'est arrêté dans treize villes françaises (Bordeaux, Brest, Caen, Lille, Lyon, Marseille, Toulouse, etc.). Il a accueilli à son bord près de 32 000 visiteurs.



Les enfants du rallye Educapcity sur le stand du Défenseur des droits, juin 2017

D. Educapcity

Le 21 juin, le Défenseur des droits était partenaire pour la première année de la finale du « Rallye citoyen EDUCAPCITY », réunissant plus de 3 000 enfants, ayant participé aux étapes régionales ou souhaitant s'inscrire à l'étape capitale, porté par l'association Cap Sport Art Aventure Amitiés.

Point d'étape du parcours des enfants, l'institution a accueilli près de 400 enfants âgés de 9 à 14 ans sur un « stand-expo » situé devant les locaux du siège à Paris. L'exposition était consacrée au rôle du Défenseur des droits en matière de protection des droits de l'enfant et a permis à ces enfants de répondre à trois questions sur l'institution « *Qui est le Défenseur des droits ?* » « *Peux-tu écrire au Défenseur des droits ?* » « *Existe-t-il des droits spécifiques pour les enfants ?* », sésame indispensable pour poursuivre leur rallye.

Animés par les JADE et les services du Défenseur des droits, l'installation leur a également permis de découvrir les principaux droits de l'enfant et de contribuer au mur d'expression « *Face au droit, nous sommes tous égaux* ».



Répartition suivant la nature des réclamations adressées à l'institution dans le domaine de la défense des enfants

Protection de l'enfance | Protection des enfants	27,5%
Éducation petite enfance | Scolarité périscolaire	23,5%
Filiation | Justice famille	17,4%
Santé | Handicap	16,4%
Mineurs étrangers	11,8%
Justice pénale	2,1%
Adoption et recueil de l'enfant	1,3%

Répartition suivant l'âge des enfants

0 - 6 ans	22,2%
7 - 10 ans	21,8%
11 - 15 ans	27,4%
16 - 18 ans	28,6%

Répartition par auteurs des réclamations

Mère	32%
Association	15,5%
Père	13%
Parents	11,4%
Enfants	11,2%
Services socio-médicaux	3,9%
Grands-parents	2,5%
Autres	10,5%



— IV —
Le Défenseur des droits, porteur du principe d'égalité

Le principe d'égalité est au cœur de notre démocratie, comme le rappellent les articles 1er et 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. D'abord recherchée à travers la généralité de la loi, puis à travers l'égalité devant les services publics, l'égalité s'est progressivement incarnée dans le droit de la non-discrimination.

Chargé de lutter contre les discriminations, directes et indirectes, prohibées par la loi ou par un engagement international ainsi que de promouvoir l'égalité, le Défenseur des droits s'efforce de mettre fin aux discriminations qui lui sont soumises, en usant de tous les pouvoirs que lui donne le droit. Cependant, les discriminations sont le résultat de structures, de mécanismes sociaux profonds et de l'existence de déséquilibres socio-économiques ou de hiérarchies sociales historiquement constitués qui contribuent à les entretenir.

C'est pourquoi le Défenseur des droits s'engage aussi dans un combat pour l'égalité en s'attachant à objectiver les processus à l'origine des inégalités et discriminations et à déconstruire les stéréotypes, en particulier par l'éducation et la sensibilisation des secteurs économiques et sociaux.

Nature des réclamations dans le domaine de la lutte contre les discriminations

21,8%
sont liées au **handicap**

17,6%
sont liées à **l'origine**

11,9%
sont liées à **l'état de santé**

Domaines concernés



30,2%
des réclamations concernent **l'emploi privé**



22,3%
des réclamations concernent **l'emploi public**



10e Baromètre de la perception des discriminations dans l'emploi : une réalité qui persiste et touche inégalement les personnes selon leur profil sociodémographique

Le « *Baromètre de la perception des discriminations dans l'emploi* » réalisé chaque année par le Défenseur des droits et l'Organisation internationale du Travail (OIT) permet d'établir une cartographie précise de l'ampleur des inégalités de traitement dans le milieu professionnel.

Pour sa 10ème édition, cette enquête, qui a utilisé les données de l'enquête « Accès aux droits » réalisée en population générale en 2016, confirme la place importante qu'occupent les discriminations dans l'emploi et permet d'identifier, grâce à une analyse intersectionnelle, les groupes sociaux qui y sont particulièrement sujets, selon des caractéristiques de sexe, d'âge, d'origine ou de handicap.

Pour l'ensemble de la population, qu'elle soit en emploi, sans emploi ou inactive, les discriminations au travail demeurent répandues : une personne sur deux considère qu'elles sont fréquentes au cours de la recherche d'emploi et, une sur trois, dans la carrière.

Les expériences de discrimination vécues lors du parcours professionnel viennent corroborer cette perception : un tiers de la population active (34%) rapporte avoir personnellement fait l'objet de discriminations (fondées sur le sexe, l'âge, la grossesse ou la maternité, l'origine, les convictions religieuses, le handicap ou encore l'état de santé), dans l'accès à l'emploi ou le déroulement de carrière, au cours des cinq dernières années.

L'approche intersectionnelle permet de souligner l'hétérogénéité des profils des personnes concernées par les situations de discrimination.

Comme l'illustre le graphique ci-après, le fait d'être une femme en âge d'avoir des enfants, le fait d'être perçue d'origine extra-européenne et le fait d'être en situation de handicap, constituent des caractéristiques associées à des taux particulièrement élevés de discriminations dans l'emploi.

Les femmes sont systématiquement surreprésentées dans les expériences de discrimination rapportées, et ce quels que soient les motifs évoqués.

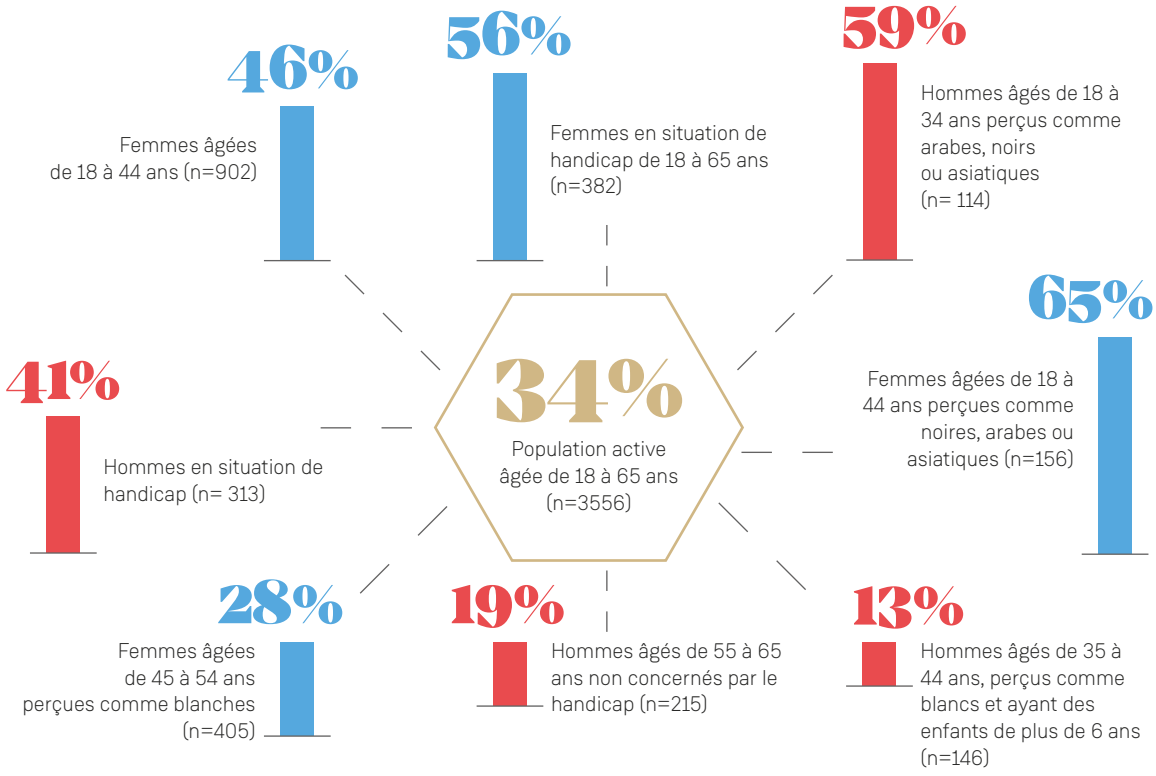
Le monde du travail apparaît comme un condensé de nombreux rapports sociaux, structurés par des préjugés et

stéréotypes persistants. Aux pratiques de subordination hiérarchiques se substituent progressivement d'autres difficultés comme la précarisation du travail, l'existence d'un chômage de masse et de nouvelles pratiques managériales qui peuvent prendre la forme de pressions informelles sur les salariés, spécialement les plus jeunes, les femmes et les moins qualifiés.

Les réclamations adressées au Défenseur des droits dans le domaine de la discrimination confirment le constat établi par les études élaborées à partir des expériences déclarées : l'emploi, qu'il s'agisse du recrutement, de l'embauche ou du parcours professionnel, est le premier domaine de discriminations.

Le baromètre Défenseur des droits/OIT montre que l'âge et le sexe sont les deux premiers motifs des expériences de discrimination liées au travail (15%), suivis de l'origine (8%), du handicap ou de l'état de santé (6%) et des convictions religieuses (2%). Le constat établi à partir des réclamations adressées au Défenseur des droits est sensiblement différent : l'origine demeure le premier critère de saisines (environ 20% des réclamations) dans le domaine de l'emploi privé, alors que l'état de santé (environ 21%) constitue le premier motif de saisine du Défenseur des droits dans le domaine de l'emploi public.

La répartition des expériences de discrimination dans le monde professionnel pour certains groupes sociaux (population active)



1. Les discriminations dans l'emploi

A. Les discriminations fondées sur l'origine



En 2017, le Défenseur de droits a reçu 80 saisines mettant en cause des discriminations à l'embauche fondées sur l'origine. Si ce faible nombre de réclamations n'est pas représentatif de l'ampleur du phénomène, leur contenu illustre la façon dont les discriminations se manifestent. Encore aujourd'hui, il arrive qu'une discrimination fondée sur l'origine s'inscrive dans une « politique de ressources humaines » dès le processus d'embauche.

C'est ainsi que le Défenseur des droits a eu à connaître du refus d'embauche d'une jeune femme parce que l'entreprise ne recrutait pas « d'africain ». Au cours d'un contrôle, l'inspection du travail a constaté l'existence d'une pochette de CV nommée « CV AFRIQIN » regroupant toutes les personnes d'origine africaine ou ultramarine ayant adressé leur candidature auprès de cette entreprise. Après enquête, le Défenseur des droits a confirmé que le refus d'embauche était discriminatoire, en violation des articles 225-1 et suivants du code pénal et L.1132-1 et suivants du code du travail, et il a recommandé à la société de se rapprocher de la réclamante afin de lui proposer une juste indemnisation de son préjudice et de modifier ses méthodes de recrutement (Décision 2017-160). De la même manière, une autre entreprise invitait les postulants à saisir des données relatives à leur date de naissance et nationalité sur son site internet, alors même que ces informations sont dépourvues de lien direct et nécessaire avec l'emploi proposé ou l'évaluation des aptitudes professionnelles du candidat (article L. 1221-6 du code du travail). Le Défenseur des droits a conclu qu'elles constituent une source potentielle de discriminations, et recommandé à l'entreprise de modifier le paramétrage de ses formulaires en ligne - ce qu'elle a accepté (RA-2017-086).

Si les discriminations à l'embauche sont fréquentes, elles perdurent également dans le déroulement de carrière et au sein de l'environnement de travail. Le Défenseur des droits a ainsi été saisi par un salarié d'origine maghrébine qui, après avoir dénoncé une discrimination dans le processus de promotion a eu à subir des agissements ouvertement racistes, propos de collègues et harcèlement de l'entreprise, et générant un climat raciste, particulièrement offensant et humiliant.
Le Défenseur des droits a présenté ses observations devant le conseil de prud'hommes (Décision 2015-269) qui a reconnu la discrimination en raison de l'origine et a condamné la société à réparer le préjudice subi par le salarié.

La fonction publique n'est évidemment pas épargnée par de tels comportements. Le Défenseur des droits a ainsi été saisi d'une réclamation relative à des propos à caractère raciste proférés par des conseillers municipaux afin d'exclure un agent. Le Défenseur des droits, après avoir enquêté et réalisé des auditions, a estimé que les faits de harcèlement discriminatoire étaient établis et que l'intéressé était fondé à solliciter la protection fonctionnelle pour des faits de harcèlement. Il a recommandé au maire d'y faire droit et de réparer les préjudices subis par cet agent public (Décision 2017-005).

B. Les discriminations à l'égard des femmes

Les discriminations auxquelles sont exposées les femmes dans leur vie professionnelle sont notamment le fait de facteurs structurels, liés aux règles d'évaluation et de gestion de carrière, ne prenant pas en compte la grossesse, la charge de famille encore trop souvent dévolue aux femmes, et répondant à des pratiques et des préjugés fortement ancrés dans la société. Les inégalités salariales perdurent, les discriminations liées à la grossesse ou la maternité ne faiblissent pas et le harcèlement sexuel touche aujourd'hui une femme sur cinq. (Enquête sur le harcèlement au travail de janvier 2014).

Faire sanctionner le sexisme : la reconnaissance du harcèlement sexuel d'ambiance

Compétent en matière de discrimination sexiste et de harcèlement sexuel au travail, le Défenseur des droits a contribué cette année à faire avancer la jurisprudence en présentant ses observations au soutien de la reconnaissance du harcèlement sexuel d'ambiance devant la cour d'appel d'Orléans (Décision n°2016-212).

