



Rapport  
annuel

2011

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**LE DÉFENSEUR  
DES DROITS**  
defenseurdesdroits.fr



# 1

## Présentation de l'Institution

# 2

## Les comptes rendus de chaque mission

# 3

## Annexes

<b>Éditorial</b> .....	<b>2</b>
<b>Chapitre 1 : Une autorité indépendante inscrite dans la Constitution</b> .....	<b>8</b>
<b>A</b> Une institution au service de la protection des droits.....	9
<b>B</b> Une institution garante des expertises acquises.....	11
<b>C</b> L'organigramme institutionnel.....	16
<b>Chapitre 2 : La stratégie d'intervention</b> .....	<b>18</b>
<b>A</b> La protection des droits et libertés : le traitement des réclamations individuelles.....	22
<b>B</b> La promotion des droits et libertés : les actions de prévention et de réforme.....	39
<b>Chapitre 3 : La stratégie d'organisation administrative</b> .....	<b>46</b>
<b>A</b> Un enjeu humain essentiel.....	47
<b>B</b> Le rapprochement des services.....	49
<b>C</b> La recevabilité, l'orientation et le traitement des réclamations adressées au Défenseur des droits.....	55
<b>D</b> La force de proximité, le réseau territorial.....	56
<b>E</b> Le département du réseau territorial.....	60
<b>F</b> Faire connaître la nouvelle institution et ses compétences.....	60
<b>G</b> Un enjeu financier.....	63
<b>H</b> Le budget 2012 : un budget à moyens constants.....	64
<b>I</b> Le difficile regroupement sur deux sites.....	65
<b>Chapitre 4 : L'évolution globale des réclamations entre 2010 et 2011</b> .....	<b>70</b>
<b>Chapitre 5 : Mission Médiation avec les services publics</b> .....	<b>72</b>
<b>A</b> La mission en chiffres.....	73
<b>B</b> Le réseau des délégués.....	74
<b>C</b> Le Secteur Justice.....	76
<b>D</b> Le Secteur Fiscal.....	79
<b>E</b> Le Secteur Affaires générales.....	80
<b>F</b> Le Secteur Travail, solidarité et fonction publique.....	82
<b>G</b> Le Secteur Santé.....	84
<b>H</b> La Direction des réformes.....	88
<b>Chapitre 6 : Mission Enfance</b> .....	<b>91</b>
<b>A</b> La mission en chiffres.....	92
<b>B</b> Les réclamations reçues par la mission.....	94
<b>C</b> Le premier rapport annuel consacré aux droits de l'enfant.....	98
<b>D</b> Des « Jeunes ambassadeurs » au service de missions de sensibilisation et promotion.....	99
<b>E</b> Le compte rendu de l'activité du collège « Défense et promotion des droits de l'enfant ».....	99
<b>Chapitre 7 : Mission Lutte contre les discriminations</b> .....	<b>102</b>
<b>A</b> La mission en chiffres.....	102
<b>B</b> Les réclamations individuelles.....	104
<b>C</b> La promotion des droits et de l'égalité.....	110
<b>D</b> Le compte rendu de l'activité du collège « Lutte contre les discriminations et promotion de l'égalité ».....	114
<b>Chapitre 8 : Mission Déontologie de la sécurité</b> .....	<b>121</b>
<b>A</b> La mission en chiffres.....	121
<b>B</b> Les réclamations reçues et traitées par la mission.....	123
<b>C</b> Le compte rendu de l'activité du Collège de la déontologie de la sécurité.....	131
<b>Annexe 1 : Les actions dans le domaine européen et international</b> .....	<b>136</b>
<b>A</b> Les réseaux.....	137
<b>B</b> Les partenariats.....	141
<b>Annexe 2 : Les propositions de réformes</b> .....	<b>144</b>
<b>A</b> Les recommandations de réformes closes en 2011 et au premier trimestre 2012.....	144
<b>B</b> Les recommandations de réformes ouvertes en 2011 et au premier trimestre 2012.....	146
<b>C</b> Organiser la synergie entre services et les partenariats externes : les comités des études et réformes.....	147
<b>Annexe 3 : Les conventions signées par le Défenseur des droits</b> .....	<b>148</b>
<b>A</b> Convention lutte contre les discriminations, Bordeaux.....	148
<b>B</b> Convention avec le Contrôleur général des lieux de privation de liberté.....	148
<b>C</b> Convention avec l'École nationale de la magistrature.....	149
<b>D</b> Convention avec le Parquet général d'Amiens.....	149
<b>E</b> Convention avec l'Organisation internationale du travail.....	149
<b>F</b> Convention de partenariat avec la région des Pays de la Loire.....	149
<b>G</b> Convention avec le Conseil national des Barreaux.....	149



**M. Dominique Baudis,  
Défenseur des droits**

C'est une société en voie de déshumanisation que décrivaient l'an dernier les responsables des quatre autorités aujourd'hui regroupées dans le cadre du Défenseur des droits.

Une société au bord de la crise de nerfs pour le Médiateur de la République, Jean-Paul Delevoye, qui alertait sur le *burn-out*.

Une société blessée par le « fléau des discriminations », dont le président de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité

(Halde), Éric Molinié, rappelait qu'« elles sont une forme d'injustice particulièrement révoltante qui mine le pacte républicain. »

Une société où « la précarité touche près de 2 millions d'enfants en France », constatait la Défenseuse des enfants, Dominique Versini.

Une société où l'autorité indépendante chargée de veiller à la déontologie de la sécurité rencontrait « des difficultés, des oppositions, des échecs » dans sa mission de défense des Droits de l'homme, écrivait Roger Beauvois, président de la Commission nationale de déontologie de la sécurité (Cnds).

Ce tableau brossé par mes prédécesseurs donne la mesure de la tâche et de l'urgence. Il traduit une crise de confiance : notre République est-elle capable de se hisser à la hauteur de ses idéaux ? Il exprime une profonde aspiration à ce que soient mieux garantis, et de façon concrète, les droits et libertés, l'égalité et la solidarité, qui fondent le pacte républicain.

Face à un tel constat, la République pouvait-elle se résigner et rester sourde aux alertes des autorités chargées de faire respecter les droits ? Pouvait-elle laisser les citoyens se débattre au milieu des difficultés qu'ils rencontrent, que ce soit à la suite d'une erreur commise par une administration, du fait d'une discrimination prohibée par la loi, pour faire prévaloir les droits des enfants ou apporter réparation à celui qui a été victime d'un manquement aux règles de déontologie des forces de l'ordre ?

Avec la création du Défenseur des droits, la République a relevé le défi en offrant à chacun un nouveau moyen de mieux faire respecter ses droits et ses libertés grâce à une Institution accessible à tous et armée de pouvoirs juridiques plus étendus que ceux dont disposaient les autorités administratives indépendantes aujourd'hui regroupées.

La création du Défenseur des droits est donc loin d'être une simple mesure de réorganisation ou rationalisation

administrative. L'élévation au rang constitutionnel de l'Institution chargée de la défense et de la promotion des droits et libertés lui confère en effet une force nouvelle. D'un tel fondement juridique découlent des obligations et d'exigeantes responsabilités.

L'égal accès aux droits fondamentaux, l'effectivité des droits, la prévention des risques de discrimination ou de rupture d'égalité et la sanction des infractions aux principes républicains fondamentaux sont au cœur d'une culture des droits qui doit se déployer dans l'ensemble de la vie sociale, et dont le Défenseur des droits doit être le garant.

La légitimité de notre Institution dépend de sa capacité à exercer ses missions de manière effective et efficace, à offrir à chacun l'accès à l'ensemble de ses droits.

