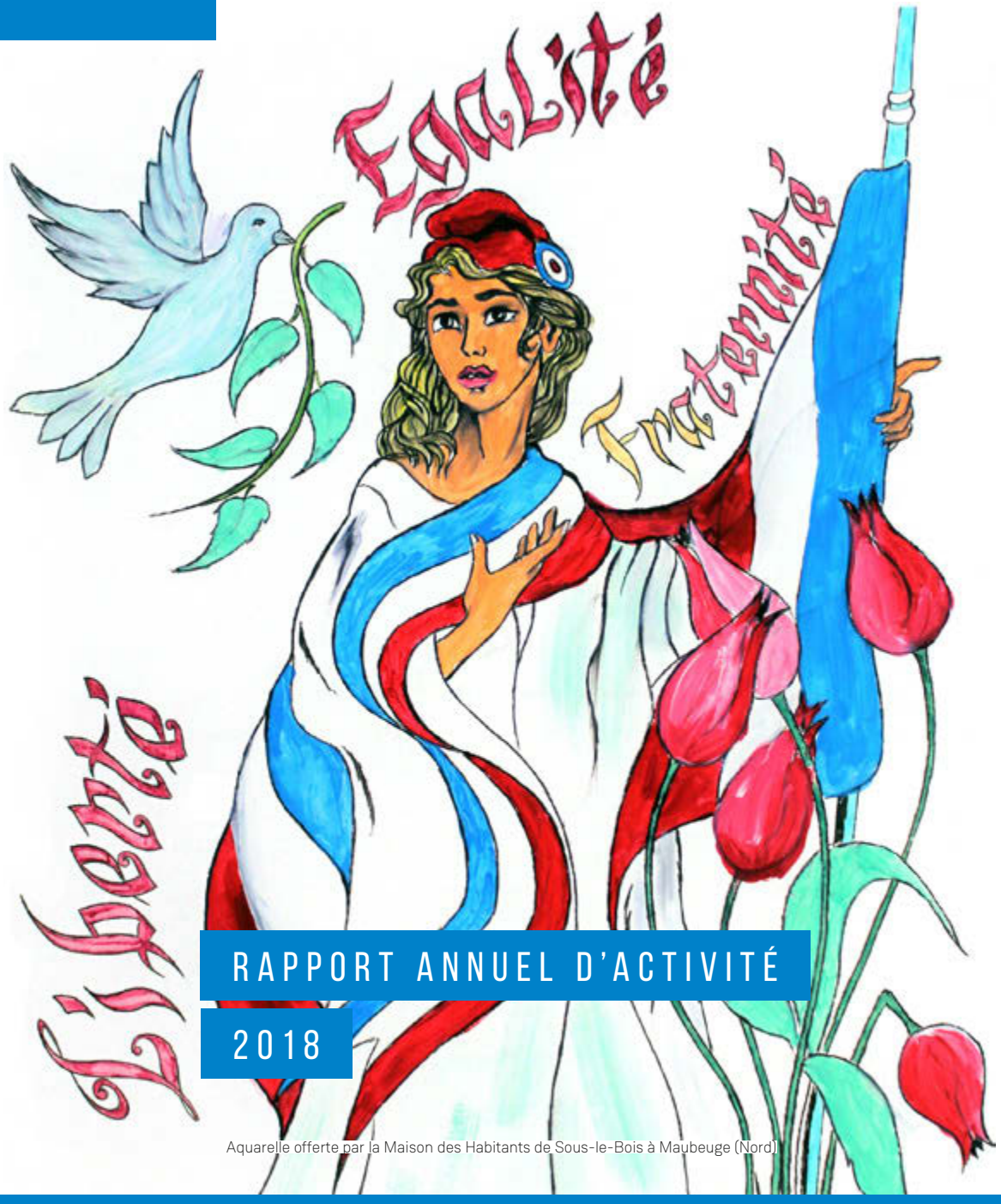


RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉ

2018

Aquarelle offerte par la Maison des Habitants de Sous-le-Bois à Maubeuge (Nord)

Face au droit, nous sommes tous égaux

Défenseurdesdroits

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉ 2018

ÉDITORIAL

RESPONSABLE DES DROITS

Près de cinq ans après que j'ai pris la fonction de Défenseur des droits, le double rôle que joue l'institution dans la société française m'apparait de plus en plus clairement : sismographe de la demande sociale, révélateur des craquements, des fractures d'un peuple écartelé entre la planète et le village ; alarme, porte-voix, témoin soucieux du déclin des droits fondamentaux et de leur inégale effectivité.

Le Défenseur des droits a ce double rôle car partout en métropole et outre-mer par son réseau de délégués, par le traitement de près de 100 000 demandes annuelles, par ses partenariats avec la société civile, par la réalisation d'études scientifiques, il est confronté aux défaillances des services publics, à la prévalence de certaines discriminations, à la méconnaissance de l'intérêt supérieur de l'enfant, aux manquements à la déontologie des forces de sécurité et à la fragilité des lanceurs d'alerte. C'est tout cela que ce rapport d'activité essaie de restituer.

Le Défenseur des droits n'est donc pas, d'évidence, l'observateur impavide des temps calmes. Il marque les temps gris, les averses, les chemins difficultueux, les souffrances de celles et ceux qui sont contraints de les emprunter.

Et rien, hormis le respect des principes républicains, ne peut l'empêcher de dire ces vérités.

Son indépendance institutionnelle et sa liberté l'autorisent, lui imposent même, de proclamer l'absolu des droits fondamentaux que tout contribue à relativiser aujourd'hui.

Défendre et promouvoir les droits et les libertés fondamentales obligent à interpeller les pouvoirs publics, à donner des avis au Parlement et au gouvernement, à présenter des observations devant les tribunaux, à dénoncer ou alerter sur ce que les analyses des juristes de l'institution définissent comme des atteintes au droit.

Le Défenseur des droits ne se contente pas d'observer, il prévient, aux deux sens de prévenir : empêcher d'advenir et avertir. Responsabilité lourde dans la période actuelle, attendue et espérée par celles et ceux qui gardent l'état de droit et la préservation des libertés individuelles au cœur de notre démocratie, critiquée par ceux, plus nombreux sans doute, qui ont d'autres convictions, d'autres points de vue, des priorités idéologiques, politiques ou économiques qui les conduisent à préférer le principe de réalité à tout autre impératif.

« … qu'ils et elles soient entendus et écoutés dans leur demande d'effectivité des droits et que leur égale dignité soit sauvegardée. »

Hélas, sur nombre de sujets essentiels pour la cohésion nationale et l'appartenance à la République, sécurité et libertés, politique migratoire et droits humains, universalité et performance, égalité et modernisation, le débat public n'arrive pas à s'instituer. Les peurs, les exclusions, les intérêts interdisent de regarder les choses en face, de partager les questions et de construire des solutions, en particulier par le levier, puissant, du droit.

Le Défenseur des droits ne prétend pas être Cassandre, dont les Troyens ont refusé d'écouter les adjurations, ce qui les conduisit à la défaite et à l'exil ; il n'entend faire la leçon à quiconque.

Il continue à demander que personne ne détourne son regard de la réalité des hommes et des femmes qui vivent ici, qu'ils et elles soient entendus et écoutés dans leur demande d'effectivité des droits et que leur égale dignité soit sauvegardée.

À la tête d'une tâche indispensable de contrôleur extérieur et indépendant de la mise en œuvre des droits fondamentaux – le présent document en fait rapport – le Défenseur des droits en appelle à la responsabilité des pouvoirs républicains et de la société civile afin qu'ils perpétuent sans compromis le progrès des droits humains.



JACQUES TOUBON
Défenseur des droits

SOMMAIRE

ÉDITORIAL 02
LE DÉFENSEUR DES DROITS EN CHIFFRES 06
STATISTIQUES GÉNÉRALES 09
LISTE DES ÉTUDES ET PUBLICATIONS 12

I. ALERTER LES POUVOIRS PUBLICS 15

A. LES SERVICES PUBLICS ET L'ÉGAL ACCÈS AUX DROITS : UN ENJEU SOCIAL PRIMORDIAL 17

B. DES SERVICES PUBLICS DE PLUS EN PLUS DISTANTS À L'ÉGARD DES USAGÈRES ET USAGERS 19

C. DES SERVICES PUBLICS EN RETRAIT PAR RAPPORT AUX BESOINS DES USAGÈRES ET USAGERS 24

D. DES SERVICES PUBLICS COMPLEXES : ACCÉDER AUX DROITS SE MÉRITE MAIS FATIGUE 30

E. UNE RÉGRESSION CONTINUE DES DROITS ET DES LIBERTÉS FONDAMENTALES 31

II. PROTÉGER LES DROITS 35

A. LA DÉFENSE DES DROITS DE L'ENFANT 35

B. LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS 41

C. LA DÉFENSE DES DROITS DES USAGERS DES SERVICES PUBLICS 51

D. LA DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ 59

E. LA PROTECTION ET L'ORIENTATION DES LANCEURS D'ALERTE 65

III. PROMOUVOIR LES DROITS 69

A. LES FORMATIONS À L'APPUI DES CHANGEMENTS DE PRATIQUES PROFESSIONNELLES 69

B. LES PROGRAMMES DE PROMOTION DES DROITS À DESTINATION DES PLUS JEUNES 71

C. LA MULTIPLICATION DES CRITÈRES DE DISCRIMINATION 75

D. LES ACTIONS DE NOTORIÉTÉ AU PLUS PRÈS DE LA SOCIÉTÉ 77

IV. RENFORCER LA PRÉSENCE DU DÉFENSEUR DES DROITS SUR LE TERRITOIRE 81

A. UN MAILLAGE NATIONAL GARANT DE L'ACCÈS AUX DROITS 81

B. LES ACTIONS DE PROMOTION MENÉES PAR LES DÉLÉGUÉS DU DÉFENSEUR DES DROITS 85

V. PARTAGER ET DÉVELOPPER L'EXPERTISE DU DÉFENSEUR DES DROITS 87

A. LES COLLÈGES DU DÉFENSEUR DES DROITS 87

B. LES COMITÉS D'ENTENTE ET DE LIAISON 89

C. LES CONVENTIONS ET PARTENARIATS 89

D. AGIR À L'INTERNATIONAL 90

VI. VALORISER LES COMPÉTENCES ET ASSURER UNE GESTION EFFICIENTE DES RESSOURCES DE L'INSTITUTION 97

A. L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE TRAVAIL AU CŒUR DE LA POLITIQUE DE RESSOURCES HUMAINES 100

B. UNE GESTION DES RESSOURCES BUDGÉTAIRES SOUCIEUSE DE LA MAÎTRISE DES DÉPENSES PUBLIQUES 101

LE DÉFENSEUR DES DROITS EN CHIFFRES

PLUS DE 140 000 DEMANDES D'INTERVENTIONS OU DE CONSEILS



95 836

DOSSIERS DE RÉCLAMATIONS



6,1%

D'AUGMENTATION* DES RÉCLAMATIONS SUR L'ANNÉE 2018, SOIT 13 % SUR LES DEUX DERNIÈRES ANNÉES



46 243

APPELS À LA PLATEFORME TÉLÉPHONIQUE DE L'INSTITUTION

DES CONTACTS PERMANENTS AVEC LE PUBLIC ET LA SOCIÉTÉ CIVILE



3

COLLÈGES CONSULTATIFS COMPOSÉS DE 22 PERSONNALITÉS QUALIFIÉES, RÉUNIS 13 FOIS



8

COMITÉS DE DIALOGUE PERMANENTS AVEC LA SOCIÉTÉ CIVILE, RÉUNIS 18 FOIS



53

CONVENTIONS DE PARTENARIATS, DONT 3 CONCLUES EN 2018, DANS LE BUT DE RENFORCER L'ACCÈS AUX DROITS

*La base du calcul est fondée sur le nombre de saisines sans tenir compte des multi-réclamants .



1 549 418

CONSULTATIONS DES SITES INTERNET
EN 2018



PLUS DE

845 000

SUPPORTS DE COMMUNICATION DIFFUSÉS EN 2018



49 000

ABONNÉS TWITTER



16 000

ABONNÉS FACEBOOK



PLUS D' **1 M**

DE VUES CUMULÉES SUR YOUTUBE



4 000

ABONNÉS LINKEDIN

UNE EXPERTISE RECONNUE



91 316

DOSSIERS TRAITÉS



PRÈS DE

80%

DE RÉGLEMENTS AMIABLES ENGAGÉS ABOUTISSENT FAVORABLEMENT



295

DÉCISIONS

400

RECOMMANDATIONS



108

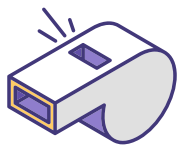
DÉPÔTS D'OBSERVATION EFFECTUÉS DEVANT LES JURIDICTIONS

Dans 73% des cas, les décisions des juridictions confirment les observations de l'Institution



29

AVIS AU PARLEMENT



21

SAISINES D'OFFICE

UNE ÉQUIPE AU SERVICE DES DROITS ET DES LIBERTÉS



226

AGENTS AU SIÈGE



501

DÉLÉGUÉS PRÉSENTS SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE



874

POINTS D'ACCUEIL SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE

STATISTIQUES GÉNÉRALES

L'ÉVOLUTION GLOBALE DES RÉCLAMATIONS REÇUES ENTRE 2017 ET 2018

	2017	2018	ÉVOLUTION
SIÈGE	19 204	20 661	+ 7,6 %
DÉLÉGUÉS	71 148	75 175	+ 5,7 %
TOTAL	90 352	95 836	+ 6,1 %

La présentation ne tient pas compte du nombre de multi-réclamants.

VENTILATION SUIVANT LE DOMAINE DE COMPÉTENCE DU DÉFENSEUR DES DROITS*

	2017	2018	ÉVOLUTION	2010
RELATIONS AVEC LES SERVICES PUBLICS	50 560	55 785	+ 10,3 %	38 091
DÉFENSE DES DROITS DE L'ENFANT	2 959	3 029	+ 2,4 %	1 250
LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS	5 405	5 631	+ 4,2 %	3 055
DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ	1 228	1 520	+ 23,8 %	185
ORIENTATION ET PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE	71	84	+ 18,3 %	
ACCÈS AUX DROITS INFORMATION ET ORIENTATION	35 545	34 999	- 1,5 %	

* Chaque réclamation peut répondre à plusieurs compétences du Défenseur des droits et être multiqualifiée.

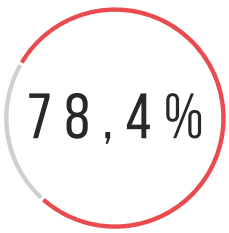
RÉPARTITION DES DOSSIERS DU SIÈGE SUIVANT LES DOMAINES DE COMPÉTENCE

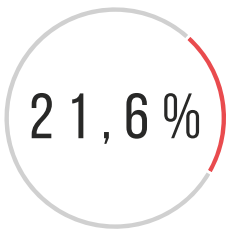
	2014	2015	2016	2017	2018
SERVICES PUBLICS	10 593 58 %	11 439 60 %	13 243 58 %	14 688 59,1 %	17 047 63,5 %
DISCRIMINATIONS	3 280 18 %	3 204 17 %	3 595 16 %	3 758 15,1 %	4 122 15,4 %
ENFANCE	1 661 9 %	1 464 8 %	1 644 7 %	1 848 7,4 %	2 029 7,6 %
DÉONTOLOGIE	789 4 %	790 4 %	1 106 5 %	1 057 4,2 %	1 306 4,9 %
LANCEURS D'ALERTE			17 0 %	71 0,3 %	84 0,3 %
ACCÈS AUX DROITS INFORMATION ET ORIENTATION	1 868 11 %	2 047 11 %	3 065 14 %	3 450 13,9 %	2 244 8,3 %

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

RÉPARTITION ENTRE LE SIÈGE ET LES DÉLÉGUÉS

75 175 DOSSIERS REÇUS PAR LES DÉLÉGUÉS





20 661 DOSSIERS REÇUS AU SIÈGE

MODE DE SAISINE

SIÈGE

Formulaire de saisine en ligne — 57,2 %

Courrier — 42,8 %

DÉLÉGUÉS

Accueil physique — 77,5 %

Courriel — 9,5 %

Téléphone — 7,5 %

Courrier — 5,5 %

RÉPARTITION PAR DOMAINE D'INTERVENTION (SIÈGE)

Protection sociale	19,3%
Amende et circulation routière	11,4%
Services publics	9,7%
Justice	8,9%
Fonction publique	6,2%
Droits des étrangers	5,5%
Emploi privé	5,2%
Déontologie de la sécurité	5,0%
Protection de l'enfance	4,9%
Biens et services privés	4,7%
Fiscalité	3,6%
Éducation nationale et enseignement supérieur	3,3%
Logement	3,0%
Santé	2,8%
Vie privée	2,3%
Opérateurs de réseaux	1,7%
Environnement et urbanisme	1,1%
Professions réglementées	0,8%
Libertés publiques	0,6%

RÉPARTITION PAR DOMAINE D'INTERVENTION (DÉLÉGUÉS)

Protection sociale et solidarité	40,3%
Affaires publiques*	30,6%
Affaires judiciaires*	19,9%
Fiscal	5,7%
Défense des enfants	1,4%
Emploi privé	0,9%
Emploi public	0,7%
Accès aux biens et services privés	0,3%
Logement social	0,2%



EN 2018,

4 217

DOSSIERS ONT ÉTÉ MULTIQUALIFIÉS DONT 1 307 DOSSIERS TRAITÉS PAR LES DÉLÉGUÉS, ET 2 910 DOSSIERS TRAITÉS AU SIÈGE.

* Le domaine « Affaires publiques » réunit les réclamations individuelles ayant trait aux litiges relevant principalement du droit public (à l'exception du droit des étrangers, du droit de la fonction publique et de la responsabilité médicale) mettant en cause une administration, une collectivité territoriale ou un organisme chargé d'une mission de service public.

Le domaine «Affaires judiciaires» rassemble les réclamations individuelles relatives aux litiges touchant principalement à l'état civil, à la nationalité, au droit des étrangers, à la réglementation en matière de circulation routière et au service public de la justice.»

LISTE DES ÉTUDES ET PUBLICATIONS

RAPPORTS

RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉ JADE 2017-2018
juin 2018

RAPPORT D'ENOC SUR LA SANTÉ MENTALE DES ENFANTS ET DES ADOLESCENTS EN EUROPE
septembre 2018

RAPPORT ANNUEL 2018 CONSACRÉ AUX DROITS DE L'ENFANT : « DE LA NAISSANCE À 6 ANS : AU COMMENCEMENT DES DROITS »
novembre 2018

RAPPORT DÉMATÉRIALISATION ET INÉGALITÉS D'ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS
janvier 2019

OUTILS

CAMPAGNE POUR AGIR CONTRE LE HARCÈLEMENT SEXUEL : DÉPLIANT, AFFICHE, VIDÉO
février 2018

AFFICHE SUR LES DROITS DE L'ENFANT
mars 2018

ÉTUDES&RÉSULTATS - 11E BAROMÈTRE SUR LA PERCEPTION DES DISCRIMINATIONS DANS L'EMPLOI (DDD/OIT)
septembre 2018

FICHE PRATIQUE À DESTINATION DES EMPLOYEUSES ET DES EMPLOYEURS - LE HARCÈLEMENT DISCRIMINATOIRE AU TRAVAIL
septembre 2018

DÉPLIANT D'INFORMATION - AGIR CONTRE LES REFUS DE SOINS ET FICHE PRATIQUE À DESTINATION DES PROFESSIONNELS DE SANTÉ - LES REFUS DE SOINS
décembre 2018

ÉTUDES

« CE QUI RESTERA TOUJOURS DE L'URGENCE », RAPPORT DE RECHERCHE DU CREDOF
février 2018

CONDITIONS DE TRAVAIL ET EXPÉRIENCES DES DISCRIMINATIONS DANS LA PROFESSION D'AVOCAT·E EN FRANCE, ENQUÊTE
mai 2018

ÉTUDE SUR LA SCOLARISATION DES ÉLÈVES ALLOPHONES NOUVELLEMENT ARRIVÉS (EANA) ET DES ENFANTS ISSUS DE FAMILLES ITINÉRANTES ET DE VOYAGEURS (EFIV)
décembre 2018

ACTES DU COLLOQUE "MULTIPLICATION DES CRITÈRES DE DISCRIMINATION. ENJEUX, EFFETS ET PERSPECTIVES"
janvier 2019

DEMANDES D'EUTHANASIE ET DE SUICIDE ASSISTÉ : RAPPORT DE RECHERCHE 2014 – 2017
février 2019


MATINÉE THÉMATIQUE
HARCÈLEMENT SEXUEL AU TRAVAIL
—
VENIR, ALERTER, RÉAGIR
MARDI 6 FÉVRIER


1
martinique
Défenseur des droits

I.
ALERTER LES POUVOIRS PUBLICS

DES SERVICES PUBLICS QUI DISPARAISSENT, DES INÉGALITÉS QUI AUGMENTENT ET DES DROITS FONDAMENTAUX QUI RÉGRESSENT

Le Défenseur des droits est chargé de veiller 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 (article 71-1 de la Constitution de 1958).

À ce titre, il est l'un des garants du principe d'égalité qui, comme le proclament les articles 1er et 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, constitue le fondement de toute organisation politique démocratique. Il est également chargé de lutter contre les discriminations et de promouvoir l'égalité et l'accès aux droits, en particulier pour les personnes en situation, temporaire ou durable, de vulnérabilité, quels qu'en soient les motifs. L'application effective par les services publics du droit à l'égalité des droits est donc au cœur de sa mission.

En 2018, le Défenseur des droits a reçu près de 55 785 réclamations de personnes estimant que leurs droits avaient été lésés. Il a par ailleurs été amené à conseiller et orienter, par l'intermédiaire de sa plateforme téléphonique et de son réseau de délégués territoriaux, plus de quarante mille personnes.

Ces réclamations font du Défenseur des droits un lieu d'observation privilégié des difficultés rencontrées par les usagères et usagers des services publics et des atteintes portées à leurs droits fondamentaux, mais aussi, à travers elles, des inégalités et des maux de la société dont elles sont le reflet. Afin d'affiner ses analyses, notamment sur les publics qui le saisissent, le Défenseur des droits a créé un Observatoire chargé de recueillir des données statistiques issues de son système d'information sur le traitement des réclamations (AGORA).

Les difficultés rencontrées par les usagères et usagers des services publics peuvent bien sûr renvoyer à des situations individuelles et à des phénomènes localisés, comme le mauvais fonctionnement de tel ou tel organisme. Cependant, leur nombre et leur répétition en divers points du territoire renvoient souvent à des problèmes plus profonds, d'ordre systémique. Ils constituent des « signaux faibles » émis par la société française, souvent « invisibles » des responsables politiques ou administratifs nationaux, faute d'être appréhendés de façon globale. Ces signaux révèlent des points de crispation et de tension de la société, des lignes de fracture susceptibles de rompre la cohésion sociale et le pacte républicain. C'est la raison pour laquelle le Défenseur des droits s'attache à les porter à la connaissance des pouvoirs publics et des usagers.



En 2018, le Défenseur des droits a constaté une fois encore, aussi bien au niveau local par l'intermédiaire de ses 501 délégués, qu'au niveau national par les services centraux de l'institution, les effets néfastes de l'évanescence croissante des services publics sur les personnes pour lesquelles ils constituent souvent le principal recours.

Cette situation s'amplifie année après année et n'épargne plus personne, y compris les usagères et usagers jusque-là aptes à y faire face, et touche l'ensemble des strates de la société.

Elle constitue une source profonde d'inégalités, de ségrégation et de relégation et présage d'une régression préoccupante des droits fondamentaux remis en cause par l'affaiblissement des libertés fondamentales menacées par le développement sans précédent d'une logique sécuritaire visant à faire face, non plus seulement à la menace terroriste, mais aussi aux troubles sociaux qui accompagnent cette évolution.

A. LES SERVICES PUBLICS ET L'ÉGAL ACCÈS AUX DROITS : UN ENJEU SOCIAL PRIMORDIAL

En France, les services publics jouent un rôle essentiel d'intégration civique et sociale. Créés et mis en œuvre par l'État, leur action est en principe soumise à des règles uniformes visant à garantir l'égalité des usagers et à travers elle, l'unité de la nation. Cette égalité s'est également concrétisée à travers l'essor du droit de la non-discrimination qui tend à rechercher dans des situations empiriques, les différences de traitement et les motifs sur lesquels elles reposent.

Tenus d'assurer une continuité d'action et de s'adapter aux besoins des usagères et usagers, porteurs des valeurs d'intérêt général, les services publics sont perçus de longue date comme constitutifs à la fois du lien social et du lien qui unit chacun à l'État, garant de la cohésion sociale.

Ce lien est d'autant plus fort que les services publics garantissent l'accès de toutes et tous à de nombreux droits fondamentaux tels que le droit à la santé, au logement, à l'éducation, à la justice, à l'hébergement d'urgence, etc. et assurent une fonction de redistribution des richesses et des biens en faveur de groupes sociaux, de familles, de personnes mais aussi de zones géographiques. Ils sont donc également porteurs d'une valeur essentielle : la solidarité.

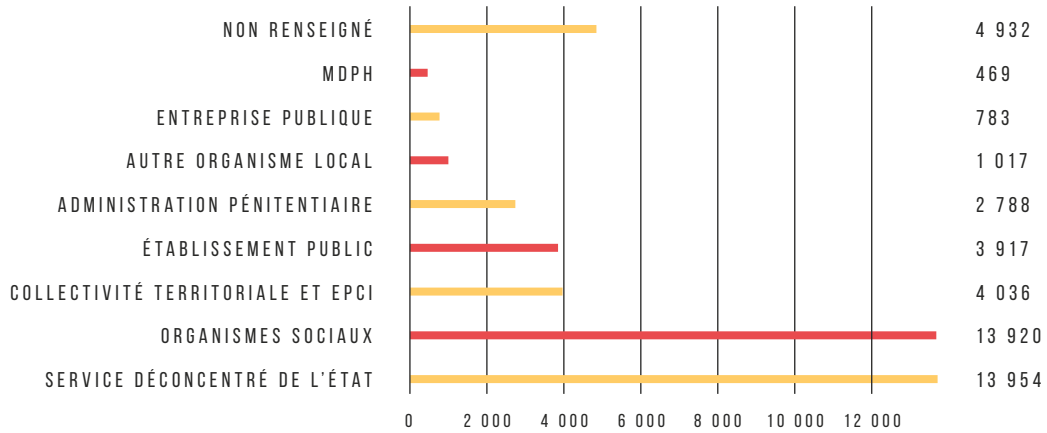
Or, comme le constate le Défenseur des droits à travers les réclamations qui lui sont adressées chaque année, cet équilibre est de plus en plus fragile.

Depuis les années 1990, le périmètre des services publics s'est considérablement réduit, en particulier avec la privatisation des services organisés en réseau, tels que la poste, les télécommunications, l'eau, le gaz, l'électricité, les services urbains ou les transports publics.

Parallèlement, certains services publics, en particulier dans le domaine de l'action sociale et de l'aide à domicile des personnes en perte d'autonomie, ont été délégués à des associations à but non lucratif de plus en plus mises en concurrence avec des sociétés privées dans le cadre de procédures d'appel d'offres où les critères financiers s'avèrent prédominants.

Autre mouvement, la décentralisation a conduit au transfert de nombreux services publics tels que l'aide sociale ou la formation professionnelle aux collectivités locales, avec les avantages d'une plus grande proximité avec les usagers mais également des risques nouveaux d'inégalités territoriales.

ORGANISMES DE SERVICE PUBLIC MIS EN CAUSE, PARMI LES RÉCLAMATIONS REÇUES PAR LES DÉLÉGUÉS EN 2018





Les services publics ont enfin été confrontés à une restriction de leurs moyens budgétaires, y compris dans le domaine social, couplée à une transformation de leurs modes d'intervention appelés à être plus efficients.

Or, pendant cette même période, les services publics ont été conduits à faire face au développement des inégalités, de l'exclusion et de la pauvreté. Les personnes « exclues » sont apparues massivement dans les services publics : non seulement aux guichets des services sociaux et des organismes de logement, mais également dans les services de santé, d'éducation, dans la justice, etc., tous confrontés à la multiplication de situations d'urgence.

Pour le Défenseur des droits, la capacité des services publics à répondre à ces sollicitations, notamment en offrant aux personnes pauvres, défavorisées ou exclues le même accès qu'aux autres en dépit des coûts supplémentaires qu'elles peuvent induire, est un enjeu majeur.

Or, aujourd'hui plusieurs phénomènes entravent l'accès aux droits fondamentaux et concourent à créer un sentiment diffus et dangereux de rupture entre les usagers, notamment défavorisés, et les services publics.

B. DES SERVICES PUBLICS DE PLUS EN PLUS DISTANTS À L'ÉGARD DES USAGÈRES ET USAGERS



LA PAROLE À BERNARD DREYFUS, DÉLÉGUÉ GÉNÉRAL À LA MÉDIATION AVEC LES SERVICES PUBLICS

La mise en œuvre fin 2017 de la partie « publique » du plan préfecture nouvelle génération (PPNG) a produit des effets calamiteux toute la première partie de 2018.

Désormais l'obtention des titres permis de conduire et cartes grises se fait *via* internet et non plus aux guichets des préfectures et sous-préfectures.

Cette énorme défaillance, qui a privé de titres plusieurs centaines de milliers de nos concitoyens pendant plusieurs mois, est porteuse de trois leçons.

Tout d'abord, une fois de plus, le « politique » donne un délai, visiblement non concerté en amont avec les « techniciens », qui s'avère trop court pour tester et valider les différents cas possibles.

On a déjà connu cela lors de la mise en place du système informatique du RSI, ou avec le logiciel de paie du ministère de la défense (Louvois) et pourtant on s'entête à faire des effets d'annonce sans imaginer les difficultés pratiques de mise en œuvre.

Ensuite, on n'a pas compris qu'entre fractures d'accès et fractures d'usage du numérique, c'est un pan non négligeable de la population qui se sent exclu dans sa relation avec le service public au sens noble du terme et qu'il convient non seulement d'accompagner mais aussi de vite rétablir une proximité qui n'est pas que géographique.

Enfin il conviendrait d'avoir un débat de fond sur les aspects financiers de ce type de généralisation de la numérisation. On a déplacé la queue de la sous-préfecture vers le photographe ou le concessionnaire (et pour les véhicules d'occasion vers des sites payants) qui transmettent vos documents moyennant finances là où auparavant le service était gratuit.

BERNARD DREYFUS

Traditionnellement, l'action des services publics était empreinte d'une certaine distance à l'égard des usagères et usagers, destinée à les préserver des pressions susceptibles d'altérer leur neutralité et leur impartialité. Le développement à la fin des années 1980 d'une démarche de service aux usagers, en particulier dans les services publics sociaux, a sensiblement atténué cette distance, avec la mise en place de guichets accueillant des personnes, puis d'accueils téléphoniques.

Depuis plusieurs années déjà, le Défenseur des droits constate que cette tendance tend à s'inverser. L'année 2018 révèle une accentuation du phénomène : 93% des réclamations adressées aux délégués soulèvent une difficulté dans la relation avec les services publics (84% en 2017). Ce phénomène, qui affecte autant la nature de la relation de service que la fiabilité de l'échange entre les usagers et les services publics, entrave l'accès aux droits et remet en cause certains droits fondamentaux.

LA DÉMATÉRIALISATION DES SERVICES PUBLICS : UN OUTIL DE SIMPLIFICATION QUI PEUT ÉLOIGNER CERTAINS USAGERS DE L'ACCÈS AUX DROITS

La dématérialisation des démarches administratives simplifie la vie des usagères et usagers qui peuvent accéder en quelques clics et sans avoir à se déplacer à la fois à l'information mais aussi aux droits et aux services : la prime d'activité, les déclarations fiscales se font exclusivement par Internet. L'intérêt de la dématérialisation pour une meilleure efficacité des services publics est indéniable.