Une salariée, rédactrice dans un journal, se plaignait d'un environnement de travail particulièrement hostile, ponctué de blagues salaces, de propos insultants envers les femmes, de photographies humiliantes affichées sur les murs de l'open-space, de fonds d'écran pornographiques. Confortant les recommandations du Défenseur des droits, la cour d'appel a retenu la notion de harcèlement d'ambiance fondée sur le sexe.



Le Défenseur des droits s'est de nouveau prononcé dans une affaire similaire, concernant une salariée ayant subi un environnement professionnel délétère au sein d'une société de téléphonie (Décision 2016-37). La salariée, qui avait dénoncé les propos à connotation sexuelle d'un cadre, avait été accusée de propos mensongers et licenciée. Le conseil des prud'hommes de la Réunion a annulé son licenciement et ordonné à son employeur de la réintégrer dans ses effectifs sous astreinte, entraînant l'obligation pour l'employeur de payer l'intégralité de ses salaires à la salariée et, ce, depuis son licenciement, soit près de quatre ans de salaires.

Cette décision rappelle aux femmes victimes qu'elles peuvent être protégées contre toute forme de représailles pour avoir dénoncé des actes de harcèlement sexuel.

Harcèlement sexuel : une décision au soutien de la reconnaissance de la vulnérabilité des victimes

Après avoir mobilisé de larges pouvoirs d'enquête dans un dossier concernant l'existence d'un harcèlement sexuel systémique au sein d'une société de nettoyage, les observations du Défenseur des droits (Décision 2015-247) devant le conseil de prud'hommes de Paris ont été suivies. Les salariées et leur délégué syndical ont reçu près de 265 000 € de dommages et intérêts pour harcèlement sexuel et moral et pour discrimination. Le jugement mentionne expressément l'instruction conduite par le Défenseur des droits, qui a procédé à des dizaines d'auditions et à plusieurs vérifications sur place.

Les salariées, agentes d'entretien d'origine maghrébine et pour la plupart isolées et élevant seules leurs enfants, étaient victimes de blagues salaces quotidiennes, d'insultes sexistes répétées, de gestes à caractère sexuel, le tout dans une ambiance de hiérarchisation sexuée des tâches et de grande précarité sociale.

Pendant très longtemps, elles n'ont pas dénoncé les faits de peur de perdre leur travail et c'est avec l'appui du délégué syndical de l'entreprise qu'elles ont finalement pu le faire. Les femmes concernées et le délégué syndical ont systématiquement subi des représailles sous forme de sanctions ou de licenciement.

Dans ce dossier, le Défenseur des droits a analysé les agissements de harcèlement sexuel à la lumière de la situation de ces femmes en grande vulnérabilité économique, mais également au regard du secteur d'activité des métiers du nettoyage. Le conseil de prud'hommes s'est fondé sur l'analyse tant juridique que sociologique présentée par le Défenseur des droits.

L'action du Défenseur des droits en matière de harcèlement sexuel

Le Défenseur des droits est compétent pour traiter des réclamations des victimes de harcèlement sexuel au travail et dans l'accès aux biens et services au titre de sa mission de lutte contre les discriminations. En effet, le harcèlement sexuel est considéré comme une inégalité de traitement entre les femmes et les hommes (directive 2006/54) et constitue ainsi une discrimination liée au sexe en droit français.

L'enquête publiée par le Défenseur des droits en 2014 révèle qu'en France, 1 femme sur 5 déclare avoir fait l'objet de harcèlement sexuel au travail mais rares sont les femmes qui osent en parler et engager une action pour faire valoir leurs droits. En outre, l'enquête révèle que plus de la moitié des actifs, hommes et femmes confondus, s'estiment plutôt mal informés sur le harcèlement sexuel au travail (57%).

L'institution a lancé une campagne de sensibilisation dont l'objectif est de donner les moyens d'identifier et de réagir face au harcèlement sexuel au travail et de connaître les intervenants à saisir, notamment le Défenseur des droits.

Des supports d'information ont été transmis à près d'un millier de structures réparties sur l'ensemble du territoire national, susceptibles d'accueillir des personnes victimes de harcèlement sexuel et de les accompagner dans leurs démarches. Cette campagne s'est également déployée sur les réseaux sociaux (Twitter, Facebook, Linkedin, Youtube) avec le hashtag #Unefemmesurcinq.

Prix Zéro Cliché pour l'égalité filles-garçons

Le 8 juin 2017, le Défenseur des droits a accueilli la cérémonie de remise des prix de la 5e édition du Concours Zéro Cliché organisé par le CLEMI (Centre pour l'éducation aux médias et à l'information) en partenariat avec TV5 Monde/ Les Terriennes, le magazine Causette et le site d'information Les Nouvelles News.

Ce concours récompense les meilleures productions médiatiques d'élèves qui ont pour objectif de déconstruire les stéréotypes sexistes dans tous les genres journalistiques (article, billet d'humeur, interview, portrait, reportage, édito, dessin de presse, chronique…) et sur tous les supports (texte, audio, vidéo).

Pour cette nouvelle édition 2017, plus d'une centaine de réalisations ont été étudiées par un jury auquel a participé le Défenseur des droits.

La grossesse et le congé de maternité

Si le Défenseur des droits se félicite de la multiplication des jugements à l'encontre des discriminations fondées sur l'état de grossesse, dont les condamnations sont à la fois plus nombreuses et plus lourdes, il constate que même s'il est généralement suivi dans ses observations devant les juridictions, le nombre de réclamations ne faiblit pas.

L'annonce d'une grossesse, notamment dès la phase de recrutement, peut entraîner un refus d'embauche discriminatoire. Ainsi, une candidate à un emploi au sein d'une résidence pour personnes âgées, à qui la gestionnaire RH avait proposé de signer le contrat le plus vite possible, a vu la mission annulée dès l'annonce de sa grossesse. Au cours de l'enquête du Défenseur des droits, la direction lui a indiqué être disposée à recruter immédiatement la réclamante (RA-2017-075).

L'état de grossesse ou la maternité, motifs de discriminations récurrents dans l'emploi, ont également un impact sur le déroulement de carrière, la rémunération et l'accès à des promotions, allant même parfois jusqu'au licenciement.

Le Défenseur des droits est ainsi intervenu à propos d'une réclamante (Décision 2017-11) qui avait fait l'objet d'une discrimination en matière de rémunération (gel de sa rémunération non objectivement justifiée) et vu sa carrière stagner dès l'annonce de sa deuxième grossesse et de son refus de différer son départ en congé de maternité. Deux offres d'emploi correspondant à ses fonctions ont été publiées par la société pendant et à son retour de congé maternité. Son état de santé s'est dégradé et la salariée a finalement été licenciée. Le 21 mars 2017, la cour d'appel de Versailles a admis que la procédure de recrutement lancée pendant le congé maternité constituait un acte préparatoire à son licenciement intervenu pendant la période légale de protection de la femme enceinte ou ayant accouché, peu important que son licenciement ait eu lieu après cette période. La société a été condamnée à verser à la réclamante près de 200 000 euros d'indemnisation toutes causes confondues (arrêt du 21 mars 2017).

Dans le champ de la fonction publique, le Défenseur des droits a également présenté des observations devant le tribunal administratif de Lille concernant une femme, directrice des services techniques, qui à son retour de congé de maternité, a appris que ses missions seraient effectuées par son adjoint, et qu'elle serait affectée sur un nouveau poste. Au surplus, son nouveau poste ne comprenait pas le même niveau de responsabilité, n'encadrant plus désormais que 10 agents au lieu de 80 (Décision 2017-157).

Les motifs de discrimination sont parfois multiples et l'analyse intersectionnelle réalisée par le Défenseur des droits permet aux juridictions de prendre en compte chacun des motifs de discrimination. Il s'est ainsi prononcé sur la situation d'une salariée qui avait fait l'objet d'inégalités de traitement fondées à la fois sur son état de santé, ses grossesses et ses activités syndicales. Cette analyse a permis à la cour d'appel de Paris, dans un arrêt du 15 juin 2017, de caractériser des discriminations multiples



en matière de rémunération et d'évaluation professionnelle, suivies d'un licenciement sans cause réelle et sérieuse (Décision 2017-029).

L'une des décisions emblématiques en 2017 en matière d'égalité femmes-hommes dans l'emploi concerne une discrimination insidieuse liée à une mesure qui visait, initialement, les fonctionnaires, sans distinction de sexe. Il s'agit de la pratique du gel de la note chiffrée des agents publics absents qui pénalise, de fait, plus fortement les femmes en raison de leur congé de maternité. Le Défenseur des droits avait déjà adopté plusieurs décisions établissant que ce gel de la notation motivé par l'absence d'un agent constituait une discrimination fondée sur le sexe et la grossesse au regard du congé de maternité. Pour la fonction publique hospitalière, il a recommandé à la direction des centres hospitaliers en cause de procéder à un réexamen de la situation des agents concernés et il a pris une recommandation générale adressée à la ministre des affaires sociales et de la santé, rappelant le cadre juridique en matière de notation et l'interdiction de cette pratique discriminatoire (Décisions n° 2016-117 et 2016-191). Cette recommandation a donné lieu à une note d'information de la ministre en date du 9 janvier 2017, diffusée aux agences régionales de santé et aux directeurs d'établissements publics de santé. Le ministère a aussi procédé à plusieurs rappels à la loi auprès des établissements identifiés comme mettant en œuvre cette pratique illégale du gel de notation.

C. La prise en compte du handicap et de l'état de santé

Les saisines du Défenseur des droits relatives au défaut d'aménagement raisonnable et les discriminations à l'encontre des personnes handicapées dans l'emploi représentent près de 9% des saisines en matière de discrimination. Le Défenseur des droits présente régulièrement des observations devant les tribunaux à ce sujet et a exercé pleinement son pouvoir de recommandation, notamment auprès des employeurs publics.

Il a mené une enquête sur la politique numérique des administrations et constaté le non-respect de l'obligation de mise en accessibilité des outils numériques par certaines administrations, notamment pour les agents publics atteints de déficience visuelle, et l'insuffisance de la formation des agents, principalement des chefs de projets et développeurs. Il a formulé des recommandations au Premier ministre, au ministre de l'Intérieur et au ministre de l'Economie appelant à la publication d'une



circulaire à l'attention des administrations rappelant leurs obligations en matière d'accessibilité numérique et la nécessité de former les personnels, notamment les agents des directions des systèmes d'information. Les ministres de l'Intérieur et de l'Economie ont indiqué avoir entrepris les travaux préparatoires recommandés (Décision 2017-001).

S'agissant de la fonction publique territoriale, le Défenseur des droits a eu l'occasion de rappeler l'obligation pour les communes de garantir la sécurité en matière de santé au travail et de suivre les préconisations du médecin de prévention lorsque celui-ci émet des recommandations (Décision 2017-2016). Ainsi, le Défenseur des droits a considéré que le refus réitéré d'une commune d'adapter le poste de travail d'un agent, conformément aux préconisations du médecin de prévention, était susceptible de constituer un harcèlement discriminatoire. Il a présenté ses observations devant la juridiction administrative (Décision 2017-2016) qui a conclu à un manquement à l'obligation de sécurité en matière de santé au travail sans toutefois reconnaître la discrimination, en se fondant sur l'absence d'intention de la part de la collectivité, ce qui pose question.

L'indispensable prise en compte du handicap ne se limite pas au seul champ du handicap physique ou moteur. Il peut également être psychique et se manifester parfois par des difficultés relationnelles ayant un impact *in fine* sur l'embauche et le déroulement de carrière. Le Défenseur des droits a constaté que les employeurs manquaient d'une formation adéquate dans ce domaine, alors même que certains avaient connaissance du handicap de leur salarié.

Tel a été le cas d'un agent en voie de titularisation, dont les qualités professionnelles étaient pourtant reconnues, et qui s'est vu opposer un avis défavorable à sa titularisation en raison des difficultés relationnelles qu'il éprouvait, alors même que le directeur de l'entreprise avait été destinataire d'un certificat médical d'un psychologue établissant que le réclamant présentait « *beaucoup de signes évoquant un syndrome d'Asperger* ». L'enquête a révélé que la société avait connaissance du handicap du salarié, que les difficultés relationnelles étaient liées à son handicap psychique et qu'elle n'avait pas pris les mesures permettant son maintien dans l'emploi. Dès la décision du Défenseur des droits de présenter ses observations devant la juridiction prud'homale, la société mise en cause a proposé de réintégrer le réclamant qui a accepté (Décision 2017-38).

Distincte du handicap, mais souvent liée, la maladie est également à l'origine de nombreuses réclamations. Les licenciements à la suite d'une absence prolongée pour cause de maladie sont fréquents. Le Défenseur des droits a fait reconnaître leur caractère discriminatoire, qu'il s'agisse d'un salarié victime d'un accident et reconnu travailleur handicapé, licencié sans que la société ne justifie la perturbation alléguée au fonctionnement de l'entreprise (Décision 2017-16) ou de trois salariées d'une même entreprise licenciées pour ce même motif (Décision 2016-240).

Les discriminations religieuses

Les saisines liées aux convictions religieuses ne constituent pas une part importante des réclamations adressées au Défenseur des droits, loin s'en faut. En 2017, la religion représentait 4,3% des réclamations adressées à l'institution faisant état d'une discrimination, essentiellement dans le domaine de l'emploi (1,6%), des services publics (1,4%), de l'éducation et la formation (0,5%), à égalité avec les biens et services (0,7%).

Ces réclamations interviennent dans un contexte particulièrement instable marqué par un brouillage de la notion de laïcité et par certaines divergences jurisprudentielles.