Les enjeux sont d'autant plus forts que la crise et ses répercussions dans l'ensemble des domaines de la vie sociale, économique, politique, intellectuelle... fragilisent l'accès aux droits et aux libertés, la conscience de leur universalité, et mettent en danger la cohésion sociale en contrevenant aux principes fondamentaux de notre République. Trop souvent, l'efficacité semble se construire au détriment de l'égalité, de la solidarité et de la protection sociales, voire contre elles. Dans ce contexte, paradoxalement, la connaissance croissante des droits ouverts se double trop souvent d'une méconnaissance sur les voies et moyens d'accéder concrètement à ces droits.

La précarisation entraîne le sentiment, trop souvent justifié, d'un déficit de protection, d'une inégalité liée à l'exclusion doublée d'un sentiment d'ignorance face aux codes de notre société complexe. Fragilisés par une désocialisation croissante, certains renoncent d'eux-mêmes à exiger le respect de leurs droits. Notre Institution doit s'attacher à informer les plus vulnérables de leurs droits et du fait qu'ils ont droit au droit.

Toute atteinte au principe d'égalité est une rupture du lien de citoyenneté. Chaque individu doit disposer des voies de recours et se voir reconnu comme sujet de droit à l'égal de tout autre, au-delà des différences sociales, économiques, de la maladie, de l'âge, de l'origine...

La révision constitutionnelle a créé une Institution indépendante qui se doit également d'être impartiale. Si son indépendance est garantie par les dispositions de la loi organique, son impartialité relève d'une démarche qui lui incombe et qui repose notamment sur la transparence et le caractère contradictoire de ses procédures.

La gratuité, la simplicité de la saisine, qui peut s'effectuer en ligne, la possibilité de nous saisir directement sur l'ensemble des missions, contribuent à faire du Défenseur des droits une Institution accessible, au service des citoyens et à l'écoute de leurs difficultés.

Chargé par les pouvoirs exécutif et législatif de construire et de faire vivre cette Institution nouvelle,

je mesure la responsabilité qui m'incombe. Une feuille de route guide mon action. En effet, dans le cadre de l'article 13 de la Constitution, j'ai présenté un projet devant les parlementaires et j'ai entendu les propositions formulées par les députés et les sénateurs, qui ont ensuite approuvé ma nomination!

Dès mon entrée en fonction, le 23 juin 2011, je me suis attaché à mettre en œuvre les cinq engagements de ce projet. Le présent rapport en rend compte et montre combien, en moins d'un an, les quatre institutions fusionnées ont opéré une véritable mutation. Celle-ci aura permis, tout en préservant les acquis de chacune d'entre elles, de mutualiser les compétences.

#### **Fusion des moyens sans confusion des missions**

Sensible à l'inquiétude légitime de ceux qui ont pu craindre une dilution des missions et une perte d'acuité dans leur exercice, notre Institution a sauvegardé les acquis et les spécificités des quatre autorités regroupées.

D'une part, leurs collaborateurs sont toujours au service de la défense des droits, qui continue de bénéficier de leur expérience et de leur engagement. Grâce à eux, ceux qui font appel au Défenseur des droits trouvent une réponse dont la pertinence se fonde sur une expertise reconnue. Les équipes ont poursuivi le traitement des réclamations, les actions de promotion des droits et l'élaboration des propositions de réforme.

D'autre part, pour la lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité, pour la défense des enfants et pour la déontologie de la sécurité, le Défenseur des droits bénéficie des avis de trois collèges spécialisés, composés de personnalités qualifiées dont certaines siégeaient déjà dans les collèges de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde) et de la Commission nationale de déontologie de la sécurité (Cnds).

Enfin, au service de ces trois missions, la loi organique entoure le Défenseur des droits de trois adjoints. Ont été nommées sur ma proposition trois adjointes : Mme Marie Derain, Défenseure des enfants ; Mme Maryvonne Lyazid, chargée de la lutte contre les discriminations et de la promotion de l'égalité et Mme Françoise Mothes, chargée de la déontologie de la sécurité. Elles m'apportent leurs conseils, assurent à mes côtés la vice-présidence des collèges relevant de leurs compétences et elles représentent l'Institution en différentes circonstances. Un Délégué général à la médiation avec les services publics, M. Bernard Dreyfus, est chargé du suivi de cette mission auprès du Défenseur des droits.

Le nombre de réclamations concernant la défense des enfants a progressé de 20 %. Pour la mission Déontologie de la sécurité, l'augmentation dépasse les

100 %. Cette hausse des saisines rassurera ceux qui craignaient un tarissement.

#### **Utiliser pleinement les capacités juridiques de la nouvelle Institution**

Le législateur organique a confié au Défenseur des droits une gamme complète d'outils juridiques lui permettant d'adapter sa réponse aux situations dont il est saisi, quelle que soit la mission concernée.

En premier lieu, l'auto-saisine. Cette faculté a permis de se saisir d'office, avec l'accord des victimes ou de leurs familles. Par exemple, un groupe de personnes sourdes et malentendantes qui s'était vu refuser l'embarquement sur un vol. Autre exemple, ce jeune garçon grièvement blessé par les forces de l'ordre au cours d'une manifestation à Mayotte, l'automne dernier. En matière de déontologie de la sécurité, le Défenseur des droits examine toute situation ayant abouti à un décès. L'Institution a déjà été amenée à le faire à trois reprises.

En deuxième lieu, de véritables pouvoirs d'investigation ont été confiés au Défenseur des droits. Ils vont de la simple demande d'explications par écrit au contrôle physique sur place. Par exemple, des vérifications dans les centres de rétention administrative afin d'y constater la présence de mineurs. Cette prérogative étendue à la défense des enfants a permis d'obtenir qu'il soit mis fin à ces situations qui méconnaissent la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'homme.

En troisième lieu, le Défenseur des droits dispose de réels moyens pour développer une culture de la protection des droits. Le règlement amiable joue dans ce contexte un rôle de premier plan dans les moyens d'action que peut mobiliser notre Institution : conformément aux vœux de l'Union européenne comme de nos juridictions nationales, le recours à des modes non contentieux de règlement des conflits est privilégié, sur toute la gamme de ces modalités d'intervention, du gré à gré informel à la transaction pénale sous le contrôle du Parquet.

En quatrième lieu, alors que l'action de trois des institutions<sup>2</sup> qui lui préexistaient s'arrêtait devant la porte des tribunaux, la capacité du Défenseur des droits à se faire entendre dans un conflit soumis au juge, national ou européen, lui permet d'accompagner pleinement les victimes dans la reconnaissance et la réparation des torts qui leur sont causés.

Par ailleurs, l'action juridique du Défenseur des droits, sur le plan des saisines individuelles comme de la formulation de propositions de réformes ou de la promotion des droits, de l'égalité et des libertés tend à faire évoluer la loi et les pratiques, au service d'une société fondée sur l'égalité de dignité de tous.

1. 49 parlementaires se sont exprimés pour, soit 74 %, et 17 contre, soit 26 %.

2. Médiateur de la République/Défenseur des enfants/Commission nationale de déontologie de la sécurité.

Le croisement des expériences et des savoir-faire des agents réunis au sein du Défenseur des droits a permis, en quelques mois, de développer des modes d'intervention inédits au service de chacune des missions qui lui sont confiées.

Une relation de confiance avec le Parlement est une condition essentielle pour ancrer le Défenseur des droits dans notre paysage institutionnel ainsi qu'un gage de son efficacité. D'ores et déjà, le travail engagé avec le Sénat et l'Assemblée nationale, notamment à travers des échanges fréquents avec les commissions parlementaires, atteste de la qualité et de la fluidité de cette relation.

Le Défenseur des droits et ses équipes doivent être en permanence à l'écoute de la société civile, des associations et des organisations représentatives. Instance clé dans le débat démocratique, à la fois observateur et acteur de la société, il lui revient non seulement de lutter contre les discriminations, l'arbitraire, l'injustice... mais aussi de permettre, par le dialogue, de construire de nouvelles perspectives, de faire évoluer le droit et les pratiques, de mieux comprendre la société et de contribuer à la faire progresser vers toujours plus de justice, de liberté et d'égalité.