Mais l'expérience du Défenseur des droits montre que si la dématérialisation est le plus souvent un projet de modernisation des services publics au service de tous les publics, elle est aussi et parfois un palliatif à la réduction des services d'accueil du public guidée par une logique budgétaire.

Les milliers de réclamations adressées au Défenseur des droits concernant, par exemple, les difficultés rencontrées avec l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) pour la délivrance des permis de conduire et des certificats d'immatriculation, consécutives à la suppression de l'accueil au guichet dans les préfectures dans le cadre du Plan préfectures nouvelle génération (PPNG) et à la sous-évaluation du nombre de demandes illustrent bien ce phénomène. Les usagers ont été confrontés à des blocages informatiques, des difficultés à joindre les services ou à accéder aux points numériques, des délais de traitement excessifs, etc. Plusieurs dizaines de milliers de personnes se sont ainsi retrouvées dans l'impossibilité de conduire ou d'utiliser leur véhicule pendant une période prolongée sauf à risquer d'enfreindre la loi, ce qu'elles ont parfois pu être amenées à faire pour éviter de s'exposer à des difficultés avec leur employeur.

Le Défenseur des droits a recommandé au Premier ministre et au ministre de l'Intérieur l'adoption de solutions concrètes (décision 2018-226). Le ministère, qui a admis que les réclamations reçues par l'institution lui avaient permis de remédier à plusieurs difficultés et que certains aspects de la règlementation concernant la délivrance des certificats d'immatriculation demeuraient mal adaptés à la numérisation, a fait état des mesures mises en œuvre (courrier du 19 novembre 2018). Le Défenseur des droits suivra avec attention la situation.

Cette évolution des services publics « à marche forcée » dresse souvent un obstacle supplémentaire à l'accès aux droits pour de nombreuses catégories de personnes. Plus de 7,5 millions d'entre elles sont privées d'une couverture internet de qualité. Cette fracture touche davantage les petites communes. Comme l'a souligné le Défenseur des droits à plusieurs reprises, la persistance de ces « zones blanches et grises » entrave l'accès aux droits des personnes domiciliées en zone rurale (décisions 2017-083 et 2018-262). Le constat est plus grave encore dans les territoires ultra-marins où les ménages n'ont pas bénéficié du développement des offres de forfaits à bas prix mises en place en métropole.

Si l'exclusion numérique touche toutes les catégories d'âge ou socio-professionnelles, pour les personnes cumulant précarité économique et isolement, presque une personne sur deux éprouve des difficultés à

trouver une information administrative sur internet. L'exclusion numérique conduit à des situations de non-recours aux droits : face aux difficultés qui tiennent parfois à des problèmes techniques très simples, par exemple, l'impossibilité d'obtenir un certificat d'immatriculation (car les pièces jointes exigées dépassent 1 mégaoctet), les démarches sont abandonnées.

Dans son rapport *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*, le Défenseur des droits préconise que les gains de la dématérialisation soient en partie consacrés à la mise en place d'actions et de dispositifs d'accompagnement permettant d'assurer l'accès aux services publics de toutes et tous. Cet accompagnement des publics éloignés du numérique ne saurait être à la charge exclusive des associations, des services sociaux ou des structures intermédiaires. L'État doit être le premier accompagnateur des usagères et usagers dans l'appropriation du numérique. Des modes de communication multicanaux adaptés à la diversité des publics et des besoins et permettant d'assurer le contact en cas de défaillances, doivent être mis en place et, à ce titre, il est nécessaire pour les services publics de conserver des lieux d'accueil physiques des usagers.

LE SILENCE GARDÉ PAR L'ADMINISTRATION VAUT TROP SOUVENT ABANDON DES DÉMARCHES ADMINISTRATIVES

L'absence de réponse des services publics aux sollicitations des usagères et usagers a pris une ampleur considérable en 2018. Sur l'ensemble des réclamations traitées par les services du Défenseur des droits, plus de la moitié concernait l'absence d'écoute et de prise en considération des arguments, les délais de réponse et l'absence de réponse, que ce soit à des demandes initiales ou complémentaires. Le cas des refus de scolarisation des enfants d'origine Rom, par exemple, montre que les parents, généralement confrontés à des réponses dilatoires informelles, n'obtiennent en réalité aucune réponse explicite.

Pour pallier cette remise en cause du droit fondamental à l'éducation contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant, le Défenseur des droits a recommandé que soit systématiquement délivré un récépissé constatant la date du dépôt de la demande et les pièces produites (décisions 2018-005 ; 2018-011 et 2018-221).

Si en vertu du principe codifié à l'article L. 231-1 du Code des relations entre le public et l'administration « *le silence gardé par l'administration vaut acceptation* » (principe dont la portée est singulièrement affaiblie par la multiplication des exceptions), la réalité des réclamations adressées au Défenseur des droits met surtout en évidence que le silence vaut bien souvent abandon des démarches administratives, en particulier par les usagers les plus précaires.

DES NON-RÉPONSES PARFOIS CUMULATIVES OU SUCCESSIVES : LE CAS DES MINEURS NON ACCOMPAGNÉS

- Non réponse du service public de la Justice qui n'audience pas les requêtes en assistance éducative ou alors dans des délais extrêmement longs dans certains ressorts ;
- Non réponse des services de l'aide sociale à l'enfance aux demandes de prestation pour les jeunes majeurs ; certains jeunes se voient dissuadés en amont du dépôt de leur demande par les personnels de l'aide sociale à l'enfance expliquant que la démarche est vouée à l'échec (décision 2018-137) ;
- Non réponse des préfectures qui, soit sous prétexte de la présence nécessaire d'un administrateur *ad hoc* repoussent la convocation *sine die*, soit fixent des délais de convocation très longs, reportés de mois en mois, sans délivrance de récépissé.

Ce phénomène, nourri par le sentiment de l'inefficacité des démarches ou des recours mobilisables n'est pas nouveau. Comme l'a souligné le Défenseur des droits à l'occasion de ses auditions lors de l'examen du projet de loi *Pour un État au service d'une société de confiance* (avis 18-01 et 18-04), le non-recours aux droits, c'est-à-dire le fait qu'une personne ne sollicite pas les droits et les services auxquels elle pourrait prétendre, apparaît comme le symptôme du manque de confiance des usagers envers les services publics.

L'Enquête sur l'accès aux droits – *Relations des usagères et des usagers avec les services publics : le risque de non-recours* qui avait été publiée par le Défenseur des droits en 2017 a montré que si la majorité des personnes confrontées à des difficultés persistent dans leurs démarches et recontactent l'administration ou le service public concerné (80%), 12% des individus abandonnent les démarches. L'abandon concerne davantage les jeunes (21% des 18-24 ans) et les personnes les moins diplômées (18% des personnes qui n'ont pas le baccalauréat) et est plus fréquent dans les populations confrontées à des difficultés socio-économiques marquées et maîtrisant moins la langue française. Les principales raisons évoquées pour ces abandons sont l'inutilité et la complexité des démarches à entreprendre.

Aujourd'hui, le Défenseur des droits constate deux évolutions préoccupantes. D'une part, le renforcement des obstacles dressés devant l'accès aux droits des populations défavorisées pour lesquelles l'accueil, qui constitue le cadre indispensable au dialogue et à l'échange d'informations, est la voie d'accès privilégiée aux droits. D'autre part, l'extension de la « non réponse » des services publics à l'ensemble des usagers, souvent ballotés d'une plateforme téléphonique inaccessible à un site internet aussi difficile d'accès. À tel point qu'il est désormais possible de se demander si la réponse, le cas échéant dans des délais lui permettant de revêtir une certaine pertinence, fait toujours partie de la relation avec les usagers.

QUELLE PLACE POUR LE DIALOGUE ET LA MÉDIATION ?

Face au silence des administrations auquel les usagères et usagers sont confrontés, le Défenseur des droits apparaît comme un recours.

À cet égard, le Défenseur des droits a constaté en 2018 que l'absence de réponse des services publics concernait de plus en plus les demandes portées par les services du Défenseur des droits, en particulier par ses délégués.

Ces derniers assurent un service de proximité gratuit dédié à l'accueil de toutes les personnes ayant des difficultés à faire valoir leurs droits, notamment en raison de leur situation d'isolement, de précarité ou d'éloignement des services publics. Traitant près de 80% des réclamations, les délégués reçoivent dans 7 cas sur 10, les réclamations lors de visites des personnes concernées et dans 3 cas sur 10 par l'intermédiaire d'un courrier, d'un courriel ou par téléphone.

Les délégués sont des tiers neutres et impartiaux qui contribuent au règlement alternatif des litiges avec les services publics par le dialogue et la médiation, dont la place a été considérablement renforcée ces dernières années (loi 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle et loi 2018-727 du 10 août 2018 *Pour un État au service d'une société de confiance*).

Or, le refus des administrations et services publics d'apporter des réponses dans des délais raisonnables, parfois malgré de multiples relances, hypothèque la médiation mise en œuvre par les délégués du Défenseur des droits : ces silences peuvent-ils s'interpréter autrement que comme un refus de s'engager dans un « *processus structuré, quelle qu'en soit la dénomination, par lequel deux ou plusieurs parties tentent de parvenir à un accord en vue de la résolution amiable de leurs différends avec l'aide d'un tiers* » (article L. 213-1 du Code de justice administrative) ?

Face à cette situation, les délégués se voient contraints d'abandonner la démarche de médiation et de transférer les dossiers aux services centraux de l'institution, chargés de

mettre en œuvre les pouvoirs d'instruction que la loi organique lui a confiés (mise en demeure, saisine du juge des référés).

Au-delà, le Défenseur des droits est conduit à s'interroger sur la place de la médiation dans un tel contexte : les dispositions législatives précitées parviendront-elles à instaurer une culture du dialogue alors même que les services publics se montrent de plus en plus distants ? Les médiateurs institutionnels seront-ils en mesure de pallier les silences de plus en plus nombreux des services publics ? L'essor de ces médiateurs institutionnels ne contribuera-t-il pas au contraire à dédouaner les services publics de leur obligation de réponse et d'information ?

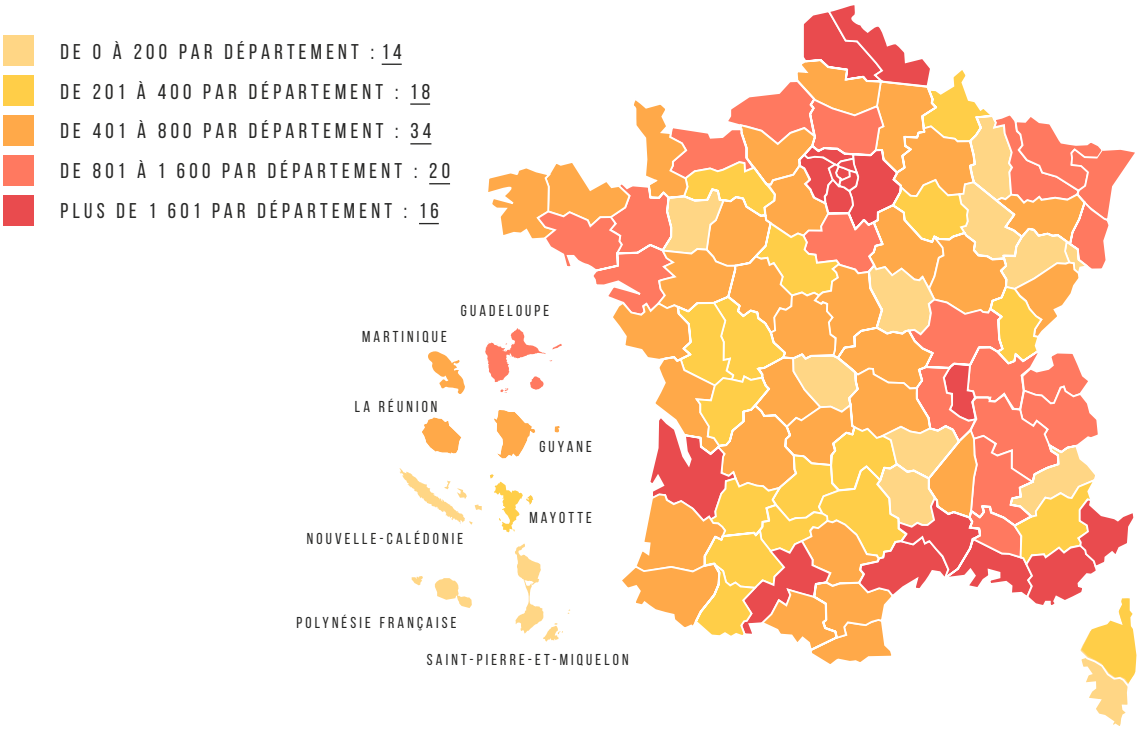
En tout état de cause, le Défenseur des droits souligne que si des difficultés étaient déjà perceptibles avec les préfectures, le service public de la justice et les petites communes rurales, le mouvement tend à s'amplifier et à gagner les organismes sociaux qui avaient jusque-là été plus ouverts aux démarches de conciliation.

C'est la raison pour laquelle le Défenseur des droits, attaché à l'accès aux droits et en particulier aux droits sociaux dont peuvent bénéficier les personnes les plus précaires, a accepté de participer au dispositif expérimental de **médiation préalable obligatoire** (MPO), mis en place par le décret 2018-101 du 16 février 2018.

Le Défenseur des droits et ses délégués présents dans six départements (Loire-Atlantique, Maine-et-Loire, Isère, Haute-Garonne, Bas-Rhin et Meurthe-et-Moselle) se sont vus confier la responsabilité d'assurer une médiation obligatoire avant la saisine du juge administratif, pour certaines décisions relatives aux droits sociaux : RSA, APL et prime exceptionnelle de fin d'année.

En dépit de son caractère obligatoire, cette médiation gratuite dévolue à un tiers neutre, impartial et indépendant, intervient après les recours administratifs et offre ainsi à un public précaire, pour lequel l'accès au juge est souvent difficile, un véritable espace de dialogue propice à l'accès aux droits.

NOMBRE DE DOSSIERS REÇUS EN 2018 (SAISINES REÇUES PAR LES DÉLÉGUÉS ET PAR LE SIÈGE), SELON LE DÉPARTEMENT DE RÉSIDENCE DES RÉCLAMANTS



C. DES SERVICES PUBLICS EN RETRAIT PAR RAPPORT AUX BESOINS DES USAGÈRES ET USAGERS

Couplée à la perpétuation de la pauvreté et des inégalités, la réduction du périmètre des services publics tend à faire reposer l'accès aux droits des plus pauvres sur quelques services publics, essentiellement sociaux. À l'heure actuelle, la redistribution, la réduction des inégalités et l'aide aux personnes les plus pauvres se concentrent essentiellement sur les services publics qui doivent faire face à l'afflux des demandes et aux situations les plus complexes.

LA DIFFICULTÉ DES SERVICES PUBLICS À GÉRER L'AFFLUX DE DEMANDES ALIMENTE LA DÉCEPTION DES USAGERS ET PRIVE LES PERSONNES PRÉCAIRES DE DROITS ESSENTIELS

Les rapports d'activité du Défenseur des droits soulignent presque chaque année la difficulté des services publics à faire face à l'afflux des demandes. La situation est particulièrement flagrante à l'occasion de la mise en place de nouveaux dispositifs, généralement pas ou peu anticipés, mettant les agents publics qui en ont la charge dans une situation souvent difficile. Les retards occasionnés pénalisent d'autant plus les usagers dont la situation financière est précaire, qu'ils affectent la protection sociale, la retraite ou le versement de primes.

Tel a été le cas, par exemple, des réformes successives des régimes de retraite mises en œuvre à partir de 1993. Les évolutions législatives se sont enchaînées à un rythme soutenu. Elles ont systématiquement entraîné une augmentation du nombre de départs à la retraite et des demandes de pension que de nombreux organismes n'ont pas été en mesure de gérer dans des délais raisonnables, d'autant que dans le même temps les conventions d'objectifs et de gestion (COG) signées entre l'État et les caisses nationales des principaux régimes de sécurité sociale ont eu pour effet de réduire les capacités des caisses à faire face aux demandes. Des personnes assurées sont ainsi restées dans l'attente de la liquidation effective de leur avantage de vieillesse plusieurs mois après leur cessation d'activité, ce qui, pour celles à revenus modestes, a pu poser des difficultés insurmontables. Les recommandations formulées à l'époque par le Défenseur des droits soulignant la nécessité de la continuité des ressources lors du passage à la retraite ont été pour la plupart mises en œuvre. Des difficultés demeurent toutefois non résolues dans certaines caisses. Le Défenseur des droits s'est ainsi saisi d'office de l'absence de liquidation des pensions dans des délais raisonnables en Île-de-France.

En dépit des éléments de réponse apportés par le directeur de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav), le Défenseur des droits a constaté que les difficultés affectaient désormais non seulement les demandes de pension de base mais aussi les demandes de pension de réversion et d'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa). Le Défenseur des droits a recommandé de prendre toutes les dispositions nécessaires pour résorber les stocks actuels et assurer une gestion fluide des demandes à venir de manière à rétablir les droits fondamentaux des personnes concernées (décision 2018-322).

DES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LES RÉSIDENTS D'OUTRE-MER

Le Défenseur des droits a été saisi à de nombreuses reprises par des résidentes et résidents d'outre-mer, principalement situés à La Réunion, du défaut de versement par les services de l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) de l'aide à la continuité territoriale. Elle permet de financer des déplacements en métropole pour les particuliers résidant en outre-mer. Plusieurs années après et en dépit de la multiplication des démarches, les trajets effectués en 2013 ou en 2014 n'avaient pour la plupart fait l'objet d'aucun remboursement, soit qu'aucune réponse n'ait été apportée à leur demande, soit qu'à la suite d'erreurs dans le traitement des dossiers, le paiement ait été effectué sur un compte bancaire erroné. Près de quatre cents personnes demeurent toujours en attente du traitement de leur demande.

Le Défenseur des droits a recommandé à LADOM de prendre les mesures nécessaires afin que les dossiers instruits et en attente de paiement puissent être réglés dans les plus brefs délais et de diligenter une enquête administrative dans l'agence en cause afin d'identifier les dossiers qui n'auraient pas encore été instruits pour procéder ainsi à leur traitement (décision 2018-274).

Le Défenseur des droits a également été saisi récemment des retards de versement de la prime à la conversion des véhicules ainsi que des aides en faveur des agriculteurs biologiques.

Mais le constat vaut également, par exemple, pour les personnes âgées handicapées que les Commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) orientent parfois vers des établissements médico-sociaux situés en Belgique, faute de place en France.

Afin de ne pas priver ces personnes de leur pension de retraite et, le cas échéant, de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), 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 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 (D-2017-025411) en ce sens a été envoyée à l'ensemble des caisses de retraite.

Concernant le service public dédié à la protection de l'enfance, dans son volet administratif comme judiciaire, le Défenseur des droits considère qu'il peine à assumer sa mission. Les illustrations sont nombreuses et se multiplient : mesures judiciaires d'assistance éducative non exécutées, délais d'audiencement devant le juge des enfants, lieux de placement non adaptés, projet pour l'enfant non mis en œuvre, médecin référent « protection de l'enfance » non encore désigné … À cette situation s'ajoutent les carences structurelles relevées à plusieurs reprises de la protection maternelle et infantile (PMI) et de la médecine scolaire. Elles fragilisent le repérage des difficultés rencontrées par l'enfant et les familles et concourent de manière évidente à les augmenter. Seulement 50% des élèves de maternelle bénéficient de l'examen médical prévu à l'article L. 2112-2 du Code de la santé publique. Si le Code de la santé publique prévoit, à son article L. 2325-1, la réalisation d'un bilan de santé aux 6 ans de l'enfant (en grande section de maternelle), seuls 71,7% de ces élèves en avaient bénéficié au cours de l'année scolaire 2014-2015, en y incluant les visites médicales et les bilans infirmiers. Ces résultats inquiétants doivent être mis en perspective avec le nombre, en baisse constante, de médecins scolaires.

La grave incidence de ces carences sur la sécurité et le développement de l'enfant nécessite une action prioritaire de la part des administrations centrales et des départements (voir mission « défense des droits de l'enfant »).

L'INCAPACITÉ DE SERVICES PUBLICS À GÉRER LES SITUATIONS COMPLEXES FRAPPE D'ABORD LES PERSONNES PRÉCAIRES

Confrontés à l'essor de la pauvreté, les services publics, en particulier sociaux, ont tenté de faire face à l'afflux des demandes en développant le traitement de masse des dossiers. La standardisation des modes de traitement des demandes de prestations, d'allocations ou de pensions, alliée au souci de performance des différents opérateurs évalués à partir d'objectifs quantifiables et statistiques, fait obstacle au traitement individualisé des dossiers.

Or, les situations individuelles des personnes les plus précaires, qui constituent des cas d'urgence majeure, sont souvent complexes. Elles exigent à la fois du temps et des capacités d'adaptation, ainsi que des contacts humains avec des interlocuteurs.

De nombreuses réclamations révèlent les difficultés créées par un fonctionnement en silo des services publics, repliés sur leur champ d'expertise et leur mission, sans qu'une approche globale de la situation des usagers ne soit mise en œuvre.

Cette démarche s'accompagne également d'un transfert de charges vers l'usager. Ce constat constitue un mouvement de fond de l'ensemble des services publics qui affecte même certains services de voirie. Comme l'a souligné le Défenseur des droits dans son rapport *Valoriser les déchets ménagers sans dévaloriser les droits de l'usager* (2018), le tri sélectif des déchets recherché par les pouvoirs publics incombe au consommateur appelé à devenir « éco-responsable », au citoyen ou à « l'éco-citoyen », autrement dit à l'usager du service public, placé au cœur du dispositif de gestion des déchets. L'usager est également sollicité pour apporter lui-même certains déchets dans des lieux de collecte (la collecte par apport volontaire) et se substituer à la collecte en porte-à-porte.

Pour le Défenseur des droits, fermement attaché à l'idée que les droits sont la source des devoirs, le renforcement des droits des usagers du service public de collecte apparaît comme la condition *sine qua non* du développement des devoirs « éco-citoyens ».

C'est la raison pour laquelle le Défenseur des droits a formulé plusieurs recommandations visant à mieux garantir le droit fondamental à la salubrité publique et à la préservation de l'environnement dans la mise en œuvre du service, à mieux protéger le principe d'égalité des usagers et à renforcer le droit à l'information des usagers du service de collecte et d'élimination des déchets.

Le transfert des charges et des coûts peut également peser sur les proches de l'usager du service public.

LE SUIVI MÉDICO-SOCIAL DES ENFANTS HANDICAPÉS

Il arrive que faute de financement et de professionnels, en particulier pour les séances d'orthophonie, ou en raison d'une surcharge de travail des praticiens disponibles, les établissements et services médico-sociaux assurant la prévention et l'accompagnement des enfants handicapés tels que les services d'éducation spéciale et de soins à domicile (SESSAD), les instituts médico-éducatifs (IME), les centres d'action médico-sociale précoce (CAMSP) ou les centres médico-psycho-pédagogiques (CMPP), n'aient pas la possibilité d'assurer tous les soins nécessaires au suivi des enfants. Afin d'éviter une rupture de soins ou des délais d'attente trop longs, les familles sont alors contraintes de consulter des praticiens exerçant dans le secteur libéral en dehors des structures. Lorsque les parents demandent le remboursement à leur caisse d'assurance maladie des frais de soin ou de transport associés à cette externalisation, certaines caisses refusent estimant qu'il appartient à l'établissement médico-social qui accueille l'enfant d'assumer ces frais pour lesquels ils sont financés.

Le Défenseur des droits a recommandé à la secrétaire d'État auprès du Premier ministre chargée des personnes handicapées de prendre toutes les mesures pérennes de nature à remédier aux difficultés rencontrées par ces familles. Une instruction a été diffusée par la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) récapitulant les conditions de prise en charge financière des enfants.

UNE RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES SERVICES PUBLICS DÉCORRÉLÉE DES BESOINS DES USAGERS

DANS LE DOMAINE DE LA JUSTICE

Pour le Défenseur des droits, la réorganisation des services publics et leur retrait de certains territoires, qu'ils soient ruraux ou péri-urbains, ne peuvent s'opérer qu'à partir d'une évaluation des besoins des usagers auxquels ils répondent. Derrière la logique budgétaire et le souci de rationalisation qui conduisent à la fermeture de guichets de services publics dont dépend l'accès aux droits des personnes les plus précaires, se profilent de nombreuses situations individuelles.

Afin d'éviter de créer et d'étendre des « déserts de droit », des « déserts de droits », le Défenseur des droits a souligné dans l'avis 18-26 sur le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la Justice, que la suppression des tribunaux d'instance poserait des difficultés d'accès au juge, en particulier, pour les populations les plus vulnérables.

Ces tribunaux traitent des litiges du quotidien et notamment des matières touchant les personnes les plus fragiles (mesures de protection, surendettement, baux d'habitation, crédits à la consommation…).

Ils sont géographiquement proches des justiciables, simples et accessibles dans leur mode de saisine. Peu coûteuse, compte tenu de l'absence de représentation obligatoire, la procédure est orale et les jugements sont rendus dans des délais raisonnables.

AVIS 18-22 DU 26 SEPTEMBRE ET 18-26 DU 31 OCTOBRE 2018 SUR LE PROJET DE LOI POUR LA RÉFORME DE LA JUSTICE

Le Défenseur des droits a notamment alerté les parlementaires sur la fusion des contentieux des tribunaux de grande instance et tribunaux d'instance, la spécialisation départementale des tribunaux, la suppression de la fonction de juge d'instance, juge des vulnérabilités personnelles ou économiques. Cette « simplification » de la justice que défend le gouvernement risque d'éloigner les justiciables de la justice et de créer des « déserts de droit » alors que le maillage territorial des auxiliaires de justice, des associations, des institutions comme les maisons de justice et du droit, n'est pas également adapté sur tout le territoire.

La dématérialisation ne saurait être la seule solution à cet éloignement, d'autant plus qu'elle n'est pas toujours immédiatement efficace comme l'ont montré les difficultés rencontrées lors de la dématérialisation des cartes grises. Elle ne doit donc jamais être exclusive, et toujours se faire par paliers. Les moyens humains mis à disposition de la juridiction unique devront par conséquent être suffisants et les garanties sur l'efficacité et la sécurité des interfaces numériques assurées. Le Défenseur des droits souhaite s'assurer de l'impossibilité d'une automatisation du traitement des requêtes ou d'un pré-examen des requêtes par des délégataires privés.



Le Défenseur des droits préconise la plus grande prudence quant à la « déjudiciarisation » du règlement des litiges prônée par ce projet de loi, qui ne saurait empêcher les parties, souvent les plus vulnérables, d'exercer leur droit d'accès au système judiciaire, leur droit à un recours effectif et leur droit à un procès équitable, et d'accéder ainsi à une résolution impartiale du problème.

Pour le Défenseur des droits, si la fermeture de lieux de justice n'est pas envisagée, la réorganisation des compétences territoriale et matérielle des juridictions constitue une évolution radicale dont il convient de mesurer les effets sur les usagers. Au-delà de la nécessaire adéquation entre la répartition des juridictions et les évolutions démographiques, il importe d'assurer la cohérence entre les cartes judiciaire et administrative.

Par ailleurs, les réorganisations territoriales et matérielles doivent s'accompagner d'un renforcement des dispositifs d'accès au droit en élargissant, par exemple, le rôle des conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD) et l'implantation des maisons de justice et du droit et des points d'accès au droit en lien avec les maisons de service au public. La prise en charge par l'État de la consultation juridique préalable à une demande d'aide juridictionnelle constituerait également une perspective intéressante appuyée par le Défenseur des droits.

À défaut, les mesures envisagées pourraient engendrer des entorses aux droits fondamentaux. Le respect des droits et libertés de chacun ne peut être effectif que si l'accès au juge est garanti à l'ensemble des usagers du service public de la justice, y compris aux personnes vulnérables. L'accès au juge est lui-même un droit consacré par les textes. Les profonds changements envisagés pourraient entraîner un recul.

L'évolution du projet de loi de la réforme de la justice a partiellement donné suite à ces observations en instituant des juges de la protection et en ouvrant des alternatives à la numérisation.

DANS LE DOMAINE DE LA SANTÉ

Le Défenseur des droits est également saisi des « déserts médicaux » dont les effets sur le droit fondamental à la santé sont indéniables. Il est sollicité à travers des témoignages, des « appels à l'aide » qui émanent d'usagères et d'usagers ne parvenant pas à trouver un nouveau médecin traitant, un ou une spécialiste, un infirmier ou une infirmière à domicile. Au-delà de la répartition inégale des médecins sur le territoire, le vieillissement de ces derniers est préoccupant. Certains usagers déplorent ne pas parvenir à obtenir de simples consultations pour un renouvellement de traitement auprès des médecins libéraux et sont confrontés au refus des médecins des maisons de santé de prendre de nouveaux patients. Ils sont aussi dans l'impossibilité de déclarer un médecin traitant auprès des organismes sociaux et donc d'intégrer un parcours de soins coordonnés. Or, les risques liés au non-respect du parcours de soins coordonnés sont multiples : qualité de la prise en charge médicale diminuée, remboursement moindre par l'Assurance maladie, etc. Le Défenseur des droits constate, par ailleurs, que pour les patientes et patients les plus vulnérables ou en perte d'autonomie, ces difficultés entraînent parfois des situations de renoncement aux soins ou d'entrée en institution prématurée.

Bien que dans la plupart des cas les soins relèvent de l'offre privée, l'accessibilité aux services de santé dépend étroitement de l'offre de soins sur le territoire national. Le Défenseur des droits a ainsi appelé l'attention de la ministre chargée de la Santé sur les conséquences de ces inégalités, notamment sur les situations discriminatoires fondées sur le lieu de résidence susceptibles d'émerger.

Par ailleurs, l'interdiction des discriminations fondées sur « *la particulière vulnérabilité résultant de leur situation économique, apparente ou connue de son auteur* » (loi 2016-832 du 24 juin 2016) peut permettre de sanctionner les sociétés privées, tout comme les organismes publics qui refuseraient pour ce motif l'accès aux services proposés.

Le Défenseur des droits traite également de nombreuses réclamations invoquant le caractère discriminatoire des refus de soins. Elles montrent que le droit à la santé n'est pas encore pleinement effectif notamment pour les personnes en situation de précarité (décisions 2018-259 et 2018-260).

PRÉVENIR LES REFUS DE SOINS DES PROFESSIONNELS DE SANTÉ

Le Défenseur des droits a dénoncé le refus d'accès aux soins pour les bénéficiaires de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C), de l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS) et de l'aide médicale de l'État (AME) en raison de mentions discriminatoires sur des sites de prise de rendez-vous médicaux en ligne. À la suite d'une enquête auprès de plusieurs médecins et de deux exploitants de plateformes de prise de rendez-vous médicaux en ligne, le Défenseur des droits a constaté la présence de mentions discriminatoires et des refus de soins visant expressément les bénéficiaires de la CMU-C, de l'ACS et de l'AME. Relevant un encadrement légal insuffisant du fonctionnement de ces plateformes, il a recommandé dans sa décision-cadre 2018-269 publiée en décembre 2018 la mise en place d'un contrôle des informations mises en ligne et une possibilité de signalement pour les utilisateurs en cas de refus de soins, tout en soulignant que la responsabilité des plateformes pourrait être engagée.