Le Défenseur des droits a été le témoin de l'émergence d'une nouvelle conception de la laïcité conduisant à étendre progressivement l'obligation de neutralité proscrivant les signes religieux, en particulier musulmans, à l'entreprise privée et à l'accès aux biens et services privés. Depuis quelques années, la jurisprudence relative aux discriminations liées aux convictions religieuses dans le domaine de l'emploi privé, et plus particulièrement en matière de licenciement, a fait l'objet de développements ambigus, qui devraient se clarifier suite aux deux arrêts rendus en grande chambre par la Cour de justice de l'Union européenne le 14 mars 2017 (réf. CJUE 14 mars aff. C-157/1 et C-188/15). Ils ont été suivis de la décision de la Cour de cassation du 22 novembre 2017 dans l'affaire Bougnaoui, qui énonce clairement que l'interdiction du port de signes religieux n'est licite que dans la mesure où le règlement intérieur de l'entreprise ou une note de service d'effet équivalent prévoit une « clause de neutralité », clause qui doit être générale et indifférenciée et ne peut être appliquée qu'aux salariés en contact avec la clientèle, ce qui n'était pas le cas en l'espèce. (Cass. Soc. 22 novembre 2017, n° 2484 / 13-19.855).

Aux positions relatives à la neutralité religieuse s'ajoutent les difficultés liées aux suspicions de radicalisation à l'endroit des personnes d'origine musulmane. Dans un dossier une jeune fille a vu sa période de stage au sein d'une crèche interrompue en raison de soupçons discriminatoires (Décision 2018-012).

Les réclamations relatives aux discriminations religieuses dans les services publics renvoient souvent à une interprétation extensive des principes de laïcité et de neutralité des services publics et l'on constate que ces principes se voient régulièrement appliqués à tort aux usagers. C'est ainsi que le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative à l'exigence imposée par un centre d'hébergement et de réinsertion sociale à ses usagers de ne porter aucun signe religieux, cette exigence s'accompagnant d'un refus de traiter les dossiers et d'accorder des solutions d'hébergement aux personnes arborant de tels signes. La plupart des réclamations adressées au Défenseur des droits portent toutefois sur le service public de l'éducation qui semble cristalliser les principales des difficultés. C'est ce que montre, par exemple, l'interdiction d'accéder à une cérémonie de remise du diplôme du bac opposée à une bachelière portant un voile ou l'obligation de neutralité imposée à une étudiante d'IUFM privée accueillie au sein d'une lycée privé (Décision 2018-013).

Les cas de discriminations fondées sur les convictions religieuses existent également pour l'accès aux biens et services privés et affectent différents domaines d'activités et notamment l'accès aux loisirs (salles de sports, bowling, parcs aquatiques).

Cette situation consiste le plus souvent à exclure les femmes portant un voile, déjà écartées de l'emploi public, de l'accès à certains emplois privés et à un certain nombre de biens et de services. Elles font ainsi l'objet d'une forme de discrimination intersectionnelle dans laquelle les dimensions de religion, de genre et d'origine ethnique s'avèrent souvent indissociables.

2. Les discriminations dans l'accès aux biens et services

La particulière vulnérabilité économique au cœur de discriminations structurelles ?

La loi du 24 juin 2016 visant à lutter contre la discrimination à raison de la précarité sociale a étendu le champ du droit français de la non-discrimination en ajoutant à la liste des critères interdits par la loi la « *particulière vulnérabilité résultant de la situation économique* [d'une personne], *apparente ou connue de* [l']*auteur* » de la discrimination. Le Défenseur des droits s'attache à faire en sorte que ce nouveau critère de discrimination permette de renouveler les stratégies d'action pour les plus démunis.

Le critère de la particulière vulnérabilité peut en effet jouer un rôle essentiel pour appréhender, au-delà des dimensions d'origine ou de genre (mais aussi de handicap, d'âge, de religion, d'orientation sexuelle), la dimension sociale sous-jacente à de nombreuses discriminations. Le Défenseur des droits a ainsi considéré que le refus de nombreuses préfectures d'instruire les demandes d'admission ou de renouvellement d'admission au séjour de personnes sans domicile stable ne pouvant fournir comme justificatif de domicile qu'une attestation d'élection de domicile dans un centre communal d'action sociale ou un organisme agréé (domiciliation administrative), constituait une discrimination fondée sur la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique, telle que prohibée par la loi du 27 mai 2008 (Décision 2017-305).

A. La discrimination dans le secteur bancaire

Comme le montre le testing réalisé par la municipalité de Villeurbanne avec le soutien du Défenseur des droits et rendu public en septembre 2017, des pratiques discriminatoires entravent l'accès aux biens et services bancaires. Les 90 tests de situation réalisés dans 63 agences de 12 banques de Villeurbanne et son agglomération mettent en évidence des discriminations fondées sur l'origine dans l'accès au prêt immobilier. Le client d'origine étrangère est reçu moins longtemps qu'un autre, il reçoit moins d'informations et n'obtient presque jamais de simulation ; il est parfois même reçu uniquement debout. L'accès au crédit à la création d'entreprise apparaît quant à lui marqué par des discriminations fondées sur l'origine et sur le genre des clients, les femmes se voyant plus souvent écartées en dépit d'une étude de faisabilité positive et d'un plan de financement induisant un risque peu élevé.

Le nouveau critère de la domiciliation bancaire

Le Défenseur des droits a mis en œuvre le nouveau critère de domiciliation bancaire au profit d'une personne résidant en France métropolitaine dont le règlement par chèque a été refusé par un magasin en Guadeloupe, indiquant expressément que les chèques « hors place » étaient refusés. Le Défenseur des droits a donc recommandé à l'établissement de modifier ses conditions de paiement par chèques et préconisé à la société coopérative nationale de rappeler le caractère discriminatoire de ces pratiques à l'ensemble des commerçants indépendants constituant son réseau (Décision 2017-162). Le mis en cause a confirmé avoir fait des rappels à tous ses magasins et avoir porté une attention particulière à sa décision dans une lettre d'information adressée à tous ses employés et encadrants.

Subordonner le paiement par chèque à une condition fondée sur le lieu de résidence des personnes caractérise le délit de discrimination prohibé à l'article 225-2 4° du code pénal. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle des outre-mer, elle est également interdite par l'article 2 3° de la loi du 27 mai 2008.

Dans certains cas, le Défenseur des droits a été amené à utiliser son pouvoir de transaction pénale grâce à sa collaboration étroite avec les parquets : dans tous ces dossiers, à la suite de l'instruction du Défenseur des droits, le mis en cause a reconnu les faits et la transaction a ensuite été homologuée par le procureur de la République. Cette procédure a été utilisée à l'encontre d'un établissement de crédit, suite à un refus de crédit à la consommation pour acheter des lunettes, opposé à une personne vivant en foyer, caractérisant une discrimination fondée sur le lieu de résidence et la particulière vulnérabilité économique. La transaction était assortie de dommages intérêts et de mesures pour faire cesser cette pratique dans l'ensemble de ses succursales (Décision 2017-304).

B. L'accès au logement

Enquête « Accès aux droits – Logement »

Le cinquième volet de l'enquête « Accès aux droits », publié fin 2017, analyse les conditions d'accès au logement et les discriminations rencontrées lors de la recherche d'un logement à louer. Cette étude permet de prendre la mesure des inégalités qui peuvent compromettre le droit au logement, reconnu comme un droit fondamental dont dépend aussi l'accès à d'autres droits essentiels à la vie quotidienne (éducation, santé, services public…).

La perception des discriminations dans ce domaine est particulièrement forte : 46% des personnes interrogées considèrent que les discriminations lors de la recherche d'un logement sont fréquentes. Parmi les personnes ayant recherché un logement à louer au cours des cinq dernières années, soit près d'un quart de la population visée par l'enquête, la très grande majorité (70%) a vu ses recherches aboutir en moins d'un an, près d'un tiers a trouvé beaucoup plus difficilement, plus d'un an pour 10%, ou même n'avaient pas trouvé au moment de l'enquête (21%).



Mais ces délais sont très contrastés selon le secteur locatif recherché et le profil des personnes. Tandis que les plus jeunes, le plus souvent sans enfant, sont les plus nombreux à avoir trouvé rapidement dans le parc locatif privé, les personnes les moins en mesure de répondre aux conditions d'accès à ce parc, au vu de leurs ressources et/ou de représentations stéréotypées à leur égard, sont souvent contraintes de limiter leurs recherches au seul parc social.

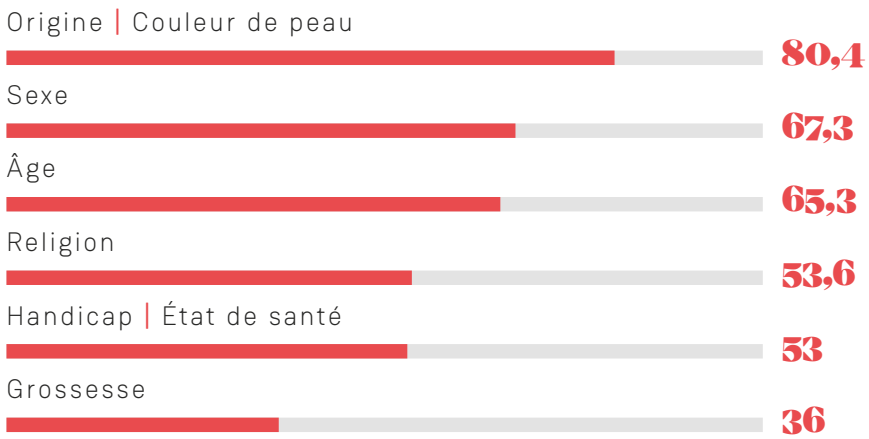
Parmi les personnes ayant recherché un logement à louer, 14% déclarent avoir été confrontées à une discrimination (tous motifs confondus).

Cette proportion varie fortement selon les groupes sociaux concernés. De 5% parmi les hommes perçus comme blancs et diplômés, elle atteint 19% parmi les personnes en situation de handicap, 24% parmi les mères seules avec des enfants de moins de 3 ans, 30% parmi les personnes perçues comme arabes et même 40% parmi les personnes perçues comme noires.

Pourtant, les personnes qui déclarent des expériences de discrimination sont peu nombreuses à avoir effectué des démarches pour faire valoir leurs droits (environ 11%). Les procédures judiciaires restent quasi inexistantes dans ce domaine. La difficulté de la preuve, la complexité des procédures et les délais sont dissuasifs pour beaucoup.

Motifs de discrimination déclarés lors de la recherche d'un logement

Plusieurs réponses possibles - (n=250)



La « loi ALUR » a renforcé les obligations qui encadrent l'exercice des professions immobilières. L'interdiction de discriminer constitue aujourd'hui une exigence professionnelle reconnue, expressément inscrite à l'article 3 de l'annexe du décret du 28 août 2015 fixant les règles constituant le code de déontologie applicable aux professionnels de l'immobilier.

Le Défenseur des droits a eu l'occasion de rappeler que les professionnels de l'immobilier, concernés par les dispositions relatives à l'interdiction de discriminer en tant que personnes morales, peuvent en outre être frappés d'une incapacité d'exercer, en application de l'article 9-21° de la loi du 2 janvier 1970 qui régit les activités immobilières.

Les discriminations dans l'accès au logement privé peuvent résulter d'une ignorance du cadre juridique par les particuliers ou les salariés. Face au mis en cause ou à l'opérateur de bonne foi, le Défenseur des droits promeut la connaissance du droit applicable, l'évolution des pratiques et la médiation.

Une personne s'est vue refuser la location d'un appartement au motif qu'elle souhaitait l'occuper avec sa fille âgée de 8 ans. La discrimination en raison de la situation de famille de la réclamante a été relevée et le Défenseur des droits a décidé de rappeler le cadre juridique à l'agence mise en cause (Décision 2017-259). La discrimination peut aussi résulter d'un particulier-propriétaire, refusant, par exemple, la location d'un appartement à un jeune couple en raison de la naissance prochaine de son premier enfant, pour « *prendre en compte les intérêts du voisin copropriétaire du dessous* ». Le Défenseur des droits a décidé de rappeler les termes de la loi au propriétaire et de lui recommander d'indemniser le préjudice subi par les réclamants. Le propriétaire a versé la somme de 300 euros, correspondant à la différence entre le loyer qu'ils auraient payé et le loyer qu'il paient actuellement pour un logement loué en urgence après le refus qui leur a été opposé (Décision 2017-092).

Les plateformes en ligne ne sont pas épargnées par les annonces discriminatoires, et le Défenseur des droits s'attache à ce qu'elles ne constituent pas une zone de non-droit. C'est ainsi qu'il a été saisi par une utilisatrice de la publication d'une annonce en ligne par un particulier précisant : « *Homosexuel, les grands fêtards, les gens trop speed, stressés, sales, les drogués, les alcoolos etc… Bonne continuation c'est pas pour moi* ». Le Défenseur des droits a alors rappelé à l'auteur le cadre juridique et pris acte de l'engagement de l'opérateur de la plateforme d'adopter les mesures nécessaires pour lutter contre la publication d'annonces discriminatoires (Décision 2017-036).

C. L'accès aux transports



Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative à l'impossibilité pour les personnes handicapées d'accéder à des offres promotionnelles disponibles exclusivement sur un site internet dédié à la vente de billets ferroviaires. La société gérant le site n'a apporté aucune justification objective à cette différence de traitement et a expliqué que cette situation résultait d'obstacles d'ordre informatique qu'elle tentait de surmonter. Le Défenseur des droits a pris acte du changement devant être mis en place et a conclu que la politique consistant à refuser l'accès aux tarifs préférentiels pour l'achat de voyages ferroviaires internationaux aux personnes handicapées constituait une pratique discriminatoire au sens de l'article 19-2 du règlement CE du 23 octobre

2007 et de l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux d'une part, et de l'article 2-3° de la loi du 27 mai 2008 révisée, d'autre part. Le Défenseur des droits a recommandé à la société gérant le site de permettre aux personnes handicapées d'accéder à l'ensemble de ses tarifs promotionnels, y compris ceux concernant les voyages internationaux (Décision 2017-169).