### **Rendre un meilleur service aux citoyens sans demander davantage aux contribuables**

Un nombre significatif de réclamations pouvait relever de la compétence de plusieurs des quatre autorités fusionnées au sein du Défenseur des droits, dotées de prérogatives nouvelles et étendues.

En premier lieu, la création du Défenseur des droits a permis d'ouvrir une entrée unique qui simplifie grandement la saisine par le réclamant, qui n'a plus à s'interroger sur l'institution compétente pour traiter d'une situation dans laquelle il a été porté atteinte à ses droits et qui peuvent relever de plusieurs chefs de saisines.

Ainsi en est-il de la question de la scolarisation des élèves en milieu ordinaire dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances et la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. Celle-ci faisait l'objet de travaux parallèles au sein de la Halde, du Médiateur de la République et du Défenseur des enfants, chacun au titre des missions qui lui étaient confiées. Désormais, de tels sujets sont d'emblée traités de façon transversale dans l'Institution, en prenant en compte l'ensemble des droits garantis par les différents textes.

Cette simplification de l'accès aux droits facilite les démarches des citoyens qui font appel à nous.

En deuxième lieu, la création d'un service de recevabilité unique permet immédiatement l'orientation la plus favorable au traitement rapide et efficace du dossier. À cet égard, la mise en place d'une application informatique unique appelée à assurer l'enregistrement, l'archivage et la traçabilité de l'ensemble des réclama-

tions constitue un projet stratégique majeur qui aura mobilisé des crédits substantiels.

Le rapprochement des services dans le cadre d'une Institution unique crée les synergies indispensables entre des entités qui, auparavant, agissaient séparément les unes des autres. On peut prendre l'exemple du Pôle Santé : il coopère désormais étroitement au traitement de certaines des réclamations adressées au Pôle Déontologie de la sécurité, à celui de la Défense des enfants, ou pour des discriminations pour raisons de handicap ou d'état de santé. Son expertise est précieuse, ce qui n'était pas envisageable lorsque les autorités étaient séparées.

Troisièmement, le Défenseur des droits peut recourir à des modes d'intervention gradués, qu'il s'agisse de la recommandation en droit ou en équité, du règlement amiable des conflits, de la transaction civile ou pénale... Ces différents modes d'intervention permettent désormais à chacune des missions inscrites dans la loi de mieux répondre aux réclamations qui lui sont adressées.

Pour les actions de promotion des droits, d'une part, et les propositions de réforme de textes législatifs et réglementaires, d'autre part, le Défenseur des droits offre aujourd'hui cette faculté à chacune des missions qui lui incombent. Actions de formation, actions de sensibilisation, conduite partenariale d'études, extension du centre de documentation, développement des actions internationales...

Les évolutions mentionnées ci-dessus ont été conduites à coût constant.

Alors que les différences de salaires et de primes entre les anciennes institutions sont significatives, la création d'un cadre de gestion commun ne peut se faire qu'en réduisant les écarts entre agents appelés à effectuer le même travail au service de l'Institution.

Tandis que, dans un passé récent, les fusions de directions au sein des ministères des Finances ou d'organismes publics dans le domaine de l'emploi ont légitimement bénéficié de crédits supplémentaires importants pour être menées à bien, le rapprochement des quatre autorités composant le Défenseur des droits a été conduit à moyens constants. Lorsque d'autres autorités administratives indépendantes ou organismes publics agissant dans le champ de la protection des droits ont été récemment créés ou se sont vus dotés de nouvelles compétences, il leur a été accordé de nouveaux postes, ainsi que les crédits y afférents. Alors même que le Défenseur des droits aligne par le haut, en les étendant, les prérogatives antérieurement dévolues aux organismes qui y ont été fusionnés, et que de nouvelles et importantes compétences lui sont accordées, rien n'a été prévu pour lui assurer des moyens supplémentaires comparables à ceux des organismes évoqués ci-dessus.

### Le réseau des délégués, garants de la proximité

Lors de mon audition par le Parlement le 15 juin 2011, je me suis engagé à « faire du Défenseur des droits une Institution de proximité grâce au maillage territorial », avec un accent porté sur les départements d'Outre-mer et la compétence en matière de défense des enfants, en unifiant les réseaux des trois autorités qui en disposaient. Les délégués établissent avec les citoyens une relation de proximité grâce aux 411 bénévoles, tous expérimentés, qui apportent leur compétence et leur engagement au service de ceux qui s'adressent au Défenseur des droits. Ce contact est essentiel pour réhumaniser les relations entre les administrés et les pouvoirs publics.

L'objectif est de donner à chaque réclamant, partout en France, l'opportunité de bénéficier d'une écoute. Quelle que soit la raison qui amène une personne à solliciter le Défenseur des droits, il est indispensable que chaque délégué soit à même de la recevoir, de l'écouter, de l'orienter dans ses démarches et d'enregistrer son dossier. Ceci a été mis en place grâce à une formation suivie par l'ensemble des délégués.

Dans ce contexte, la première mission de la nouvelle direction du réseau territorial est de compenser les départs, en nombre limité, intervenus durant la période transitoire ou par rotation naturelle, pour, d'une part, permettre aux départements les moins peuplés de disposer d'au moins deux délégués, et d'autre part, de mieux couvrir le territoire en tenant désormais compte de l'ensemble des compétences du Défenseur des droits. Ceci suppose que, dans chaque département, se mettent en place les modalités d'organisation d'un travail collégial et de mutualisation des compétences disponibles, par la formation et les recrutements, sur chaque territoire. Le réseau du Défenseur des droits est au service de tous les individus pour faire valoir leurs droits, surtout dans les quartiers défavorisés, trop souvent désertés par les services publics.

### L'international

Je mesure l'importance du legs international des quatre autorités précédentes et l'intérêt que nos nombreux partenaires internationaux manifestaient à l'égard d'une Institution nouvelle.

En effet, le débat qui a entouré la création du Défenseur des droits a eu des échos bien au-delà de nos frontières dans la mesure où, dans les nombreuses enceintes internationales où notre pays est présent, son action en matière de respect des droits et libertés demeure particulièrement observée.

Qu'il s'agisse de l'Organisation des Nations Unies (ONU), du Conseil de l'Europe ou de l'Union européenne, nous sommes associés à l'ensemble des travaux de réflexion et d'évaluations portant sur la protection des Droits de l'homme et des droits fondamentaux. Nos agents sont reconnus pour leur compétence. Ils portent la parole de l'Institution dans des réseaux spécialisés tels que, par exemple, le réseau européen des Médiateurs, l'Enc

(*European Network of Ombudspersons for children*), ou le réseau européen des organismes de lutte contre les discriminations *European Network of Equality Bodies* (Equinet).

Ces lieux d'échange d'expertises et de bonnes pratiques apportent aux juristes du Défenseur des droits un regard renouvelé sur les grands enjeux juridiques européens et d'utiles références en vue du traitement de certains dossiers ayant un caractère transnational. Cette présence dans les enceintes internationales est décisive dans la mesure où il s'y débat de l'application effective des textes internationaux et où s'y façonnent les normes internationales qui, demain, s'imposeront au législateur et au juge national.

J'ai rencontré le nouveau président de la Cour européenne des Droits de l'homme, Sir Nicolas Dusan Bratza et le juge français, M. André Potocki, afin qu'ensemble nous envisagions les modalités de notre coopération au service des droits et la faculté pour le Défenseur des droits de pouvoir déposer des observations devant la Cour dans le cadre d'un litige, et de contribuer au suivi de l'exécution des arrêts de la Cour concernant la France. Ces initiatives se sont traduites par une intervention systématique de l'Institution pour éviter que les parents accompagnés de mineurs soient placés en centre de rétention administrative, pratique réprouvée par le juge européen.