Pour prévenir ces refus de soins, le Défenseur des droits a aussi élaboré en 2018 deux outils d'information en collaboration avec différents acteurs dont trois ordres de professionnels de la santé (CNOM, ONCD et ordres des sages-femmes), l'Assurance maladie, des associations (FAS, Aides, APF, UNAF, etc) :

- un dépliant pour les bénéficiaires d'une prestation santé afin de les aider à faire valoir leurs droits en cas de refus de soins.
- une fiche dédiée aux professionnels de santé leur rappelant leurs obligations légales et les bonnes pratiques.

D. DES SERVICES PUBLICS COMPLEXES : ACCÉDER AUX DROITS SE MÉRITE MAIS FATIGUE

Dans de nombreux cas, les difficultés que doivent surmonter les usagères et usagers pour accéder à leurs droits de manière effective s'apparentent moins à des défaillances qu'à des obstacles mis en place plus ou moins délibérément par les pouvoirs publics.

LE DROIT CONTRE L'ACCÈS AUX DROITS

Dans une société organisant la solidarité par la mise en place de systèmes complexes de redistribution, fondés sur des cotisations et des prestations sociales, le droit peut paradoxalement constituer un obstacle à l'accès aux droits.

En raison de la complexité des dispositifs, le droit applicable est quelquefois incompréhensible pour les personnes et parfois même mal compris par les agentes et agents en charge de le mettre en œuvre. Les incessantes évolutions règlementaires ou législatives peuvent également avoir un effet dissuasif sur les usagères et usagers. Il arrive que la situation soit encore compliquée par les conditions exigées par tel ou tel organisme, parfois en dehors même des textes, ce qui peut contribuer à détériorer considérablement et brutalement les conditions de vie des personnes concernées.

Outre la fiscalité, les régimes de cotisations sociales en offrent une bonne illustration. Au-delà du défaut de coordination entre les différents régimes, souvent dénoncé par le Défenseur des droits, certains régimes peuvent soulever des difficultés particulières. Tel est le cas, par exemple, du calcul du nombre de points de retraite complémentaire des auto-entrepreneurs et auto-entrepreneuses. Afin de pallier un vide juridique dans le dispositif, la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse (Cipav) a décidé de se référer aux dispositions relatives à la compensation de l'État qui n'avaient pas vocation à s'appliquer dans le cadre du calcul réel des droits des personnes assurées. Cette démarche a eu en outre pour effet de minorer les droits des auto-entrepreneurs (décision 2018-001 – pourvoi en cassation toujours pendant ; décision 2018-065).

L'écart entre des dispositifs annoncés comme porteurs de droits nouveaux ou d'améliorations pour les usagers, et la réalité, faite de complexité administrative, d'exceptions, de non mise en œuvre de dispositions prévues par les textes, contribue à creuser une distance entre les usagers et les services publics.

Cette situation peut être perçue comme l'effet d'un désintérêt de la puissance publique à l'égard des conséquences réelles sur les usagers des décisions qu'elle prend. Elle peut également révéler que l'accès effectif aux droits et libertés et le principe d'égalité deviennent secondaires dans la conception même des missions des services publics.

Ce constat peut miner la confiance dans les institutions en nourrissant la lassitude et la défiance envers les pouvoirs publics.

LA FATIGUE D'ÊTRE USAGER ?

Détournant le titre d'un ouvrage d'A. Ehrenberg intitulé *La fatigue d'être soi* (1998), dans lequel le sentiment dépressif est relié à l'obligation de performance généralisée, G. Jeannot (*Informations sociales*, 2010/2) a décrit la « fatigue d'être client » d'un service public désormais ouvert à la concurrence, contraint de s'orienter entre des offres impossibles à comparer, de résister aux pratiques proches de la vente forcée, de trouver les meilleurs tarifs, de passer le filtre des serveurs téléphoniques en cas de contestation, etc.

Les réclamations adressées au Défenseur des droits montrent que le statut d'usagère ou usager des services publics ne préserve plus de cette tendance. Banalisation de la « non réponse », repli des services publics, obstacles dans l'accès aux droits : les transformations du service public, présentées comme porteuses d'amélioration pour tous les usagers, peuvent donner le sentiment de faire disparaître la protection qu'apportait jusqu'à présent la puissance publique. L'usager doit désormais faire preuve d'une capacité à « se débrouiller » dans son parcours administratif. Responsable de ses choix et de ses erreurs, que le développement d'une logique de suspicion tend trop souvent à assimiler à de la fraude, l'usager est renvoyé à son incompétence.

Une telle évolution ne peut que renforcer les inégalités sociales d'accès aux droits.

Mais la fatigue d'être usager peut également désigner le sentiment de plus en plus présent au sein de certaines catégories de personnes d'un déséquilibre entre la contribution de chacun et chacune au fonctionnement des services publics (impôts, services payants, temps passé) et les bénéfices individuels et collectifs de plus en plus réduits qui y sont associés. En s'effaçant peu à peu, les services publics qui, en France, constituent un élément essentiel du consentement à l'impôt, hypothèquent la redistribution des richesses et le sentiment de solidarité, sapant progressivement la cohésion sociale.

E. UNE RÉGRESSION CONTINUE DES DROITS ET DES LIBERTÉS FONDAMENTALES

Le 10 décembre dernier, ont été célébrés les 70 ans de la Déclaration universelle des droits de l'Homme (DUDH), cette déclaration qui était venue pour la première fois garantir les droits fondamentaux de chaque personne, en tout lieu et en tout temps. Les principes et valeurs affirmés par la communauté internationale au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale ont été ensuite concrétisés par l'adoption de plusieurs instruments juridiques contraignants, consacrant les droits et les libertés de l'individu et engageant les États à les respecter. La DUDH a ainsi posé les premiers jalons du droit international des droits de l'Homme comme fondement de l'État de droit.

Cependant, la promesse de cette déclaration a encore du mal à se réaliser aujourd'hui. En France, parallèlement au recul des services publics, s'est implantée une politique de renforcement de la sécurité et de la répression face à la menace terroriste, aux troubles sociaux et à la crainte d'une crise migratoire alimentée par le repli sur soi. Ce décalage entre la promesse de la DUDH et la réalité, marquée par l'érosion du socle commun des principes et des valeurs de l'Europe et le recul des libertés fondamentales transparaît au travers de nombreuses réclamations reçues par le Défenseur des droits et semble s'être accentué depuis l'instauration de l'état d'urgence en 2015.

L'ÉTAT DE DROIT DEPUIS L'ÉTAT D'URGENCE

Telle une pilule empoisonnée, le régime d'exception de l'état d'urgence, en place durant près de deux ans, est venu contaminer progressivement le droit commun, fragilisant l'État de droit ainsi que les droits et libertés sur lesquels il repose, comme l'a mis en évidence le rapport *Ce qui reste(ra) toujours de l'état d'urgence* (février 2018), issu d'une recherche réalisée par le Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux (Credof) avec l'appui du Défenseur des droits.

Les évolutions juridiques mises en place, avec la multiplication des incriminations visant des actes préparatoires et l'affirmation de nouvelles finalités préventives de la loi pénale ont contribué à brouiller la distinction entre police administrative, tournée vers la prévention, et police judiciaire, orientée vers la répression.

La diffusion de cette logique « *par capillarité dans plusieurs branches du droit* », amorcée pour faire face à une situation d'exception a contribué à poser les bases d'un nouvel ordre juridique, fondé sur la suspicion, au sein duquel les droits et libertés fondamentales connaissent une certaine forme d'affaissement, fragilisés par des mesures sécuritaires visant notamment à développer le contrôle dans l'espace public.

LES CONFLITS SOCIAUX FACE AU RENFORCEMENT DU MAINTIEN DE L'ORDRE

Cette logique transparaît dans l'encadrement des manifestations et le maintien de l'ordre. Dans son étude réalisée à la demande du président de l'Assemblée nationale, remise en janvier 2018, le Défenseur des droits constatait déjà que la résurgence de la menace terroriste et la mise en œuvre de l'état d'urgence avaient conduit à placer au premier plan les enjeux de sécurité, parfois au détriment des libertés, telle que la liberté de manifester.

Le déroulement des manifestations du mouvement des « Gilets jaunes » qui ont eu lieu sur l'ensemble du territoire depuis novembre 2018 et les confrontations entre manifestants et forces de l'ordre ont confirmé l'acuité des interrogations formulées dans ce rapport. Les débordements et les violences inadmissibles appellent légitimement une réponse de la part des forces de l'ordre, dans le respect des règles relatives à un usage nécessaire et strictement proportionné de la force. Cependant, le nombre « jamais vu » d'interpellations et de gardes à vue intervenues « de manière préventive », par exemple entre les 7 et 8 décembre, interpelle le Défenseur des droits sur le dispositif d'ordre public mis en place, le cadre juridique de ces interventions et les directives données qui semblent s'inscrire dans la continuité des mesures de l'état d'urgence. Il en est de même concernant la légalité de ces mesures au regard des règles fixées par notre droit et la Convention européenne des droits de l'Homme.

LES DROITS FONDAMENTAUX DES EXILÉS FACE À LA CRIMINALISATION DES MIGRATIONS

La logique sécuritaire imprègne également le droit des étrangers. Comme l'a souligné le Défenseur des droits dans son rapport *Exilés et droits fondamentaux, trois ans après le rapport Calais* (décembre 2018), en lieu et place d'une véritable politique d'accueil, les pouvoirs publics ont décidé de mettre en œuvre une politique essentiellement fondée sur la « police des étrangers », reflétant une forme de « criminalisation des migrations », pour reprendre l'expression employée par Nils Muiznieks, ancien commissaire aux droits de l'Homme du conseil de l'Europe. Cette approche, qui tend désormais à se prolonger par une pénalisation de l'aide aux migrants, s'appuie sur le recours aux forces de sécurité et provoque un certain nombre d'atteintes aux droits fondamentaux des exilés.

La lutte contre les « points de fixation », explicitement définie comme une priorité des pouvoirs publics, vise à dissuader les exilés de toute installation sur le territoire. Pour ce faire, le renforcement de la présence policière lors des évacuations des campements, dès qu'ils se forment, se fait parfois dans un cadre juridique flou et les interventions sont souvent peu respectueuses des effets personnels des exilés. Dans plusieurs décisions, le Défenseur des droits a relevé que l'usage du gaz lacrymogène pouvait se faire à des fins répulsives et de manière parfois inadaptée ou non nécessaire. Il a en outre constaté que des contrôles d'identité étaient détournés de leur objet et utilisés aux fins de dissuader l'accès des exilés aux lieux d'aide ou d'évacuer les lieux de vie, et a recommandé que ces contrôles soient encadrés par le biais d'une nouvelle circulaire.

Au niveau national, les entraves persistantes à l'entrée dans la procédure d'asile – saturation des dispositifs d'accueil, défaut d'information - viennent également grossir les rangs des exilés contraints de vivre dans la clandestinité, subissant des conditions de vie contraires à la dignité de la personne humaine.

Or, parallèlement, les mesures adoptées dans la loi 2018-778 du 10 septembre 2018 *pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie*, sont venues durcir le traitement réservé aux demandeurs d'asile et aux réfugiés, dégradant encore un peu plus leur situation sur le territoire. Depuis plusieurs années déjà, le Défenseur des droits constate que ces personnes, fragilisées par leur parcours, privées de leurs droits fondamentaux, sont contraintes de vivre dans des conditions indignes. Or, les autorités ont des obligations à l'égard de ces personnes en situation de dénuement extrême.

LES DROITS DE LA DÉFENSE, UNE ENTRAVE À « L'EFFICACITÉ » DE LA JUSTICE ?

Les principes régissant l'équité du procès et les droits de la défense ne sont pas non plus épargnés par l'évolution sécuritaire et la recherche d'une plus grande « efficacité » de la justice. Plusieurs mesures l'illustrent, telles que l'ouverture de l'annexe judiciaire d'un tribunal dans une zone aéroportuaire pour la présentation au juge des libertés et de la détention des ressortissants étrangers maintenus en zone d'attente et l'implantation de box sécurisés dans des salles d'audience pour la comparution des personnes prévenues et accusées lorsqu'elles sont détenues. Parallèlement, certaines mesures prévues pour réformer la justice telles que le développement du recours au juge unique en matière pénale et de la visioconférence pour les débats sur la détention provisoire tendent à déséquilibrer la procédure pénale et porter de sérieuses atteintes aux droits des justiciables.

Cette évolution imprègne également les pratiques de certains services publics, en particulier sociaux, incités par les pouvoirs publics à développer leur politique de lutte contre la fraude. Comme l'a rappelé le Défenseur des droits dans son rapport sur *Les excès de la lutte contre la fraude aux prestations sociales* (2017), la personne soupçonnée de fraude afin d'être en mesure de se défendre, doit être « *informée dans le plus court délai, de la nature et de la cause de l'accusation* » (article 6 §3 de la Convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales). Dans ce cadre, doivent lui être notifiés les griefs qui pèsent contre elle afin qu'elle puisse prendre connaissance des arguments de fait et de droit susceptibles de lui être opposés. Or, le renforcement de la lutte contre la fraude aux prestations sociales, qui reflète une extension du domaine de la suspicion, s'appuie à la fois sur des sanctions financières et sur le fichage des usagers considérés comme fraudeurs par les organismes et tend à s'affranchir de ces règles fondamentales.

Repli des services publics, accroissement des inégalités, délitement du lien social, développement d'une logique sécuritaire et finalement régression des droits et des libertés fondamentaux… Comme le montre l'ensemble du rapport annuel, le Défenseur des droits ne peut se résigner à cette situation.



II.
PROTÉGER LES DROITS

LES CINQ DOMAINES DE COMPÉTENCE DU DÉFENSEUR DES DROITS

A. LA DÉFENSE DES DROITS DE L'ENFANT



Le Défenseur des droits a reçu, en 2018, 3 029 réclamations relatives aux droits de l'enfant ou à son intérêt supérieur, ce qui est stable par rapport à l'année 2017 qui avait enregistré une hausse de plus de 13% par rapport à l'année précédente.

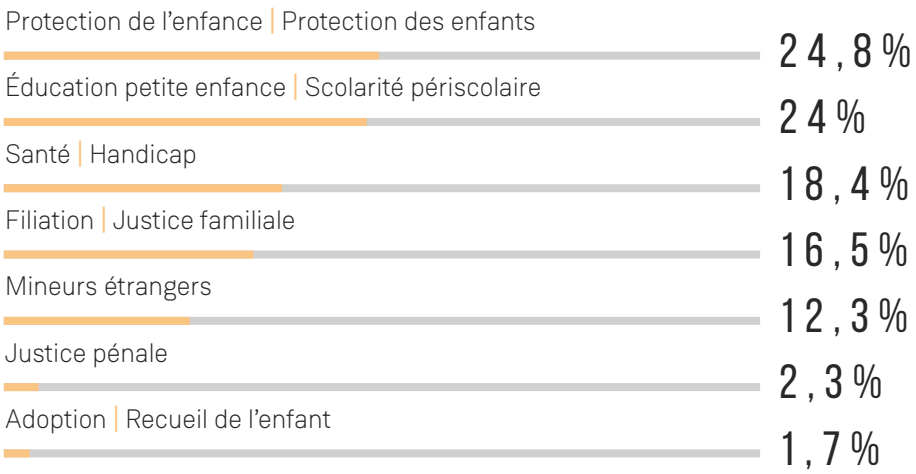
La protection de l'enfance, 24,8% des motifs des saisines, et l'éducation, 24%, demeurent les deux premiers motifs de réclamations. Une hausse des réclamations en matière de santé et handicap est constatée (18,4% contre 16,4% l'an passé). Les réclamations concernant les mineurs étrangers représentent toujours une part importante, 12,3%, en légère hausse.

Si les réclamations sont toujours majoritairement adressées par les mères (32,7%), le Défenseur des droits se félicite de l'augmentation constante de la part des enfants parmi les auteurs de réclamations : 13,4% contre 11,2% en 2017 et 10% en 2016.

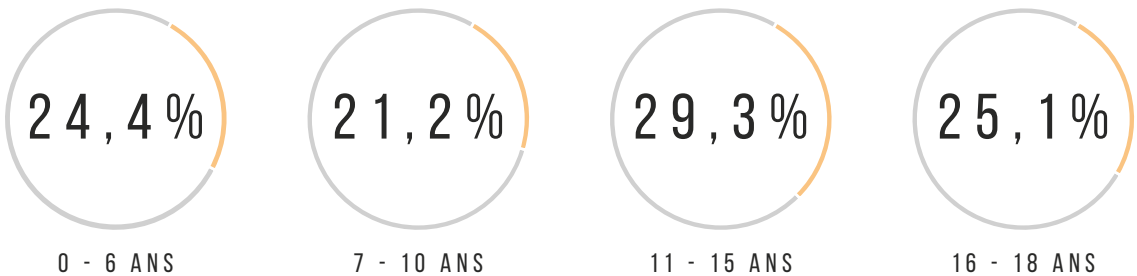
À la veille de la célébration des 30 ans de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), des progrès sont encore attendus pour que les droits des enfants soient pleinement respectés sur l'ensemble du territoire.

Encore trop d'enfants peinent à être scolarisés et à bénéficier sans discrimination du droit fondamental à l'éducation. Par ailleurs, outre les préoccupations du Défenseur des droits à l'égard du dispositif de protection de l'enfance, l'attention doit être portée une nouvelle fois cette année sur la situation des mineurs non accompagnés migrants, qui sont de plus en plus fragilisés et pâtissent du caractère inadapté et sous-dimensionné des dispositifs prévus en leur faveur. À ces entorses récurrentes aux droits de l'enfant, s'est récemment ajouté le « fichage » de ces enfants qui porte atteinte au respect de la vie privée et au droit à l'égalité des personnes se disant mineures et réclamant une protection au titre de l'enfance en danger.

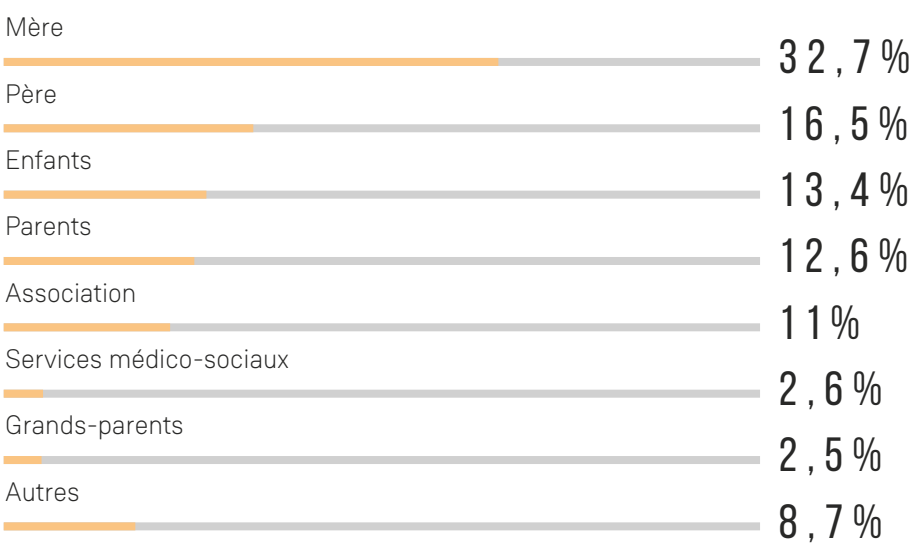
LES PRINCIPAUX MOTIFS DE RÉCLAMATIONS TRAITÉES PAR L'INSTITUTION DANS LE DOMAINE DE LA DÉFENSE DES ENFANTS
RÉPARTITION SUIVANT LA NATURE DES RÉCLAMATIONS

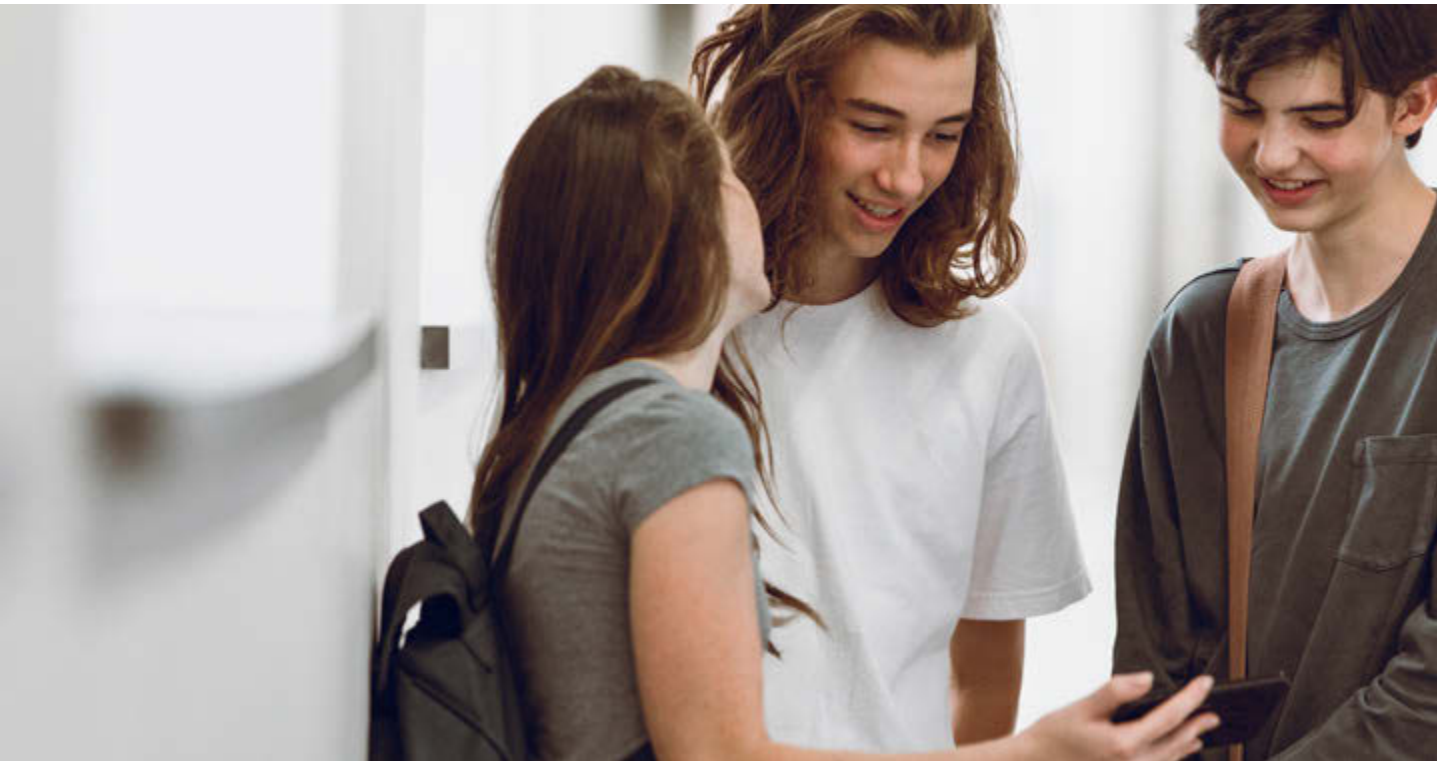


RÉPARTITION SUIVANT L'ÂGE DES ENFANTS



RÉPARTITION PAR AUTEUR DES RÉCLAMATIONS





LA PROTECTION DE L'ENFANT CONTRE TOUTE FORME DE VIOLENCE : UNE PRIORITÉ RÉAFFIRMÉE PAR LE DÉFENSEUR DES DROITS

La protection des enfants contre toute forme de violence passe d'abord par la reconnaissance de l'enfant, dès sa naissance, comme une personne à part entière, un sujet de droits propre.

Cet enjeu essentiel pour le meilleur développement possible de l'enfant a été fermement rappelé par le Défenseur des droits dans son rapport publié le 20 novembre, dédié cette année à la petite enfance : « *De la naissance à 6 ans : au commencement des droits* ».

Ce rapport vise à analyser la manière dont les droits des tout petits sont appréhendés et effectivement mis en œuvre, et montre combien il est déterminant que l'État et les acteurs institutionnels et professionnels se mobilisent pour la petite enfance.

C'est pourquoi le Défenseur des droits estime que :

- L'enfant a une existence juridique et des droits dès son premier souffle ; c'est théoriquement reconnu et admis, pourtant la société peine à prendre en compte l'intérêt supérieur des enfants, et de chacun individuellement. L'intérêt des adultes prend très vite le pas. On le constate par exemple dans l'aménagement et la conception de tous les espaces publics.
- L'effectivité des droits est déterminante pour le développement de l'enfant : ce n'est pas une position idéologique, c'est ce que nous apprennent les études qui ont démontré l'importance de la période des 1000 jours pour la formation du cerveau ainsi que l'environnement social : des conditions favorables de vie, de prise en charge et

d'éducation dans la petite enfance auront des répercussions positives toute la vie durant. Ces connaissances doivent être diffusées, les professionnels doivent se les approprier et les décideurs en tenir compte dans la définition des politiques publiques.

- Le petit enfant doit être considéré dans sa globalité, et non par le prisme des « problèmes » (santé, logement, éducation…) qu'il rencontre : pour cela, il faut travailler au décloisonnement des politiques publiques par l'affirmation d'une volonté politique forte en faveur des droits des petits enfants et une coordination sereine guidée par l'intérêt supérieur de l'enfant.
- Pour garantir l'égal respect de leurs droits à tous les enfants, y compris les plus défavorisés, et les protéger contre toute forme de danger, il faut faire de la prévention et du soutien à la parentalité une priorité absolue. Il s'agit notamment de garantir la pérennité de la protection maternelle et infantile, tant dans ses missions de santé publique que dans ses activités médico-sociales, en préservant sa vocation universelle.

Il importe que les institutions qui ont la responsabilité d'enfants assument pleinement leur rôle pour assurer leur protection. Dans sa décision 2018-139 relative aux suites données par des services départementaux de l'Éducation nationale à des allégations d'enfants de petite section de maternelle se plaignant de faits de violences de la part de leur enseignante, il a notamment recommandé à ces services d'envisager une mesure de suspension à l'encontre d'un enseignant dès lors que les faits de violence rapportés revêtent un caractère de vraisemblance et de gravité suffisant pour l'ordonner, la gravité devant s'apprécier notamment au regard du jeune âge des enfants pris en charge. En effet, dans cette situation, malgré les allégations nombreuses et concordantes des enfants, les services départementaux de l'Éducation nationale n'avaient enclenché ni mesure conservatoire, ni procédure disciplinaire.

Plus globalement, afin que l'interdiction des châtiments corporels et traitements humiliants soit plus fortement affirmée et que les enfants soient ainsi mieux protégés, le Défenseur des droits a réitéré dans son avis 18-28 du 19 novembre 2018 la nécessité que soit inscrite dans la loi la prohibition des châtiments corporels dans tous les contextes, au sein de la famille, à l'école et dans toutes les institutions accueillant des enfants. Il recommande que cette interdiction figure non seulement dans le Code civil, mais également dans le Code de l'éducation et dans le Code de l'action sociale et des familles.

LA PROTECTION DE L'ENFANCE : PREMIER MOTIF DES SAISINES EN MATIÈRE DE DÉFENSE DES DROITS DE L'ENFANT ET PRÉOCCUPATION MAJEURE DU DÉFENSEUR DES DROITS

Dans son rapport annuel d'activité 2016, le Défenseur des droits mettait en exergue la situation extrêmement préoccupante de la protection de l'enfance confrontée à une insuffisance de moyens depuis la prévention jusqu'à la prise en charge des jeunes majeurs. Il a traité cette année encore de très nombreuses réclamations qui viennent illustrer la persistance voire l'aggravation des difficultés. Il a rappelé à de nombreuses reprises, dans ses rapports, ses décisions, ses courriers, ses prises de parole publiques et celles de son adjointe, la Défenseure des enfants, que la protection de l'enfance doit être une priorité pour l'ensemble des pouvoirs publics : État, départements, secteur sanitaire et municipalités. Évoquée dès la fin de l'année 2017 par le gouvernement, la stratégie nationale de protection de l'enfance, qui a débuté par la nomination d'un ministre dédié, n'est toujours pas dévoilée. Le Défenseur des droits considère qu'il est urgent qu'un pilotage national consacre enfin à la protection de l'enfance, en concertation avec les départements, l'attention qu'elle mérite.

Saisi d'office de la situation d'une enfant de deux ans et demi décédée à l'hôpital suite à des violences commises par ses parents, alors que la mesure de placement judiciaire

avait été levée moins d'un mois et demi auparavant, le Défenseur des droits a, dans sa décision 2018-197, conclu à une atteinte au droit de cette enfant à être protégée du danger et formulé des recommandations au conseil départemental concerné. Cette situation illustre combien, dans un contexte où les moyens manquent, les premières actions négligées par les professionnels, et leur hiérarchie, sont celles du travail en réseau, du partage d'informations, du travail sur les transitions dans la prise en charge, d'élaboration du projet pour l'enfant, ce qui, en l'espèce, a eu des conséquences dramatiques pour l'enfant.

LES MINEURS ÉTRANGERS : DES ATTEINTES PERSISTANTES À LEURS DROITS

Tout mineur sur le territoire français est un enfant avant d'être français ou étranger, il possède tous les droits afférant à son âge et à ses besoins : droit au séjour, prise en charge par l'aide sociale à l'enfance de sa santé et de sa sécurité, conditions dignes d'hébergement, suivi éducatif, scolarisation, droit à une autorisation de travail pour la conclusion d'un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation.

Au-delà des refus de scolarisation qui ont perduré cette année, comme en attestent les décisions 2018-005, 2018-011 et 2018-221, le Défenseur des droits constate que les structures éducatives peinent en France à s'adapter à la réalité complexe des migrations et de l'itinérance.

Le Défenseur des droits a soutenu et financé une étude, menée par l'équipe de recherche de l'Institut national supérieur de formation et de recherche – handicap et enseignements adaptés, remise le 21 décembre 2018, pour mieux connaître les conditions effectives de scolarisation, les pratiques pédagogiques mises en œuvre et les parcours des élèves allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs. Les résultats de cette recherche amènent le Défenseur des droits à réaffirmer que le droit à l'éducation est un droit fondamental dont le respect implique l'accès à une scolarisation inclusive des enfants étrangers ou issus de familles itinérantes et de voyageurs.

Il déplore également à travers les réclamations qui lui sont soumises, et comme l'illustre notamment sa décision 2018-100, de très nombreuses atteintes au droit à l'éducation des mineurs non accompagnés. Il s'inquiète également des refus répétés d'octroi de prestation jeune majeur opposés par les conseils départementaux aux mineurs non accompagnés accédant à la majorité, compromettant fortement leur formation professionnelle et ainsi leur insertion. Il a formulé des observations devant des tribunaux administratifs statuant en référé dans plusieurs dossiers considérant qu'il existait un doute sérieux sur la légalité des décisions de refus des départements, lesquelles n'étaient motivées ni en droit ni en fait. Il a également relevé à cette occasion le défaut d'accompagnement des mineurs non accompagnés confiés à l'aide sociale à l'enfance dans leur accès à l'autonomie, notamment dans les démarches administratives tendant à l'établissement de leur état civil, ou encore lorsqu'il est mis fin à l'accueil d'un mineur pris en charge dès son accession à la majorité, en milieu d'année scolaire, ce qui est contraire à l'article L.222-5 du CASF (décisions 2018-032, 2018-137 et 2018-166). Il a, par ailleurs, adressé des recommandations à un conseil départemental tendant à l'abrogation d'une délibération limitant les possibilités d'octroi des prestations d'aide sociale à l'enfance prévues en faveur des jeunes majeurs à ceux pris en charge par l'aide sociale à l'enfance avant leurs seize ans, considérant que cette délibération est illégale et constitue une discrimination indirecte fondée sur les critères de l'origine et de la nationalité (décision 2018-300).