D. L'accès aux loisirs

Il est nécessaire de rappeler aux auteurs de discriminations qu'il existe un coût à discriminer. Tel a été le cas en 2017 concernant une discrimination à l'origine à l'entrée d'une discothèque. Refusant l'entrée à un groupe d'amis d'origine maghrébine, le gérant a été condamné à 6 mois d'emprisonnement et 8 000 euros d'amende, prenant en compte les observations du Défenseur des droits. La personne morale a, en outre, dû verser 500 euros à chaque réclamant et 10 000 euros d'amende (Décision 2017-044).

Avis sur les discriminations dans le domaine du sport

Dans le cadre de la préparation de la loi de finances pour 2018, le Défenseur des droits a été auditionné le 18 septembre 2017 par le rapporteur de la commission des Affaires culturelles et de l'Education de l'Assemblée nationale sur la mission « Sport, jeunesse et vie associative » (Avis 17-08).

Entendu au titre de sa mission de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité ainsi qu'au titre de sa mission de protection et de promotion des droits de l'enfant, le Défenseur des droits a souhaité rappeler que le racisme, le sexisme, l'homophobie et les préjugés liés au handicap sont encore trop présents et banalisés dans le sport privant les enfants et les adultes d'accès à l'activité physique et au sport.

Tout en reconnaissant les efforts fournis par le ministère des Sports, le Défenseur des droits a ainsi formulé plusieurs recommandations et, notamment, de lancer une nouvelle campagne de prévention des incivilités et de développer les actions de formation à la lutte contre les discriminations.

E. L'accès aux soins funéraires

Le Défenseur des droits recommandait depuis plusieurs années la levée de l'interdiction des soins de conservation pour les défunts porteurs du VIH et/ou d'une hépatite virale considérant que cette interdiction caractérisait une discrimination. Dès 2012, le rapport de l'institution sur la législation funéraire préconisait de faire évoluer et sécuriser les pratiques des professionnels de la thanatopraxie.

La réforme intervenue en 2017 a permis la levée de l'interdiction par la publication de deux textes : l'arrêté du 10 mai 2017 fixant les conditions de réalisation des soins de conservation à domicile et le décret du 10 mai 2017 relatif aux conditions d'intervention des thanatopracteurs et à l'information des familles concernant les soins de conservation. Depuis le 1er janvier 2018, les soins de conservation sont légalement pratiqués sur des défunts porteurs du VIH permettant l'adoption en France d'une réglementation proche des pays qui pratiquent de tels soins.

3. La prise en compte du handicap : une culture de retard

L'effectivité et la défense des droits des publics les plus vulnérables, au titre desquels figurent les personnes handicapées, sont au cœur des missions et des actions du Défenseur des droits. Il veille à leur garantir le plein exercice de tous les droits humains conformément aux engagements internationaux de la France.

Ratifiée en 2010, la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH) identifie clairement l'environnement comme étant, au même titre que les déficiences et incapacités de la personne, responsable et coproducteur de la « situation de handicap ». Elle invite les États à adopter des politiques publiques inclusives en agissant de manière concomitante sur les facteurs environnementaux et personnels pour permettre la pleine et effective participation des personnes handicapées.

Or, si des avancées majeures ont été réalisées ces dernières années en direction des personnes handicapées, notamment sous l'impulsion de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, le Défenseur des droits constate et déplore que les engagements souscrits par la France, à l'échelon international, ne soient toujours pas réellement et suffisamment pris en compte dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques en matière de handicap.

A. Les droits des personnes handicapées sous le regard des Nations-Unies

La rapporteure spéciale, Catalina Devandas-Aguilar, a été mandatée en tant qu'experte indépendante par le Conseil des droits de l'homme et l'Assemblée générale des Nations Unies pour formuler des avis sur la mise en œuvre des droits des personnes handicapées dans le monde entier.

Au cours de sa visite en France, qui s'est déroulée en octobre 2017, elle a souhaité rencontrer le Défenseur des droits. Tout en rappelant que de nombreux progrès ont été réalisés ces dernières années, le Défenseur des droits a souligné que d'importants retards subsistaient et qu'une vigilance de tous les instants devait s'exercer afin que les droits acquis par les personnes handicapées ne soient pas remis en cause. Il a, notamment, attiré l'attention de la rapporteure spéciale sur les points suivants :

- L'insuffisance des données statistiques concernant la situation et les besoins des personnes handicapées (voir encadré) ;
- L'éducation inclusive et l'insuffisance de réponses adaptées aux besoins des élèves handicapés concernant, notamment, la formation des professionnels de l'éducation, les aménagements de la scolarité, les accompagnants des élèves en situation de handicap, la scolarisation dans les établissements privés sous contrat ;
- Les difficultés rencontrées par les enfants handicapés pour accéder aux activités périscolaires et extra-scolaires ;

- Les besoins non satisfaits des personnes présentant un trouble autistique ou des troubles du comportement ;
- L'accueil en établissement ou services médico-social (ESMS) : personnes handicapées sans solutions de compensation adaptées à leurs besoins, absence de prise en charge des soins complémentaires (ex : orthophonie) pour les personnes accueillies en ESMS, situation des personnes handicapées accueillies en Belgique ;
- La compensation des frais supplémentaires liés au handicap : difficultés liées à la prestation de compensation du handicap (PCH), s'agissant en particulier des éléments « aide humaine » et « aide technique » ;
- L'allocation aux adultes handicapés (AAH) : baisse des taux d'incapacité et remise en cause des droits à l'AAH.



L'insuffisante connaissance statistique de la situation et des besoins des personnes handicapées

Le Défenseur des droits a étudié la question des données relatives aux personnes handicapées dans le cadre de ses activités de promotion et de suivi de l'application de la convention internationale (CIDPH) qui comporte l'obligation pour les signataires de rapporter les progrès accomplis dans sa mise en œuvre, ce qui implique de disposer de données statistiques accessibles et comparables.

Pour mesurer l'effectivité des droits des personnes handicapées, il est donc indispensable que la France se dote d'un dispositif national performant de centralisation et d'exploitation d'indicateurs, de données statistiques, d'études et de recherches sur la situation et les besoins des personnes handicapées en général et des personnes autistes en particulier.

Or, les diverses sources de données disponibles n'ont pas la même défiition de la notion de handicap. En outre, les sources statistiques et les périodes de références varient, ne permettant pas de disposer de résultats comparables. Un manque de données perdure donc sur le nombre de personnes handicapées, leur situation, leurs besoins et les réponses apportées. Ce qui rend la mesure de l'effectivité des droits difficile à réaliser.

La pleine mise en œuvre de l'article 6 de la CIDPH relatif aux droits des femmes en situation de handicap implique notamment la production de données selon le sexe. Plus

globalement, les données disponibles font obstacle à une véritable prise en compte de la diversité des situations des personnes handicapées, et plus particulièrement de celles dont les caractéristiques sont susceptibles de renforcer leur vulnérabilité.

Le Défenseur des droits a alerté les pouvoirs publics à de nombreuses reprises sur le défaut de données quantitatives et qualitatives sur les personnes en situation de handicap et leurs besoins.

Il partage, en cela, le constat de la Cour des comptes. C'est pourquoi, le Défenseur des droits a adopté, le 28 septembre dernier, une décision (Décision n°2017-257) dans laquelle il émet diverses recommandations destinées à améliorer cette connaissance et sa diffusion.

Les carences statistiques ont été évoquées par la rapporteure spéciale de l'ONU sur les droits des personnes handicapées à l'issue de sa visite en France et la décision 2017-257 alimentera les futures contributions du Défenseur des droits à d'autres travaux.

La mise en œuvre de certaines de ces recommandations est déjà en cours : le ministère de la Santé et des Solidarités a annoncé le lancement d'une enquête Autonomie auprès des personnes handicapées ou âgées en 2021-2022 dont les contours restent cependant à définir.

B. L'évaluation des politiques publiques en direction des personnes autistes



Le 10 novembre 2017, le Défenseur des droits a été auditionné par la Cour des comptes dans le cadre de l'élaboration du 4e plan autisme. Il a souligné que cette stratégie d'action devait permettre une plus grande inclusion des personnes autistes dans les politiques publiques.

Il lui apparaît essentiel d'encourager fortement les passerelles entre les secteurs médico-social et ordinaire, ainsi que les initiatives en matière de formation et d'accompagnement des professionnels non spécialisés des secteurs de la petite enfance, de l'éducation, des activités périscolaires et extrascolaires, de la protection de l'enfance, etc., afin, notamment, de faire tomber les barrières liées aux représentations sur l'autisme. Cette absence de formation et d'accompagnement du handicap en général, et aux spécificités de l'autisme en particulier, est source de pratiques discriminatoires conduisant à de nombreuses ruptures de parcours pour les personnes autistes tout au long de leur vie.

Par ailleurs, le Défenseur des droits a attiré l'attention de la Cour sur la nécessité, pour les politiques publiques, de définir des stratégies et des actions de soutien à la parentalité, le plus en amont possible. Ce soutien à la parentalité peut passer par des dispositifs de répit et de soutien à la famille, notamment à la fratrie. En outre, le Défenseur des droits souligne l'importance de la reconnaissance et de l'implication des parents, en tant que titulaires d'une expertise propre dans l'accompagnement de leur enfant.



C. Accessibilité de l'élection présidentielle 2017 aux personnes handicapées

L'élection présidentielle constitue un temps fort du calendrier démocratique. L'égalité dans le plein exercice de la citoyenneté représente un point de vigilance majeur pour le Défenseur des droits.

En 2017, lors de l'élection présidentielle, comme à l'occasion de chaque élection, le Défenseur des droits s'est mobilisé pour permettre aux personnes handicapées de participer pleinement à la vie politique et d'exercer effectivement leur droit de vote, sur la base de l'égalité avec les autres citoyens.

Garantir l'effectivité du droit de vote aux personnes handicapées suppose, au-delà de l'accessibilité des bureaux et des techniques de vote, de rendre accessible l'ensemble du processus de vote, et en particulier la campagne électorale elle-même. Or, sur ce point, le Défenseur des droits avait observé une hétérogénéité des réponses proposées. C'est pourquoi, il a interpellé chaque candidat à l'élection présidentielle sur la nécessité d'assurer l'accessibilité de leur campagne en les invitant à veiller notamment à :

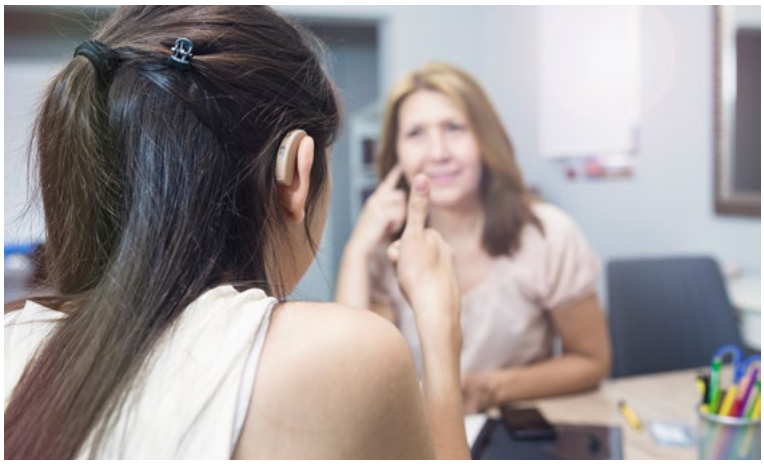
- Organiser les réunions politiques publiques dans des lieux accessibles aux personnes handicapées et desservis par des transports accessibles ;
- Rendre les débats accessibles aux personnes handicapées (système de boucles magnétiques, traduction simultanée des débats en langue des signes (LSF), en langage parlé complété (LPC), transcription simultanée par vélotypie, diffusion de l'information via des supports facilement lisibles et compréhensibles par les personnes avec une déficience intellectuelle, etc.) ;
- S'assurer de l'accessibilité de leurs sites Internet et applications mobiles ;
- Rendre accessibles les documents de propagandes écrits (programmes, tracts, profession de foi, ...) et les supports vidéos diffusés par la voie numérique.

Comme l'a rappelé le Défenseur des droits, ces mesures participent également à rendre la campagne accessible à un public électoral plus large, comme les personnes âgées en perte d'autonomie ou encore les personnes touchées par l'illettrisme et éprouvant dès lors des difficultés à accéder à toutes les informations diffusées par les candidats.

L'absence de dispositif particulier pour permettre aux personnes sourdes et malentendantes de participer à la journée Défense et Citoyenneté

Le Défenseur des droits a été saisi de l'impossibilité pour une personne malentendante de participer à la *Journée Défense et Citoyenneté* (JDC) faute de mesures adaptées. Son intervention auprès des services du ministère de la Défense a permis à la réclamante de participer à cette journée et de bénéficier d'une traduction en langue des signes.

Le Défenseur des droits a néanmoins recommandé à la direction du service national de prendre les mesures appropriées afin que toute personne handicapée, quel que soit son handicap, souhaitant participer aux journées Défense et Citoyenneté puisse bénéficier d'un dispositif adapté permettant de profiter du même enseignement que les autres participants (Décision 2017-060).



Le ministère s'est engagé à mettre en place une mention spécifique sur les conventions invitant les personnes intéressées à solliciter les aménagements d'accueil qui leur sont nécessaires. Les besoins spécifiques des personnes à mobilité réduite seront désormais intégrés dans les opérations d'infrastructure à réaliser. Pour les personnes malentendantes qui en auraient besoin, un sous-titrage des séquences vidéos diffusées lors des JDC, sera mis en place et le recours à un interprète en langue des signes sera assuré par le centre du service national compétent.