Les travaux engagés dans le cadre de partenariats bilatéraux (Macédoine, Québec, Liban) ou multilatéraux (partenariat oriental avec l'Europe de l'Est et le Caucase) permettent des transferts de savoir et des partages d'expérience.

Ces démarches contribuent au développement de la démocratie dans différentes aires géopolitiques proches, en particulier les espaces francophones et méditerranéens.

Ce premier rapport annuel rend compte d'une période de transition : d'abord un trimestre durant lequel les quatre autorités administratives indépendantes fonctionnaient de manière autonome ; ensuite un trimestre d'incertitude après l'adoption de la loi organique du 29 mars 2011 jusqu'à la nomination du Défenseur des droits le 22 juin ; enfin, un semestre d'installation et de démarrage de la nouvelle Institution.

Rien n'aurait été possible sans les compétences et l'implication des équipes regroupées au sein du Défenseur des droits. Leur mobilisation et leur expertise constituent le socle sur lequel les individus peuvent s'appuyer pour faire respecter leurs droits et libertés. L'action décisive des délégués bénévoles sur les territoires témoigne également d'un engagement civique au service des droits et de l'égalité, auquel je tiens à rendre un hommage très sincère.





# 1

Présentation  
de l'Institution



# Une autorité indépendante inscrite dans la Constitution

Le Parlement a fondé une **nouvelle Institution** de la République, à **caractère constitutionnel**, indépendante, accessible à tous, notamment aux plus vulnérables et dotée d'un ensemble de compétences juridiques permettant des **interventions graduées et efficaces**.

Dès sa nomination le 23 juin 2011, le Défenseur des droits s'est employé à donner sa **pleine mesure** à la réforme voulue par le législateur. Naturellement, beaucoup reste à faire et de nombreux chantiers se poursuivront en 2012 et au-delà.

## **A** Une institution au service de la protection des droits

### 1 / L'ANCRAGE CONSTITUTIONNEL

L'article 71-1 de la Constitution, issu de la révision du 23 juillet 2008, crée un Défenseur des droits, afin d'apporter une **consécration constitutionnelle** à la mission de protection des droits assurée par un ensemble d'autorités indépendantes, auxquelles il se substitue, et de donner **davantage de cohérence et de lisibilité** à notre système de protection des droits, pour le plus grand bénéfice des réclamants.

Face à la multiplication des autorités indépendantes chargées de protéger les droits et libertés, le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République « a souhaité qu'une étape importante soit franchie dans le sens d'une amélioration de la protection des droits des citoyens ».

S'inspirant du « succès rencontré en Espagne par le Défenseur du Peuple mentionné à l'article 54 de la Constitution », il a recommandé la création d'un Défenseur des droits de rang constitutionnel, ayant vocation à exercer les compétences de plusieurs autorités administratives indépendantes.

#### ARTICLE 71-1 DE LA CONSTITUTION

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

*Il peut être saisi, dans les conditions prévues par la loi organique, par toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public ou d'un organisme visé au premier alinéa. Il peut se saisir d'office.*

*La loi organique définit les attributions et les modalités d'intervention du Défenseur des droits. Elle détermine les conditions dans lesquelles il peut être assisté par un collègue pour l'exercice de certaines de ses attributions.*

*Le Défenseur des droits est nommé par le Président de la République pour un mandat de six ans non renouvelable, après application de la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13. Ses fonctions sont incompatibles avec celles de membre du Gouvernement et de membre du Parlement. Les autres incompatibilités sont fixées par la loi organique.*

*Le Défenseur des droits rend compte de son activité au Président de la République et au Parlement.*

L'ancrage du Défenseur des droits dans la Constitution, **au sommet de notre édifice juridique**, lui confère une **légitimité supérieure** à celle dont jouissaient les autorités administratives indépendantes intégrées.

On sait que si cet article 71-1 a expressément constitutionnalisé et renforcé la fonction précédemment remplie par le **Médiateur de la République**<sup>1</sup>, le législateur organique, à l'issue de débats parlementaires extrêmement riches qui ont précédé l'adoption de la loi organique du 29 mars 2011, a également confié au Défenseur des droits les compétences exercées précédemment par trois autorités administratives indépendantes distinctes : le **Défenseur des enfants**<sup>2</sup>, la **Commission nationale de déontologie de la sécurité**<sup>3</sup> (Cnds) et la **Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité**<sup>4</sup> (Halde).

#### ARTICLE 4 DE LA LOI ORGANIQUE N° 2011-333 DU 29 MARS 2011 RELATIVE AU DÉFENSEUR DES DROITS

*Le Défenseur des droits est chargé :*

- 1. De défendre les droits et libertés dans le cadre des relations avec les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes investis d'une mission de service public.*
- 2. De défendre et de promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant consacrés par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France.*
- 3. De lutter contre les discriminations, directes ou indirectes, prohibées par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France ainsi que de promouvoir l'égalité.*
- 4. De veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République.*

1. Loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République.

2. Loi n° 2000-196 du 6 mars 2000 instituant un Défenseur des enfants.

3. Loi n° 2000-494 du 6 juin 2000 portant création d'une Commission nationale de déontologie de la sécurité.

4. Loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité.

## 2 / DES GARANTIES D'INDÉPENDANCE

Le législateur organique a prévu que le Défenseur des droits ne pourrait recevoir **aucune instruction** d'une autorité, d'une personne ou d'un groupe de pression. Il a assuré son indépendance par plusieurs dispositions importantes.

### • Un mandat non révocable et non renouvelable

En vertu de l'article 13 alinéa 5 de la Constitution et à la demande du Président de la République, M. Dominique Baudis a été entendu le 15 juin 2011 par les commissions des lois des deux assemblées, chargées des libertés publiques.

Il a présenté son projet et répondu aux questions des députés et des sénateurs, qui ont ensuite **approuvé sa nomination**<sup>5</sup>.

Son mandat n'est **ni révocable ni renouvelable**, ce qui apporte à son statut deux garanties d'indépendance essentielles.

En premier lieu, la loi organique garantit l'**inamovibilité** du Défenseur des droits, sur le modèle des dispositions applicables aux autorités administratives indépendantes. Ainsi, il ne pourrait

être mis fin aux fonctions du Défenseur des droits que sur sa demande ou, en cas d'empêchement, constaté par un collège composé des chefs des trois plus hautes juridictions françaises.

En second lieu, la Constitution dispose que le Défenseur des droits est nommé pour un mandat de six ans **non renouvelable**, interdiction traditionnelle parmi les autorités administratives indépendantes. Le mandat du Défenseur des droits prendra donc fin **le 23 juin 2017**.

### • Un strict régime d'incompatibilité et d'immunité

Les fonctions du Défenseur des droits ne sont pas cumulables avec un mandat électif, une autre fonction publique ou une activité professionnelle. Il s'agit là d'une **garantie d'indépendance essentielle**. En effet, exercer concomitamment les fonctions de Défenseur des droits et un mandat électif ou une activité professionnelle pourrait faire naître des **conflits d'intérêts préjudiciables à l'Institution**.

En outre, un tel régime garantit que le Défenseur des droits se consacre à plein temps à ses fonctions.

**TABLEAU COMPARATIF DU RÉGIME D'INÉLIGIBILITÉ ET D'INCOMPATIBILITÉ APPLICABLE AU DÉFENSEUR DES DROITS ET DE CELUI DE SES PRÉDÉCESSEURS**

	DÉFENSEUR DES DROITS	MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE	DÉFENSEUR DES ENFANTS	CNDS	HALDE
Possibilité de conserver le mandat de député, sénateur ou député européen détenu au moment de la nomination	Non	Oui	Oui	Oui	Oui
Possibilité de se présenter aux élections législatives, sénatoriales et européennes	Non	Non	Oui	Oui	Oui
En cas d'élection, possibilité de conserver les deux fonctions			Oui	Oui	Oui
Possibilité de conserver le mandat local détenu au moment de la nomination	Non	Oui	Oui	Oui	Oui
Possibilité de se présenter à une élection locale	Non	Oui, s'il exerçait un mandat local au moment de sa nomination	Oui, s'il exerçait un mandat local au moment de sa nomination	Oui, sans restriction	Oui, sans restriction
En cas d'élection, possibilité de conserver les deux fonctions		Oui	Oui	Oui	
Possibilité de cumul avec une activité professionnelle	Non	Oui	Oui	Oui (sauf dans le domaine de la sécurité)	Oui

5. Quarante-neuf parlementaires se sont exprimés en faveur de la nomination de M. Dominique Baudis (74 % des suffrages exprimés). Dix-sept se sont exprimés contre (26 %).