Par ailleurs, devant l'augmentation du nombre de migrants mineurs non accompagnés recensés dans les départements et devant le manque de moyens alloués pour les accueillir, le Défenseur des droits a rappelé dans ses avis du 15 mars 2018 et du 17 mai 2018 relatifs au projet de loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, ainsi que dans son avis

du 11 octobre 2018 relatif aux crédits alloués dans le projet de loi de finances pour 2019 à la mission « solidarité, insertion et égalité des chances », la prépondérance de la Convention internationale des droits de l'enfant et l'obligation de la prise en charge des migrants mineurs d'âge non accompagnés.

Le Défenseur des droits demande de mettre un terme définitif à la rétention administrative des mineurs en centres ou en locaux de rétention administrative, contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant ainsi qu'aux articles 3, 5 et 8 de la CESDH. Il s'est par ailleurs élevé contre le recours aux tests osseux pour déterminer la minorité des migrants en présentant des observations devant la CEDH (décision 2018-138) et la création d'un fichier biométrique des mineurs non accompagnés, dans le cadre des observations qu'il a présentées au Parlement dans le cadre de son avis 18-14 relatif au projet de loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

LES ENFANTS EN SITUATION DE HANDICAP : LE DROIT DE BÉNÉFICIER D'AMÉNAGEMENTS RAISONNABLES POUR RÉPONDRE À LEURS BESOINS

Au cours de l'année 2018, le Défenseur des droits s'est à nouveau fortement mobilisé en faveur de l'inclusion des enfants en situation de handicap, tant dans le cadre de leur scolarité et de leur formation professionnelle, que de leur accès aux loisirs.

À la faveur d'une douzaine de décisions et de nombreux règlements amiables, il a rappelé le droit de tout enfant handicapé à la pleine jouissance de tous les droits fondamentaux sur la base de l'égalité avec les autres enfants et de l'interdiction de toute discrimination fondée sur le handicap de l'enfant. Aux termes de la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées, « *la discrimination fondée sur le handicap comprend toute forme de discrimination, y compris le refus d'aménagement raisonnable* ».

L'obligation d'aménagement raisonnable consiste en une modification ou un ajustement nécessaire et approprié, lorsque cela est requis dans une situation donnée, pour que la personne handicapée puisse jouir de ses droits ou les exercer. En conséquence, les différents acteurs et actrices de l'éducation et des loisirs ont l'obligation d'évaluer, au cas par cas, les besoins spécifiques de l'enfant, eu égard à sa situation de handicap, afin d'envisager les mesures appropriées pour y répondre de manière à permettre son accueil. Et le cas échéant, de démontrer l'impossibilité de mettre en place de tels aménagements.

Le Défenseur des droits a formulé des recommandations sur ce point cette année, en matière d'éducation, auprès d'un proviseur de lycée professionnel (décision 2018-035), de chefs d'établissements scolaires privés sous contrat avec l'État et de directeurs diocésains (décisions 2018-046 et 2018-228), d'un responsable de centre de formation des apprentis (décision 2018-231) ; mais également en matière de loisirs, auprès d'un maire concernant l'accès à un séjour en accueil de loisirs (décision 2018-230), d'une société concernant un séjour linguistique à l'étranger (décision 2018-057), d'une association organisant des activités de loisirs (décision 2018-229).

Le Défenseur des droits est mobilisé depuis plusieurs années pour l'inclusion des enfants handicapés au sein des accueils de loisirs. Aussi, face aux difficultés persistantes d'accès des enfants en situation de handicap à ces activités, il a souhaité accorder son patronage à la « *Mission nationale loisirs et handicap* » et contribuer activement à ses travaux en rappelant, notamment, le cadre juridique de l'accueil de loisirs des enfants en situation de handicap. Le rapport de la mission a été remis le 14 décembre au Défenseur des droits, et à la secrétaire d'État chargée des personnes handicapées. Il formule 20 propositions concrètes et opérationnelles pour développer l'accès et la participation des enfants et adolescents en situation de handicap aux accueils de loisirs.

B. LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS



LA PAROLE À PATRICK GOHET, ADJOINT DU DÉFENSEUR DES DROITS EN CHARGE DE LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET DE LA PROMOTION DE L'ÉGALITÉ

Inégalités territoriales, isolement social, fracture numérique, dématérialisation des services publics à marche forcée, voilà autant d'obstacles à l'accès aux droits et à l'égalité de traitement qui se confirment et s'amplifient.

Or, femme ou homme, jeune ou âgé, valide ou handicapé, citadin ou rural, chacune et chacun d'entre nous aspire à la plus large autonomie possible mais aussi à l'accompagnement protecteur le plus adapté. C'est à cette apparente contradiction que la société est appelée à répondre. C'est cette complémentarité que la puissance publique doit garantir. Par leur origine et leur contenu, les réclamations dont le Défenseur des droits est saisi témoignent de cette réalité. Les nombreuses rencontres avec les acteurs associatifs et les élus territoriaux confirment cette attente.

Les besoins et les aspirations des personnes handicapées et des personnes âgées illustrent parfaitement cet enjeu. Ainsi, garantir l'évolutivité du logement dès sa conception, question traitée imparfaitement au cours de l'année 2018, rendre accessible les moyens de transport – sujet qui sera abordé en 2019 – c'est faciliter l'autonomie en recourant aux aménagements raisonnables nécessaires.

Le handicap, l'âge, l'état de santé sont autant de critères de discrimination prohibés par la loi. Le premier parvient en tête de nos saisines. Les deux autres sont appelés à progresser. C'est tout particulièrement vrai pour le vieillissement. En effet, l'allongement de l'espérance de vie se traduit pour beaucoup par une forme de dépendance qui va croissante avec l'avancée en âge.

Comment assurer le maintien au domicile, aspiration la plus partagée, comment aider les proches aidants, comment améliorer les établissements spécialisés pour en faire des lieux de vie garantissant l'autonomie et l'accompagnement auxquels aspirent aussi les « âgés », voilà quelques-uns des défis qu'il convient de relever.

Le Défenseur des droits est résolu à y prendre toute sa part ! C'est à ce titre qu'il a déjà réuni en 2018 les principales organisations représentatives des personnes âgées, des professionnels de ce secteur et qu'il leur a annoncé la mise en place prochaine d'un comité d'entente, comme il en existe déjà pour un certain nombre de catégories de citoyens, notamment les personnes handicapées.

Agir pour l'autonomie et l'accompagnement, c'est « lutter contre les discriminations et promouvoir l'égalité ».

PATRICK GOHET



Parmi les 5 631 saisines reçues en 2018 mettant en cause une discrimination, le handicap (22,8%) reste, pour la seconde année, largement en tête des critères invoqués, devant l'origine (14,9%) et l'état de santé (10,5%).

L'emploi demeure de loin le 1er domaine concerné par des discriminations qui interviennent tout au long de la carrière, prenant la forme de statut défavorable et de carrière bloquée du fait de la nationalité (les Chibanis : décision 2016-188, Cour d'appel de Paris, 31 janvier 2018, 348), de discriminations à l'embauche en raison du lieu de résidence (décision 2018-170), de non-renouvellements de contrats (décision 2018-298) et de licenciements d'agents publics de collectivités territoriales en raison de leurs opinions politiques (décision 2017-267, CAA de Bordeaux du 25 octobre 2018).

Le Défenseur des droits reste régulièrement saisi par des femmes pour des discriminations liées à la grossesse et à la situation de famille, qui emportent des droits souvent méconnus des gestionnaires. Il a ainsi favorisé la reconnaissance par le tribunal administratif de Rennes de l'illégalité du gel de notation pendant le congé maternité et de ses conséquences discriminatoires pour la carrière des agentes de la fonction publique hospitalière (TA Rennes, 4 mai 2018, 1600025). Il contribue également à l'accès des professions discontinues aux prestations maternité de l'assurance maladie (décision 2018-202 sur les droits des intermittentes du spectacle), obtenant l'engagement de la Ministre de la santé et des solidarités de mener à bien des réformes en ce sens.

LES PRINCIPAUX MOTIFS DE RÉCLAMATIONS TRAITÉES PAR L'INSTITUTION (SIÈGE ET DÉLÉGUÉS) DANS LE DOMAINE DE LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS

CRITÈRES	EMPLOI PRIVÉ	EMPLOI PUBLIC	SERVICE PUBLIC	BIENS ET SERVICES	ÉDUCATION	LOGEMENT	TOTAL
HANDICAP	3,9%	4,3%	4,5%	3,1%	5,4%	1,6%	22,8%
ORIGINE/RACE/ETHNIE	5,9%	2,7%	2,2%	1,7%	0,8%	1,6%	14,9%
ÉTAT DE SANTÉ	2,9%	4,6%	1,3%	1,0%	0,6%	0,1%	10,5%
NATIONALITÉ	0,8%	0,2%	7,1%	1,0%	0,4%	0,7%	10,2%
ÂGE	1,9%	1,1%	0,5%	0,8%	0,3%	0,4%	5,0%
SEXE	2,6%	0,9%	0,4%	0,5%	0,1%	0,1%	4,6%
ACTIVITÉS SYNDICALES	2,4%	2,0%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	4,6%
SITUATION DE FAMILLE	1,2%	0,9%	1,0%	0,4%	0,2%	0,7%	4,4%
LIEU DE RÉSIDENCE	0,4%	0,4%	1,0%	1,2%	0,6%	0,3%	3,9%
GROSSESSE	2,2%	1,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	3,6%
CONVICTIONS RELIGIEUSES	0,9%	0,3%	0,7%	0,5%	0,5%	0,1%	3,0%
APPARENCE PHYSIQUE	1,1%	0,3%	0,6%	0,5%	0,1%	0,0%	2,6%
ORIENTATION SEXUELLE	0,6%	0,4%	0,5%	0,3%	0,1%	0,2%	2,1%
VULNÉRABILTÉ ÉCONOMIQUE	0,4%	0,3%	0,7%	0,3%	0,0%	0,4%	2,1%
DOMICILIATION BANCAIRE	0,2%	0,0%	0,4%	1,2%	0,0%	0,0%	1,8%
IDENTITÉ DE GENRE	0,2%	0,1%	0,7%	0,4%	0,1%	0,1%	1,6%
OPINION POLITIQUE	0,1%	0,4%	0,2%	0,2%	0,0%	0,0%	0,9%
PATRONYME	0,3%	0,2%	0,1%	0,1%	0,0%	0,2%	0,9%
MOEURS	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,4%
CARACTERISTIQUES GÉNÉTIQUES	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
PERTE D'AUTONOMIE	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
AUTRE	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
TOTAL GÉNÉRAL	28,1%	20,3%	22,3%	13,5%	9,3%	6,5%	100%

DISCRIMINATIONS DANS L'EMPLOI ET RECONNAISSANCE DU HARCÈLEMENT DISCRIMINATOIRE

La 11e édition du Baromètre réalisé avec l'Organisation internationale du travail sur la perception des discriminations au travail, a révélé l'importance de l'exposition de la population active au harcèlement et aux propos ou comportements sexistes, homophobes, racistes, liés à la religion, handiphobes ou liés à l'état de santé pouvant contribuer à créer des situations de harcèlement discriminatoire.

Une personne active sur quatre déclare avoir déjà fait l'objet de ce type de propos ou comportements au cours de cinq dernières années.

Aucune profession n'est épargnée. Selon son enquête inédite sur les conditions de travail et expériences des discriminations dans la profession d'avocat en France menée en partenariat avec la Fédération Nationale des Unions de Jeunes Avocats (FNUJA), 38% des avocates et avocats interrogés (53% des femmes et 21% des hommes) rapportent des expériences de discrimination au cours des cinq dernières années. On relève de fortes disparités en fonction du sexe, du fait d'avoir des enfants (69% des femmes de 30-39 ans ayant un enfant), de l'origine perçue (66% des hommes de 30-49 ans perçus comme noirs ou arabes) ou de la religion déclarée (74% des femmes de 30-49 ans de religion musulmane).

Depuis plusieurs années, le Défenseur des droits mobilise l'ensemble de ses modalités d'intervention pour faire reconnaître le concept de harcèlement discriminatoire lorsque les faits révèlent un lien entre un comportement de harcèlement et un critère de discrimination interdit par la loi, à la lumière des définitions des articles 1er et 2 de la loi 2008-496 du 27 mai 2008 qui incluent dans la discrimination tout agissement lié à un critère de discrimination lorsqu'il a pour effet de porter atteinte à la dignité de la victime ou de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant.

Un acte unique grave pourra suffire à qualifier le harcèlement discriminatoire. La qualification de harcèlement discriminatoire, assimilée à une discrimination, permet de demander la nullité de la décision et une indemnisation plus conséquente.

Les femmes restent particulièrement exposées au risque de harcèlement discriminatoire, notamment dans le cadre du retour de congé de maternité. Il prend souvent la forme de mesures défavorables relatives aux conditions de travail ou à des changements de fonctions (décision 2018-169, CA de Versailles, 27 septembre 2018). La Cour a repris les observations du Défenseur des droits, permettant à la réclamante d'obtenir réparation des préjudices subis.

La fonction publique n'est pas épargnée. Dans le sillage des observations du Défenseur des droits (décisions 2017-157 et 2016-217), deux communes ont été sanctionnées par les juges administratifs pour des faits de harcèlement fondés sur la grossesse, révélés notamment par les enquêtes de l'institution (TA de Lille, 9 octobre 2018, 1603140 ; TA de la Réunion, 5 juillet 2018, 1600663).

Les instructions menées par l'institution mettent également en évidence que la discrimination se combine à d'autres formes de comportements défavorables, constatant une imbrication des propos et comportements stigmatisants, des expériences de discrimination et des situations de dévalorisation du travail. Le harcèlement discriminatoire s'alimente en effet d'un continuum de dévalorisation et de comportements hostiles simultanés sous couvert d'humour et de brimades (décision 2017-005, Tribunal administratif de Clermont-Ferrand, 14 mai 2018, 1701134). Une nouvelle fois, le juge administratif a considéré que les faits de harcèlement discriminatoire étaient corroborés par l'enquête du Défenseur des droits.

Le harcèlement discriminatoire peut également prendre la forme d'une surcharge de travail, d'une situation de marginalisation (décision 2018-104, CPH de Paris, 27 juillet 2018, RG 17/03619) le conseil des prud'hommes ayant repris l'intégralité du



raisonnement du Défenseur des droits – ou encore de l'absence d'affectation ou de reclassement (décision 2018-004).

S'agissant des agentes et agents publics, si trois décisions ont été prises par le Défenseur des droits sur des réclamations intervenues en 2015 et 2016, le nombre des réclamations a significativement augmenté en 2018 et les administrations ont amélioré leur réactivité face aux signalements, transmettant parfois elles-mêmes au procureur de la République les faits portés à leur connaissance, en application de l'article 40 du Code de procédure pénale.

Suite aux différentes instructions qu'il a pu mener, le Défenseur des droits a souhaité publier la fiche « Le harcèlement discriminatoire au travail », permettant ainsi aux employeurs, publics et privés, d'identifier les situations de harcèlement discriminatoire et de réagir en respectant les contours exigeants de leur obligation de sécurité de résultat.

S'agissant plus particulièrement du harcèlement sexuel, le Défenseur des droits a pu constater au cours de l'année 2018 une libération de la parole et une évolution positive de la prise en considération de cette question par les pouvoirs publics.

Cependant, il constate encore, dans de trop nombreux cas, une minoration de la gravité des faits et de la souffrance des victimes de harcèlement sexuel et l'insuffisance des mesures prises contre les auteurs de tels faits. Les outils de sensibilisation lancés par l'institution depuis février 2018 permettent d'agir face au harcèlement sexuel au travail.

De manière générale, le Défenseur des droits insiste sur la mise en place d'une politique visant à une « tolérance Zéro » et l'accompagnement des victimes dans son avis 18-12 du 11 mai 2018 relatif au projet de loi 778 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes et ses diverses consultations.



La circulaire ministérielle sur les violences sexuelles et sexistes dans la fonction publique du 9 mars 2018 et le guide de formation publié par la Fonction publique reprennent cette ambition. Les « Fiches pratiques sur la conduite à tenir dans les situations de harcèlement sexuel au sein de la fonction publique » ont été élaborées avec le concours du Défenseur des droits.

L'emploi n'est pas le seul domaine concerné. Le Défenseur des droits a pour la première fois appliqué cette notion en matière de biens et services face au comportement d'un médecin qui avait fait des remarques racistes à sa patiente. Son intervention a suscité l'indemnisation en proposant une transaction civile au mis en cause (décision 2018-239 du 26 septembre 2018).

#UNEFEMMESURCINQ : UNE CAMPAGNE POUR EN FINIR AVEC LE HARCÈLEMENT SEXUEL

Au mois d'août 2017, le Défenseur des droits a lancé un concours de courts-métrages sur la thématique du harcèlement sexuel au travail, un peu avant le mouvement #MeToo qui a libéré la parole de femmes victimes de violences sexuelles.

Trois courts-métrages ont été récompensés dans le cadre de ce concours, à l'occasion d'une matinée thématique réunissant, le mardi 6 février 2018 au siège du Défenseur des droits, universitaires, associations, professionnels et juristes spécialistes dans la prévention et la prise en charge du harcèlement sexuel au travail.

Le Défenseur des droits a lancé, lors de cette matinée, une campagne de sensibilisation au harcèlement sexuel au travail intitulée #UneFemmeSurCinq, en référence à une

enquête réalisée par le Défenseur des droits en 2014 qui révélait qu'une femme sur cinq avait fait l'objet de harcèlement sexuel au travail et que la plupart des victimes n'engageait pas de recours pour faire valoir leurs droits.

Cette campagne avait pour objectif de rappeler que le harcèlement sexuel au travail est une discrimination interdite par la loi et de montrer que le Défenseur des droits est un recours efficace pour les victimes.

Pour cela, une affiche, un dépliant, un court-métrage et un mini-site ont été diffusés sur les réseaux sociaux et auprès de toutes les personnes susceptibles d'accueillir des victimes de harcèlement sexuel et de les accompagner dans leurs démarches : associations, syndicats, ordre des avocats, points d'accès aux droits, médecins de prévention et inspection du travail.

La campagne a atteint près de 4,4 millions d'internautes sur Twitter, Facebook et LinkedIn et le court-métrage « Je tu il nous vous elles », grand gagnant du concours du Défenseur des droits, a été vu plus de 600 000 fois sur Youtube.

L'ampleur des discriminations quotidiennes dans l'accès aux biens et services est également inquiétante, d'autant qu'elles constituent des obstacles majeurs à l'exercice de droits fondamentaux quand l'origine empêche de louer un appartement (décision 2018-212) ou pose des problèmes dans les relations avec les forces de l'ordre (décisions 2018-257 et 2018-077), quand le handicap fonde un refus d'accès à un crédit à la consommation (décision 2018-088), ou encore lorsque l'identité de genre pose un problème d'accès aux documents bancaires (règlement amiable 2018-98).

DES DISCRIMINATIONS RELIGIEUSES SYMPTÔMES DU BROUILLAGE DE LA NOTION DE LAÏCITÉ

En 2018, les discriminations subies par des jeunes femmes musulmanes qui portent le voile ressortent clairement des saisines et de l'activité de l'institution.

La participation des femmes portant le voile aux formations dispensées dans les locaux d'enseignement supérieur ou professionnel est régulièrement remise en cause. C'est le règlement intérieur de l'établissement qui sert généralement de fondement à l'interdiction du port du voile, et ce en contradiction avec la jurisprudence. L'accès à la formation professionnelle constitue un enjeu majeur pour garantir l'égalité dans l'insertion professionnelle et l'évolution de carrière. En intervenant auprès des établissements, le Défenseur des droits a obtenu la réintégration des étudiantes et la modification des règlements intérieurs (décisions 2018-013 et 2018-126).

Comme l'illustre la décision 2018-289 concernant la rupture d'une promesse d'embauche et la décision 2018-130 sur une tentative de licenciement et une rétrogradation, le fait de porter le voile constitue encore un facteur de discrimination dans l'emploi et ce malgré les clarifications apportées par la Cour de cassation le 22 novembre 2017 (Cass. Soc., 13-19855).

S'ajoutent les difficultés liées aux suspicions de radicalisation à l'endroit des personnes musulmanes ou supposées telles, comme le montre la décision 2018-298 concernant le non-renouvellement de contrat d'une agente publique contractuelle suspectée, sans fondement sérieux, d'un manquement à son obligation de neutralité.

Cette exclusion se manifeste aussi en dehors de la sphère professionnelle. C'est ainsi que les souhaits de la clientèle ou un règlement intérieur illégal ont pu avoir pour conséquence que des femmes portant le voile se voient illégalement refuser l'accès à une salle de sport (décision 2018-290), et celles portant un burkini, à un centre de vacances (décisions 2018-297 et 2018-301) ou un centre nautique (décision 2018-303).

Le Défenseur des droits rappelle systématiquement que le port du voile ou du burkini pour la pratique sportive ne peut être interdit sur le fondement d'une règle de neutralité, sachant que dans ces dossiers, les mis en cause n'ont pu établir de nécessité d'hygiène ou de sécurité.

Enfin, les droits de l'enfant sont également mis à mal par ce continuum de discriminations à l'égard des personnes de religion musulmane : le Défenseur des droits a été saisi de plusieurs décisions de suppression des menus de substitution aux plats contenant du porc dans les cantines scolaires, prises au nom des principes de laïcité et de neutralité. Or, si les communes n'ont pas l'obligation de proposer de tels menus, la neutralité n'interdit pas que certains aménagements puissent être apportés au fonctionnement du service afin d'assurer le respect des croyances et des cultes. Elles ne peuvent les supprimer que pour des motifs d'organisation générale du service des cantines. En l'espèce, la décision du maire avait visé la religion musulmane en particulier lors de son annonce médiatisée et présente donc pour le Défenseur des droits un caractère discriminatoire à raison de l'appartenance religieuse (décision 2017-132). La Cour administrative d'appel de Lyon a confirmé le 23 octobre 2018 l'annulation de la décision contestée pour erreur de droit (17LY03323 et 17LY03328).

DES RECOMMANDATIONS AU PARLEMENT

AVIS SUR LE PROJET DE LOI RELATIF À LA CROISSANCE ET LA TRANSFORMATION DES ENTREPRISES

Au-delà des saisines traitées, le Défenseur des droits a porté en 2018 des propositions de réformes et a pris position sur certains projets législatifs ou réglementaires, pour promouvoir, notamment, la mise en place d'indicateurs non financiers relatifs aux discriminations dans le cadre du projet de loi PACTE (avis 18-20).

Partant du constat que, plus de 15 ans après la transposition des directives communautaires en matière de lutte contre les discriminations, les discriminations dans l'emploi persistent massivement et restent l'un des facteurs structurels des inégalités en France, le Défenseur des droits a estimé que leur indispensable répression judiciaire doit être assortie d'une action en faveur de l'amélioration des dispositifs de prévention inscrite au cœur de la responsabilité sociale des entreprises. Les progrès réalisés en matière d'égalité femmes / hommes ou en ce qui concerne l'intégration des personnes en situation de handicap montrent l'efficacité des dispositifs de mesure et de dévoilement des discriminations en entreprise quand ils font l'objet d'obligations législatives. Considérant que ce type de démarche doit concerner l'ensemble des situations de discrimination, en particulier celles liées à l'origine, le Défenseur des droits a proposé que le rapport consolidé de gestion prévu par l'article L 225-100-2 du code du commerce présente une analyse comportant des indicateurs « *en matière de lutte contre les discriminations* ». Il a également proposé que les articles L 2312-18 et L 2312-36 du Code du travail soient amendés pour prévoir explicitement, à l'instar des rapports au soutien de l'égalité femmes hommes, que des données relatives à la lutte contre les discriminations apparaissent à la base de données économiques et sociales et au bilan social selon des modalités à déterminer par décret en Conseil d'État.



La lutte contre les discriminations ne peut reposer uniquement sur les recours des victimes, elle doit également pour changer structurellement la situation, mobiliser réellement les entreprises et les partenaires sociaux.

AVIS SUR LE PROJET DE LOI PORTANT ÉVOLUTION DU LOGEMENT, DE L'AMÉNAGEMENT ET DU NUMÉRIQUE (ELAN)

Dans un autre domaine, le Défenseur des droits a fait des propositions pour améliorer les dispositions relatives aux logements neufs accessibles du projet de loi ELAN (avis 18-18).

Le Défenseur des droits a pu mesurer un recul certain du droit au logement pour les personnes en situation de handicap, en contradiction avec les principes et les droits reconnus par la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH).

Cette question constitue un véritable enjeu de société mais les différents acteurs du logement ont pris énormément de retard et n'ont pas encore anticipé les conséquences sociales et économiques de l'allongement de l'espérance de vie et du nombre croissant de personnes âgées en perte d'autonomie.

L'accessibilité constitue pourtant un moyen de lutter contre les discriminations en permettant aux personnes handicapées, quel que soit leur handicap, ou âgées, de vivre de façon indépendante et de participer pleinement à tous les aspects de la vie sur la base de l'égalité avec les autres. L'appréciation individualisée de leurs besoins doit demeurer la règle quel que soit le mode d'habitat choisi.



Le législateur a décidé, contre l'avis du Défenseur des droits, de modifier les règles d'accessibilité des bâtiments d'habitation collectifs pour substituer en partie à l'obligation de produire des logements accessibles une obligation de produire des logements dits « évolutifs ». Le Défenseur des droits a relevé que des discriminations dans l'accès au logement locatif pourraient de ce fait s'accroître, les bailleurs craignant de devoir réaliser des travaux pour des demandeurs handicapés. De plus, le dispositif ne garantissant pas la mise en accessibilité totale, le Défenseur des droits a recommandé de lever toute ambiguïté sur la possibilité de mise en accessibilité seulement partielle après la réalisation de « travaux simples ».

Il a aussi insisté pour que soit installé un ascenseur dans tous les immeubles de plus de deux étages en modifiant l'article R.111-5 du Code de la construction et de l'habitation.

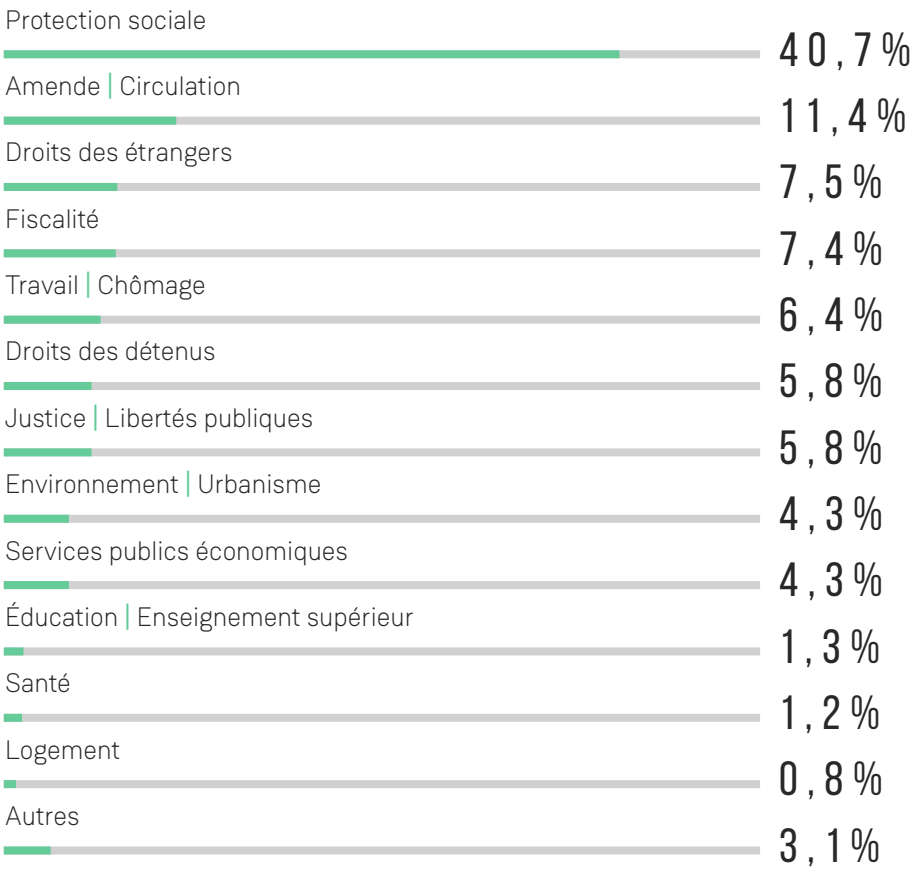
Le Défenseur des droits a aussi recommandé un recensement de l'offre de logements accessibles disponibles ou en cours de création sur un territoire donné, en imposant que figurent des informations précises sur l'accessibilité dans les bases de données et fichiers relatifs à la construction de logements neufs. L'accès à ces informations doit être total, la dématérialisation de cette visibilité de l'offre ne saurait faire obstacle à l'accès aux droits pour nombre d'usagères et usagers en situation de handicap.

C. LA DÉFENSE DES DROITS DES USAGERS DES SERVICES PUBLICS

La défense des droits et libertés des usagères et usagers des services publics concentre 84% des réclamations adressées à l'institution. À ce titre, le Défenseur des droits a reçu cette année plus de 76 000 réclamations, visant essentiellement les services déconcentrés de l'État et les organismes de droit privé investis d'une mission de service public, loin devant les collectivités territoriales et les établissements publics.

L'égalité d'accès aux services publics constitue un enjeu social primordial. C'est la raison pour laquelle le Défenseur des droits s'est attaché cette année à renforcer l'égalité d'accès aux droits non seulement des personnes pauvres, défavorisées ou exclues, mais aussi des usagères et usagers « empêchés », confrontés à des difficultés particulières liées à leur autonomie réduite, qu'il s'agisse des personnes en situation de handicap, des majeurs protégés, des personnes âgées placées en établissement de santé ou des personnes détenues.

LES PRINCIPAUX MOTIFS DE RÉCLAMATIONS TRAITÉES PAR L'INSTITUTION DANS LE DOMAINE DES SERVICES PUBLICS



RÉPARTITION DES DOSSIERS (SIÈGE)

Protection sociale	24,9%
Amende | Circulation	15,2%
Justice | Libertés publiques	8,7%
Droits des étrangers	7,6%
Travail | Chômage	7,4%
Services publics économiques	7,1%
Fiscalité	5,1%
Droits des détenus	3,9%
Éducation | Enseignement supérieur	3,8%
Santé	3,6%
Logement	2,3%
Environnement | Urbanisme	1,5%
Autres	8,9%

RÉPARTITION DES DOSSIERS (DÉLÉGUÉS)

Protection sociale	49,1%
Amende | Circulation	9,3%
Fiscalité	8,7%
Droits des étrangers	7,5%
Droits des détenus	6,8%
Travail | Chômage	5,9%
Environnement | Urbanisme	5,8%
Justice | Libertés publiques	4,1%
Services publics économiques	2,8%

TYPOLOGIE DES PRINCIPALES ATTEINTES AUX DROITS

Relation avec les usagers	84%
Réglementation	12,9%

PRINCIPALES ATTEINTES LIÉES À LA RELATION AVEC LES USAGERS

Absence d'écoute et de prise en considération des arguments	45,2%
Absence de réponse	16,0%
Délai de traitement ou de réponse	9,8%
Défaut d'information	3,9%

GARANTIR L'ÉGAL ACCÈS À LA CANTINE POUR TOUS LES ENFANTS

Le Défenseur des droits reçoit chaque année de nombreuses réclamations relatives à l'accès au service public de restauration scolaire. En 2018, outre la question du caractère discriminatoire de la suppression des menus de substitution, il s'est saisi d'office de la décision d'un maire, relayée par les médias, de servir aux enfants dont les parents n'avaient pas acquitté leurs factures de cantine, un repas composé notamment de raviolis, différent de celui servi aux autres enfants. Il a dénoncé une mesure contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant qui stigmatise les enfants concernés et constitue une discrimination fondée sur la particulière vulnérabilité économique prohibée par l'article 1er de la loi 2008-496 du 27 mai 2008. Il a pris acte de la suppression de la mesure et rappelé la nécessité de concilier le système de tarification des cantines scolaires avec l'intérêt supérieur de l'enfant. Il a en outre recommandé à l'Association des maires de France (AMF) de diffuser auprès de ses membres cette décision (décision 2018-063) condamnant l'importation en France de la pratique du « déjeuner humiliant » (*lunch shaming*), développée notamment aux États-Unis.