Répartition suivant la nature des réclamations adressées à l'institution dans le domaine de la lutte contre les discriminations

Critères / Domaines	Emploi privé	Emploi public	Service public	Biens et services	Éducation	Logement	Total
Handicap	3,80%	4,90%	3,80%	3,50%	3,80%	2,00%	**21,80%**
Origine/Race/Ethnie	6,40%	3,40%	3,10%	2,00%	1,20%	1,50%	**17,60%**
État de santé	3,80%	4,90%	1,20%	1,10%	0,60%	0,30%	**11,90%**
Nationalité	0,70%	0,30%	4,30%	1,20%	0,30%	0,30%	**7,10%**
Activités syndicales	3,10%	2,50%	0,20%	0,00%	0,10%	0,00%	**5,90%**
Âge	2,30%	1,30%	0,50%	0,80%	0,30%	0,30%	**5,50%**
Convictions religieuses	1,10%	0,50%	1,40%	0,70%	0,50%	0,10%	**4,30%**
Situation de famille	1,20%	0,80%	0,80%	0,50%	0,10%	0,80%	**4,20%**
Sexe	2,20%	1,00%	0,30%	0,60%	0,10%	0,00%	**4,20%**
Grossesse	2,40%	0,90%	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	**3,70%**
Lieu de résidence	0,30%	0,20%	0,90%	1,00%	0,10%	0,40%	**2,90%**
Vulnérabilté économique	0,50%	0,10%	0,80%	0,80%	0,10%	0,50%	**2,80%**
Apparence physique	1,20%	0,20%	0,40%	0,30%	0,20%	0,00%	**2,30%**
Orientation sexuelle	0,30%	0,30%	0,30%	0,30%	0,10%	0,10%	**1,40%**
Identité sexuelle	0,40%	0,10%	0,40%	0,20%	0,00%	0,00%	**1,10%**
Opinion politique	0,10%	0,50%	0,20%	0,00%	0,00%	0,00%	**0,80%**
Patronyme	0,20%	0,10%	0,20%	0,20%	0,00%	0,10%	**0,80%**
Mœurs	0,10%	0,20%	0,00%	0,10%	0,00%	0,00%	**0,40%**
Domiciliation bancaire	0,00%	0,00%	0,00%	0,20%	0,00%	0,00%	**0,20%**
Caractèristiques génétiques	0,10%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,10%	**0,20%**
Perte d'autonomie	0,00%	0,00%	0,00%	0,10%	0,00%	0,00%	**0,10%**
Autres	0,00%	0,10%	0,30%	0,10%	0,00%	0,30%	**0,80%**
Total général	**30,20%**	**22,30%**	**19,20%**	**13,80%**	**7,60%**	**6,90%**	**100%**



— V —
Le Défenseur des droits, vigie de la sûreté et des libertés

Le droit à la sûreté, issu de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, consacre la liberté de ne pas être « *embastillé* » :

« *Art. 2. Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression.* »

L'année 2017, comme les années précédentes, a été marquée par la prégnance de la menace terroriste sur notre territoire et la volonté politique de renforcer la sécurité des citoyens par l'adoption de nouvelles mesures restrictives des droits et libertés. Cette évolution s'est parfois fondée sur une confusion du droit à la sécurité et du droit à la sûreté, voire a conduit à ériger le premier en droit fondamental. Or, seul le droit à la sûreté, qui vise à protéger le citoyen de l'arbitraire de l'Etat, compte parmi les droits naturels et imprescriptibles consacrés par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Il est un préalable à l'exercice effectif des droits et libertés sans lequel il ne peut exister de véritable sécurité individuelle ou collective. Dans le cadre de ses missions, le Défenseur des droits veille à ce que cet équilibre ne soit pas mis à mal par des politiques sécuritaires qui peuvent présenter des risques d'abus et de dérives arbitraires.

Motifs des réclamations dans le domaine de la déontologie de la sécurité



33,1%

concernent **les violences** (policières, manifestations…)



15,3%

concernent **les refus de plainte**



10,1%

concernent **le respect de la procédure**

1. Le respect des droits et libertés dans le contexte de la lutte contre le terrorisme

Face à la menace terroriste, l'Etat a la responsabilité de prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité de ses citoyens et se doter d'outils permettant de lutter plus efficacement contre cette menace. Mais il doit toujours le faire dans le respect de l'état de droit.

Depuis l'instauration de l'état d'urgence le 13 novembre 2015, le Défenseur des droits s'est engagé, au titre de ses différentes missions, à veiller à ce que ces principes fondamentaux soient respectés par les pouvoirs publics. Le maintien de l'état d'urgence jusqu'au 1er novembre 2017, puis l'adoption de nouvelles législations de lutte contre le terrorisme, ont conduit l'institution à poursuivre cette mission en exerçant l'ensemble des pouvoirs que lui a conféré la loi organique.

A. Le Défenseur des droits et la mise en œuvre de l'état d'urgence

De novembre 2015 à novembre 2017, le Défenseur des droits a reçu 110 réclamations relatives à l'état d'urgence , dont 78 saisines concernant des mesures expressément prises au titre de l'état d'urgence : 51 perquisitions, 21 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 ; 35 saisines concernent des situations indirectement liées à l'état d'urgence et ayant eu des conséquences professionnelles ou sur la liberté d'aller et venir des personnes.

Plus du tiers de ces saisines concerne la déontologie de la sécurité et, notamment, le déroulement des perquisitions administratives.

Le Défenseur des droits est ainsi intervenu dans deux dossiers de perquisition administrative où les garanties procédurales de la personne concernée n'avaient pas été respectées et un propriétaire, tiers à l'opération, n'avait pas réussi à se faire indemniser pour les dommages causés par la perquisition (Décisions 2017-258 et 2017-337).

Le Défenseur des droits est également intervenu dans le cadre d'un litige portant sur la mise en place, à l'occasion du démantèlement du campement de Calais en octobre 2016, d'une zone de protection instaurée par arrêté préfectoral sur le fondement de l'article 5 de la loi relative à l'état d'urgence qui permet la mise en place de zones de protection ou de sécurité dans lesquelles le séjour des personnes est règlementé. Considérant qu'il n'était pas établi que le législateur ait assuré une conciliation équilibrée entre l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public d'une part, et les libertés fondamentales des personnes d'autre part, il a présenté des observations devant le Conseil d'Etat au soutien de la demande de transmission d'une question prioritaire de constitutionnalité sur la conformité de cet article à la Constitution (Décision 2017-291). Par une décision du

6 octobre 2017, le Conseil d'Etat a décidé d'accueillir cette demande et le 11 janvier 2018, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution, avec effet immédiat, les dispositions précitées, dans leur rédaction antérieure à la loi du 11 juillet 2017, estimant que le législateur n'avait soumis la création d'une zone de protection ou de sécurité à aucune autre condition que l'instauration de l'état d'urgence, qu'il n'avait pas défini la nature des mesures susceptibles d'être prises par le préfet pour réglementer le séjour des personnes à l'intérieur d'une telle zone et qu'il n'avait assorti leur mise en œuvre d'aucune garantie.

B. Les autres actions du Défenseur des droits dans le domaine de la lutte contre le terrorisme

Parallèlement aux actions menées dans le cadre de la mise en œuvre de l'état d'urgence, le Défenseur des droits a émis de sérieuses réserves sur l'intégration dans le droit commun de mesures administratives restrictives des droits et libertés inspirées de l'état d'urgence, telles que l'instauration de périmètres de protection, la fermeture des lieux de culte, les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance, les visites et saisies. De son point de vue, l'adoption de ces mesures a permis une sortie « en trompe l'œil » de l'état d'urgence le 1er novembre 2017.

Ainsi, dans deux avis adressés au Parlement (Avis 17-05 et 17-07), le Défenseur des droits a considéré que les dispositions de la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, tendant à faire de l'exception la règle, fragilisent l'état de droit et remettent en cause, d'une part, l'équilibre entre les exigences légitimes de la sécurité et la garantie de la protection des droits et libertés qui fonde notre droit pénal, et d'autre part, l'équilibre entre le rôle de l'autorité judiciaire et celui de l'autorité administrative qui se voit confier désormais davantage de pouvoirs.

Il a également relevé qu'à côté du droit pénal et de la procédure pénale, se développait ainsi « un droit administratif de la prévention du terrorisme », retracé dans le code de sécurité intérieure, en rupture avec nombre de nos principes juridiques. Ces évolutions législatives marquent un glissement du droit vers une logique de suspicion, sans que les personnes mises en cause, parfois bien avant la commission d'un acte criminel, ne bénéficient des garanties judiciaires requises en matière de procédure pénale. Dans ces avis, le Défenseur des droits a, en outre, demandé au législateur de clarifier et préciser certaines dispositions trop vagues pour répondre aux exigences de légalité et de prévisibilité, et d'envisager davantage de garanties pour protéger les droits et libertés, notamment à travers un contrôle juridictionnel préalable. Il a également émis des réserves sur d'autres dispositions relatives aux contrôles dans les zones frontalières, à la transposition de la directive européenne relative à l'utilisation des données des dossiers passagers et à la surveillance hertzienne.

Enfin, s'agissant des personnes concernées par les dispositifs de lutte contre la radicalisation, le Défenseur des droits a souligné la difficulté pour les personnes qui font ou ont fait l'objet de mesures de surveillance individuelle de disposer d'une voie de droit ou, a minima d'un recours permettant un règlement amiable de leur situation, dans la mesure où une partie des informations relatives au recueil de leurs données personnelles relève du secret de la défense nationale. Les mécanismes classiques de médiation du Défenseur des droits ainsi que ceux de la responsabilité administrative qui sont le plus souvent préconisés par les services du Défenseur des droits sont mis en échec du fait de la particularité des dispositifs mis en place.

Par ailleurs, le Défenseur des droits a adressé deux avis au Parlement concernant la loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique (Avis 17-01 et 17-02). Il a émis de fortes réserves sur l'instauration d'un cadre de l'usage des armes commun aux policiers, gendarmes, douaniers et militaires, sur l'élargissement de la possibilité de recourir à l'anonymat dans les procédures pénales pour protéger l'identité des policiers, gendarmes et des agents des douanes et enfin sur le renforcement de la mesure de contrôle administratif des retours sur le territoire national des personnes revenant de théâtres d'opérations de groupements terroristes qui avait été adoptée en 2016.



Il a également indiqué que les dispositions tendant à permettre à un employeur de licencier une personne occupant un poste en lien avec la sécurité au sein d'une entreprise de transport lorsque son comportement est incompatible avec l'exercice de la fonction, n'étaient pas assorties de garanties suffisantes en matière de droit au recours et de respect du principe du contradictoire.

La protection des droits et libertés dans le contexte de la lutte contre le terrorisme concerne également **les droits des victimes des attentats terroristes** et de leur famille, qui doivent pouvoir recevoir de l'Etat, protection, soutien et assistance. Le Défenseur des droits a formulé des recommandations en ce sens.

A l'occasion du colloque organisé par l'UNESCO, le 9 janvier 2017, sur les droits des victimes au niveau international, le Défenseur des droits a rappelé la nécessité de promouvoir des solutions à l'échelle européenne pour rendre effectifs les principes du droit international des victimes : droit à un recours effectif, droit d'être traité avec respect et dignité, droit à la protection et à l'assistance, et droit à réparation. Par une décision du 30 juin 2017 (Décision 2017-193), il a émis des recommandations s'appuyant sur la directive de l'Union européenne relative à la lutte contre le terrorisme du 15 mars 2017, qui s'articulent autour de trois axes : l'amélioration de l'accompagnement de la victime et/ou de sa famille dans le processus d'indemnisation, le renforcement de l'aide à la décision pour le Fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI) et l'amélioration de l'accompagnement des victimes étrangères. Plusieurs de ces recommandations ont été suivies par le FGTI, notamment la reconnaissance par son conseil d'administration, le 25 septembre 2017, du principe d'une meilleure prise en compte du préjudice d'angoisse de mort imminente des victimes et du préjudice d'attente et d'inquiétude pour les proches des victimes décédées, la réaffirmation du principe d'une procédure équitable fondée sur le contradictoire, notamment lors de l'expertise médicale à travers l'adoption d'une Charte de l'expertise médicale des victimes de terrorisme, publiée le 3 juillet 2017 et l'élaboration d'un guide de l'indemnisation des victimes de terrorisme, comprenant pour la 1ère fois les référentiels indicatifs d'évaluation des différents postes de préjudices.

Enfin, dans la continuité des avis adressés en 2015 au Parlement sur le projet de loi relatif au renseignement (Avis 15-04 et 15-09), le Défenseur des droits est intervenu devant la Cour européenne des droits de l'homme en qualité de tiers-intervenant dans l'affaire *Association confraternelle de la presse judiciaire contre la France*, sur la conformité de la loi relative au renseignement du 24 juillet 2015 avec les articles 8, 11 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui protègent le droit au respect de la vie privée et des correspondances, y compris la confidentialité des échanges entre les avocats et leurs clients, la liberté de la presse, le secret des sources journalistiques, ainsi que l'effectivité du régime de protection et des voies de recours. Dans ses observations, le Défenseur des droits a rappelé la jurisprudence de la Cour relative aux professions d'avocat et de journaliste et à la surveillance secrète, puis a souligné les obligations des Etats tendant à assurer une protection effective et adaptée à cette catégorie de personnes, qui sont susceptibles de faire l'objet de mesures de surveillance secrètes. Le Défenseur des droits a soumis à l'appréciation de la Cour une série d'observations portant sur les insuffisances de la loi à cet égard et sur les mécanismes d'autorisation et de contrôle des mesures de surveillance (Décision 2017-280).



Lutte contre le terrorisme et protection des droits fondamentaux, l'action du Défenseur des droits

Recommandations relatives aux perquisitions administratives dans le cadre de l'état d'urgence

- Décision n° 2016-069 du 26 février 2016 portant sur les mesures à prendre pour protéger les enfants lors des opérations de perquisition ;
- Décision n° 2016-153 du 26 mai 2016 portant sur le déroulement des perquisitions et le respect des garanties procédurales ;
- Décision n° 2017-258 du 20 novembre 2017 portant sur le respect des garanties procédurales ;
- Décision n° 2017-337 du 4 décembre 2017 portant sur l'indemnisation des tiers à la procédure d'une perquisition.

Recommandations relatives aux victimes de terrorisme

- Décision n° 2017-193 du 30 juin 2017 portant sur l'indemnisation des victimes de terrorisme.