Le Parlement a souhaité également que le Défenseur des droits ne puisse être « *poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé pour ses opinions ou ses actes liés à l'exercice de ses attributions* ».

Cette disposition protège le Défenseur des droits d'actions contentieuses visant à l'empêcher d'exercer pleinement sa mission.

#### • Les déclarations d'intérêts

Le Défenseur des droits, ses adjointes, le Délégué général à la médiation avec les services publics, le Directeur général des services et le Secrétaire général ont tous signé des **déclarations d'intérêts**.

De telles déclarations n'étaient pas prévues par la loi organique relative au Défenseur des droits mais ce dernier a estimé qu'elles renforceraient encore les garanties d'indépendance, de transparence et d'impartialité de l'Institution.

Les personnes susmentionnées ont fourni **les quatre informations suivantes** :

1. instruments financiers détenus ;
2. responsabilités et activités antérieures durant les trois dernières années ;
3. autres intérêts, éléments ou faits, notamment familiaux, souhaitables d'être signalés ;
4. déclaration relative aux proches.

Par ailleurs, les vingt-deux membres des collègues ont remis au Défenseur des droits les **déclarations** prévues par l'article 17 de la loi organique relative au Défenseur des droits. Cet article prévoit en effet que « *les membres des collègues informent le Défenseur des droits des intérêts directs ou indirects qu'ils détiennent ou viennent à détenir, des fonctions qu'ils exercent ou viennent à exercer et de tout mandat qu'ils détiennent ou viennent à détenir au sein d'une personne morale. Le Défenseur des droits veille au respect de ces obligations* ».

#### • Un code de déontologie en préparation

L'article 39 de la loi organique relative au Défenseur des droits prévoit la rédaction d'un **code de déontologie**.

Ce code de déontologie ayant vocation à s'appliquer à l'ensemble des agents et bénévoles de l'Institution, sa préparation a donné lieu à la

constitution d'un groupe de travail. Ce dernier a associé agents et délégués territoriaux.

Ce code de déontologie précisera et complètera la charte de déontologie des délégués territoriaux, qui a été adoptée le 1<sup>er</sup> décembre 2011.

## B Une institution garante des expériences acquises

La réflexion et les choix du législateur organique ont conduit à **préserver l'identité** des missions jusqu'ici remplies par les précédentes autorités administratives indépendantes.

L'architecture institutionnelle originale qui en est ainsi résultée repose sur l'existence de trois adjoints et de trois collègues thématiques.

### ARTICLE 11 DE LA LOI ORGANIQUE

*I. Le Défenseur des droits préside les collèges qui l'assistent pour l'exercice de ses attributions en matière de défense et de promotion des droits de l'enfant, de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité, ainsi que de déontologie dans le domaine de la sécurité. Sur proposition du Défenseur des droits, le Premier ministre nomme les adjoints du Défenseur des droits, dont :*

- un Défenseur des enfants, Vice-Président du collège chargé de la défense et de la promotion des droits de l'enfant, choisi pour ses connaissances ou son expérience dans ce domaine ;
- un adjoint, Vice-Président du collège chargé de la déontologie dans le domaine de la sécurité, choisi pour ses connaissances ou son expérience dans ce domaine ;
- un adjoint, Vice-Président du collège chargé de la lutte contre les discriminations et de la promotion de l'égalité, choisi pour ses connaissances ou son expérience dans ce domaine.

*II. Les adjoints sont placés auprès du Défenseur des droits et sous son autorité. Le Défenseur des droits peut déléguer ses attributions à ses adjoints, dans leur domaine de compétence, à l'exception de celles mentionnées aux articles 19, 29, 31, 32, 36 et au dernier alinéa des articles 18 et 25. Chaque adjoint peut suppléer le Défenseur des droits à la présidence des réunions du collège dont il est le Vice-Président et le représenter, dans son domaine de compétence, auprès des organisations rassemblant les autorités indépendantes de pays tiers chargées de la protection des droits et libertés.*

#### 1 / LA DÉSIGNATION D'ADJOINTS AU DÉFENSEUR DES DROITS

Le Défenseur des droits a succédé à des autorités identifiées par l'opinion publique.

C'est pourquoi le Parlement a souhaité doter le Défenseur des droits de trois adjoints, placés sous son autorité, afin d'assurer une **identification rapide par l'opinion publique de ses différents secteurs d'intervention et de répondre au risque de dilution des missions des anciennes autorités.**

##### LES ADJOINTES DU DÉFENSEUR DES DROITS :

- *Mme Marie Derain, qui conserve le titre de Défenseuse des enfants, assure la vice-présidence chargée de la défense et de la promotion des droits de l'enfant. Elle a quitté ses fonctions à la Protection Judiciaire de la Jeunesse au ministère de la Justice. Elle a auparavant exercé des responsabilités dans une association d'éducation populaire et a notamment participé au rapport sur la situation des mineurs étrangers isolés en France.*
- *Mme Françoise Mothes, Vice-Présidente du collège chargé de la déontologie dans le domaine de la sécurité. Elle a débuté sa carrière comme avocate au barreau de Paris puis a intégré la magistrature où elle a occupé diverses fonctions, notamment celle de procureur de la République adjoint au tribunal de grande instance de Créteil, son poste actuel. Elle a également exercé des responsabilités au sein de l'administration pénitentiaire, de la gendarmerie nationale et de la préfecture de police. Elle est diplômée de l'Institut national des hautes études de la sécurité.*
- *Mme Maryvonne Lyazid, Vice-Présidente du collège chargé de la lutte contre les discriminations et de la promotion de l'égalité. Diplômée de l'École nationale de la santé publique et de l'Institut d'études politiques de Strasbourg, elle a exercé son activité professionnelle au sein d'une Direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS) et de directions de ministères sociaux. Après six années auprès du Conseil de l'Europe, elle a été nommée adjointe au Directeur général de la Fondation Caisse d'Épargne pour la solidarité. Elle était par ailleurs Vice-présidente de la Halde jusqu'en mars 2011.*

Dès le 13 juillet 2011, conformément à l'article 11 de la loi organique, le Défenseur des droits a demandé au Premier ministre de désigner **trois adjointes** : Mme Marie Derain, Défenseuse des enfants, en charge du domaine de la défense et de la promotion des droits de l'enfant, Mme Françoise Mothes, en charge du domaine de la déontologie dans le domaine de la sécurité et Mme Maryvonne Lyazid, en charge du domaine de la lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité.

Par ailleurs, le Défenseur des droits a nommé le 3 août 2011 M. Bernard Dreyfus **Délégué général à la médiation avec les services publics.**

*M. Bernard Dreyfus, Délégué général à la médiation avec les services publics, a débuté sa carrière dans l'administration territoriale où il a occupé plusieurs postes de Secrétaire général ou Directeur général de collectivités locales.*

*Élu Professeur titulaire de la Chaire collectivités locales au Conservatoire national des arts et métiers en 1998, il a été depuis lors notamment directeur de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Datar). Depuis 2004, il était Directeur général des services du Médiateur de la République.*

Aussitôt après leur nomination, les adjointes du Défenseur des droits et le Délégué général à la médiation avec les services publics (auxquels a été attribuée une délégation générale de signature dans leurs domaines respectifs de compétences et dans les limites fixées par la loi organique) ont été spécialement habilités par le procureur général près la cour d'appel afin de pouvoir procéder à des « *vérifications sur place dans les locaux administratifs ou privés des personnes mises en cause* » ainsi qu'à des « *vérifications sur place dans les lieux, locaux, moyens de transport accessibles au public et dans les locaux professionnels exclusivement consacrés à cet usage* », comme le prévoient les articles 22 et 37 de la loi organique.