Le Défenseur des droits a également été saisi des dispositions d'un règlement intérieur prévoyant un accès limité au service de restauration scolaire pour les enfants dont au moins l'un des parents ne travaille pas. Il a estimé que ces dispositions étaient contraires à l'article L. 131-13 du Code de l'éducation, issu de la loi 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et la citoyenneté, aux termes duquel « *l'inscription à la cantine des écoles primaires, lorsque ce service existe, est un droit pour tous les enfants scolarisés. Il ne peut être établi aucune discrimination selon leur situation ou celle de leur famille* » (décision 2018-234). Le juge des référés devant lequel il a présenté ses observations a suspendu la décision (Ordonnance du tribunal administratif de Montreuil du 12 septembre 2018).

Appliquer à un enfant scolarisé en classe ULIS, sur décision de la maison départementale des enfants handicapés, un tarif de cantine « extérieur » plus élevé que celui appliqué aux enfants résidant dans la commune, alors qu'il ne pouvait pas bénéficier d'une telle classe dans la commune où il réside, constitue une discrimination indirecte en raison du handicap et une atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant. À la suite des recommandations du Défenseur des droits, la municipalité a modifié son règlement intérieur (décision 2018-095).

LES EXCÈS DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE AUX PRESTATIONS SOCIALES : METTRE EN PRATIQUE LE DROIT À L'ERREUR ET RESPECTER LE PLAN DE REMBOURSEMENT DES DETTES FRAUDULEUSES

En septembre 2017, le Défenseur des droits publiait le rapport *Lutte contre la fraude aux prestations sociales : à quel prix pour les usagers ?* dans lequel il dénonçait les atteintes aux droits des bénéficiaires causées par le durcissement de cette politique publique. Il formulait des recommandations pour remédier à cette situation et invitait en particulier les pouvoirs publics à modifier les dispositions de l'article L. 114-17 du Code de la sécurité sociale afin que l'intention frauduleuse devienne un élément constitutif de la fraude et que les erreurs ne soient plus ainsi assimilées à de la fraude. C'est désormais chose faite, la loi 2018-727 du 10 août 2018 pour *un État au service d'une société de confiance* ayant introduit le droit à l'erreur dans l'article précité. Le Défenseur des droits suivra néanmoins avec attention l'application de ces dispositions.

La modernisation de l'appareil administratif et de ses modes d'intervention demeure un chantier dans lequel la question de l'égalité d'accès des usagères et usagers aux services publics et aux droits fondamentaux doit occuper une place essentielle.



Le Défenseur des droits reçoit toujours de nombreuses réclamations de bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) suspectés de fraude. Il constate souvent au terme de l'instruction des dossiers que la fraude n'est pas avérée et que le recouvrement mis en œuvre par la caisse d'allocations familiales (Caf) et le conseil départemental est infondé. Il a ainsi été amené à présenter des observations devant des tribunaux administratifs (décision 2017-332 et jugement du tribunal administratif de Rouen du 12 janvier 2018, 04-02, reconnaissant la bonne foi du réclamant et annulant l'indu de prestations ; décisions 2018-033 et 2018-034 ayant conduit les organismes à rapporter leur décision avant l'audience). Il intervient aussi par voie de recommandations. Une Caf a ainsi versé un rappel de prestations de plus de 22 000 euros à une réclamante (décision 2018-094).

L'institution veille également à ce que les organismes prennent bien en considération les capacités financières de l'allocataire et sa situation de famille pour le recouvrement des créances frauduleuses. À défaut, et lorsque la mesure a un impact sur les enfants, le Défenseur des droits estime qu'elle s'avère contraire à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme en ce qu'il protège la vie privée et familiale, et à l'article 3-1 de la Convention internationale des droits de l'enfant qui impose la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant. Le Défenseur des droits a ainsi recommandé à une caisse de revoir le plan de remboursement personnalisé qu'elle avait imposé (décision 2018-184).

LEVER LES OBSTACLES À L'ACCÈS AUX DROITS POUR LES USAGERS « EMPÊCHÉS »

De nombreuses personnes placées dans des situations bien différentes ont toutefois en commun de ne bénéficier que d'une autonomie réduite. Leur accès aux services publics s'en trouve entravé.

Le dispositif de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) consacre le droit pour les personnes âgées en perte d'autonomie à une prise en charge adaptée à leurs besoins. Toute démarche encadrant en amont l'appréciation portée par les équipes médico-sociales contrevient au principe de personnalisation de l'allocation. Le Défenseur des droits a ainsi estimé qu'un conseil départemental ne pouvait pas, par le biais de directives, inciter les équipes médico-sociales chargées d'évaluer les besoins à privilégier les interventions à domicile en mode « mandataire », moins coûteuses pour la collectivité mais souvent moins favorables à la personne. Il a donc recommandé la suppression des directives en cause et l'amélioration de l'information des personnes et de leur famille pour leur permettre d'apprécier pleinement les différents dispositifs d'aides existants (décision 2018-206).

Le Défenseur des droits veille également à ce que l'exercice des droits et libertés individuels soit garanti à toute personne hébergée dans un établissement médico-social. Plus de 20% des réclamations traitées par le pôle d'instruction concerné visent des cas de maltraitance ou de négligence envers des personnes vulnérables. Le Défenseur des droits a ainsi rendu un avis sur la maltraitance institutionnelle, qualifiée comme telle lorsque l'institution laisse les mauvais traitements perdurer ou se reproduire sans réagir. Il a formulé plusieurs recommandations visant à la fois à mieux connaître le phénomène et à prévenir les situations de maltraitance (avis 18-24).

En 2016, le Défenseur des droits avait publié un rapport sur *La protection juridique des majeurs vulnérables* rappelant les engagements internationaux de la France en la matière et pointant les évolutions nécessaires du régime français. Conformément à ses recommandations, le droit de vote a été rétabli dans le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, en débat au Parlement, qui prévoit également de faciliter l'exercice du droit de se marier et de divorcer des majeurs protégés et impose une évaluation pluridisciplinaire avant toute saisine du tribunal afin de limiter le nombre des mesures judiciaires. Néanmoins, ce régime de protection appelle toujours la mise en place d'un dispositif global consacrant la présomption de capacité juridique de la personne (avis 18-22 et 18-26).

L'accès des personnes détenues aux soins d'urgence et surtout aux soins spécialisés est rendu difficile en raison du faible nombre de médecins spécialistes, ce qui entraîne des délais d'attente très longs (RA-2018-174). L'extraction de la personne détenue sous escorte pénitentiaire afin de bénéficier de soins à l'extérieur impose des contraintes conduisant parfois la personne à renoncer aux soins (RA-2017-183). La détention prive également le détenu du droit de choisir librement son professionnel de santé, du droit de refuser des soins ou d'exprimer son consentement. Les demandes d'accès aux soins sont soumises à des délais de réponse souvent excessifs et il n'est pas rare qu'aucune réponse ne soit apportée à une demande de consultation. Le Défenseur des droits a également été saisi de cas dans lesquels la convocation par l'unité sanitaire n'était pas transmise à la personne détenue ou celle-ci n'était pas conduite à l'unité sanitaire le jour de sa convocation (RA-2018-011).

LUMIÈRE SUR ... LA DÉFENSE DES DROITS FONDAMENTAUX DES ÉTRANGERS

Le recul des services publics, l'accroissement des inégalités et le délitement du lien social conduisent souvent à la recherche de boucs émissaires. La figure de l'étranger, qui concentre de nombreuses peurs, en tient souvent lieu. Mais les personnes étrangères, usagères des services publics, pâtissent également du repli de ces services. En tout état de cause, pour le Défenseur des droits, le respect des droits des étrangers reste un marqueur essentiel du degré de protection et d'effectivité des droits et libertés dans notre pays.

Les réclamations qui lui sont adressées en la matière, en augmentation constante chaque année, montrent l'étendue des difficultés auxquelles les personnes étrangères sont confrontées. Elles concernent aussi bien le droit au séjour, à l'asile, à l'hébergement que l'accès aux soins, à l'éducation, aux transports ou la protection sociale.

En 2018, le Défenseur des droits a formulé de nombreux avis parlementaires, signe de l'extrême instabilité actuelle des règles de droit dédiées aux étrangers et du mouvement permanent de durcissement de la politique migratoire, de la législation et des pratiques. Les difficultés posées par le règlement Dublin III et les refus de visas, sources de nombreuses réclamations et interventions, illustrent ce mouvement.

L'INSTABILITÉ DU DROIT DES ÉTRANGERS SYMPTÔME DU DURCISSEMENT DE LA LÉGISLATION : LES AVIS AU PARLEMENT

En l'espace d'un an, le Défenseur des droits a formulé cinq avis parlementaires relatifs aux droit des étrangers (notamment, l'avis 17-14 du 15 décembre 2017 sur le bilan de la loi du 7 mars 2016, les avis 18-09 et 18-14 sur la loi du 10 septembre 2018 et il a été auditionné le 14 septembre 2018 en vue du rapport pour avis « Immigration, asile et intégration » présenté par la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2019).

Dans ce cadre, le Défenseur des droits a d'abord souligné les carences de la procédure d'asile, exclusivement tournée vers un objectif de célérité confinant à un traitement expéditif des demandes au détriment des garanties procédurales des demandeurs. Il a également déploré la dégradation des conditions matérielles d'accueil en raison de l'intensification des mesures de contrôle.

Il a également dénoncé le renforcement sans précédent des moyens coercitifs mis au service de la lutte contre l'immigration irrégulière, et notamment l'augmentation de la durée maximale de rétention à 90 jours - laquelle s'est accompagnée d'un amoindrissement significatif des garanties procédurales de la personne étrangère faisant l'objet d'une mesure d'éloignement - ainsi que le durcissement notable des sanctions susceptibles d'être prononcées.

En matière de séjour, le Défenseur des droits a souligné les améliorations portées par les différents projets de texte comme, par exemple, la consolidation des droits des bénéficiaires d'une protection internationale et de leur famille, le renforcement de la protection des victimes de violences conjugales et familiales ou la refonte des régimes du titre d'identité républicain (TIR) et du document de circulation pour étranger mineur (DCEM). Il a en revanche regretté les nouvelles restrictions guidées par une logique de suspicion et susceptibles d'affecter l'effectivité de certains droits fondamentaux visant de manière brutale les parents d'enfants français ou les conditions de délivrance de la carte « visiteur ».

Enfin, le Défenseur des droits a fait valoir que les différents textes débattus offraient des occasions manquées de renforcer les droits des étrangers que ce soit en levant toutes les restrictions à l'accès à l'emploi des demandeurs d'asile, en mettant fin à la rétention administrative des mineurs et à la sanction de la solidarité ou encore en élargissant l'accès au service civique à tous les jeunes étrangers en situation régulière.



MOBILISER L'ENSEMBLE DES POUVOIRS DE L'INSTITUTION FACE AUX DIFFICULTÉS VÉCUES PAR LES DEMANDEURS D'ASILE SOUMIS AU RÈGLEMENT DUBLIN

L'application du règlement « Dublin » donne lieu à de nombreuses réclamations, complexes, qui requièrent une intervention urgente, le délai de recours contre la décision de transfert étant de 15 jours et réduit à 48h en cas de placement en rétention ou d'assignation à résidence de l'étranger concerné. L'intervention de l'institution vise à solliciter le réexamen en droit de la situation de l'intéressé afin que la France accepte de prendre en charge sa demande d'asile en raison soit de la situation dans le pays d'origine, soit de sa situation personnelle. À défaut d'un règlement amiable de ces situations, le Défenseur des droits peut être amené à présenter des observations devant les juridictions saisies (décision 2016-115 – arrêt favorable de la CAA Paris du 25 septembre 2018).

L'institution est intervenue systématiquement pour les réclamations concernant des réadmissions vers la Hongrie ou la Bulgarie, pays marqués par des défaillances systémiques, et récemment vers l'Italie, plusieurs juridictions internes ayant souligné la dégradation des conditions d'accueil, voire l'existence de telles défaillances. Elle est également intervenue au soutien des demandeurs d'asile afghans, compte tenu du risque de traitements inhumains ou dégradants qu'ils encourent en cas de retour dans leur pays d'origine, et des ressortissants soudanais à destination de l'Italie en raison de la possible collaboration des autorités italiennes avec les autorités soudanaises (RA-2018-100 et RA-2018-189).

Dans son avis 18-02 relatif à la proposition de loi permettant une bonne application du régime d'asile européen, le Défenseur des droits a réitéré sa recommandation tendant à ce que la France suspende l'application du Règlement ou fasse, à défaut, une application dynamique de ses dispositions en faisant jouer

la clause discrétionnaire prévue à l'article 17, en vertu de laquelle un État peut toujours, au regard de circonstances particulières, décider d'examiner une demande d'asile relevant de la compétence d'un autre État.

Le Défenseur des droits a également présenté des observations devant le Conseil constitutionnel soulignant à nouveau le faible nombre de décisions de transferts effectivement exécutées et l'entêtement des gouvernements successifs à vouloir sauver le dispositif en renforçant pour cela les moyens coercitifs mis à la disposition de l'administration. Cette surenchère des mesures attentatoires à la liberté individuelle mises au service d'un mécanisme dont la pertinence demeure incertaine emporte des effets délétères sur les personnes particulièrement vulnérables et dont la légitimité de la demande de protection internationale n'a encore, pour la plupart, jamais été examinée au fond (décision 2018-090).

RAPPELER LEURS OBLIGATIONS AUX AUTORITÉS: LA COMPÉTENCE DISCRÉTIONNAIRE DE L'ÉTAT EN MATIÈRE DE VISA ET LE RESPECT DES DROITS FONDAMENTAUX

Rattachée au pouvoir régalien des États de déterminer souverainement les conditions d'entrée et de séjour sur leur territoire, la délivrance des visas est une compétence éminemment discrétionnaire. Toutefois, la large marge d'appréciation dont jouissent les États en la matière est aujourd'hui encadrée par le droit de l'Union européenne et par les normes internationales en matière de droits fondamentaux.

Nécessaires pour séjourner en France pour une durée inférieure à trois mois, les visas de court séjour sont souvent refusés au motif du détournement de l'objet du visa à des fins migratoires : l'étranger est soupçonné de vouloir en réalité s'installer durablement en France. Ces refus entravent les visites familiales mais aussi certains déplacements professionnels.

L'institution a demandé avec succès le réexamen de la situation d'un chercheur invité à intervenir à une conférence organisée en France dans la mesure où celui-ci disposait de toutes les garanties de retour avant l'expiration de son visa (RA-2018-187).

L'objectif poursuivi par les visas de long séjour étant l'installation durable de l'étranger sur le territoire français, le pouvoir d'appréciation des autorités consulaires est également très étendu. Toutefois, le Défenseur des droits s'assure que soit examinée la situation des demandeurs au regard du respect de leurs droits fondamentaux, notamment de leur droit à mener une vie familiale normale.

Il a eu l'occasion de présenter des observations devant le tribunal administratif s'agissant de refus de visas opposés à des mineurs confiés par décision de justice à des ressortissants français ou bien recueillis par kafala. Selon la jurisprudence du Conseil d'État, l'intérêt supérieur de l'enfant consiste en principe à vivre auprès du détenteur de l'autorité parentale dès lors que, comme dans les cas d'espèce, les conditions matérielles d'accueil de l'enfant sont conformes à cet intérêt. Par trois jugements des 1er, 16 et 22 février 2018, le tribunal a annulé ces décisions de refus et enjoint au ministère de l'Intérieur de délivrer des visas de long séjour aux enfants concernés.

Le Défenseur des droits a également sollicité avec succès le réexamen de la situation de deux étrangers ayant demandé des visas au profit de leur épouse ou de leurs enfants, l'un dans le cadre d'un regroupement familial, l'autre – réfugié – dans le cadre d'une réunification. L'institution a rappelé, pour le premier, les obligations d'information et de célérité qui incombent aux autorités consulaires et, pour le second, le fait que les actes d'état civil établis par l'OFPRA avaient valeur authentique. Par décisions des 29 mars et 27 septembre 2018, les autorités compétentes faisaient savoir au Défenseur des droits qu'à la suite de son intervention, des visas de long séjour étaient délivrés (RA-2018-188 et RAR-2018-165).

D. LA DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ



LA PAROLE À CLAUDINE ANGELI-TROCCAZ, ADJOINTE EN CHARGE DE LA DÉONTOLOGIE DANS LE DOMAINE DE LA SÉCURITÉ

À la suite de plusieurs épisodes violents survenus dans le cadre de manifestations, le Défenseur des droits a rendu public, en janvier 2018, un rapport qui dresse un état des lieux de la gestion du maintien de l'ordre et de ses évolutions.

Ces travaux ont notamment mis en évidence une recrudescence des tensions à l'occasion des opérations de maintien de l'ordre et une confusion dans les missions des forces de sécurité entre la prévention et l'encadrement des manifestations, d'une part, et les interpellations et la répression des fauteurs de troubles, d'autre part, au détriment de l'exercice de la liberté de manifestation et de la doctrine du maintien de l'ordre « à la française ».

Des difficultés récurrentes liées à l'utilisation des armes de force intermédiaire lors des manifestations ont également été constatées et la dangerosité de ces armes « non létales » a été soulignée au regard des blessures graves, mutilations, infirmités, voire des décès qu'elles occasionnent. Nous avons ainsi préconisé l'interdiction des lanceurs de balles de défense (LBD 40x46) dans les opérations de maintien de l'ordre.

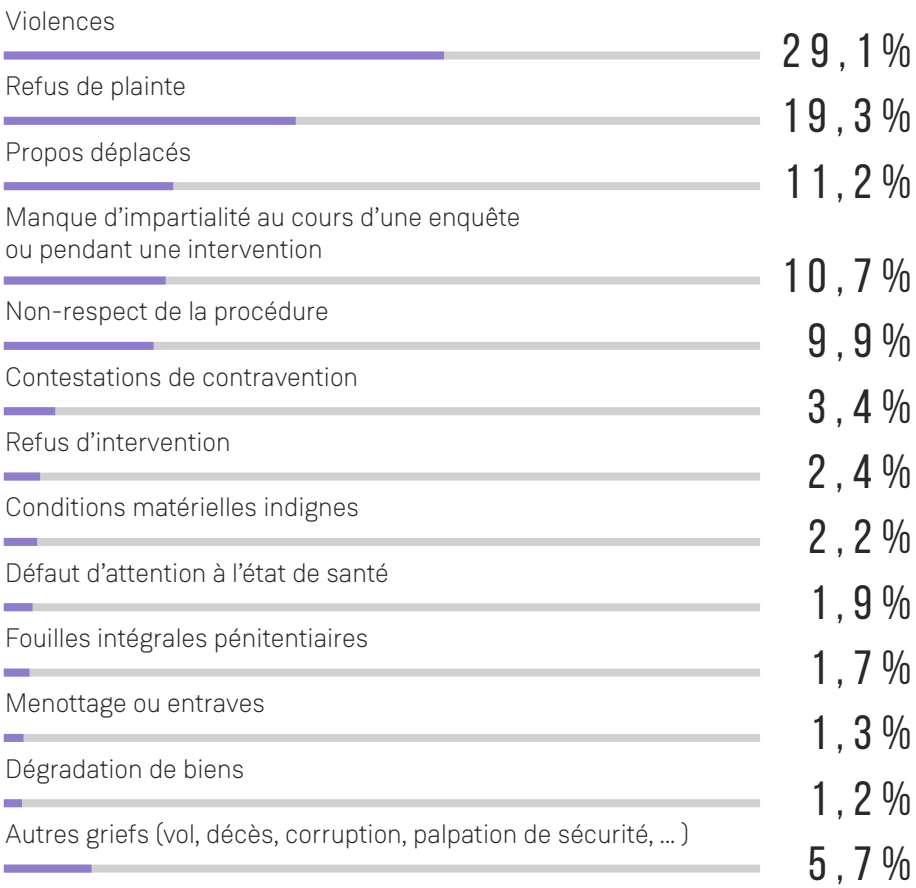
Les événements graves intervenus notamment lors de l'évacuation de la ZAD de Notre-Dame-des-Landes et des manifestations des « gilets jaunes » à la fin de l'année 2018 ont malheureusement confirmé l'actualité de nos constats et l'urgence de nos préconisations, et relancé le débat sur les armes dans le maintien de l'ordre.

Ainsi, outre l'interdiction des lanceurs de balles de défense dans ces opérations, proposition largement partagée y compris par des responsables des forces de l'ordre, la question de l'usage des grenades explosives GLI-F4 lors des manifestations est à nouveau soulevée. Spécificité française dans le maintien de l'ordre en Europe, ces grenades composées d'un puissant explosif, le TNT, sont parmi les plus dangereuses de l'arsenal de nos forces de sécurité et présentent des risques disproportionnés dans la gestion des manifestations. Leur utilisation apparaît donc inadaptée dans ce cadre et une décision de retrait de la dotation des forces de l'ordre doit intervenir avant qu'une nouvelle actualité dramatique ne l'impose.

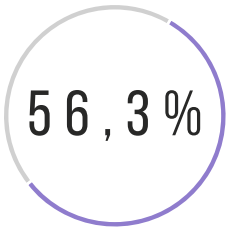
Les problématiques du maintien de l'ordre doivent être appréhendées aujourd'hui moins en termes de moyens ou de « surenchère », que dans une approche de pacification de la police urbaine conformément aux principes fondamentaux d'une gestion démocratique des foules contestataires et préalable indispensable à un exercice légitime de la force légale.

CLAUDINE ANGELI-TROCCAZ

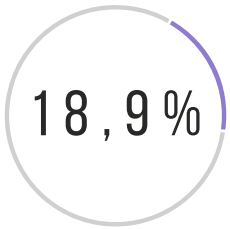
LES PRINCIPAUX MOTIFS DE RÉCLAMATIONS TRAITÉES PAR L'INSTITUTION DANS LE DOMAINE DE LA DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ



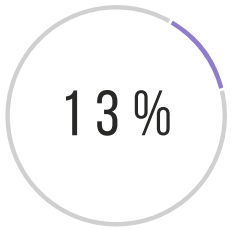
PRINCIPALES ACTIVITÉS DE SÉCURITÉ EN CAUSE



DES RÉCLAMATIONS CONCERNENT LA POLICE NATIONALE



DES RÉCLAMATIONS CONCERNENT L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE



DES RÉCLAMATIONS CONCERNENT LA GENDARMERIE NATIONALE



Deux principaux sujets de préoccupation ressortent cette année encore de l'activité du Défenseur des droits : le maintien de l'ordre et le manque de considération à l'égard de certaines catégories de la population.

Une attention particulière est portée à la place des enfants, et les modalités de leur prise en charge font l'objet de l'attention toute particulière du Défenseur des droits.

LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT SUR LE MAINTIEN DE L'ORDRE MISES EN LUMIÈRE PAR LES MANIFESTATIONS DE 2018

Le Défenseur des droits a remis son rapport sur le maintien de l'ordre au président de l'Assemblée nationale en janvier 2018. Il y dénonce en particulier un déficit de dialogue et de concertation dans la gestion de l'ordre public entre les acteurs, la place de plus en plus grande des actions de police judiciaire dans ce contexte et le recours à une multiplicité d'armes de force intermédiaire dont certaines sont problématiques au regard de l'exercice des libertés publiques et de l'intégrité physique[1].

L'année 2018 a été marquée par de nombreuses opérations de maintien de l'ordre, entre les manifestations relatives aux ordonnances réformant le droit du travail, l'évacuation de la ZAD de Notre-Dame-des-Landes, les mouvements de protestation dans les lycées et les universités, le mouvement des « gilets jaunes », ou encore les multiples démantèlements de camps de migrants.

Il est intervenu sur chacune de ces opérations, soit en qualité d'observateur, soit dans le cadre du traitement des réclamations, ou en adressant des avis au Parlement (avis 18-19)[2].

À l'issue des enquêtes menées sur les saisines liées aux manifestations contre la loi dite « travail » (54), le Défenseur des droits a

[1] Rapport du Défenseur des droits sur « le maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie », décembre 2017.
[2] Avis 18-19, 26 juillet 2018, rendu à la suite de son audition du 25 juillet 2018 par la mission d'information de la commission des lois du Sénat : « *Faire la lumière sur les évènements survenus à l'occasion de la manifestation parisienne du 1er mai 2018* ». Audition du Défenseur des droits sur la proposition de loi 575 (2017-2018) visant à prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leurs auteurs, 25 juillet 2018.

demandé des poursuites disciplinaires pour des comportements violents de certains policiers dans 9% des affaires (5) et a constaté une absence de manquement dans 9% d'entre elles (5). Il n'a pu identifier les auteurs des faits reprochés dans 27% des dossiers (15) et en a classé 40% (22), faute d'éléments suffisamment probants pour établir les faits avec certitude. Sept affaires nécessitant des investigations complémentaires sont toujours en cours de traitement. Les difficultés d'identification des policiers ou gendarmes mis en cause constituent un véritable obstacle au bon déroulement d'une enquête.

Dans plusieurs affaires dont le Défenseur des droits est actuellement saisi, il relève la mise en œuvre d'un nombre exceptionnel d'interpellations et de procédures judiciaires. De même, dans le cadre des manifestations des « gilets jaunes », un usage massif de lanceurs de balles de défense et de grenades explosives, ainsi qu'un nombre important d'interpellations, ont été pointés. Le Défenseur des droits est particulièrement attentif à ces affaires, dans lesquelles il souhaite pouvoir rendre ses conclusions au cours de l'année 2019.

Le Défenseur des droits rappelle qu'il soutient une approche d'apaisement et de protection des libertés individuelles. À cet égard, une étude sur la stratégie de « désescalade », susceptible de contribuer à une amélioration des relations police-population, a été engagée en 2018.

En ce qui concerne enfin les opérations d'évacuation de camps de migrants régulièrement menées par les pouvoirs publics ces dernières années, le Défenseur des droits a rendu public un rapport le 19 décembre 2018, dans lequel il met en cause des opérations réalisées sous couvert de mise à l'abri, qui « *loin d'être conformes aux exigences du droit à un hébergement inconditionnel et, par leur caractère non durable, contribuent à la constitution de nouveaux campements* ».

DES FORCES DE SÉCURITÉ AU SERVICE DE TOUTE LA POPULATION

Le Code de déontologie applicable aux policiers et aux gendarmes prévoit qu'ils ont pour mission d'assurer notamment le respect des lois et la protection des personnes[3], et qu'ils sont au service de la population[4].

Cependant, le Défenseur des droits a constaté à plusieurs reprises cette année, le manque de considération de certains membres des forces de sécurité à l'égard de catégories de personnes (Roms, personnes sans domicile fixe, etc.), qui se traduit notamment par l'usage d'un vocabulaire inapproprié à l'occasion d'échanges ou d'instructions, d'actions de contrainte, voire le recours à la force en dehors du cadre légal. De tels comportements ont pour effet de stigmatiser une partie de la population, de limiter l'exercice de ses droits et de l'écarter des services publics.

Ainsi, par trois décisions rendues cette année, le Défenseur des droits a observé que des rapports rédigés par des agents de la RATP (décision 2018-077 du 21 février 2018), des échanges de courriels entre gendarmes (décision 2018-147 du 11 mai 2018), élus et services de police ou encore de cadres d'une municipalité avec des policiers municipaux (décision 2018-196 du 17 septembre 2018), laissaient apparaître que des personnes, qualifiées de « migrants », « roms », ou encore « SDF », apparaissaient comme indésirables dans certains espaces. Le Défenseur des droits a recommandé un rappel des textes relatifs à l'égalité de traitement et à l'interdiction de la discrimination aux agents concernés dans les deux premières affaires, et des poursuites disciplinaires dans la troisième.

Dans trois autres situations, ce comportement s'est matérialisé par l'exercice de contraintes à l'égard de ces personnes, que cela soit par la réalisation de contrôles d'identité ou l'éviction de lieux de vie (décisions 2018-286, 2018-014 du 8 mars 2018 et 2018-281).

[3] Article R. 434-2 du Code de la sécurité intérieure.
[4] Article R. 434-14 du Code de la sécurité intérieure.

Dans l'ensemble de ces situations, les personnes visées ont été privées de leurs droits. Ainsi, les personnes expulsées n'ont pu bénéficier d'un accompagnement des services publics, en matière d'hébergement, de santé, ou de scolarisation notamment[5]. Dans le cadre de son travail d'observation et d'enquête sur le respect des droits fondamentaux des personnes exilées, le Défenseur des droits a constaté la fréquence très préoccupante de ce type d'expulsion sans accompagnement[6].

Le Défenseur des droits a pu également constater que des contrôles d'identité, détournés de leur objectif, et réalisés sur des mineurs étrangers à proximité de lieux d'assistance humanitaire, étaient susceptibles de les priver du secours qu'ils venaient rechercher (décision 2018-281 du 7 décembre 2018).

Les forces de sécurité de l'État, dans ces situations, n'assurent plus leur rôle de protection de la population, elles n'apparaissent plus comme un service public de protection et leur action a parfois éloigné davantage les personnes concernées d'une réponse à leurs besoins les plus élémentaires.

D'autres affaires témoignent également d'actions menées en dehors du cadre légal, alors que le respect du droit par les forces de sécurité et plus largement par les représentants de l'État et les personnes dépositaires de l'autorité publique, est la condition essentielle d'une relation de confiance entre ces derniers et la population. C'est la première des exigences déontologiques et la garantie contre l'arbitraire de l'intervention de la puissance publique.

Les personnes contrôlées ou évincées ne disposent pas de réels recours une fois que l'atteinte à leurs droits a eu lieu. Le Défenseur des droits a notamment souhaité responsabiliser individuellement la chaîne hiérarchique : un préfet (décision 2018-014 du 8 mars 2018) ou un commissaire de police (décision 2018-286 du 7 décembre 2018), en recommandant des poursuites disciplinaires.

LA PRISE EN COMPTE À CHAQUE INSTANT DE L'INTÉRÊT SUPÉRIEUR DE L'ENFANT PAR LES FORCES DE L'ORDRE

Dans plusieurs dossiers, le Défenseur des droits a pu constater que des enfants avaient pu être directement affectés, dans le respect de leurs droits, par l'action des forces de l'ordre. Parfois, des motifs légitimes ont pu être invoqués par ces dernières, tels que le règlement d'une situation par la voie amiable, ou encore la volonté de les mettre à l'abri.

Le Défenseur des droits rappelle toutefois qu'en dépit de ces objectifs louables, la vulnérabilité inhérente aux mineurs nécessite une attention particulière. Il a ainsi considéré que l'action des gendarmes ayant consisté à conduire dans une brigade un mineur de 13 ans soupçonné d'avoir jeté des cailloux sur un chien, en dehors de tout cadre légal, afin de le sermonner avant de le remettre à sa mère, constituait un manque de discernement (décision 2018-258 du 18 décembre 2018).