Avis au Parlement

- Avis n° 15-25 du 1er décembre 2015 relatif à la sécurité dans les gares face à la menace terroriste ;
- Avis n° 15-27 du 11 décembre 2015 relatif à la prévention et à la lutte contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs
- Avis n° 16-03 du 25 janvier 2016 et n° 16-06 du 26 février 2016 relatifs au suivi de l'état d'urgence ;
- Avis n° 16-04 du 12 février 2016 et n° 16-08 du 16 mars 2016 relatifs au projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale ;
- Avis n° 17-01 et n° 17-02 des 16 et 24 janvier 2017 relatifs au projet de loi relatif à la sécurité publique ;
- Avis n° 17-05 et n° 17-07 des 7 et 27 juillet 2017 relatifs au projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

Observations en justice

- Décision n° 2017-291 du 3 octobre 2017 relative la transmission d'une QPC visant l'article 5 de la relative à l'état d'urgence dans le cadre d'un litige portant sur l'instauration d'une zone de protection sur la lande de Calais.

2. Le respect des droits et libertés par les forces de sécurité dans l'exercice de leurs missions

« *Respect de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, de la Constitution, des conventions internationales, notamment la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, et des lois et règlements* »,

« *Maintien de la paix et de l'ordre publics* », « *Protection des personnes et des biens* », « *Au service des institutions républicaines et de la population* », « *Respect des intérêts de la société, des droits des victimes et des droits des personnes détenues* », « *loyauté, sens de l'honneur et dévouement* », « *garantie des libertés* », « *Défense des institutions de la République* », « *Maintien de l'ordre public et de la sécurité intérieure* ».

Les grands principes ainsi énoncés par les articles des différents codes de déontologie dictent le comportement de toute personne exerçant une mission de sécurité sur le territoire de la République qu'il s'agisse de policiers, de gendarmes, de militaires, d'agents de sécurité privée et d'agents de la sûreté de la RATP et de la SNCF.

Les enquêtes de terrain, les réflexions pluridisciplinaires et les échanges réguliers avec les acteurs de la sécurité conduisent le Défenseur des droits à émettre des avis et des recommandations, notamment dans le but de promouvoir les bonnes pratiques et de lutter contre les mauvaises.

Le Défenseur des droits a constaté des manquements à la déontologie de la sécurité dans moins de 10% des saisines qu'il a traitées au cours de l'année 2017 ; ce qui signifie que, dans un peu plus de 90% des dossiers, il n'a pas constaté de manquement, soit parce que les faits n'ont pas pu être clairement établis, soit parce que les agents mis en cause ont agi dans le respect des règles déontologiques. Ces chiffres sont stables d'une année sur l'autre.

En revanche, l'année 2017 a été marquée par une augmentation des demandes de poursuites disciplinaires par le Défenseur des droits, passant de 3 en 2016, à 10 cette année. Bien que ces demandes concernent des situations individuelles, les réponses ou l'absence de réponse des ministres concernés aux recommandations du Défenseur des droits pourraient être interprétées comme une tolérance problématique vis-à-vis de certains manquements à la déontologie de la sécurité.

Le Défenseur des droits a traité 101 dossiers mettant en cause des violences policières en 2017. Il a conclu dans 96 dossiers à l'absence de manquement, soit parce que l'utilisation de la force était nécessaire et proportionnée à la violence des manifestants ou à la situation (8 dossiers), soit parce que les auteurs des violences ou les faits n'ont pu être clairement identifiés (61 dossiers), soit parce que les réclamants se sont désistés ou souhaitaient simplement transmettre leur témoignage (27 dossiers). Le Défenseur des droits a conclu à un usage disproportionné de la force par des fonctionnaires de police dans 5 dossiers, justifiant des demandes de poursuites disciplinaires dans 4 d'entre eux (Décisions 2017-045, 2017-089, 2017-277, 2017-321).

Deux principaux sujets de préoccupation ressortent de l'activité du Défenseur des droits au cours de l'année 2017 : le maintien de l'ordre et la faiblesse des réactions devant les comportements racistes ou discriminatoires.



Enquête « Accès aux droits – Relations Police–population »

Premier volet de présentation des résultats de l'enquête « Accès aux droits », cette étude analyse les rapports entre la police et la population, à l'occasion des contrôles d'identité.

L'enquête met en évidence des relations satisfaisantes entre la population et les forces de l'ordre : la grande majorité de la population dit faire confiance à la police (82%) – et montre que le fait de voir son identité contrôlée est une situation rarement expérimentée - 84% des personnes interrogées déclarent ne jamais avoir été contrôlées dans les cinq dernières années (90% des femmes et 77% des hommes).

Certains groupes sociaux rapportent cependant des expériences plus contrastées. Ainsi, près de 40 % des jeunes (18-24 ans) indiquent avoir été contrôlés dans les cinq dernières années. Parmi cette population, pour la même période, les jeunes hommes qui déclarent être perçus comme noirs, arabes/maghrébins sont tout particulièrement concernés : 80 % d'entre eux rapportent avoir été contrôlés au moins une fois par les forces de l'ordre.

Par rapport à l'ensemble de la population, et toutes choses égales par ailleurs, ces personnes ont une probabilité 20 fois plus élevée que les autres de déclarer avoir été contrôlées.

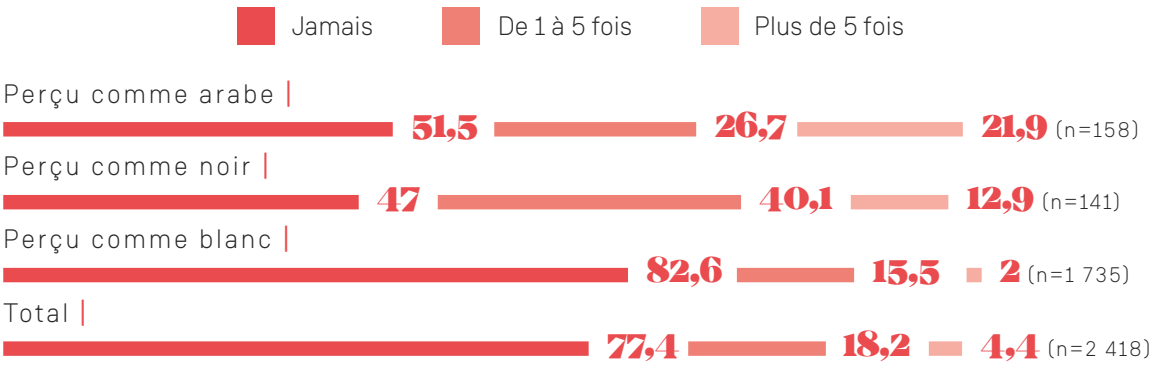
Elles témoignent en outre de relations plus dégradées avec les forces de l'ordre et font état de tutoiements (40% contre 16% de l'ensemble), d'insultes (21% contre 7% de l'ensemble), ou de brutalités (20% contre 8% de l'ensemble) subis lors du dernier contrôle.

La fréquence des contrôles alimente également chez celles et ceux qui en font l'objet un sentiment de discrimination et de défiance envers les institutions policières et judiciaires, défiance qui tient notamment à l'absence d'information donnée par les forces de l'ordre sur les raisons du contrôle.

Dernier constat : les personnes déclarant des manquements à la déontologie professionnelle lors des contrôles engagent très rarement des démarches pour faire reconnaître cette situation (5%), principalement parce que ces démarches sont considérées comme inutiles, ce qui laisse entendre qu'elles renoncent à faire valoir leurs droits.

Fréquence des contrôles d'identité dans les cinq dernières années selon le fait d'être perçu comme arabe/maghrébin, blanc ou noir (hommes)

Au cours des 5 dernières années, combien de fois avez-vous eu personnellement un contrôle d'identité par la police ou la gendarmerie ? (%)



Champ : Ensemble de la population masculine (n= 2422)

Lecture : Dans les cinq dernières années, 17,5% des hommes perçus comme blancs déclarent avoir été contrôlés, contre 53% des hommes perçus comme noirs.

Pourcentages pondérés. Effectifs bruts.

A. Concilier maintien de l'ordre et liberté de manifester

En application de l'article 32 de la loi organique du 29 mars 2011, le président de l'Assemblée nationale a saisi le Défenseur des droits, le 14 février 2017, en vue de réaliser une étude sur « *les conséquences de la doctrine et de la pratique du maintien de l'ordre en France par les forces de l'ordre au regard des règles de déontologie qui s'imposent à elles* ».

Au terme de ces travaux, le Défenseur des droits a relevé qu'une mise en œuvre du maintien de l'ordre plus protectrice des libertés était la condition d'une gestion plus apaisée de ces opérations. Si les impératifs de sécurité liés aux débordements constatés à l'occasion des manifestations appellent une réponse répressive légitime, la priorité doit être donnée aux actions de prévention et d'accompagnement de la liberté de manifester, comme l'a rappelé l'adjointe du Défenseur des droits, vice-présidente du collège en charge de la déontologie de la sécurité, M^me^ Claudine Angeli-Troccaz (cf. page 37).

En 2017, le Défenseur des droits a rendu plusieurs décisions après des saisines qui l'ont amené à contrôler s'il y avait eu, de la part des forces de sécurité, une atteinte disproportionnée à la liberté de manifester.

Le Défenseur des droits a constaté dans certains cas qu'il n'y avait eu aucune atteinte disproportionnée à la liberté de réunion des manifestants. Concernant les circonstances des interpellations litigieuses, le Défenseur des droits a considéré que les forces de l'ordre n'avaient pas commis d'erreur d'appréciation en estimant que la situation pouvait dégénérer et qu'il était opportun de procéder à des sommations de se disperser, au demeurant exercées conformément au cadre légal prévu par l'article 431-3 du code pénal, puis de procéder à l'interpellation des manifestants qui se maintenaient sur les lieux (Décision 2017-061).

En revanche, le Défenseur des droits a considéré que la décision de disperser les personnes présentes lors du déplacement d'un ministre, alors qu'elles manifestaient sur la place d'une commune, avait porté atteinte à leur liberté de réunion, de manifestation, et d'aller et venir. Toutefois, au regard du contexte de tension dans lequel cette décision est intervenue, où se sont conjugués une visite du ministre et un appel à manifester d'un collectif pouvant entraîner à tout moment un afflux de manifestants et des débordements, le Défenseur des droits n'a

pas recommandé de sanctions individuelles à l'encontre des forces de l'ordre mises en cause mais uniquement un rappel du principe de discernement posé par l'article R434-10 du code de la sécurité intérieure (Décision 2017-026).

Article R. 434-10 – Discernement

« *Le policier ou le gendarme fait, dans l'exercice de ses fonctions, preuve de discernement.*

Il tient compte en toutes circonstances de la nature des risques et menaces de chaque situation à laquelle il est confronté et des délais qu'il a pour agir, pour choisir la meilleure réponse légale à lui apporter. »

En outre, le recours à des mesures telles que les contrôles d'identité lors de manifestations doit être limité au strict nécessaire. Le Défenseur des droits a constaté dans un dossier que des manifestants avaient fait l'objet d'une vérification d'identité sur un fondement légal discutable (Décision 2017-061). Dans un autre dossier, le Défenseur des droits a été saisi du traitement judiciaire du maintien de l'ordre et, plus précisément, de la procédure de délocalisation des contrôles d'identité prévue par une instruction du 16 mars 2016. Il a émis les plus grandes réserves à l'égard de cette instruction, dès lors que ce dispositif ne repose sur aucune base légale et n'est pas conforme à la lettre de l'article 78-2 du code de procédure pénale relatif aux contrôles d'identité. Il s'est également interrogé sur la compatibilité d'une telle procédure avec la liberté d'aller et venir et la liberté de manifester (Décision 2017-073).

Par ailleurs, le Défenseur des droits a rappelé que le recours à certaines armes dites de « force intermédiaire » à l'occasion des manifestations doit être encadré et limité compte tenu des tensions que ces armes suscitent et des blessures graves, voire des décès, qu'elles occasionnent. Ainsi, il considère que les caractéristiques techniques et les conditions d'utilisation du lanceur de balles de défense « LBD 40x46 » sont inadaptées à une utilisation dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre, ce qui devrait conduire à la retirer de la dotation en armes des forces de sécurité dans ce cadre. Il a conclu que l'usage par un fonctionnaire de police de cette arme, même de manière dissuasive, était disproportionné. Etablissant un manquement aux dispositions de l'article R. 434-18 du code de déontologie de la police nationale, il a recommandé la mise en œuvre de poursuites disciplinaires à l'encontre du policier (Décision 2017-277).

Article R. 434-18 – Emploi de la force

« *Le policier ou le gendarme emploie la force dans le cadre fixé par la loi, seulement lorsque c'est nécessaire, et de façon proportionnée au but à atteindre ou à la gravité de la menace, selon le cas.*

Il ne fait usage des armes qu'en cas d'absolue nécessité et dans le cadre des dispositions législatives applicables à son propre statut. »

Enfin, les dispositifs de maintien de l'ordre doivent reposer, le plus souvent possible, sur la négociation, le dialogue et la pédagogie. Le Défenseur des droits a formulé plusieurs recommandations visant à apaiser la gestion du maintien de l'ordre en France. Il recommande en particulier :

1) de renforcer la formation initiale et continue des forces chargées de l'ordre public ;

2) d'interdire l'usage des lanceurs de balles de défense dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre, quelle que soit l'unité susceptible d'intervenir ;

3) de recentrer le maintien de l'ordre sur la mission de police administrative de prévention et d'encadrement de l'exercice de la liberté de manifester dans une approche d'apaisement et de protection des libertés individuelles ;

4) de renforcer la communication et le dialogue dans la gestion de l'ordre public, avant et pendant le déroulement des manifestations, afin notamment de rendre plus compréhensible l'action des forces de sécurité et de favoriser la concertation.