Les adjointes ont pu, au cours de l'été, rencontrer au sein de chacune des missions, les agents du Défenseur des droits destinés à devenir leurs interlocuteurs principaux et prendre connaissance des dossiers en cours. Leurs missions sont de deux ordres.

**En premier lieu, une fonction de représentation**, prévue par la loi organique, puisqu'elles assurent la vice-présidence des trois collèges thématiques. Par ailleurs, elles représentent le Défenseur des droits auprès de la société civile lors de manifestations ou de réunions nationales et internationales.

**En second lieu, un rôle de conseil et d'appui.** Les adjointes et le Délégué général à la médiation avec les services publics ayant chacun un domaine d'expertise particulier, ils apportent au Défenseur des droits leurs compétences, leur expérience pour traiter des affaires complexes.

Ainsi, Mme Derain a dû, sitôt sa prise de fonction, s'investir dans la préparation du premier rapport sur les droits de l'enfant, en vue de sa publication le 20 novembre suivant, conformément à l'article 36 de la loi organique. Par la suite, elle inaugurera, dans le domaine des droits de l'enfant, le recours à un nouveau moyen d'enquête dont dispose le Défenseur des droits, **la vérification sur place**, pour établir la présence d'enfants dans les centres de rétention administrative.

Mme Lyazid, pour sa part, a engagé des travaux sur **l'autisme**, thème de la grande cause nationale 2012, et prépare l'organisation d'un forum de l'âge dans le cadre de **l'Année européenne du vieillissement actif**.

Mme Mothes assiste souvent aux auditions menées dans le cadre de sa mission. Elle a par ailleurs organisé une série de rencontres entre le Défenseur des droits et les associations syndicales représentatives des fonctionnaires de police et élaboré les protocoles de liaison avec l'interlocuteur technique privilégié que représente pour la mission déontologie de la sécurité du Défenseur des droits la direction des libertés publiques du ministère de l'Intérieur.

Le Délégué général à la médiation avec les services publics a également poursuivi une activité soutenue placée au service du rayonnement de l'Institution. Outre qu'il est le représentant permanent du Défenseur des droits à l'observatoire des zones urbaines sensibles, M. Dreyfus intervient régulièrement dans des colloques juridiques pour rendre compte des mutations des services publics observées par l'Institution et apporter son expertise reconnue en matière d'évaluation des outils de règlement amiable des conflits.

Par ailleurs, le Défenseur des droits a décidé, dans le cadre notamment de sa mission de promotion des droits, de confier à ses adjointes et au Délégué général à la médiation avec les services publics l'animation de groupes de travail réunissant certains membres des collèges et des experts, afin de formuler des **recommandations précises, axées sur des changements de pratiques ou des propositions de réformes législatives ou réglementaires**.

Ces groupes de travail transversaux illustrent la pertinence de la création du Défenseur des droits, qui résulte de la fusion d'autorités administratives indépendantes aux compétences voisines. L'unification de ces autorités permet désormais de traiter, sous différentes approches, des sujets essentiels pour la protection des droits dans notre pays. **Cette pluridisciplinarité est une richesse** pour l'Institution.

### 2 / LE FONCTIONNEMENT DES COLLÈGES

Le législateur organique a souhaité que le Défenseur des droits bénéficie de l'éclairage qu'apporte un **examen collégial** des questions nouvelles. Le Défenseur préside de droit chacun de ces trois collèges consultatifs. L'expertise et le regard extérieur ainsi apportés aident à la prise de décisions partagées et étayées.

Les différentes autorités de nominations visées par les articles 13 à 15 de la loi organique (présidents des assemblées parlementaires, Président du Conseil économique, social et environnemental, Premier Président de la Cour de cassation, Vice-Président du Conseil d'État) ont procédé aux 22 désignations requises pour la constitution des collèges (voir organigramme pages 16-17). Ce procédé, qui démultiplie les possibilités de choix, ne permettait pas d'anticiper le résultat final, la seule contrainte posée par le législateur étant de prévoir une « *représentation équilibrée*

*entre les femmes et les hommes* »<sup>6</sup>. On notera que le choix de garantir une expertise juridique de qualité a été privilégié, puisque la moitié des personnalités retenues exercent ou ont exercé des responsabilités juridictionnelles de haut niveau. À travers une variété d'expériences (élus, hauts-fonctionnaires, professionnels du secteur de l'enfance ou de la diversité en entreprise, avocat...), l'autre moitié des membres des collèges apporte un indispensable regard pluridisciplinaire. Cette forme d'organisation collégiale, qui préexistait en matière de lutte contre les discriminations et de déontologie de la sécurité, est maintenant étendue à la défense des droits et de l'intérêt supérieur de l'enfant<sup>7</sup>.

Les collèges ont été installés les 12, 13 et 14 septembre 2011 (*cf.* présentation *infra*). Le règlement intérieur fixant leurs règles de fonctionnement a été adopté le 22 novembre 2011 (délais de convocation, non-publicité des séances, quorum à la moitié des membres, adoption des délibérations à la majorité...).

#### LES GROUPES DE TRAVAIL INTER-MISSIONS

##### **Groupe de travail piloté par l'adjointe chargée de la défense des enfants et par l'adjointe chargée de la déontologie dans le domaine de la déontologie de la sécurité**

*Le Défenseur des droits a souhaité que le pôle défense et promotion des droits de l'enfant et le pôle déontologie de la sécurité élaborent ensemble, en s'entourant de personnalités venant de différents horizons (membres des collèges concernés, policiers, gendarmes, magistrats, psychologues), des recommandations à l'usage des forces de police et de gendarmerie lorsqu'elles sont amenées à intervenir dans un domicile où sont présents des enfants.*

*Le groupe de travail a présenté ses conclusions lors de la réunion conjointe des collèges du 26 mars 2012. Les membres des collèges ont ainsi adopté des recommandations portant sur les comportements à adopter et sur la mise en place d'une formation initiale ou continue à l'attention des fonctionnaires de police et de gendarmerie sur le sujet des interventions des forces de sécurité **en présence d'enfants**.*

##### **Groupe de travail piloté par l'adjointe chargée de la lutte contre les discriminations et de la promotion de l'égalité et par le Délégué général à la médiation avec les services publics**

*Le Défenseur des droits est régulièrement saisi de réclamations concernant la restauration scolaire, soit au titre de la lutte contre les discriminations, soit au titre du dysfonctionnement des services publics, au titre de la défense des enfants.*

*Ces saisines portent principalement sur :*

- les conditions d'accès aux cantines scolaires : celui-ci est parfois refusé en raison de critères de disponibilité des parents (au moins un des parents ne travaille pas) ou de santé des enfants (enfants allergiques à qui la solution du panier-repas n'est pas autorisée) ; se pose également la question des impayés et des sanctions qui peuvent s'ensuivre ;
- le service rendu : revendications relatives à la composition des menus en raison des convictions personnelles ou de l'état de santé.