Dans le même esprit, le Défenseur des droits a considéré que la manière dont la mise à l'abri de mineurs non accompagnés était réalisée par les policiers n'était ni efficace ni opportune. Il a recommandé qu'en lieu et place d'une conduite au commissariat par les forces de l'ordre, les associations présentes sur le terrain soient en priorité contactées pour prendre en charge le mineur (décision 2018-281 du 7 décembre 2018).

Dans certaines situations, des mineurs ont pu ressentir l'action des forces de l'ordre comme dénuée d'impartialité. Ainsi, des lycéens ayant fait l'objet de contrôles d'identité dans une gare, alors qu'ils rentraient d'un voyage scolaire avec leur classe en compagnie de leur professeur, ont estimé avoir été victimes de contrôles discriminatoires. Ils ont saisi le tribunal de grande instance de Paris devant lequel le Défenseur des droits est intervenu (décision 2018-257 du 18 octobre 2018). Le tribunal les a déboutés de leur demande le 17 décembre dernier.

[5] La circulaire du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'expulsion de campements illicites définit les obligations des pouvoirs publics relatives à la préparation de l'évacuation et à l'accompagnement des personnes en matière sanitaire, d'hébergement, d'insertion professionnelle et de scolarisation. Cette circulaire rappelle la nécessité d'assurer un traitement égal et digne de toute personne en situation de détresse sociale.

[6] Rapport *Exilés et droits fondamentaux, trois ans après le rapport Calais*, p. 58.



Dans d'autres cas, les enfants ont été des victimes indirectes de situations douloureuses, impliquant notamment leurs parents.
Les forces de police et de gendarmerie doivent alors prendre un certain nombre de précautions que ce soit avant, pendant ou après l'opération. Ainsi, dans le cas d'une reconduite par voie aérienne de personnes étrangères en situation irrégulière, il a été observé que des parents avaient été portés jusqu'à l'aéronef en position horizontale, entravés par des menottes et des bandes velcro apposées sur les jambes, en présence de leurs enfants mineurs. Le Défenseur des droits a recommandé l'interdiction de ces techniques dans le cadre de reconduites à la frontière, et a rappelé que l'intérêt supérieur de l'enfant devait toujours être pris en compte, notamment à l'occasion de reconduite des parents (décision 2017-174 du 24 juillet 2017). Cette recommandation reste à ce jour sans réponse du ministre de l'Intérieur. De même, dans des affaires d'expulsion par les forces de l'ordre de familles de leurs lieux de vie, en présence d'enfants, le Défenseur des droits a non seulement constaté la mise en œuvre de procédures illégales, mais également une absence d'accompagnement des familles en matière sanitaire, d'hébergement, d'insertion professionnelle et de scolarisation (décision 2018-286 du 7 décembre 2018 ; décision 2018-014 du 8 mars 2018).

Le Défenseur des droits rappelle que l'implication d'un enfant, qu'il soit directement ou indirectement concerné, dans une intervention des forces de l'ordre, a des répercussions importantes sur son évolution. Si cette intervention est menée d'une manière juste et rigoureuse, dans le strict respect des principes déontologiques, elle contribuera peut-être à ancrer en lui le respect des lois et des personnes chargées de veiller à leur application. Mais elle peut aussi, si elle est perçue comme violente ou arbitraire, influencer durablement sa représentation de l'autorité.

E. LA PROTECTION ET L'ORIENTATION DES LANCEURS D'ALERTE

La loi 2016-1691 du 9 décembre 2016 dite « loi Sapin » a permis l'émergence d'une prise de conscience du rôle que chacun peut jouer dans le développement des signalements et dans la moralisation de la vie publique.

Sur les 155 dossiers enregistrés par l'institution en deux ans, le Défenseur des droits observe que 85% des personnes qui le saisissent en se prévalant du statut de lanceur d'alerte sont dans une relation de travail (salariés ou agents publics). Les alertes concernent autant le secteur privé que le secteur public dans des domaines très variés, la loi de 2016 n'ayant fixé aucune limitation.

Le législateur a confié au Défenseur des droits, dans le cadre de sa mission d'orientation et de protection, le rôle d'aider les lanceurs d'alerte à mieux appréhender l'économie du dispositif afin de s'orienter à toutes les étapes de leurs démarches et de faire valoir leurs droits (loi organique 2016-1690 du 9 décembre 2016).

Il est donc amené à expliquer les conditions à remplir pour que les faits dénoncés soient qualifiés d'alerte. Nombre de réclamants ignorent, en effet, que le régime de protection des lanceurs d'alerte ne s'applique pas aux faits qu'ils dénoncent lorsqu'ils sont à titre personnel en conflit avec leur employeur, le caractère désintéressé de leur démarche n'étant pas avéré. D'autres signalent à titre préventif des faits dont ils n'ont pas eu personnellement connaissance contrairement à ce qu'exige la loi.

Le rôle du Défenseur des droits consiste à informer la personne non seulement sur les autorités auxquelles elle peut adresser son signalement pour faire cesser les faits dénoncés comme délictueux mais aussi sur les obligations, notamment de confidentialité, qui pèsent sur elle afin qu'elle bénéficie du régime de protection prévu par la loi.

S'agissant de sa protection, l'aménagement de la charge de la preuve constitue indéniablement un atout pour le lanceur d'alerte.

Dès lors que ce dernier présente des éléments de fait permettant de présumer qu'il a relaté ou témoigné de bonne foi de faits constitutifs d'une atteinte grave à l'intérêt général, il appartient à son employeur d'apporter la preuve que la mesure défavorable dont il se plaint (baisse de rémunération, licenciement, sanctions disciplinaires etc.) repose sur des éléments objectifs, sans lien avec le signalement.

L'enquête menée par le Défenseur des droits vise à éclairer les circonstances dans lesquelles est intervenue la mesure défavorable contestée et son lien éventuel avec le signalement qui constitue un élément important de l'instruction du dossier. Elle pourra utilement éclairer le juge si la personne engage un recours contentieux.

La jurisprudence se révèle protectrice des auteurs de signalement, victimes de mesures de représailles pour des faits antérieurs à la loi du 9 décembre 2016.

La Cour de cassation dans un arrêt 17-80485 du 17 octobre 2018, se fondant sur le principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce, a annulé une décision de la Cour d'appel de Chambéry au motif que le juge du fond n'avait pas apprécié si l'irresponsabilité pénale de la personne en cas d'atteinte au secret protégé, instituée par la loi du 9 décembre 2016, pouvait rendre « *non punissables les faits reprochés (...)* ». En effet, bien que la loi ait été publiée bien après les faits, et après l'arrêt rendu par la Cour d'appel, il existe un principe de droit pénal qui admet qu'une nouvelle loi peut s'appliquer aux infractions commises avant son entrée en vigueur et n'ayant pas donné lieu à une condamnation passée en force de chose jugée, dès lors qu'elle est moins sévère (c. pén. art. 112-1). La Cour de renvoi devra examiner si la personne remplit les conditions d'application du statut et de la protection du lanceur d'alerte posées par la loi Sapin 2 pour décider ou non de son irresponsabilité pénale.

POUR MIEUX PROTÉGER LE LANCEUR D'ALERTE : RENFORCER SON INFORMATION

Sortir le lanceur d'alerte de son isolement est essentiel.

En effet, avec la loi du 9 janvier 2016, l'auteur d'un signalement demeure encore fragile car c'est sa capacité à s'approprier et à respecter les règles applicables qui lui permettra de se prévaloir *in fine* du régime de protection prévu par la loi Sapin 2 en cas de poursuites ou de mesures défavorables.

À titre d'illustration, par jugement du 17 février 2018, le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne a ainsi écarté la protection légale octroyée au fonctionnaire par les dispositions de l'article 6 ter A de la loi du 13 juillet 1983 et confirmé la sanction d'un agent municipal parce qu'après avoir dénoncé à juste titre un risque de santé publique, il avait alerté la presse alors que l'autorité territoriale avait pris les mesures nécessaires pour y remédier dans un délai raisonnable (1701162).

Pour assurer cette information des lanceurs d'alerte, le Défenseur des droits a publié un guide expliquant le dispositif. Il constate cependant que les moyens mis au service de cette information doivent être renforcés.

L'obligation d'information des lanceurs d'alerte par les employeurs publics ou privés prévue par l'article 6 du décret 2017-534 du 19 avril 2017 relatif aux procédures de recueil des signalements n'est pas suffisamment respectée alors qu'elle est obligatoire depuis le 1er janvier 2018. L'institution a donc entrepris d'interroger les ministères, régions, départements et les trente villes les plus peuplées de France pour connaître leurs dispositifs d'alerte et, à terme, mettre ces informations à disposition du public.

Au-delà du traitement des situations individuelles, le Défenseur des droits agit pour améliorer les droits et libertés des lanceurs d'alerte.

Il a appelé l'attention des pouvoirs publics sur la nécessité d'harmoniser les différents dispositifs d'alerte.

La loi du 9 décembre 2016 n'a pas fait disparaître certains dispositifs d'alerte sectoriels (renseignements, secret des affaires etc.) tout en s'abstenant d'en prévoir l'articulation, créant une complexité réelle pour l'identification des régimes d'alerte applicables et laissant aussi subsister une incertitude quant à l'étendue de la protection dont les lanceurs d'alerte peuvent bénéficier.

AVIS DU 10 AVRIL 2018 SUR LA PROTECTION DES SAVOIR-FAIRE ET LES INFORMATIONS COMMERCIALES NON DIVULGUÉES CONTRE L'OBTENTION, L'UTILISATION ET LA DIVULGATION ILLICITES, OU « SECRET DES AFFAIRES »

Rendu à l'occasion de l'examen de la proposition de loi sur le secret des affaires transposant une directive du Parlement européen et du Conseil européen, le Défenseur des droits est intervenu pour assurer une cohérence dans le niveau de protection des lanceurs d'alerte entre le texte de loi créant un régime général du lanceur d'alerte adopté le 9 décembre 2016 et le régime spécial qu'institue la proposition de loi en matière de secret des affaires.

Dans cette proposition de loi, ont été prévues des dérogations au secret des affaires, d'une part, en cas d'activité illégale, de faute ou d'actes répréhensibles, et d'autre part, en cas de protection d'un intérêt légitime supérieur au secret des affaires. Cependant, le régime de protection offert aux auteurs de ces alertes est moindre que celui offert par la loi du 9 décembre 2016.



Ainsi, le Défenseur des droits a-t-il proposé d'introduire des dispositions de coordination pour offrir une protection identique à celle de la loi Sapin. Il a recommandé que soit étendue la protection du lanceur d'alerte pour divulgation du secret des affaires à l'irresponsabilité pénale et aux protections des articles 10, 11, 12 et 15 de la loi du 9 décembre 2016, et que la sanction de dénonciation abusive existant dans le code du commerce soit coordonnée avec la loi de 2016. Il n'a pas été entendu, la nouvelle loi 2018-670 du 30 juillet 2018 créant encore un nouveau dispositif qui vient s'ajouter à la multiplicité des régimes existants.

Le Défenseur des droits poursuit ses échanges avec les autorités publiques pour faire évoluer les contours de la législation, la rendre plus claire, opérationnelle et lisible, afin d'offrir toutes les garanties de protection aux lanceurs d'alerte.


D
Améliorer les relations
entre les usagers et les services publics
Défendre
et promouvoir les droits des enfants
Promouvoir l'égalité
et combattre les discriminations
déontologie de la sécurité
Orienter
ceurs d'alerte
69 39 00 00

III.
PROMOUVOIR LES DROITS

MIEUX FORMER AUX DROITS, MIEUX FAIRE CONNAÎTRE LES DROITS

A. LES FORMATIONS À L'APPUI DES CHANGEMENTS DE PRATIQUES PROFESSIONNELLES

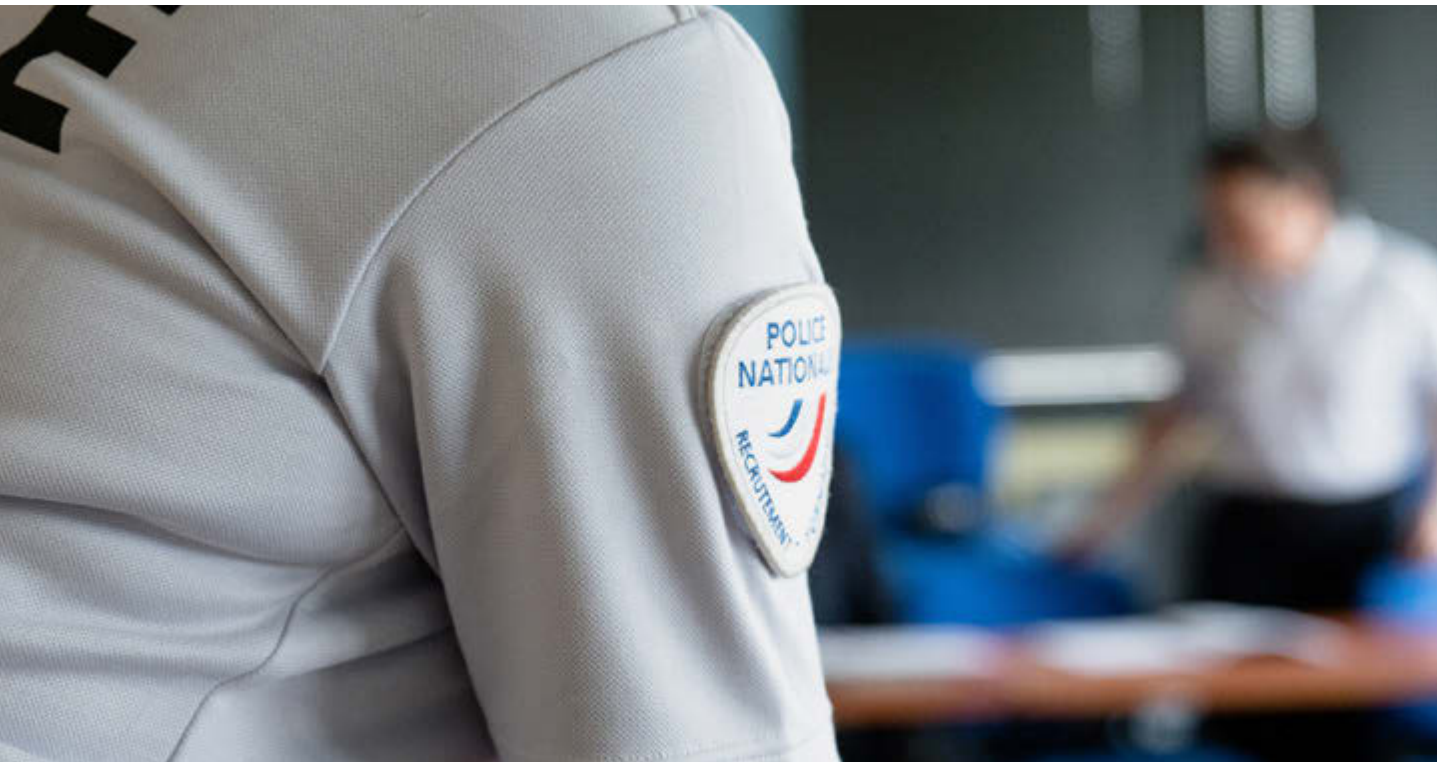
Le Défenseur des droits met en place des formations initiales ou continues, ainsi que des formations de formateurs poursuivant plusieurs objectifs :

- Favoriser le changement des pratiques professionnelles par une meilleure connaissance du droit (droit de la non-discrimination notamment) et des règles professionnelles des acteurs et actrices considérées (par exemple déontologie professionnelle des forces de sécurité) autant que des bonnes pratiques promues par l'institution ;
- Participer à la professionnalisation des acteurs et actrices sur les champs d'intervention du Défenseur des droits et concourir à une collaboration plus efficace ;
- Favoriser l'émergence de saisines mieux qualifiées sur les champs de compétence de l'institution.

Ces actions de formation – à distinguer des actions de sensibilisation – sont essentiellement conduites à destination de quatre types de publics : les forces de sécurité, les acteurs et actrices de l'éducation et de l'enseignement supérieur, celles et ceux de l'emploi et les professionnels de la justice et du droit.

Plusieurs modalités de mise en œuvre sont mobilisées :

- La réalisation d'actions de formation en présentiel
- La coordination des interventions de formation réalisées par l'ensemble de l'institution
- L'élaboration d'outils de formation à distance avec des partenaires tels que l'École nationale de la magistrature (ENM) ou le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)
- L'évaluation de maquettes de formation
- Ou encore, la réalisation d'une expertise sur un module suite à une sollicitation externe (université, organisme public de formation, etc.).



SYNTHÈSE DES FORMATIONS RÉALISÉES PAR LE DÉFENSEUR DES DROITS EN % PAR TYPE D'ACTEURS (JUILLET 2017-JUIN 2018)

26 % Les **acteurs de l'éducation et de l'enseignement supérieur** : chefs d'établissement, inspecteurs et formateurs de l'Éducation nationale ; DRH d'universités ; intervenants en milieux scolaires ou périscolaires.

22 % Les **forces de sécurité** : agents de la sûreté ferroviaire / Université de la Sûreté (SNCF) ; officiers de police (ENSP) ; Gardiens de la Paix (École nationale de police) ; formateurs de la Police nationale (Police nationale) ; directeurs de la Police municipale (INSET).

15 % Les **acteurs de l'emploi** : inspecteurs du travail (INTEFP) ; organisations syndicales.

15 % Les **acteurs de la justice et du droit** : directeurs de greffe (École nationale des greffes) ; magistrats (École nationale de la magistrature).

22 % Des **acteurs divers** (associations ; élus et collectivités territoriales) : fonctionnaires territoriaux (CNFPT) ; comité de direction d'un centre de gestion.

Sur la période juillet 2017-juin 2018, **365 sessions en présentiel** ont été réalisées par des agentes et agents du Défenseur des droits, soit près de **1 400 heures de formations** permettant ainsi de former **10 500 personnes**. Pour ce faire, 70 agentes et agents du Défenseur des droits se sont impliqués dans des actions de formation dont 27 intervenant spécifiquement auprès des publics extérieurs. L'équipe formation (3 agents) a, pour sa part, réalisé en 2018 **53 interventions** en présentiel auprès de publics extérieurs et formé **4 544 stagiaires**.

B. LES PROGRAMMES DE PROMOTION DES DROITS À DESTINATION DES PLUS JEUNES



Pour le Défenseur des droits, la vigilance face à la banalisation des stéréotypes, la prévention des discriminations et la connaissance du droit et des droits doivent s'apprendre le plus tôt possible, afin de former une jeunesse à la culture des droits qui soit actrice de ses droits et de la lutte contre les discriminations. Pour contribuer à la sensibilisation des jeunes au(x) droit(s), le Défenseur des droits a mis en place deux programmes éducatifs visant à multiplier les occasions de réflexion des enfants et des jeunes sur le droit et leurs droits.

LES JEUNES AMBASSADEURS DES DROITS AUPRÈS DES ENFANTS OU POUR L'ÉGALITÉ (JADE)

Le programme « Jeunes Ambassadeurs des Droits auprès des Enfants ou pour l'Égalité » (JADE) est un dispositif du Défenseur des droits en faveur de l'éducation des jeunes par des jeunes à leurs droits.

Il permet à des jeunes volontaires en service civique, âgés de 18 à 25 ans, de s'engager pour neuf mois auprès du Défenseur des droits afin de promouvoir les droits de l'enfant et l'égalité auprès de jeunes au sein des classes, centres de loisirs, hôpitaux... Si à l'origine du programme, les JADE avait pour mission de faire connaître aux plus jeunes leurs droits en partageant les valeurs de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), depuis cinq ans, le Défenseur des droits a développé le programme en direction des lycéens et apprentis afin de les sensibiliser au droit de la non-discrimination et à la promotion de l'égalité.

Ce programme de sensibilisation aux droits, résultat d'un engagement national, se déploie dans toute la France (France métropolitaine et Outre-mer) avec l'appui du réseau territorial du Défenseur des droits et grâce au soutien de l'Éducation nationale, des collectivités territoriales et des grandes associations agréées du service civique (Unis-cité, Concordia et les CEMEA). En plus des interventions auprès des structures éducatives, des services jeunesse des villes, des associations, les JADE participent à de nombreux événements de promotion des droits de l'enfant ou de l'égalité.

Le programme JADE, au-delà des actions de sensibilisation qu'il porte, témoigne de l'attention du Défenseur des droits à l'accompagnement et à la formation de jeunes d'horizons très divers à la citoyenneté (voir rapport annuel d'activité JADE 2017/2018).

LE PROGRAMME JADE EN CHIFFRES

100 JEUNES en service-civique formés à la promotion des droits de l'enfant et à la non-discrimination assurant des actions de sensibilisation.

50 AGENTS du Défenseur des droits et 130 formateurs extérieurs participent à la formation tout au long de l'année.

22 DÉPARTEMENTS et **2 MÉTROPOLES** (Lyon et Grenoble) investis dans le soutien du programme.

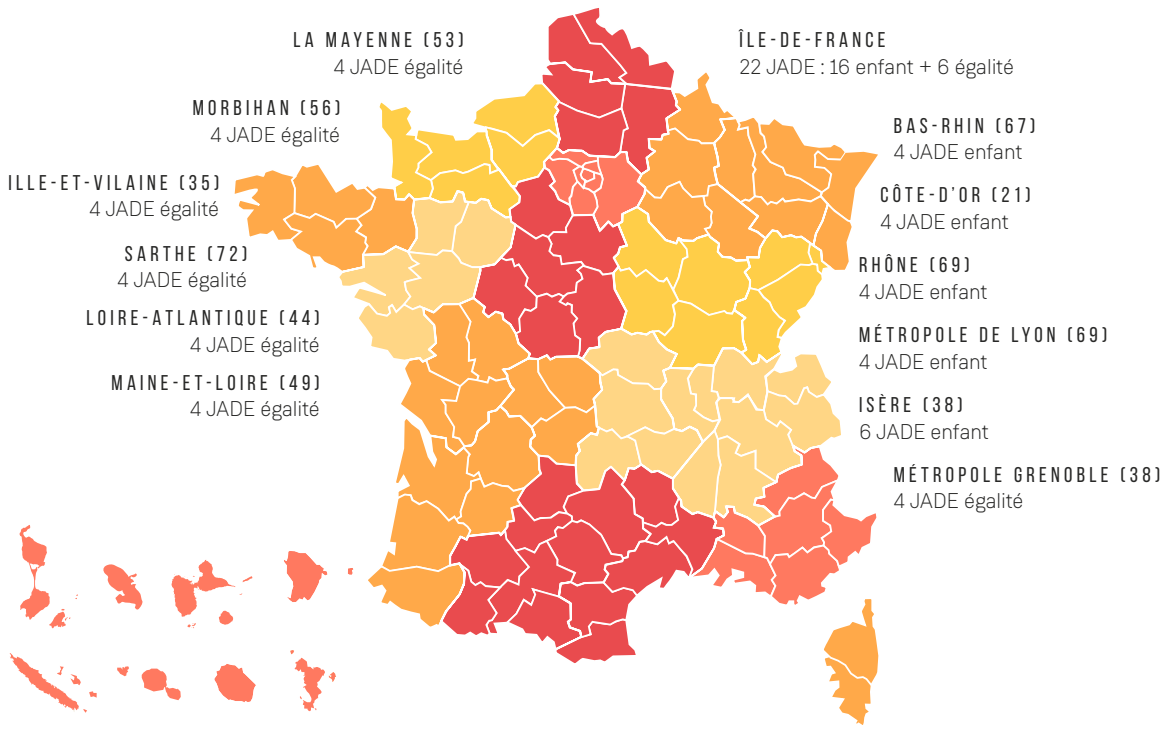
28 DÉLÉGUÉS TUTEURS assurant l'encadrement des JADE sur leur territoire.

PLUS DE 500 LIEUX D'INTERVENTION accueillant des enfants et des jeunes sensibilisés.

PLUS DE 62 000 ENFANTS ET JEUNES RENCONTRÉS pour l'année scolaire 2017/2018 et déjà plus de 20 000 pour l'année 2018/2019.

12 000 PERSONNES RENCONTRÉES en 2018 lors de **120 ÉVÉNEMENTS** divers menés en partenariat avec des structures variées dans différentes villes de France comme par exemple : stand lors de la célébration des 30 ans de la Sauvegarde du 93 ; participation aux différents parcours citoyen d'orientation Educapcity dans 4 villes différentes ; animation du stand du Défenseur des droits au festival des Solidays, interventions auprès de 4 foyers de jeunes travailleurs au Mans, à Lorient, à Angers, à Laval et à Villeneuve Saint Georges ; intervention auprès de jeunes de Conseil de vie lycéen sur les académies de Lyon et de Rennes ; formation des jeunes en service civique d'Unis-cité, de la Ligue de l'enseignement et de Concordia à Paris, Nantes, Angers, Le Mans, Rennes, Rouen et Lyon.

LA PRÉSENCE TERRITORIALE DES JADE EN 2018-2019
22 DÉPARTEMENTS, 2 MÉTROPOLES ET 28 DÉLÉGUÉS TUTEURS



LE PROGRAMME ÉDUCADROIT



Le Défenseur des droits est également à l'initiative d'un programme éducatif visant à sensibiliser les enfants et les jeunes au(x) droit(s). Né du constat de la faible connaissance par les jeunes du droit et de leurs droitset lancé en septembre 2017. Educadroit s'articule autour de dix thèmes clés : « C'est quoi le droit ? », « Qui crée le droit ? », « Tous égaux devant la loi ? », « Les droits sont-ils les mêmes dans tous les pays ? », etc. Objectifs : aider les enfants et les jeunes à la compréhension des grandes règles de droit nécessaires au fonctionnement de notre société dans un langage non académique ; outiller les personnes intervenant auprès des enfants et des jeunes en leur permettant l'accès à des ressources pédagogiques et à des intervenants extérieurs qualifiés sur ces sujets ; susciter le débat et la réflexion sur les droits et encourager le développement de l'esprit critique. Le site Educadroit.fr propose :

- Deux parcours pédagogiques destinés aux 6-11 ans et aux plus de 12 ans sous forme de vidéos pour les plus jeunes et d'une exposition pour les plus âgés ;
- Un centre de ressources recensant plus de deux cents outils pédagogiques ;
- Un répertoire d'intervenants permettant à toute personne de solliciter l'intervention d'un professionnel du droit ou de l'accès au(x) droit(s) ;
- Un espace dédié à la formation présentant un manuel pédagogique et des modules de formation en ligne, destinés à tout adulte qui voudrait intervenir, sur le thème du droit, auprès d'un jeune public.

Autant d'outils pour permettre au corps enseignant, aux éducateurs et éducatrices, animateurs et animatrices, parents et professionnels du droit dans les cadres scolaires, péri et extrascolaires, d'aborder avec les enfants et les jeunes, les grands sujets de notre société, comme l'égalité des droits, les discriminations, en favorisant l'échange de points de vue.

LE PROGRAMME EDUCADROIT EN CHIFFRES

17 JEUX DE L'EXPOSITION « DESSINE-MOI LE DROIT », réalisée en partenariat avec l'association Cartooning for Peace, mis à disposition gracieusement des établissements qui les demandent.

ENVIRON 35 PRÊTS dans des établissements scolaires, mairies et hôtels de ville, maisons de la justice et du Droit, tribunaux, etc.

UNE SOIXANTAINE D'ÉVÉNEMENTS DIVERS : Assises de la Citoyenneté à Rennes, de la Protection de l'enfance à Nantes ; journées portes ouvertes du Tribunal de Grande Instance de Grenoble, journée du Patrimoine au Ministère de la Justice à Paris ; rencontres territoriales de la Protection Judiciaire de la Jeunesse et de nombreux évènements autour des droits de l'enfant.

60 PERSONNES FORMÉES à nos outils pédagogiques lors de nos six sessions de formation.

57 SIGNATAIRES DE LA CHARTE pour l'éducation au(x) droit(s) des enfants et des jeunes.

Plus de **500 MANUELS EDUCADROIT** distribués.

272 OUTILS recensés.



LA CAMPAGNE « LA PETITE HISTOIRE DES GRANDS DROITS »

Entre le 6 juillet et le 26 août 2018, le Défenseur des droits a réalisé une campagne intitulée « La Petite histoire des grands Droits » afin de sensibiliser les enfants de 6 à 14 ans sur le fait que ce n'est pas parce qu'ils sont « petits » qu'ils ont de petits droits, et de rappeler à tous que les droits de l'enfant s'appliquent partout, quelle que soit la situation de l'enfant et ce, jusqu'à ses 18 ans, car l'enfant est une personne à part entière, protégée par la loi et le droit.

Cette campagne de sensibilisation de la population aux droits de l'enfant, largement méconnus, est née des conclusions de l'« Enquête sur l'accès aux droits, place et défense des droits de l'enfant en France » réalisée par le Défenseur des droits en mai 2017, soulignant que la connaissance de l'existence des droits de l'enfant permet de mieux identifier les situations dans lesquelles leurs droits ne sont pas respectés et contribue ainsi à les faire diminuer.

Deux spots radio ont ainsi été diffusés sur la radio Vinci Autoroute 107.7 : l'histoire de Lana qui rêve de devenir pompier et celle de Loïc dont la participation contribue à embellir la plage. En deux mois, les spots ont atteint plus de 76 millions de contacts.

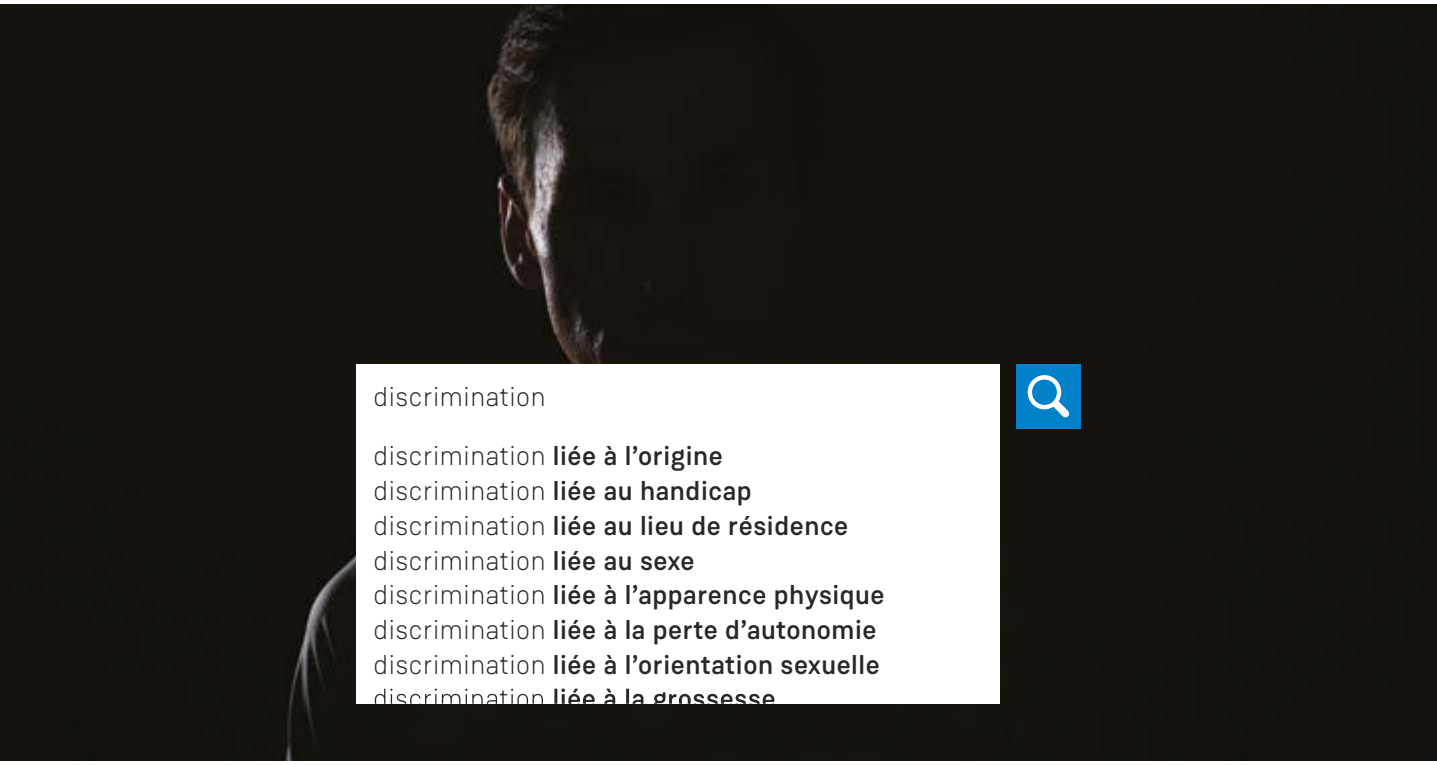
Un mini-site contenant des jeux et des illustrations d'atteintes aux droits de l'enfant ont été partagés sur les réseaux sociaux, générant 650 000 affichages.