B. Le respect des principes d'impartialité et de non-discrimination dans l'exercice des missions de sécurité

Les travaux du Défenseur des droits sur les discriminations, les contrôles d'identité, la défense des droits fondamentaux des étrangers et le maintien de l'ordre ont fait émerger des saisines soulevant des questions déontologiques nouvelles relatives au comportement des forces de l'ordre dans l'exécution de leurs missions de contrôle du séjour ou de maintien de la paix au contact des migrants et des personnes d'origine étrangère.

Article R. 434-11 – Impartialité

« Le policier et le gendarme accomplissent leurs missions en toute impartialité.

Ils accordent la même attention et le même respect à toute personne et n'établissent aucune distinction dans leurs actes et leurs propos de nature à constituer l'une des discriminations énoncées à l'article 225-1 du code pénal. »

Le Défenseur des droits a, en particulier, été saisi d'une réclamation relative à une consigne diffusée aux effectifs d'un commissariat de police parisien en date du 11 avril 2014, aux termes de laquelle il était notamment demandé aux agents d'évincer systématiquement les familles roms vivant dans la rue et de recenser les lieux de leur présence sur la voie publique. Il a conclu au caractère discriminatoire de cette instruction et à son absence de base légale. Il a recommandé que les termes de l'article R. 434-11 du code de la sécurité intérieure ainsi que ceux de l'article 40 du code européen d'éthique de la police relatifs aux principes d'impartialité et de non-discrimination soient rappelés à la commissaire de police à l'origine de ces consignes (Décision 2016-319). La recommandation n'a pas été suivie d'effet, le ministère de l'Intérieur estimant que ces consignes n'étaient pas discriminatoires mais uniquement rédigées en des termes maladroits.

Article R. 434-16 – Contrôles d'identité

« Lorsque la loi l'autorise à procéder à un contrôle d'identité, le policier ou le gendarme ne se fonde sur aucune caractéristique physique ou aucun signe distinctif pour déterminer les personnes à contrôler, sauf s'il dispose d'un signalement précis motivant le contrôle.

Le contrôle d'identité se déroule sans qu'il soit porté atteinte à la dignité de la personne qui en fait l'objet.



La palpation de sécurité est exclusivement une mesure de sûreté. Elle ne revêt pas un caractère systématique. Elle est réservée aux cas dans lesquels elle apparaît nécessaire à la garantie de la sécurité du policier ou du gendarme qui l'accomplit ou de celle d'autrui. Elle a pour finalité de vérifier que la personne contrôlée n'est pas porteuse d'un objet dangereux pour elle-même ou pour autrui.

Chaque fois que les circonstances le permettent, la palpation de sécurité est pratiquée à l'abri du regard du public. »

Quant aux modalités de contrôle des migrants, le Défenseur des droits a été saisi des circonstances dans lesquelles un ressortissant congolais a fait l'objet d'une mesure de contrôle du droit au séjour, alors qu'il se trouvait dans les locaux d'une association pour bénéficier de soins d'urgence à la suite d'une fracture du bassin. Aux termes de son instruction, il a constaté que le contrôle réalisé dans une salle d'accès aux soins de l'association était inadapté dès lors qu'il avait entravé l'action humanitaire et porté atteinte aux droits fondamentaux du réclamant et constituait un manque de discernement portant atteinte au devoir déontologique des forces de sécurité (Décision n° 2017-054). Dans un autre dossier, deux prostituées de nationalité chinoise se sont plaintes d'avoir été interpellées à leur domicile, menottées puis placées en garde à vue par les policiers intervenus pourtant à leur demande, à la suite de violences exercées par un client. Elles ont rencontré des difficultés pour communiquer avec les enquêteurs, ce qui a porté atteinte à leur droit à une procédure équitable. Le Défenseur des droits a ainsi formulé des recommandations soulignant notamment la nécessité de mettre en œuvre le droit à une assistance linguistique (Décision n° 2017-221).

Le Défenseur des droits a également été saisi de situations relatives au comportement inapproprié des forces de sécurité en dehors de l'exercice de leurs fonctions. Il a relevé le caractère raciste d'une soirée déguisée au domicile d'un policier, portant sur le thème de l'Afrique, au cours de laquelle les policiers s'étaient grimés en personnes de couleur noire et avaient posté des photographies de la soirée sur les réseaux sociaux. Après avoir pris connaissance de l'enquête administrative et recueilli les observations des cinq agents concernés, le Défenseur des droits a conclu que la soirée était contraire au respect de la dignité des personnes et au devoir de réserve et d'exemplarité qui incombe aux fonctionnaires de police. Il a recommandé l'engagement de poursuites disciplinaires à l'encontre des cinq policiers pour leur manque de discernement (R. 434-10 du CSI) et leur manquement au devoir d'exemplarité (article R. 434-14) constatés (Décision n° 2017-086). La demande du Défenseur des droits n'a pas été suivie d'effet, le ministère de l'Intérieur considérant que le comportement des policiers n'était pas raciste.

Article R. 434-12 - Crédit et renom de la police nationale et de la gendarmerie nationale

« *Le policier ou le gendarme ne se départ de sa dignité en aucune circonstance.*

En tout temps, dans ou en dehors du service, y compris lorsqu'il s'exprime à travers les réseaux de communication électronique sociaux, il s'abstient de tout acte, propos ou comportement de nature à nuire à la considération portée à la police nationale et à la gendarmerie nationale. Il veille à ne porter, par la nature de ses relations, aucune atteinte à leur crédit ou à leur réputation. »

Le Défenseur des droits a aussi demandé l'engagement de poursuites disciplinaires contre un militaire de la gendarmerie qui s'était écrié « *ils commencent à nous faire chier ces putains d'arabes* » alors que celui-ci pédalait sur son vélo, en tenue civile, pour rejoindre son service. Le Défenseur des droits n'a pas été convaincu par les explications du mis en cause, faisant valoir que les propos étaient destinés à un tiers et faisaient suite à une provocation, dès lors que ces circonstances, si tant est qu'elles soient avérées, ne sauraient avoir pour effet d'exonérer le militaire de la gendarmerie de ses obligations en matière déontologique. Il a considéré que la mesure prise par l'inspection générale de la gendarmerie nationale – réception du gendarme mis en cause par sa hiérarchie pour être informé de ce manquement déontologique et sommé qu'un tel acte ne se reproduise plus, sans prononcer aucune sanction, était insuffisante (Décision 2017-215). La demande du Défenseur des droits est restée sans réponse à ce jour.

Article R. 434-14 - Relation avec la population

« *Le policier ou le gendarme est au service de la population.*

Sa relation avec celle-ci est empreinte de courtoisie et requiert l'usage du vouvoiement.

Respectueux de la dignité des personnes, il veille à se comporter en toute circonstance d'une manière exemplaire, propre à inspirer en retour respect et considération. »



Répartition des principaux motifs de réclamations adressées à l'institution dans le domaine de la déontologie de la sécurité



Activités de sécurité en cause



52,2%

concernent
la police nationale



19,8%

concernent
l'administration pénitentiaire



— VI —
Les moyens : finances et ressources humaines

Loi du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes :

Article 21 –

« Toute autorité administrative indépendante et toute autorité publique adresse chaque année, avant le 1er juin, au Gouvernement et au Parlement un rapport d'activité rendant compte de l'exercice de ses missions et de ses moyens. Il comporte un schéma pluriannuel d'optimisation de ses dépenses qui évalue l'impact prévisionnel sur ses effectifs et sur chaque catégorie de dépenses des mesures de mutualisation de ses services avec les services d'autres autorités administrative indépendantes ou autorités publiques indépendantes ou avec ceux d'un ministère. Le rapport d'activité est rendu public. »

1. Les ressources humaines

En matière de ressources humaines, l'année 2017 a été marquée par la poursuite des mutualisations des fonctions support, les efforts pour améliorer les conditions de travail, la volonté de mesurer le climat social au sein de l'institution, la poursuite des mesures permettant une meilleure articulation entre activité professionnelle et vie personnelle, et la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes.

Profitant du déménagement sur le site unique de SEGUR-FONTENOY en septembre 2016, le Défenseur des droits s'est montré largement favorable aux mutualisations des fonctions supports avec les services du Premier ministre (gestion financière, logistique, documentation, intendance, gestion des déplacements). Sur la période 2011-2017, les effectifs physiques consacrés aux fonctions-support ont diminué près de 50%, conséquence directe de l'efficience de la fusion des ex-AAI et de cette



mutualisation pour laquelle ont été actés 9 transferts, 4 suppressions et 4 redéploiements de postes.

Au total, le Défenseur des droits a renoncé à 13 emplois en trois ans.

Au-delà, et afin de faire face à l'accroissement constant de ses missions et des requêtes dont elle est saisie, l'institution a puisé dans ses ressources vives pour requalifier des postes d'assistante en postes de juriste et créer un poste pour l'orientation des lanceurs d'alerte. Elle s'est également montrée exemplaire en faisant converger le plus possible ses pratiques de gestion, de pilotage et de contrôle vers le droit commun interministériel.

Effectifs du siège

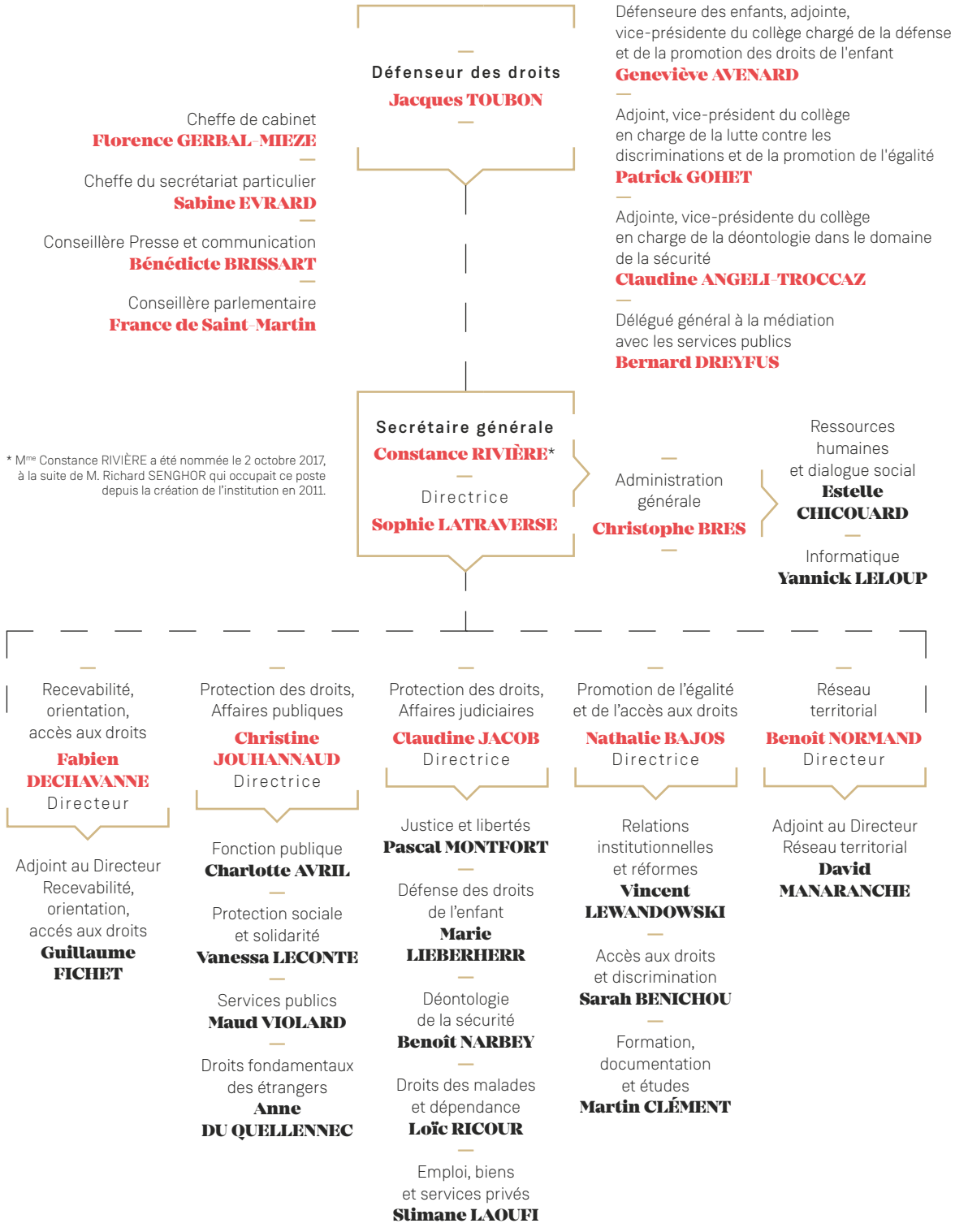
Poursuite de la mutualisation des fonctions supports : une baisse significative des effectifs physiques

Effectifs physiques selon la situation administrative de 2014 à 2017

	31.12.2014	31.12.2015	31.12.2016	31.12.2017
Détachés	59	63	55	53
Fonctionnaire en position normale d'activité	1	0	0	0
MAD remboursées	1	1	0	0
MAD gracieuses	6	5	4	3
CDI	77	82	87	92
CDD	72	66	67	67
Contrats occasionnels	12	10	18	6
Titre 3 *	7	7	8	8
Total	235	234	239	229

* Agents de droit privé mis à disposition par des organismes sociaux dont le remboursement est opéré sur le titre 3.

Organigramme de l'institution – 2017



* M^me^ Constance RIVIÈRE a été nommée le 2 octobre 2017, à la suite de M. Richard SENGHOR qui occupait ce poste depuis la création de l'institution en 2011.