*L'objet des travaux du Défenseur des droits, qui se rapprocheront de ceux en cours au sein de l'Association des maires de France (AMF), est de proposer une charte des bonnes pratiques en la matière, qui serait promue conjointement par le Défenseur des droits et l'AMF.*

Si le législateur organique a prévu que le Défenseur des droits devait consulter les collèges « sur toute question nouvelle », ce dernier a souhaité aller au-delà. C'est ainsi que l'avis des collèges a été recueilli sur des questions de principe ou de procédure ainsi que sur des réclamations ayant une portée particulière. Par exemple, dans le domaine de la déontologie de la sécurité, les affaires ayant abouti à un décès ou à une blessure grave du réclamant, ou encore celles mettant en cause des techniques ou des méthodes des forces de l'ordre, sont systématiquement soumises à l'avis du collège. Pour sa part, le collège compétent en matière de défense et de promotion des droits de l'enfant a auditionné des experts extérieurs sur des thématiques particulières et a accompagné les travaux d'un groupe de travail dédié aux contours de la notion juridique d'« *intérêt supérieur de l'enfant* ». Enfin, le collège en charge de la lutte contre les discriminations et de la promotion de l'égalité a notamment été sollicité sur des thématiques successives permettant de préciser la position du Défenseur des droits (égalité entre les hommes et les femmes, scolarisation et handicap), et consulté sur les suites à donner à certaines affaires significatives.

Le secrétariat permanent des collèges assure le suivi des relations avec chacun des membres, prépare les réunions et coordonne leurs groupes de travail.

**12 réunions des collèges se sont ainsi tenues entre septembre 2011 et mars 2012**, dont une le 26 mars 2012, regroupant **l'ensemble des membres des trois collèges**, afin de traiter de dossiers transversaux intéressant l'ensemble des participants<sup>8</sup>.

En effet, le Défenseur des droits a souhaité faire usage de la faculté, ouverte par l'article 12 de la loi organique du 29 mars 2012, de « *convoquer une réunion conjointe de plusieurs collèges et de ses adjoints afin de la consulter sur les réclamations ou les questions qui intéressent plusieurs de ses domaines de compétence, ou qui présentent une difficulté particulière* ».

6. Au total, ce sont 10 femmes et 12 hommes qui ont été désignés. Si l'on y ajoute le Défenseur des droits et ses trois adjointes, on aboutit à une parité parfaite, conformément au souhait formé par le législateur.

7. On relèvera que cette notion, fort débattue, est pour la première fois reprise *in extenso* dans notre droit interne (art. 4 de la loi organique du 29 mars 2011).

8. Un bilan complet de l'activité des collèges jusqu'au 31 mars 2012 figure à la fin de chaque compte rendu de mission.

### C L'organigramme institutionnel

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

##### Collège consultatif

##### Défenseur des droits, Président



**Mme Marie DERAÏN,**  
Défenseure des enfants,  
Vice-Présidente

6 personnalités qualifiées :



**M. Christian CHARRUAULT**  
Président de la première chambre civile  
de la Cour de cassation  
(désigné par la Cour de cassation)



**Mme Véronique COTÉ-MILLARD**  
Maire des Clayes-sous-Bois  
(désignée par le Sénat)



**Mme Françoise DUBREUIL**  
Magistrate honoraire  
(désignée par l'Assemblée nationale)



**Père Guy GILBERT**  
Prêtre et éducateur spécialisé  
(désigné par le Sénat)



**M. Gilbert MEYER**  
Maire de Colmar  
(désigné par l'Assemblée nationale)



**M. Éric LEGROS**  
Directeur d'association - Psychanalyste  
(désigné par le Conseil économique, social  
et environnemental)

#### Respect de la déontologie de la sécurité

##### Collège consultatif

##### Défenseur des droits, Président



**Mme Françoise MOTHES,**  
Adjointe du Défenseur des droits,  
Vice-Présidente

8 personnalités qualifiées :



**M. René ANDRÉ**  
Membre honoraire du Parlement  
(désigné par l'Assemblée nationale)



**Mme Martine ANZANI**  
Magistrate honoraire à la Cour de cassation  
(désignée par l'Assemblée nationale)



**Mme Dominique-Antoinette GAUX**  
Procureur de la République  
(désignée par le Sénat)



**M. Jean-Pierre HOOSS**  
Conseiller d'État honoraire  
(désigné par le Conseil d'État)



**Mme Valérie MAINTRIEU-FRANTZ**  
Avocate au barreau de Paris  
(désignée par le Sénat)



**Yves MÉTAIREAU**  
Président de l'Association des maires  
de Loire-Atlantique - Maire de La Baule  
(désigné par le Sénat)



**Mme Cécile PETIT**  
Premier Avocat général à la Cour de cassation  
(désignée par la Cour de cassation)



**M. Jerry SAINTE-ROSE**  
Conseiller d'État honoraire  
(désigné par l'Assemblée nationale)

## Défenseur des droits

### Lutte contre les discriminations et promotion de l'égalité

#### Collège consultatif

#### Défenseur des droits, Président



**Mme Maryvonne LYAZID**,  
Adjointe du Défenseur des droits,  
Vice-Présidente

#### 8 personnalités qualifiées :



**Mme Marie-Ève AUBIN**  
Présidente de section honoraire au Conseil d'État  
(désignée par l'Assemblée nationale)



**Mme Suzanne BLANC**  
Première adjointe au maire  
de Montigny-le-Bretonneux  
(désignée par le Sénat)



**M. Yves DOUTRIAUX**  
Conseiller d'État  
(désigné par le Conseil d'État)



**Mme Claire FAVRE**  
Présidente de chambre à la Cour de cassation  
(désignée par la Cour de cassation)



**Mme Françoise LAROUDIE**  
Secrétaire générale de l'Arche en France  
(désignée par l'Assemblée nationale)



**M. Yves MICHEL**  
Secrétaire général honoraire de l'Assemblée nationale  
(désigné par l'Assemblée nationale)



**M. Georges OTHILY**  
Sénateur honoraire - Membre honoraire du Parlement  
(désigné par le Sénat)



**M. Mansour ZOBÉRI**  
Directeur de la promotion de la diversité  
et de la solidarité - Groupe Casino  
(désigné par le Sénat)

### Protection des droits et libertés des usagers des services publics

#### Le Défenseur des droits bénéficie du concours d'un « Délégué général à la Médiation avec les services publics »



**Bernard DREYFUS**

# La stratégie d'intervention

Le chantier d'organisation de la nouvelle Institution a été conduit tout en assurant la poursuite des différentes activités menées antérieurement par chacune des quatre entités désormais réunies.

Le Défenseur des droits s'est attaché à dégager les **lignes de force d'un mode d'intervention original**, capitalisant sur l'expérience acquise par les précédentes autorités administratives indépendantes, en lui insufflant une dynamique propre à la nouvelle Institution grâce à une approche plus globale de la protection/promotion des droits, de l'égalité et des libertés, adossée à de plus amples prérogatives.

Cette approche répond à l'ambition du Constituant et du législateur organique qui ont fait le choix de créer une Institution unique pour assurer à chacun **un accès au droit plus simple et plus large**.

## 1 / UNE COMPÉTENCE TRANSVERSALE

Les quatre autorités administratives indépendantes préexistantes exerçaient toutes – certes, chacune dans leur domaine de compétence respectif – une mission consacrée à la protection des droits et libertés. De fait, leurs interventions étaient amenées **à se croiser, voire à se chevaucher**. Le cas typique, vérifié à de nombreuses reprises, est celui d'une famille ayant un enfant handicapé et désireuse que celui-ci puisse accéder à un mode de scolarisation ordinaire. Or, « *le droit à l'éducation étant garanti à chacun quelles que soient les différences de situation, et [...] l'obligation scolaire s'appliquant à tous, les difficultés particulières que rencontrent les enfants handicapés ne sauraient avoir pour effet ni de les priver de ce droit, ni de faire obstacle au respect de cette obligation* ». Il en résulte « *qu'il incombe à l'État, au titre de sa mission d'organisation générale du service public de l'éducation, de prendre l'ensemble des mesures et de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour que ce droit et cette obligation aient, pour les enfants handicapés, un caractère effectif*<sup>1</sup>. »

Face aux difficultés rencontrées par de nombreux parents, bien souvent ceux-ci **saisissaient concurremment le Médiateur de la République** (pour remédier à la carence du service public de l'Éducation nationale), **le Défenseur des enfants** (pour dénoncer la violation du droit de leur enfant à l'éducation) et la **Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité** (Halde) (pour contester une discrimination à raison du handicap). Dans cette hypothèse, les trois institutions pouvaient être amenées à traiter en parallèle la même situation. Plus fréquemment encore, l'une ou l'autre était saisie, au hasard de l'information dont pouvaient disposer les parents, chacune intervenant selon son mandat et ses modalités. Enfin, dans ce contexte, on ne peut ignorer les erreurs de saisine imputables à une perception souvent floue de la différence entre diverses institutions investies dans des champs voisins, parfois même identiques.