Parallèlement, une édition spéciale du jeu Les Incollables® sur les droits de l'enfant comportant 108 questions-réponses et un poster avec des jeux à faire en voiture ont été remis aux enfants tous les vendredis et les samedis de l'été, sur une dizaine d'aires sportives. Au total, 40 000 supports diffusés ont permis d'atteindre plus de 500 000 personnes. 1 million de tickets de péage aux couleurs de la campagne ont également été distribués.

Un grand jeu concours a été lancé pour que l'enfant qui a envoyé la meilleure petite histoire des grands droits devienne la voix du prochain spot radio du Défenseur des droits. Enfin, la campagne a été renforcée par un partenariat avec le Secours populaire, pour la Journée des oubliés des vacances et dans les Villages Copain du monde à qui 40 000 supports supplémentaires ont été remis, permettant ainsi d'élargir le public touché par la campagne.

Cette démarche de sensibilisation sur les droits de l'enfant et sur le rôle du Défenseur des droits dans la mise en œuvre effective de ces droits a rencontré un franc succès :

- 61,1% des personnes interrogées sur place ont dit se sentir concernées par l'institution après avoir vu la campagne ;
- 90,7% des personnes interrogées considèrent l'institution comme « d'utilité publique » après avoir vu la campagne ;
- Plus d'une personne sur deux s'est dite prête à recommander l'institution suite à cette opération, c'est-à-dire à en devenir un « porte-parole » actif.



C. LA MULTIPLICATION DES CRITÈRES DE DISCRIMINATION

Le Défenseur des droits, en partenariat avec la Mission de recherche Droit et Justice - MrDJ (ministère de la Justice, CNRS), a organisé dans ses locaux les 18 et 19 janvier 2018 un colloque pluridisciplinaire (droit, sociologie, science politique) et international « *Multiplication des critères de discriminations. Enjeux, effets et perspectives* »*.

Combinant de manière innovante sciences juridiques et sciences sociales ; ce colloque, a donné lieu à quinze prises de parole (en français et en anglais) interrogeant de manière inédite et dans une perspective comparée (France, Europe, États-Unis), les incidences plurielles de la multiplication des critères de discrimination sur l'effectivité du droit de la non-discrimination. Or, la question de l'effectivité de ces critères n'avait pas encore bénéficié d'une réflexion croisée et comparée (France, Europe, États-Unis), portée par des chercheurs, des praticiens du droit ou encore des élus.

Cet événement scientifique est parti du constat que le développement du droit de la non-discrimination s'est accompagné, tout particulièrement en France, d'un essor constant des critères prohibés. Alors que le droit de l'Union européenne compte sept critères visés par les directives relatives à la lutte contre les discriminations, la loi française reconnaît, en effet, entre 25 et 30 critères de discriminations selon les Codes (pénal, du travail, de l'assurance maladie, de l'éducation, etc.). Cette logique d'extension du nombre de critères prohibés, variable selon les législations nationales, est également partagée par d'autres États européens (Chypre, Danemark, Irlande, Pays-Bas, Royaume-Uni, notamment).

* Sous l'impulsion décisive de Nathalie Bajos, alors Directrice de la Promotion de l'égalité et de l'accès aux droits, et de son équipe.

Un premier thème : « Origine et extension des listes de critères prohibés de discrimination » a porté un regard rétrospectif sur les dynamiques juridiques, sociales et politiques à l'œuvre dans l'émergence et la multiplication des motifs de discrimination.



Le deuxième « La vie sociale et judiciaire des critères de discrimination » a procédé à un examen de l'opérationnalité des critères, selon un prisme tant juridique que socio-politique, saisi à travers les stratégies déployées par les intermédiaires du droit (les avocats notamment), les professionnels du monde associatif ou encore les acteurs syndicaux.

Le troisième « La liste des critères prohibés, entre discrimination multiples et discriminations intersectionnelles » a permis de mettre en perspective une analyse de la portée des combinaisons multiples entre ces critères.

Lors de ces journées, les intervenants ont confronté leur point de vue sur la base de ce constat paradoxal : alors que la multiplication des critères de discrimination vise à mieux reconnaître la diversité des expériences de discrimination, elle induit dans le même temps une inquiétude quant au risque de voir le droit de la non-discrimination s'affaiblir et interroge ainsi son efficacité, son effectivité et sa lisibilité. Ces échanges ont notamment permis de discuter des conséquences juridiques, sociales et politiques de cette extension des critères : compréhension facilitée ou dilution du sens juridique donnée à la notion de discrimination ?

Meilleure prise en compte des cas singuliers de discrimination, de la pluralité et de l'intersectionnalité des motifs ou entrave au recours pour les justiciables ? Interprétation juridique facilitée ou plus complexe à construire pour les professionnels du droit ?

Avec l'organisation de cet événement scientifique, le Défenseur des droits a voulu rendre compte de l'attachement qui est le sien au dialogue avec la communauté scientifique.

Par ailleurs, le Défenseur des droits entend rappeler que la lutte contre les discriminations, dans un contexte où elle peine à se maintenir durablement à l'agenda politique, est une action qu'il place au cœur de son mandat et qui doit concerner l'ensemble de la population, aussi bien que les acteurs du droit. Le Défenseur des droits souhaite également contribuer à la reconnaissance des discriminations multiples et intersectionnelles : cet enjeu doit être investi et adossé à des instruments juridiques permettant d'y faire face.

Les actes de ce colloque ont été publiés à la date anniversaire de l'événement en janvier 2019.



D. LES ACTIONS DE NOTORIÉTÉ AU PLUS PRÈS DE LA SOCIÉTÉ

Avec pour objectif de faire mieux connaître le Défenseur des droits, ses compétences et l'aide que l'institution peut apporter aux personnes, le Défenseur des droits et ses délégués ont mené toute l'année plusieurs actions de communication et de sensibilisation.

RÉPONDRE AUX QUESTIONS DE DROIT DANS OUEST-FRANCE

Depuis février 2018, le Défenseur des droits publie chaque semaine une chronique dans *Ouest-France*, le quotidien régional le plus lu de France, afin de répondre aux questions de droit que les usagers se posent et de les conseiller dans leurs démarches pour faire valoir leurs droits.

Les chroniques s'inspirent de cas concrets traités par les juristes et les délégués de l'institution tels que « comment me défendre si mon débit d'eau est coupé ? » ou encore « quelles pistes pour obtenir ma carte grise malgré les difficultés rencontrées sur la plateforme en ligne ? ».

Ces chroniques sont l'occasion pour le Défenseur des droits d'exposer de manière claire des points de droit, de faire de la pédagogie autour de ses domaines de compétences mais également de montrer de quelle manière l'institution peut être utile pour l'usager au quotidien. L'objectif est qu'en 1 500 signes, les lecteurs parviennent à identifier en quoi la situation exposée constitue une atteinte aux droits et quels sont les recours à leur disposition.



Quarante chroniques ont été publiées tous les mardis dans les pages « Vie quotidienne – Droits – Consommation » de *Ouest-France* depuis le début de l'année 2018 et elles sont consultables en ligne, sur les sites de *Ouest-France* et du Défenseur des droits.

LES DEUXIÈME ET TROISIÈME ÉDITIONS DE « PLACE AUX DROITS ! »

Après le succès de l'opération « Place aux droits ! » lancée à Toulouse en octobre 2017, le Défenseur des droits a souhaité renouveler l'expérience en se rendant à Lille, Roubaix et Tourcoing en juin et dans huit villes de Martinique et de Guadeloupe en novembre 2018.

Pour faire connaître le Défenseur des droits, ses missions et ses pouvoirs d'intervention au grand public et aux professionnels, tout en encourageant les personnes à le saisir gratuitement si elles pensent que leurs droits n'ont pas été respectés, l'institution s'est donc délocalisée à deux reprises pour tenir des permanences gratuites dans les territoires. Les juristes et délégués ont ainsi occupé la Place Rihour, à Lille, durant trois jours et ont sillonné les Antilles pendant près d'une semaine à bord d'un bus aux couleurs du Défenseur des droits.

Durant ces déplacements, Jacques Toubon a présenté l'institution aux acteurs professionnels, associatifs et institutionnels, par le biais de rencontres, de conférences thématiques et de visites de terrain. À Roubaix, le Défenseur des droits a, par exemple, organisé une rencontre autour de l'égalité femmes/hommes, tandis qu'à Lille, il a échangé autour des politiques de solidarité. À Fort-de-France, il est notamment intervenu sur les thématiques de l'inclusion et de l'homophobie à l'école tandis qu'à Pointe-à-Pitre, il a abordé le sujet de l'accès aux services publics et à Basse-Terre, il a travaillé sur la question de l'accès à l'eau. Lors de sa visite en Guadeloupe, Jacques Toubon a également eu l'occasion d'installer la première permanence d'une déléguée à Marie-Galante.

Ces opérations rencontrant chaque fois plus de succès auprès des habitants, des professionnels et de la presse régionale, le Défenseur des droits prévoit de continuer, en 2019, à aller à la rencontre des habitants pour les sensibiliser sur la question de leur accès aux droits.

« PLACE AUX DROITS ! » EN CHIFFRES

1 500 PERSONNES rencontrées à Lille ; 8 haltes à la rencontre des habitants aux Antilles.

ACHAT D'ESPACE : 2 pleine pages dans l'édition Guadeloupe de *France Antilles*.

PLUS DE 336 SPOTS RADIO diffusés sur 20 stations dans 6 territoires d'Outre-mer.

240 AFFICHES le long des axes autoroutiers.



LE CINÉMA DES DROITS : PROMOUVOIR LES DROITS PAR LE DÉBAT ET LA PROJECTION DE FILMS ENGAGÉS

Début novembre, le Défenseur des droits a lancé un cycle de ciné-débat, le « *Cinéma des droits* », en partenariat avec le Centre national du cinéma et du dessin animé (CNC). Plusieurs fois par an, des projections de films en avant-première sont organisées, de documentaires ou de dessins animés suivies de débats sur des thématiques liées aux cinq domaines de compétences du Défenseur des droits. L'objectif du Cinéma des droits est de mettre en lumière, grâce au support cinématographique, certains sujets de société pour montrer l'expertise de l'institution sur la défense des droits fondamentaux.

Le partenariat a débuté avec la projection en avant-première du film « Les Chatouilles », réalisé par Andréa Bescond et Eric Metayer, qui traite des violences sexuelles et psychologiques sur mineurs. Après la projection s'est tenu un débat avec des personnalités spécialisées dans la prise en charge de la parole des enfants victimes de maltraitance et de violences sexuelles.

La deuxième édition du Cinéma des droits s'est tenue le 12 décembre dernier avec l'avant-première du film « Les Invisibles » réalisé par Louis-Julien Petit, qui raconte le combat de quatre travailleuses sociales pour réinsérer des femmes SDF avant la fermeture de leur centre d'accueil. Le débat organisé après la projection a porté sur l'accueil et l'accès aux droits des femmes sans-abris.


Défense

IV. RENFORCER LA PRÉSENCE DU DÉFENSEUR DES DROITS SUR LE TERRITOIRE

LES DÉLÉGUÉS, UN SERVICE PUBLIC DE PROXIMITÉ

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] (…)* ».
Ce réseau de bénévoles assure ainsi un service de proximité gratuit et ouvert à tous et toutes.

A. UN MAILLAGE NATIONAL GARANT DE L'ACCÈS AUX DROITS

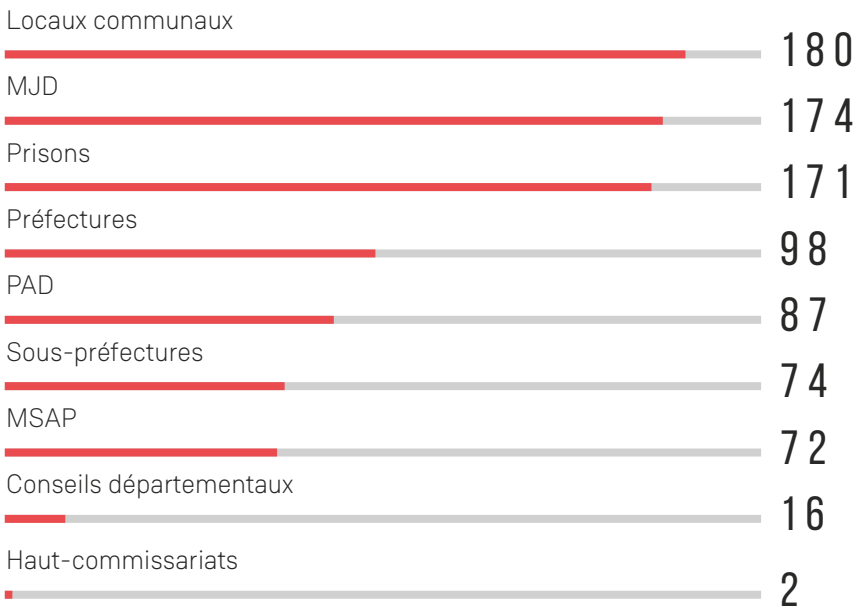
En France sur les 10 départements ayant cette année le plus de réclamations auprès du Défenseur des droits rapportés à leur nombre d'habitants, 7 sont des départements ruraux : Ariège, Guyane, Gard, Savoie, Drôme, Alpes-de-Haute-Provence et Lozère. Or, 94% des réclamations reçues par ses délégués départementaux ont trait aux services publics. La question de la proximité des services publics est donc une préoccupation majeure pour les délégués du Défenseur des droits.

Cette préoccupation était déjà l'une des raisons principales qui ont présidé, il y a 40 ans, à la création d'un réseau de 9 premiers correspondants départementaux bénévoles chez le Médiateur de la République, intégré au sein du Défenseur des droits.

Ils sont aujourd'hui **501 délégués dans 874 lieux de permanences très divers** et au plus proche des réclamantes et réclamants afin de répondre au mieux à leurs demandes d'accès à leurs droits.

En outre, depuis 2009, les délégués interviennent aussi dans les 171 établissements pénitentiaires au titre du règlement par voie amiable demandé par les personnes incarcérées, prévenues ou condamnées. Les principaux motifs de saisine des délégués sont liés à la vie courante en détention, aux pertes d'effets au cours d'un transfert, à la cantine, aux extractions médicales non effectuées, à l'accès au travail ou à la formation professionnelle, à la rémunération, au maintien des liens avec la famille, à l'accès à la santé et au renouvellement du titre de séjour.

LIEUX DE PRÉSENCE DES DÉLÉGUÉS

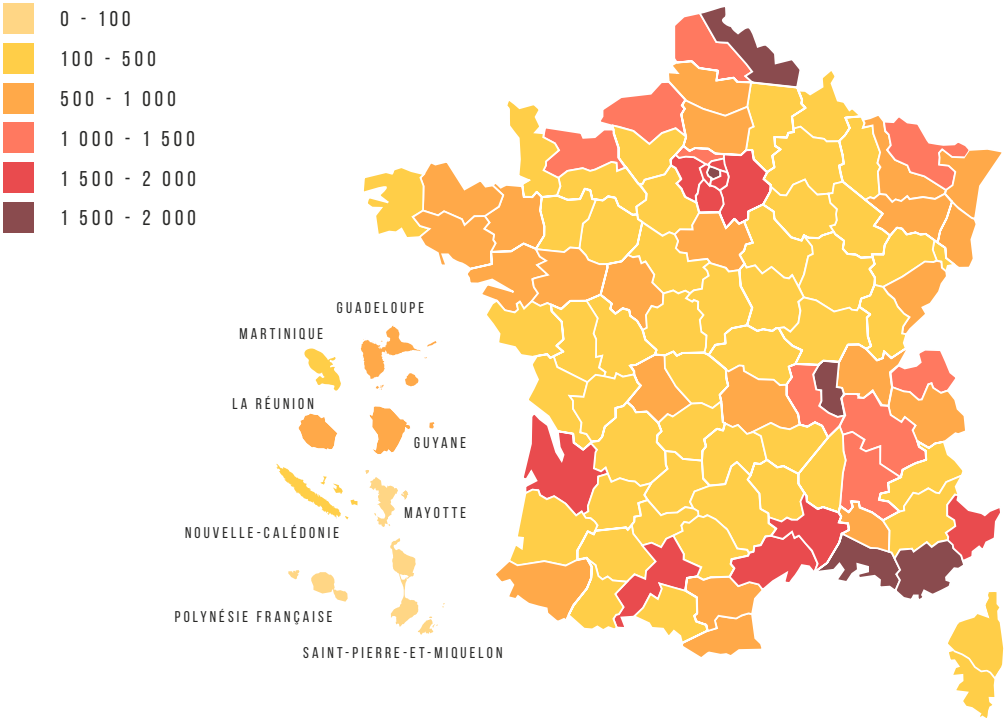


TRAITEMENT LOCAL DES DOSSIERS PAR LES DÉLÉGUÉS EN 2018

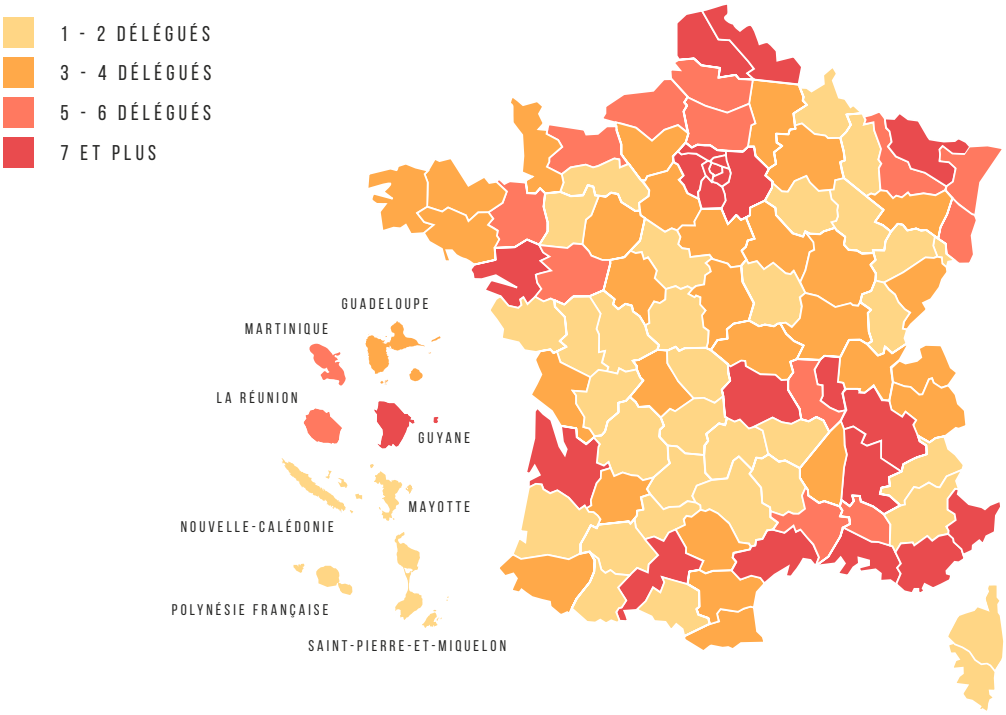
RÉCLAMATIONS	43 556	57 %
RELATIONS AVEC LES SERVICES PUBLICS	41 866	93,3 %
LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS	1 636	3,6 %
DÉFENSE DES DROITS DE L'ENFANT	1 056	2,4 %
DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ	315	0,7 %
INFORMATIONS	32 736	43 %
RELATIONS AVEC LES SERVICES PUBLICS	21 089	64,4 %
LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS	894	2,7 %
DÉFENSE DES DROITS DE L'ENFANT	755	2,3 %
DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ	188	0,6 %
AUTRES DEMANDES	9 810	30,0 %
TOTAL DES SAISINES	76 292	100 %

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

NOMBRE DE DEMANDES ADRESSÉES AUX DÉLÉGUÉS PAR DÉPARTEMENT EN 2018



RÉPARTITION DES DÉLÉGUÉS DU DÉFENSEUR DES DROITS PAR DÉPARTEMENT EN 2018



HISTOIRE VÉCUE



Un après-midi de novembre, Madame E. pousse la porte de la permanence du délégué du Défenseur des droits, et dit avec une certaine forme de résignation, « je ne sais pas si vous pourrez faire quelque chose pour moi, ma vie est trop compliquée ».

« Ne vous inquiétez pas nous allons voir cela ensemble ». Plus à l'aise, la requérante raconte sa vie, sa passion pour son métier de professeur des écoles qu'elle exerce dans des établissements publics du sud de l'Ille-et-Vilaine. Et puis, cette mère de famille d'à peine quarante ans dit, « vous savez je suis handicapée reconnue depuis 2008. Ils ont accepté de me mettre sur un poste adapté ».

Derrière ce fameux « ils » anonyme, fréquemment prononcé par les réclamants se cache souvent la cause de leur problème.

Le délégué explique à Madame E. que son aménagement de poste est déjà un point positif. « Oui, reconnaît-elle, mais j'ai une maladie rare, dégénérative qui va me priver de la vue peu à peu ». Cette maladie ne l'empêche pas d'effectuer son travail avec les enfants : « j'ai su m'adapter et cela se passe très bien ». Son problème réside dans le fait qu'elle n'a pas le droit de conduire en milieu crépusculaire et l'école où elle exerce se situe à dix kilomètres de son domicile.

Au début le rectorat accepte de participer aux frais de taxi pour lui permettre d'effectuer son trajet domicile/travail.

Puis à l'occasion du renouvellement du devis avec le taxi, Madame E. explique à son employeur qu'elle demande au taxi de prendre en charge sa petite fille avec elle pour la déposer à l'école. Dès que l'administration apprend cela, l'aide lui est supprimée. Le compagnon de Mme E., infirmier hospitalier, travaillant le matin ou le soir ne peut prendre le relais pour emmener sa fille à l'école. Madame E., confrontée à un mur, est obligée, malgré elle, de se mettre en arrêt de travail.

Le délégué prend contact avec les services du rectorat, qui lui confirment que la prescription médicale n'interdit pas pour l'instant à Madame E. de conduire, mais uniquement en période automnale et hivernale.

Le délégué propose en vain plusieurs solutions, le dossier de Madame E. passe de l'inspection académique au rectorat, du service médical au service social, sans que personne ne prenne de décision. « Ce serait tellement plus simple pour eux si je démissionnais », confie Madame E.

Le délégué appuie sa demande de médiation sur trois arguments. Le maintien dans l'emploi ne serait que virtuel si l'administration ne poursuivait pas ses « efforts » pour le transport de Madame E. La suppression de l'aide au transport n'a pas permis à Madame E. de se rendre à une formation obligatoire, qui se tenait le soir, avec des conséquences sur le déroulement de sa carrière. Enfin, ce n'est pas parce que sa mère est handicapée que la petite fille devrait être privée d'école les mois d'hiver.

Après quelques semaines, les services sociaux du rectorat se rangent à ses arguments et autorisent de nouveau Madame E. à venir travailler en taxi dont le coût est de nouveau pris en charge et à déposer au passage sa fille à l'école.

Cette histoire est significative de plusieurs situations que le délégué a rencontrées de personnes atteintes de maladies rares invalidantes. Trop souvent elles se heurtent à des administrations qui ne travaillent pas assez en partenariat et de manière transversale, rendant difficile une bonne prise en compte de la globalité de la vie des personnes malades. Beaucoup d'entre elles ne peuvent faire reconnaître leurs droits et se trouvent alors insidieusement discriminées.

LA CONVENTION



Les 17 et 18 octobre 2018, s'est déroulée la convention bisannuelle des délégués du Défenseur des droits. Réunissant 441 délégués du Défenseur des droits, elle a été notamment l'occasion d'échanges très concrets avec des juristes du siège lors d'ateliers consacrés aux différentes missions des délégués et aux pratiques professionnelles.

Cette convention a été marquée par une réflexion sur deux thèmes qui sont au centre des préoccupations quotidiennes des délégués que sont l'avenir de la médiation et le développement de la dématérialisation des services publics. Ces thèmes ont été abordés au travers, d'une part, d'une table ronde à laquelle participaient M. Jean-Marc Sauvé, ancien vice-président du Conseil d'État, M^me^ Catherine Becchetti-Bizot, médiatrice de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur, M. Jean-Louis Walter, médiateur national de Pôle emploi et M. Patrick Mindu, délégué de la Loire-Atlantique et ancien président de Cour administrative d'appel et d'autre part, d'une intervention de M. Mounir Mahjoubi, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics, chargé du numérique qui a été suivie d'un débat.

Cette 4^e^ convention des délégués du Défenseur des droits a aussi été un moment fédérateur essentiel pour l'institution, 7 ans après sa création.

B. LES ACTIONS DE PROMOTION MENÉES PAR LES DÉLÉGUÉS DU DÉFENSEUR DES DROITS

Les délégués mènent toute l'année sur l'ensemble du territoire un nombre important d'actions de communication mais également de sensibilisation aux droits principalement des enfants et de la non-discrimination.

TOTAL DES ACTIONS DE PROMOTION ET DE NOTORIÉTÉ DES DÉLÉGUÉS EN 2018 (AU 16 DÉCEMBRE 2018)

ACTIONS DE PROMOTION DES DROITS	2018	%
RELATIONS AVEC LES SERVICES PUBLICS	396	23 %
PROMOTION DES DROITS DE L'ENFANT	385	23 %
PRÉVENTION DES DISCRIMINATIONS	275	16 %
ACTIONS DE DE NOTORIÉTÉ DU DÉFENSEUR DES DROITS	651	38 %



V.
PARTAGER ET DÉVELOPPER L'EXPERTISE DU DÉFENSEUR DES DROITS

MULTIPLIER LES ÉCHANGES ET PARTENARIATS EN FRANCE ET À L'ÉTRANGER

A. LES COLLÈGES DU DÉFENSEUR DES DROITS

Le Défenseur des droits est assisté de trois collèges, instances consultatives et de réflexion qui lui apportent leur expertise dans le cadre de l'examen de questions nouvelles.

DÉFENSE ET 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, ancienne Vice-Bâtonnière de l'Ordre des Avocats à la Cour de Paris, membre du Conseil de l'Ordre, 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, le collège a été consulté sur plusieurs projets concernant l'école -notamment sur des questions de handicap (2018-46 ; 2018-35), la restauration collective (2018-095), ou encore l'adoption internationale (2018-180). Le collège a également donné son avis sur des projets de décision dans le domaine de la protection de l'enfance (2018-31 et 2018-197) et concernant des mineurs étrangers (2018-45).

LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET 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 (article 11 de la loi organique relative au Défenseur des droits). M. Patrick Gohet, adjoint du 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, Mme Gwénaële Calvès, professeure de droit public à l'université Cergy-Pontoise et spécialiste du droit de la non-discrimination, M. Yves Doutriaux, Conseiller d'État, Mme Dominique Guirimand, conseillère honoraire à la Cour de cassation, Mme Françoise Laroudie, secrétaire générale de l'Arche en France, M. Pap Ndiaye, historien, Mme Françoise Vergès, chercheure et M. Mansour Zoberi, directeur de la diversité et de la solidarité, Groupe Casino.

Le collège Lutte contre les discriminations et promotion de l'égalité s'est réuni à quatre reprises en 2018. Il a notamment débattu des questions posées par la conciliation entre le principe de non-discrimination et d'autres principes ainsi que du Camp Décolonial et autres manifestations non mixtes. Au-delà de ces échanges, ce collège a été consulté sur de nombreux dossiers relatifs à l'emploi, parmi lesquels un projet de décision concernant un refus d'embauche fondé sur la résidence (2018-176). Ce collège a également débattu de plusieurs décisions de discriminations dans l'accès aux biens et aux services (2018-136 ; 2018-142).

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 (article 11 de la loi organique relative au Défenseur des droits). 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, Mme Sabrina Goldman, avocate au barreau de Paris, M. Jean-Pierre Hoss, Conseiller d'État honoraire, M. Yves Nicolle, commissaire général honoraire[7]; Mme Cécile Petit, première avocate générale honoraire à la Cour de cassation et Mme Valérie Sagant, magistrate, Directrice de la mission de recherche Droit et justice.

Consulté à quatre reprises, ce collège, à l'instar des deux autres, a été amené à se prononcer sur plusieurs projets au stade de la note récapitulative, en amont du projet de décision, afin de recueillir l'avis du collège sur le fondement juridique envisagé. C'est de cette manière que le collège a examiné le dossier relatif aux conditions de contrôle de mineurs étrangers aux abords d'un local associatif, également discuté avec les membres du collège « défense et promotion des droits de l'enfant ». De plus, le collège a émis des avis concernant notamment les problématiques récurrentes en matière d'usage de la force disproportionné lors d'interpellation (2018-155), de manifestations (2018-190) ou d'expulsions (2018-014).

En dehors des réunions de chacun de ces collèges, le Défenseur des droits a réuni l'ensemble des 22 membres le 24 septembre 2018 afin de débattre d'une part des repas confessionnels dans les hôpitaux, prisons et à l'école et, d'autre part, de préparer ou préciser les prises de position du Défenseur des droits dans le cadre du réexamen à venir de la loi relative à la bioéthique, en particulier sur l'accès aux origines, l'auto-conservation des ovocytes, la gestation pour autrui et la filiation.

[7] Qui a remplacé en 2018 Mme Sarah Massoud, ancienne juge d'instruction au Tribunal de grande instance de Créteil.

B. LES COMITÉS D'ENTENTE ET DE LIAISON

Le Défenseur des droits organise un dialogue régulier avec les acteurs de la société civile, les associations et les représentants de professionnels, soit 107 partenaires réunis au sein de comités d'« entente » et de « liaison » (8 comités de dialogue réunis 18 fois en 2018).

Ces instances ont pour finalité, en complément des réclamations individuelles traitées par l'institution, de parfaire la connaissance du Défenseur des droits des difficultés rencontrées par nos concitoyens. Elles ont ainsi pour objet de dresser un état des lieux des difficultés rencontrées sur le terrain, de faire remonter des saisines, d'informer des prises de position de l'institution, de favoriser l'organisation de groupes de travail et d'alimenter la rédaction des propositions de réformes.

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 six (Handicap, LGBTI, Protection de l'enfance, Egalité entre les femmes et les hommes, Santé, Origines).

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 et 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.