Le baromètre social 2017 : un moyen d'évaluer le climat social

En concertation avec les représentants du personnel, le Défenseur des droits a lancé un baromètre social le 8 septembre 2017 à l'attention de tous les agents de l'institution. Cette enquête comportait 73 questions dont 6 questions ouvertes pour lesquelles les agents ont pu s'exprimer librement, sur les thématiques suivantes : le travail au sein de l'institution (questions d'ordre général) ; les conditions de travail ; les relations au travail ; la santé au travail ; l'accompagnement RH ; les perspectives professionnelles. Au total, ce sont 152 agents qui ont participé à cette enquête, soit près de 70% des effectifs, témoignant de l'intérêt de la démarche.

Ce baromètre a permis de dresser un premier diagnostic général pour identifier, à la fois, les mesures prises qui satisfont les agents et les efforts restant à mener. Il en ressort que les collaborateurs du Défenseur des droits sont fiers de travailler pour l'institution, sont motivés et investis professionnellement. Par ailleurs, les conditions de travail et l'équilibre entre vie personnelle et vie professionnelle sont appréciés. Les efforts à produire pour améliorer les conditions de travail concernent les domaines relatifs à l'organisation du travail, pour pallier les effets induits par les différentes réorganisations internes survenues ces dernières années, non encore totalement parachevées, ainsi que, pour les agents contractuels, le niveau de rémunération. Ces résultats ont été examinés lors du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) du 11 décembre 2017 et ont permis de dégager un plan d'actions prioritaires pour l'année 2018, comportant en particulier un programme concernant les risques psychosociaux.

Une politique salariale encadrée et transparente

Le Défenseur des droits ne peut que partager avec la Cour des comptes la nécessité de « *mettre en œuvre des logiques de gestion des ressources humaines conciliables avec l'effort qui tend aujourd'hui à redonner une certaine cohérence au cadre de l'emploi public* » (cf. rapport sur la politique salariale des autorités administratives indépendantes de 2017).

La politique salariale pratiquée à l'égard des contractuels (70% des effectifs) est encadrée par un cadre de gestion élaboré en 2013. En 2017, 58 agents qui n'avaient bénéficié d'aucune mesure de revalorisation salariale depuis trois ans, à l'exception de l'évolution du point d'indice, ont, conformément à la réglementation, bénéficié d'un examen individuel de leur rémunération, notamment au vu des résultats des entretiens professionnels ou de l'évolution des fonctions : 31% des agents n'ont bénéficié d'aucune revalorisation, et 69 % ont bénéficié d'une revalorisation allant de 10 à 20 points d'indice supplémentaires.

La promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes

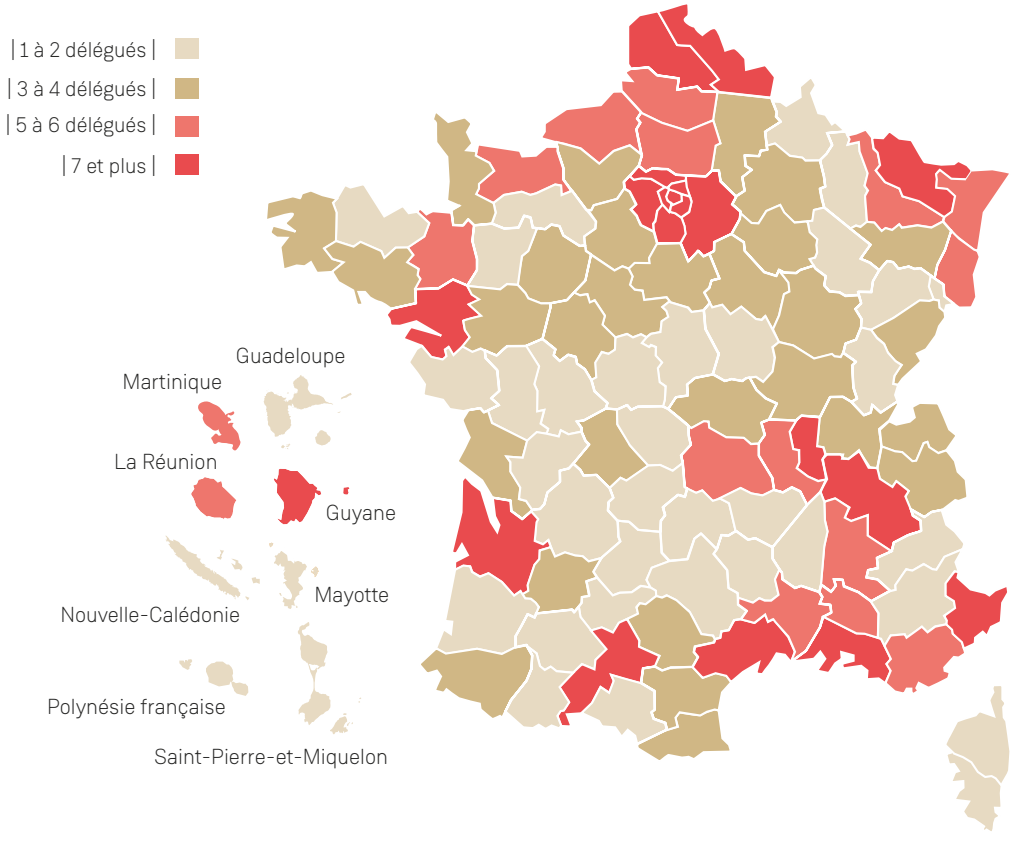
Répartition des agents par catégorie hiérarchique et par sexe

	Femmes	Hommes	Total	% de femmes
Catégorie A+	18	13	**31**	58%
Catégorie A	106	28	**134**	79%
Catégorie B	36	7	**43**	83%
Catégorie C	18	3	**21**	85%
Total	178	51	229	78 %

Avec plus de 78% de femmes au sein de l'institution, le Défenseur des droits cherche à permettre la meilleure articulation possible entre activité professionnelle et vie personnelle et à promouvoir, par ce biais, l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. Les fonctions de directeur, directrice, chef et cheffe de pôle ou d'unité sont occupées à 52% par des femmes et 86% des agents contractuels promus en interne en 2016 sont des femmes, signe que la politique menée au sein de l'institution est favorable à l'égalité professionnelle, quel que soit le niveau de responsabilités. Outre les dispositifs classiques de décompte du temps de travail, sont à relever :

- plus d'une vingtaine d'agents bénéficient d'un temps partiel au 31 décembre 2017 ;
- l'octroi de congés parentaux ou de congés pour convenances personnelles : toutes les demandes sont accordées (7 agents en congé pour convenances personnelles au 31 décembre 2017) ;
- le télétravail : les agents peuvent bénéficier d'une journée de télétravail par semaine depuis mars 2017 : au 31 décembre 2017, 92 agents bénéficient du télétravail, soit plus de 40% des effectifs ;
- le dispositif de l'aménagement horaire d'une heure par jour pour alléger les horaires de travail des femmes enceintes à partir du troisième mois de grossesse ;
- le remplacement systématique des agents en congé maternité par des agents en contrat de courte durée, permettant un retour au travail dans de bonnes conditions, malgré le manque d'effectifs issus de la baisse du plafond d'emplois ;
- la mise à disposition d'une crèche de 34 berceaux pour les agents du site de SEGUR-FONTENOY depuis octobre 2017, qui participe également de l'épanouissement familial, avec la prise en charge par l'employeur du mode de garde des enfants et la proposition d'horaires adaptés au rythme de travail des agents.

Répartition des délégués du Défenseur des droits par département en 2017



2. Les ressources budgétaires

Les crédits réellement mis à disposition du Défenseur des droits, sur le programme 308 « Protection des droits et des libertés » s'élèvent, en 2017 à 21 266 827 € en autorisations d'engagement (AE) et à 21 487 641 € en crédits de paiement (CP). Les dépenses de personnel (titre 2) représentent plus de 70% du budget de l'institution. La consommation des crédits s'est élevée à 20 953 963 € d'AE et à 21 245 400 € de CP.

	Dépenses de personnel (Titre 2)	Dépenses de fonctionnement (Titre 3)		Total budget	
	AE=CP	AE	CP	AE	CP
Budget LFI	**16 154 864**	**6 439 739**	**6 439 739**	**22 594 603**	**22 594 603**
Budget disponible	15 724 090	5 542 737	5 763 551	21 266 827	21 487 641
Budget consommé	15 494 328	5 451 137	5 751 072	20 945 465	21 245 400

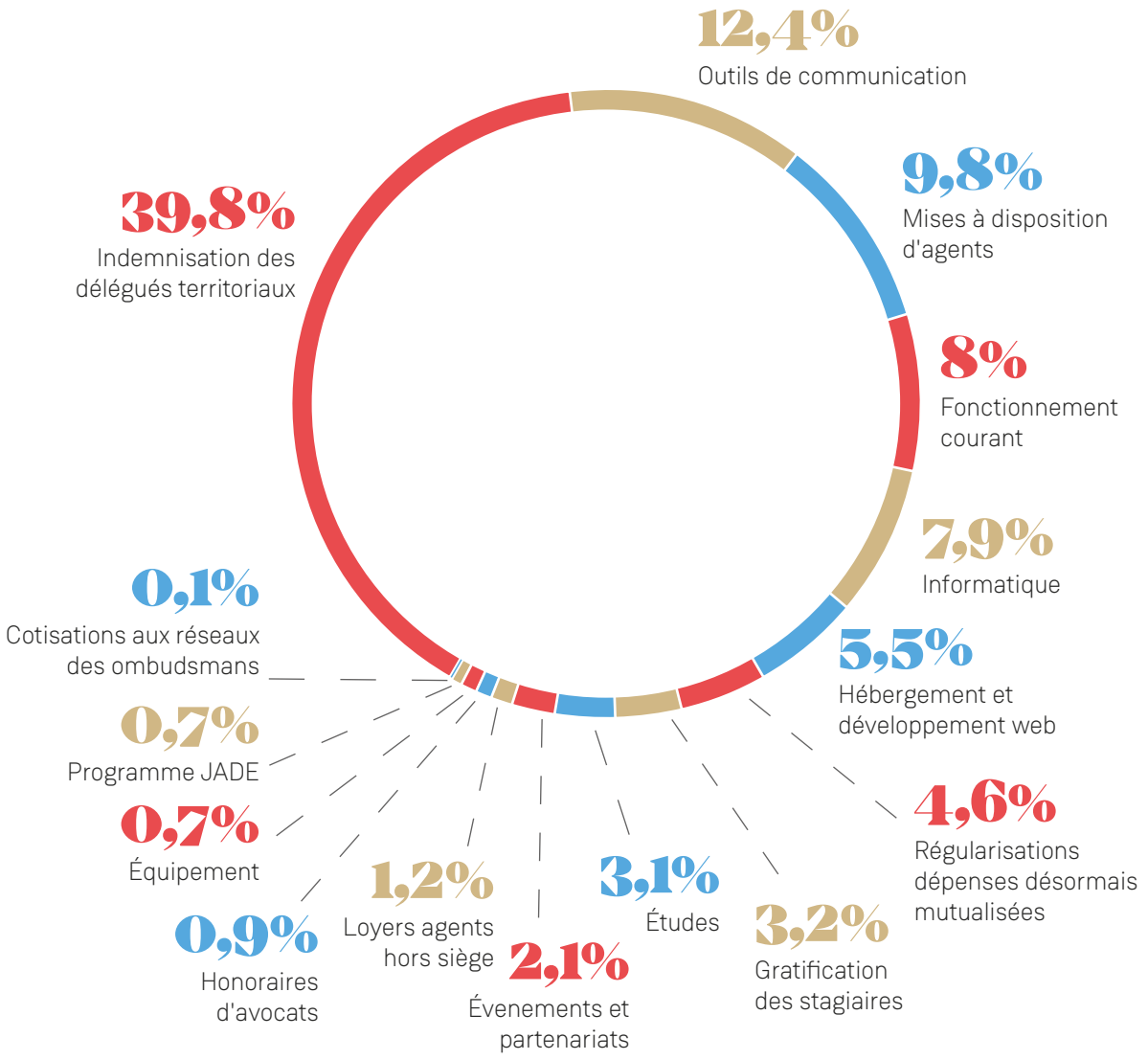
L'année 2017 a été marquée par la pleine mise en œuvre de la mutualisation d'une partie des fonctions de soutien et des dépenses afférentes avec les services du Premier ministre. Cela s'est budgétairement traduit, en loi de finances initiale 2017, par :

- la suppression de crédits à hauteur de 1,5M€ en AE et 5,2M€ en CP suite à l'emménagement sur le site Ségur-Fontenoy et la fin des coûts liés aux loyers et à la gestion des anciens locaux avant restitution.
- le transfert de 2,2M€ en AE=CP vers le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » pour couvrir les dépenses désormais mutualisées, frais de mission, gestion du site, logistique, crédits de formation et d'action sociale, et une partie des dépenses d'informatique.

Au-delà des mutualisations opérées avec les services du Premier ministre, le Défenseur des droits est attentif à la maîtrise des dépenses publiques et au respect des règles de la commande publique. Il a recours, pour la grande majorité de ses besoins, aux marchés publics interministériels et mutualisés des services du Premier ministre ainsi qu'à l'UGAP. Par ailleurs, le développement de son réseau territorial ou de sa politique en matière de promotion des droits, rendus indispensables au regard de l'extension régulière ces dernières années du champ d'activité du Défenseur des droits, a pu être réalisé à moyens constants à la faveur de plusieurs réorganisations internes.

La structure des dépenses a évolué de 2016 à 2017 suite à ces mutualisations et à l'emménagement sur le site Ségur-Fontenoy. Ainsi, le premier poste de dépense (près de 40%) est désormais consacré aux indemnités représentatives de frais alloués aux délégués du réseau territorial du Défenseur des droits. Hors masse salariale, les dépenses de fonctionnement se décomposent ainsi en 2017 (cf. schéma ci-après).

Répartition des dépenses de fonctionnement en 2017





Opération « *Place aux droits* » dans la ville de Toulouse, octobre 2017

Éditeur de la publication :
Jacques Toubon

Directrice de la publication :
Constance Rivière

Conception et réalisation :
Défenseur des droits / mars 2018

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

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

© 04/2018 - Défenseur des droits