C. LES CONVENTIONS ET LES PARTENARIATS

Le Défenseur des droits ne peut agir seul pour mener à bien ses larges missions. À cet effet, il déploie sa politique partenariale, de manière formelle - 53 conventions, dont 3 signées en 2018 - et informelle, par des échanges réguliers, avec l'ensemble des acteurs susceptibles d'intervenir dans son champ de compétences. En 2018, tout en poursuivant sa coopération active avec ses nombreux partenaires, le Défenseur des droits a encore élargi le réseau de ses partenaires, notamment dans le cadre du programme Educadroit (voir Educadroit page 73).

Le Défenseur des droits a notamment signé en 2018 une convention avec l'École Nationale de la Magistrature visant notamment à l'élaboration conjointe d'un outil de formation.

Suite à l'engagement de l'Association française des managers de la diversité (AFMD) dans la mobilisation « Égalité contre racisme » lancée par le Défenseur des droits en 2015, à laquelle a pris part une quarantaine d'acteurs associatifs, institutionnels et d'entreprises, le Défenseur des droits a appuyé la mobilisation de l'Association sur les outils permettant de réagir face au racisme en entreprise et a contribué à l'ouvrage « *Le racisme et la discrimination raciale au travail* » publié par l'AFMD, en novembre 2018.



D. AGIR À L'INTERNATIONAL

Le constat de l'évanescence des services publics, ainsi que d'une régression des droits fondamentaux et des libertés menacées par l'implantation et le développement sans précédent d'une logique sécuritaire en France, n'est pas isolé. La mobilisation du Défenseur des droits rejoint en effet celle de nombre de ses homologues avec lesquels il échange dans le cadre de plusieurs réseaux européens, francophones, méditerranéens mais également les analyses et préoccupations des organisations européennes et internationales en charge du suivi de la mise en œuvre des engagements en matière de droits fondamentaux et libertés, signés et ratifiés par les États, et qui confirment ces tendances.

L'ENGAGEMENT DU DÉFENSEUR DES DROITS AU SEIN DE SES RÉSEAUX D'HOMOLOGUES

Aussi le Défenseur des droits poursuit-il son engagement au sein de plusieurs réseaux d'homologues dans ses différents domaines de compétence. Ces réseaux sont des lieux d'échange qui permettent d'alimenter le travail comparatif du Défenseur des droits et en particulier, grâce aux dossiers traités par leurs membres, de faire le point sur l'état des droits dans des domaines d'expertise pointue tels que celui de la santé mentale des enfants, au centre des travaux du réseau ENOC en 2018.

LA SANTÉ MENTALE DES ENFANTS AU CŒUR DES TRAVAUX DU RÉSEAU EUROPÉEN DES DÉFENSEURS DES ENFANTS (ENOC)

LA PAROLE À GENEVIÈVE AVENARD, DÉFENSEURE DES ENFANTS, ADJOINTE EN CHARGE DE LA DÉFENSE ET DE LA PROMOTION DES DROITS DE L'ENFANT

En ma qualité de Présidente d'ENOC, j'ai assuré cette année la responsabilité de l'organisation et de la conduite des travaux annuels du réseau, qui ont porté sur la thématique de la santé mentale des enfants et des adolescents.

Cette thématique s'est imposée à l'ensemble de nos 42 membres, institutions indépendantes de défense des droits de l'enfants, comme un sujet de premier ordre suscitant de vives préoccupations. En France, plusieurs rapports se sont succédés au cours de ces dernières années, qui ont mis en évidence la situation particulièrement alarmante de la pédopsychiatrie dans notre pays, que nous avions du reste clairement dénoncée dans notre rapport d'appréciation de 2015 auprès du Comité des droits de l'enfant de l'ONU.

D'où l'intérêt suscité par nos travaux, en particulier au niveau européen et international, qui nous permettent aujourd'hui de disposer d'un premier état des lieux comparatif, sur la base d'une enquête auprès de notre réseau, construite et exploitée par nos équipes du Défenseur des droits.

Notre rapport, publié lors de la conférence annuelle du Réseau tenue à Paris du 19 au 21 septembre 2018, montre ainsi l'existence de difficultés similaires dans les différents pays, caractérisées principalement par : une insuffisante coordination entre le secteur sanitaire et le monde de l'éducation ; des inégalités sociales et territoriales qui s'aggravent ; des services de soins saturés ; une insuffisance criante de structures et de professionnels spécialisés dans les soins aux enfants …

Avec le constat de graves dénis des droits des enfants, et celui de la discrimination dont sont victimes de nombreux enfants atteints de troubles mentaux.

C'est pourquoi le réseau ENOC a tenu à définir la santé mentale de l'enfant comme « *un état de bien-être qui permet aux enfants de se développer et de prendre conscience de leur personnalité unique et de construire leur identité propre, de réaliser leur potentiel, de faire face aux défis de grandir ; de se sentir aimé, en sécurité et accepté comme un individu unique et d'être capable d'être heureux, de jouer, d'apprendre et de participer à la vie de famille et de la communauté* ».

Par suite, l'ENOC recommande dans sa déclaration finale :

- La définition et la mise en œuvre de stratégies nationales globales relatives aux enfants, fondées sur une consultation continue des enfants ;
- La lutte contre la stigmatisation par des actions de sensibilisation et de prévention ;
- La promotion d'écoles inclusives et centrées sur l'enfant, en renforçant la lutte contre le harcèlement ;
- La prise en compte des droits de l'enfant dans les services hospitaliers, notamment en garantissant l'obligation d'obtenir le consentement éclairé de l'enfant pour sa prise en charge en milieu hospitalier et en mettant fin à la pratique tendant à admettre des enfants dans des services pour adultes.

Cette déclaration a été transmise en France à M^me^ la Ministre de la Santé et des Solidarités, de même qu'aux autorités européennes pour insister sur l'impérieuse nécessité d'agir sans plus attendre pour répondre aux besoins de santé mentale des enfants et des adolescents.

« Ils nous ont dit que la norme c'est la normalité ! Mais parfait ! Qu'est-ce qu'être parfait ? Et normal ! Qu'est-ce qu'être normal ? Oublie les étiquettes et sois toi-même. »

Extrait de la chanson « Monde solidaire » - ENOC - Conférence de Paris - Septembre 2018.

GENEVIÈVE AVENARD

Dans le cadre de ses travaux avec ses homologues en matière de déontologie de la sécurité au sein de l'Independent Police Complaints Authorities' Network (IPCAN), le Défenseur des droits a souhaité aborder la question du rôle des forces de l'ordre dans la mise en œuvre des politiques d'asile et d'immigration, qui, à l'échelle européenne comme nationale, s'est renforcé. L'accent mis dans l'espace de l'Union européenne depuis quelques années sur les politiques de sécurité et le renforcement du contrôle de ses frontières extérieures[8] s'est fait, dans la plupart des États membres, au détriment des droits fondamentaux et de la mise en place de politiques d'asile et d'accueil respectueuses des droits des personnes et conformes aux traités et aux conventions ratifiés par les États.

Au-delà des questions relatives à la régression des droits fondamentaux, les échanges au sein des réseaux du Défenseur des droits ont fait remonter en 2018 des situations dans lesquelles les défenseurs des droits eux-mêmes pouvaient être fragilisés par des mesures de leur gouvernement portant atteinte à leur indépendance et leurs moyens, deux conditions pourtant essentielles à l'effectivité de leurs travaux. Le Défenseur des droits s'est investi dans les travaux et initiatives du réseau Equinet afin que soit adoptée par la Commission européenne une recommandation relative aux standards d'indépendance et d'efficacité des autorités de lutte contre les discriminations. Cette recommandation adoptée le 22 juin 2018 devrait permettre d'apporter un appui aux autorités dont l'indépendance est menacée. Dans cette même perspective le Défenseur des droits est intervenu lors du Séminaire annuel de l'ECRI sur la Recommandation de Politique Générale n°2 (RPG 2) publiée en février 2018 et dont les nouveaux principes directeurs généraux portent sur le renforcement des organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre la discrimination et l'intolérance publiés en février 2018.

LA QUESTION DE « LA DÉONTOLOGIE DES FORCES DE L'ORDRE DANS LEURS RELATIONS AVEC LES MIGRANTS EN EUROPE »

RÉSEAU IPCAN 2018

Le 14 décembre 2018, le Défenseur des droits a organisé à Paris le 4e séminaire de l'IPCAN, réseau informel d'autorités en charge des relations des citoyens avec les forces de sécurité publiques et privées, dont il est coordinateur, sur le thème de « *la déontologie des forces de l'ordre dans leurs relations avec les migrants en Europe* ».

Les membres du réseau ont pu présenter et partager avec les institutions européennes et internationales représentées (Conseil de l'Europe, Agence européenne des droits fondamentaux, Frontex, ONU) le constat d'un « décrochage » de plus en plus marqué des droits fondamentaux applicables et appliqués aux étrangers par rapports à ceux réservés aux populations nationales. En particulier, les dossiers traités par les homologues ont mis au jour des inégalités de traitement de la part des forces de l'ordre entre nationaux et étrangers exilés, ainsi que des violations des droits des personnes étrangères lors de rétentions administratives ou de mise en œuvre de procédures d'éloignement.

Ces réalisations sont le résultat d'alliances, permises, en partie, par l'existence de réseaux d'homologues permettant de fédérer des actions sur la scène européenne.

[8] Le 28 juin dernier, à l'occasion d'un sommet européen à Bruxelles, le Conseil européen a choisi de donner la priorité au « contrôle effectif des frontières extérieures de l'UE », à « l'accélération sensible des retours des migrants en situation irrégulière », à la poursuite de la mise en œuvre de « plateformes régionales de débarquement », aux « centres contrôlés » et au renforcement des moyens de Frontex, l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures.



LES 20 ANS DE L'ASSOCIATION DES OMBUDSMANS ET MÉDIATEURS DE LA FRANCOPHONIE (AOMF)

C'est sur des thématiques analogues que s'est réunie l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF) pour son 20e anniversaire célébré lors du Congrès de Bruxelles et de Namur du 6 au 9 novembre 2018. À cette occasion, les Ombudsmans et Médiateurs ont en effet échangé sur l'indépendance du Médiateur, l'État de droit ainsi que le respect des droits des usagers de l'administration, des personnes en situation de handicap, migrantes ou encore victimes de discrimination. Ce Xe Congrès de l'AOMF s'est conclu par l'adoption de la Déclaration de Namur qui entend consolider les institutions de médiation.

Elle encourage également les initiatives en faveur d'une société inclusive et respectueuse des droits fondamentaux de chacun. À cette déclaration s'est ajoutée en 2018 l'adoption d'un Guide des valeurs et principes déontologiques, permettant aux médiateurs et ombudsmans de travailler à renforcer la confiance des usagères et usagers à leur égard.

Le réseau de l'AOMF a également permis ces dernières années de faire en sorte que la protection des droits des enfants soit intégrée aux missions des médiateurs. Depuis 2012, les Médiateurs et Ombudsmans francophones ont pu renforcer leur expertise et moyens dans ce domaine. En 2018, un Guide pratique sur la mise en œuvre du droit à la participation a été réalisé, le droit d'être entendu (article 12) étant un principe directeur de la CIDE souvent mis à mal.



Un rapport sur la mise en œuvre des droits de l'enfant par les membres de l'AOMF a par ailleurs permis de faire un état des lieux et relève notamment que les Médiateurs francophones se sont majoritairement saisis de la question mais que les ressources et l'intérêt du public restent limités et que peu d'enfants saisissent directement les institutions.

Le travail des réseaux de médiateurs est précieux pour accélérer le partage des enjeux à faire émerger au niveau national. Lors du 10e anniversaire de l'Association des Ombudsmans de la Méditerranée (AOM), les Ombudsmans ont souhaité travailler sur sa place « *en tant que protecteur des droits sociaux, culturels et environnementaux* ». La Déclaration de Skopje qui en a résulté porte un engagement des Ombudsmans de se mobiliser sur les droits fondamentaux et d'agir par tous les moyens au soutien du respect par les États de leurs engagements.

LES CONTRIBUTIONS DU DÉFENSEUR AUX TRAVAUX DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES ET INTERNATIONALES

Le Défenseur des droits est un acteur central du suivi de la mise en œuvre de nombreux engagements internationaux régulièrement ratifiés ou approuvés par la France dans les domaines de compétence qui sont les siens. À ce titre, il a des obligations de rapport auprès des organisations internationales des droits de l'Homme, et intervient devant ces dernières à titre d'expert.

Ainsi, tout comme pour la Convention internationale des droits de l'enfant, le Gouvernement a désigné le Défenseur des droits comme mécanisme indépendant chargé du suivi de l'application de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (article 33.2). À ce titre, il assure une mission de protection, de promotion et de suivi de la Convention en s'appuyant sur un Comité national de suivi, constitué de la

Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), du Conseil français des personnes handicapées pour les questions européennes et internationales (CFHE) et du Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH). L'État, représenté par le Secrétaire général du Comité interministériel du handicap (CIH), participe également aux travaux du Comité de suivi en tant qu'observateur.

Dans la perspective du groupe de travail de la 12e présession du Comité des droits des personnes handicapées qui devrait se tenir en septembre 2019 à Genève, pré-session à laquelle il participera au titre de mécanisme article 33.2, le Défenseur des droits a réalisé une visite d'études à Bruxelles en septembre 2018 afin de rencontrer à nouveau la Commission européenne, des fédérations d'associations européennes (European Disability Forum, EDF, l'association européenne des prestataires de services, EASPD), et son homologue belge, UNIA et des acteurs du secteur du handicap belges (Inclusion Europe, BDF). Il a aussi participé au séminaire organisé à Riga par le réseau européen des INDH, ENNHRI et Equinet, réunissant les mécanismes indépendants des articles 33.2 de la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH) ainsi que des membres du Comité[9], du secrétariat de la CIDPH et enfin des associations européennes de défense des droits des personnes handicapées.

Enfin, il est intervenu pour présenter ses travaux sur les aménagements raisonnables dans le cadre de la Conférence des ombudsmans européens pour les personnes handicapées, réunis à Vienne les 15 et 16 novembre 2018.

Au titre de son expertise en matière de discriminations, le Défenseur des droits a été saisi en 2018 par le Comité directeur des droits de l'Homme s'agissant de la recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre. Dans son avis 18-21 datant du 18 septembre 2018, le Défenseur des droits a fait un bilan en demi-teinte quant à la mise en œuvre de cette recommandation en France. Malgré des avancées récentes et l'importance des dispositifs destinés à garantir l'égalité, les discriminations subies par les personnes LGBT persistent dans de nombreux domaines (école, emploi, biens et services). De plus, la répression pénale des infractions liées à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre apparaît aujourd'hui inefficiente.

Par ailleurs, dans le cadre de la procédure d'évaluation de la France dans la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique adoptée le 11 mai 2011 à Istanbul, le Défenseur des droits a été auditionné par le groupe d'experts du Conseil de l'Europe le 11 octobre 2018. À cette occasion, il a évoqué les violences de genre subies par les mineures (mutilations génitales féminines et mariage forcé) ainsi que des violences subies par les femmes au travail (discriminations, harcèlement sexiste, harcèlement sexuel). Il a également fait état des difficultés rencontrées par les femmes étrangères victimes de violences et de traite. Enfin, le Défenseur des droits a insisté sur la nécessité d'améliorer la prise en charge des victimes par les forces de l'ordre ainsi que la réponse pénale, qui demeure actuellement sous-dimensionnée et, par certains aspects, inadaptée.

[9] Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU.


5
Défenseur
RÉPUBLIQUE

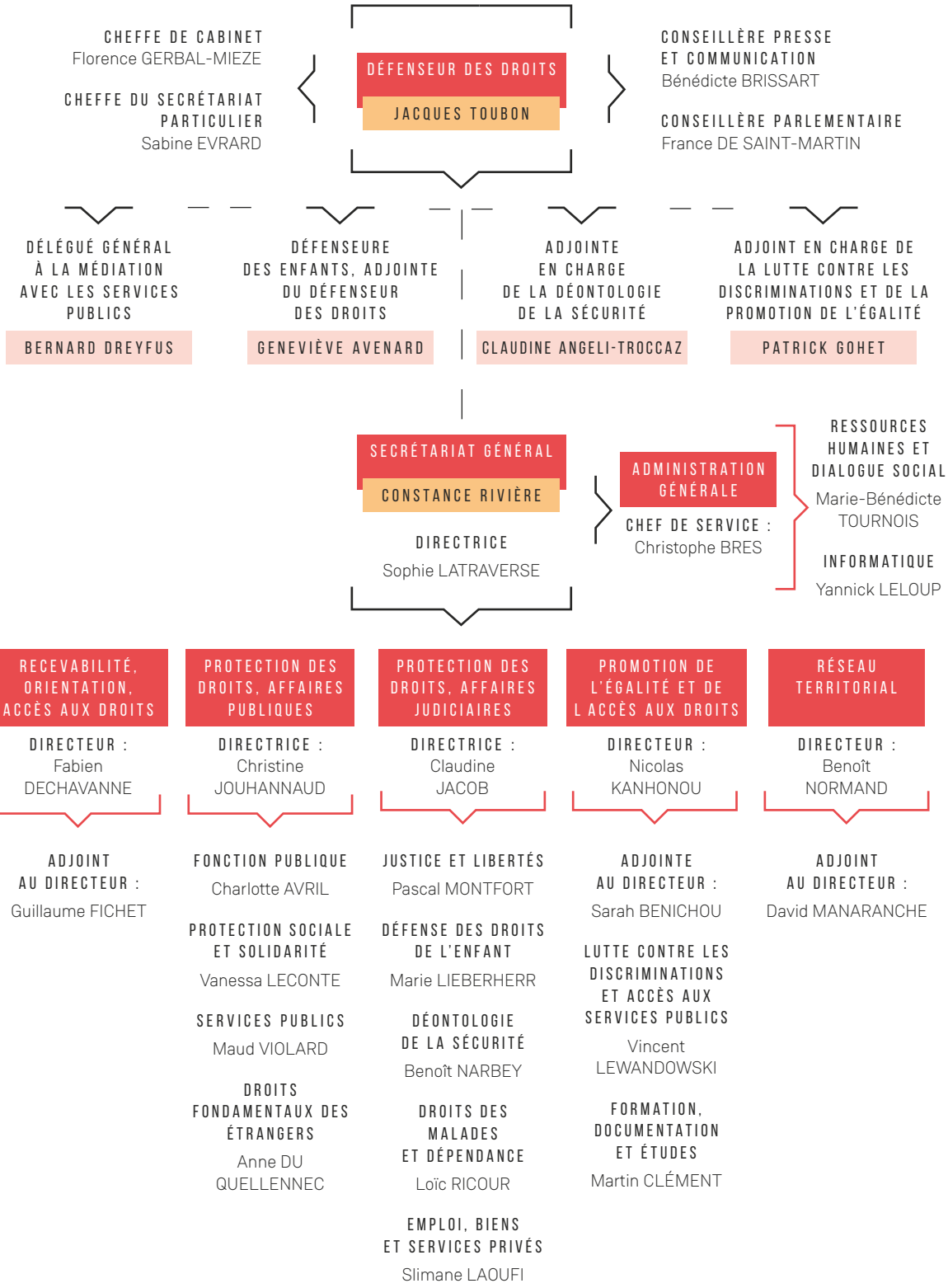
VI. VALORISER LES COMPÉTENCES ET ASSURER UNE GESTION EFFICIENTE DES RESSOURCES DE L'INSTITUTION



Avec des ressources humaines et des moyens financiers quasi constants, l'institution a su, encore une fois en 2018, absorber l'accroissement régulier de son activité. Ce résultat est notamment le fruit de réorganisations internes engagées depuis ces dernières années, de la mutualisation de certains moyens relevant de l'administration générale avec les services du Premier ministre, et d'efforts déployés pour la rationalisation de ses méthodes de travail. Cette gestion, vertueuse et économe, a été reconnue et saluée comme telle par la représentation nationale. Toutefois, le niveau des ressources de l'institution, toutes consommées en 2018, trouve en 2018 ses limites et seul l'accroissement de ses moyens, notamment humains, en 2019 pourra permettre au Défenseur des droits de ne pas être en situation de voir son activité dégradée.

En 2018, la politique des ressources humaines du Défenseur des droits s'est engagée dans une démarche d'amélioration de l'organisation du travail notamment par le développement du télétravail, de promotion de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et de développement de la formation continue à l'occasion de la mutualisation des offres de formation avec la Direction des services administratifs et financiers des services du Premier ministre.

ORGANIGRAMME DE L'INSTITUTION EN 2018



LES AGENTES ET AGENTS DE L'INSTITUTION : QUELQUES DONNÉES CHIFFRÉES

Au 31 décembre 2018, l'institution du Défenseur des droits comprend 226 agentes et agents en activité dont 157 contractuels, 57 fonctionnaires détachés et 12 agents mis à disposition (MAD) par d'autres organismes extérieurs.

En 2018, le Défenseur des droits a accueilli au total 73 stagiaires affectés prioritairement au sein des directions d'instruction. Le recrutement s'est effectué à l'occasion de deux campagnes semestrielles pour les 60 stagiaires gratifiés provenant des universités ou de grandes écoles.

Au cours de l'année 2018, la mutualisation de certaines fonctions supports s'est poursuivie en permettant le transfert de 3 agents à la Direction des services administratifs et financiers des services du Premier ministre.

La dotation de la masse salariale 2018 (LFI, titre 2) s'est élevée à 15 706 408 €, après déduction de la réserve de 0,5%. Les crédits du titre 2 ont été exécutés à 99% en raison notamment du financement de 14 contrats courts.

La proportion de femmes au sein du Défenseur des droits reste très supérieure (77%) à celle des hommes et se situe dans la lignée de 2017. De même, la proportion de femmes est nettement supérieure à celle de la fonction publique (62% de femmes, 55% dans la fonction publique d'État) et du secteur privé (46%)[10].

EFFECTIFS PAR STATUT AU 31/12/2018

CDD	65
CDI	92
CONTRAT COURT	0
DÉTACHEMENT	57
MAD GRATUITE	4
TITRE 3	8
TOTAL GÉNÉRAL	226

RÉPARTITION HOMMES/FEMMES AU 31/12/2018

FEMMES	173
HOMMES	53
TOTAL GÉNÉRAL	226

RÉPARTITION DES AGENTES ET AGENTS PAR CATÉGORIE HIÉRARCHIQUE ET PAR SEXE

	FEMMES	HOMMES	TOTAL	% DE FEMMES
CATÉGORIE A+	16	14	30	53 %
CATÉGORIE A	110	29	139	79 %
CATÉGORIE B	31	6	37	84 %
CATÉGORIE C	16	4	20	80 %
TOTAL	173	53	226	77 %

[10] Données issues des *Chiffres-clés de la fonction publique 2017* édités par la DGAFP.

A. L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE TRAVAIL AU CŒUR DE LA POLITIQUE DE RESSOURCES HUMAINES

LE TÉLÉTRAVAIL, AMÉLIORATION DE L'ORGANISATION DU TRAVAIL ET MIEUX VIVRE

En 2018, deux campagnes semestrielles ont été organisées afin de recenser les nouvelles candidatures ainsi que les demandes de renouvellement de ce dispositif à raison de deux jours hebdomadaires maximum.

Au 31 décembre 2018, l'institution recensait 126 personnes en télétravail, 56% des effectifs de l'institution (40% en 2017), dont :

- 92 agents qui exercent le télétravail à raison d'un jour par semaine
- 29 agents qui exercent le télétravail à raison de deux jours par semaine
- 5 responsables hiérarchiques à raison de deux jours par mois

Les directions d'instruction ont largement développé ce nouveau mode d'organisation du travail :

- ROAD : 79% des effectifs
- DPD – Affaires judiciaires : 76% des effectifs
- DPD - Affaires publiques : 66% des effectifs

LA PROMOTION DE L'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES AU SEIN DE L'INSTITUTION

En 2018, le Défenseur des droits a retenu dans son plan d'action deux axes principaux pour promouvoir l'égalité femmes / hommes :

- Concilier la vie personnelle et professionnelle et lutter contre le sexisme notamment en adoptant de bonnes pratiques ;
- Rendre effective l'égalité salariale entre les femmes et les hommes.

Ce plan d'action resserré autour de deux priorités se décline en 13 actions à mettre en œuvre, comme par exemple le recrutement systématique de personnels occasionnels pour remplacer des agentes partant en congé de maternité, ou le choix d'une politique de revalorisation salariale visant à identifier et réduire les inégalités entre les femmes et les hommes.

LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE, ADAPTÉE ET VALORISANTE

À l'occasion du renouvellement de marchés, les offres de formation continue ont été mutualisées en 2018 avec les services du Premier ministre.

En 2018, 226 agentes et agents ont bénéficié d'une ou de plusieurs formations pour un budget global de formation de 142 000 € consommés.

La formation dispensée a donné lieu à 50 sessions collectives principalement en matière juridique et à 23 formations individuelles consistant à des préparations diplômantes ou à des concours.

En 2018, une nouvelle procédure transparente d'attribution des formations individuelles hors-catalogue a été mise en place.

En 2018, certaines priorités déjà engagées en 2017 ont été poursuivies, comme par exemple :

- L'accompagnement individuel des agents concernés par la mutualisation ou une réorganisation de service ;
- L'accès au bilan de compétences et au dispositif de Validation des Acquis de l'Expérience (VAE) ;
- La prévention des risques psycho-sociaux (RPS) qui a fait l'objet d'un plan de prévention plus global dans la perspective de l'élaboration du document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP).

B. UNE GESTION DES RESSOURCES BUDGÉTAIRES SOUCIEUSE DE LA MAÎTRISE DES DÉPENSES PUBLIQUES

En 2018, les crédits mis à disposition du Défenseur des droits, sur le programme 308 « Protection des droits et des libertés », s'élèvent à 21 618 096 € en autorisations d'engagement (AE) et 21 652 782 € en crédits de paiement (CP). 73% des crédits consommés ont été consacrés aux dépenses de personnel.

21 582 163€ en AE et à 21 486 985 € en CP ont été consommés soit un taux d'exécution de 100% en AE et 99% en CP par rapport au budget disponible.

Une enveloppe de 1 982 100 € de crédits de fonctionnement a également été allouée au Défenseur des droits par la Direction des services administratifs et financiers du Premier ministre pour couvrir ses besoins, mutualisés avec les services du Premier ministre (logistique, formation, action sociale, une partie des dépenses informatiques, frais de missions).

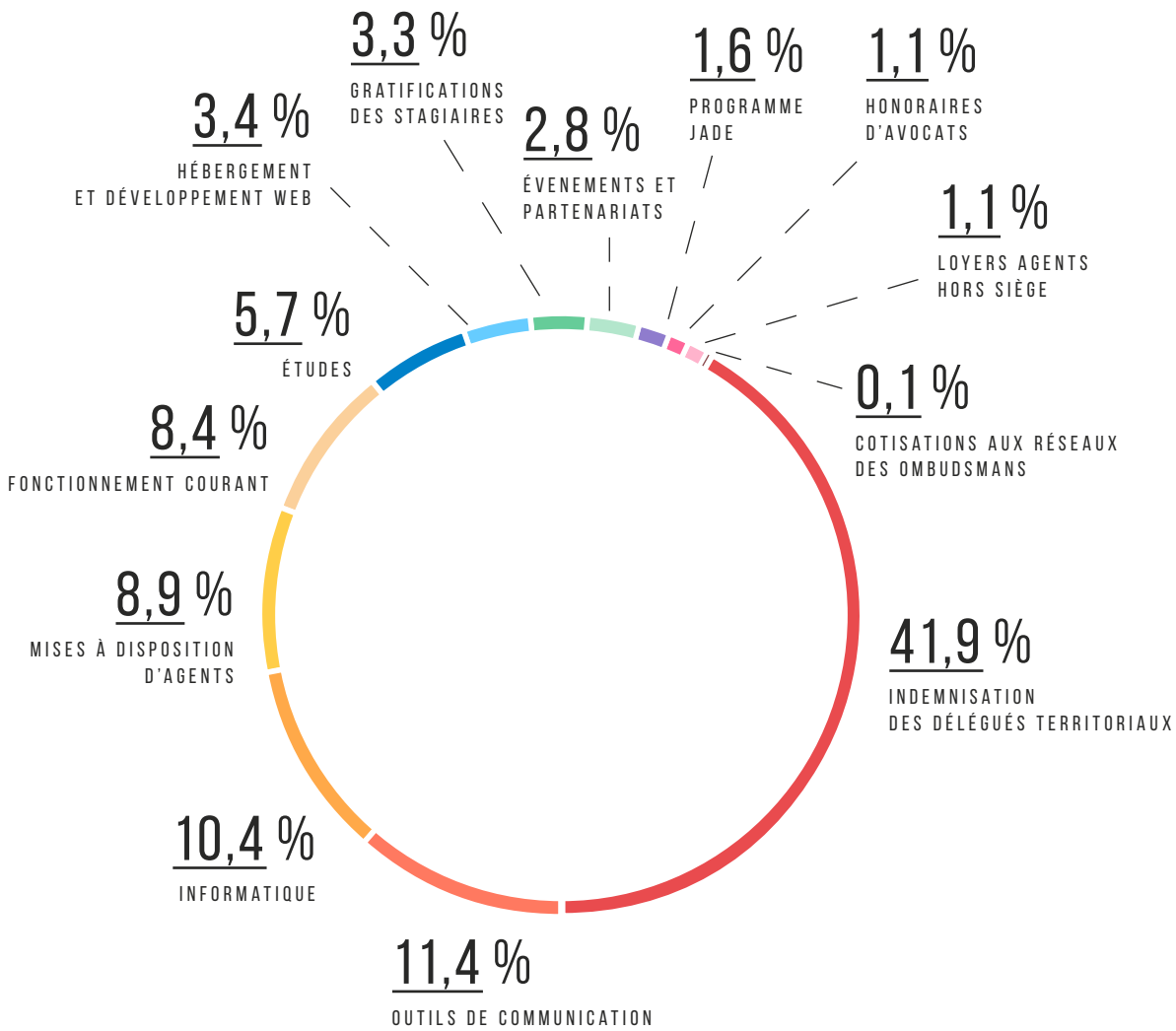
La structure des dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention reste globalement stable de 2017 à 2018. Afin de répondre le plus efficacement possible aux réclamants dans un contexte de hausse continue de l'activité renforcée par la mise en œuvre de la MPO, le réseau territorial a été une nouvelle fois densifié en 2018. Dès lors, la part de l'indemnisation des délégués, premier poste de dépenses après celles de masse salariale, ne cesse de croître. L'institution s'est organisée pour supporter à moyens constants cette densification.

Tout en poursuivant sa politique appuyée en matière de promotion des droits, le Défenseur des droits s'est attaché à rationaliser ses coûts de fonctionnement dans un souci de maîtrise des dépenses publiques et de transparence des achats en recourant, chaque fois que possible, aux marchés publics interministériels et mutualisés des services du Premier ministre ainsi qu'à l'Union des groupements d'achat public (UGAP).

	DÉPENSES DE PERSONNEL (TITRE 2)	AUTRES DÉPENSES (HORS TITRE 2)		TOTAL BUDGET	
EN €	AE=CP	AE	CP	AE	CP
BUDGET LFI	16 036 591	6 401 468	6 401 468	22 438 059	22 438 059
BUDGET DISPONIBLE	15 706 408	5 911 688	5 946 374	21 618 096	21 652 782
BUDGET CONSOMMÉ (1)	15 690 483	5 891 680	5 796 502	21 582 163	21 486 985

(1) en AE, consommation réelle retraitée de l'effet des retraits d'engagements juridiques des années antérieures.

NATURE DES DÉPENSES DE L'INSTITUTION (HORS DÉPENSES DE PERSONNEL) EN 2018



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

© 03-2019 | Défenseur des droits