Ces situations de « **redondance** » d'interventions avaient d'ailleurs été pour partie anticipées. Ainsi, dès la création du Défenseur des enfants,

en 2000, le législateur, conscient de ce risque de concurrence inutile, avait prévu que ce dernier transmette au Médiateur de la République tout dossier relevant de sa compétence<sup>2</sup>. Plus systématiquement, ce sont les diverses institutions entre elles qui avaient conclu des conventions en vue d'assurer la meilleure orientation possible des réclamations. On peut évaluer les affaires ainsi transférées à environ 10 % de l'activité de chacune des quatre autorités administratives indépendantes<sup>3</sup>. La création du Défenseur des droits met fin à cette pratique. Le nouveau dispositif gagne en simplicité et donc en accessibilité pour le plus grand bénéfice du réclamant, qui n'a plus qu'une seule porte d'entrée et gagne ainsi un temps précieux dans le traitement de son dossier, à charge pour les services du Défenseur des droits de déterminer le mode d'action le plus efficace pour lui venir en aide.

### QUAND LE DÉFENSEUR DES DROITS PEUT-IL ÊTRE SAISI ?

*En matière de lutte contre les discriminations, de défense des enfants et de respect de la déontologie de la sécurité, il peut être saisi pour toute difficulté mettant en cause des personnes privées ou publiques.*

*En revanche, en matière de défense des droits et libertés dans le cadre des relations avec les services publics, la compétence du Défenseur des droits est davantage encadrée :*

*– par principe, il ne peut se saisir que de questions mettant en cause des services publics, c'est-à-dire une administration de l'État, une collectivité territoriale, un établissement public ou un organisme investi d'une mission de service public (ex. : Caisse d'allocations familiales (CAF), Caisse Primaire d'assurance maladie (CPAM), Régime social des indépendants (RSI)...)* ;

1. Conseil d'État, 8 avril 2009, Laruelle, n° 311434.

2. Article 3 de la loi n° 2000-196 du 6 mars 2000 instituant un Défenseur des enfants : « *Lorsqu'une réclamation mettant en cause une administration, une collectivité publique territoriale ou tout autre organisme investi d'une mission de service public présente un caractère sérieux, le Défenseur des enfants la transmet au Médiateur de la République dans les conditions prévues par une convention conclue entre lui et ce dernier. L'enfant concerné ou ses représentants légaux sont informés par le Défenseur des enfants du résultat de ces démarches.* »

3. Sur le plan statistique, ces réclamations étaient donc comptabilisées par plusieurs autorités.

- *mais en revanche, il ne peut se saisir de différends intervenus entre deux ou plusieurs personnes publiques (ex. : une collectivité locale demandant le règlement d'un litige l'opposant à l'État ou à une autre collectivité locale ou à un établissement public) ni des différends, entre ces mêmes personnes publiques et leurs agents, à raison de l'exercice de leurs fonctions (sauf, bien sûr, si une discrimination est invoquée) ;*
- *ni intervenir qu'après que le réclamant a lui-même engagé devant l'administration ou l'organisme concerné toutes les démarches préalables utiles au règlement de son affaire et que celles-ci ont échoué.*

Le Constituant et le législateur organique ont donc attribué un rôle majeur au Défenseur des droits en lui conférant un champ de compétences étendu et en permettant à chacun de s'adresser à lui.

Par là même, ils confiaient au Défenseur des droits une autorité supérieure **à l'addition des institutions qu'il remplace.**

## 2 / UN ACCÈS DIRECT

Auparavant, il convenait, pour solliciter le Médiateur de la République ou la Commission nationale de déontologie de la sécurité (Cnds), de **saisir préalablement un parlementaire.** Si au cours du temps le respect de cette procédure a été, dans les faits, « aménagé » devant le premier, elle est demeurée d'application stricte devant la seconde. Ces restrictions présentaient des inconvénients.

Nombre d'homologues étrangers et le Médiateur européen lui-même peuvent être directement saisis par les réclamants.

En outre, s'agissant plus particulièrement de la Cnds, les parlementaires soulignaient souvent la difficulté de l'exercice consistant à jouer ce rôle de filtre, regrettant que le choix de transmettre ou de ne pas transmettre un dossier à la Cnds soit interprété, tant de la part du réclamant que du mis en cause, comme une sorte de jugement de valeur *a priori*.

**La suppression de ces préalables pour accéder au Défenseur des droits** constitue une avancée pour les citoyens.

La loi organique permet la **saisine directe et gratuite** du Défenseur des droits.

**Ainsi le Défenseur des droits peut-il être saisi par toute personne physique ou morale, y compris par un mineur qui souhaiterait invoquer la protection de ses droits.** Il « apprécie si les faits qui font l'objet d'une réclamation ou qui lui sont signalés appellent une intervention de sa part ». Par conséquent, s'il dispose de la faculté de décliner en conscience sa compétence, notamment pour écarter tout risque d'instrumentalisation, il est légitimement tenu d'indiquer les motifs pour lesquels il décide de ne pas donner suite.

### QUI PEUT SAISIR LE DÉFENSEUR DES DROITS D'UNE RÉCLAMATION INDIVIDUELLE ?

*Au-delà de la saisine directe ouverte à toute personne directement intéressée, une faculté de saisine est par ailleurs prévue en faveur :*

Dans tous les cas :

- *des ayants droit d'une personne dont les droits et libertés sont en cause ;*
- *des parlementaires nationaux et des élus français au Parlement européen ;*
- *du Médiateur européen, actuellement M. P. Nikiforos Diamandouros ;*
- *des homologues étrangers du Défenseur des droits.*

Au titre de la protection des droits de l'enfant, il peut en outre être saisi :

- *par tout membre de la famille du mineur concerné ;*
- *par les services médicaux ou sociaux ;*
- *par toute association régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans et statutairement impliquée dans la défense des droits de l'enfant.*

*Au titre de la lutte contre les discriminations, il peut être saisi par toute association régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans à la date des faits et statutairement impliquée dans la lutte contre les discriminations dès lors que la victime a manifesté son accord.*

*Au titre du respect des règles de déontologie dans le domaine de la sécurité, il peut être saisi par tout témoin de faits pouvant constituer un manquement.*

### 3 / UNE RÉFLEXION EN COURS SUR LES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

Le Défenseur des droits est amené à connaître de la situation des quelque **2,5 millions de Français établis hors de France** au même titre que les réclamations émanant de l'ensemble des Français de métropole et des collectivités d'Outre-mer.

La population des Français de l'étranger évolue en moyenne de 3 % par an et entre 4 % et 8 % selon les zones géographiques (Chine, Asie-Océanie, Proche-Orient et Moyen-Orient, Europe de l'Est). La présence française est inégale dans le monde. Les six premiers pays où l'on compte le plus grand nombre de nos concitoyens sont la Suisse, les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Allemagne, la Belgique et l'Espagne, qui concentrent près de 40 % des Français établis à l'étranger. Avec cinq autres pays (Canada, Israël, Maroc, Italie, Algérie), ce chiffre passe à 60 %. Les autres pays comportent des communautés inférieures à 10 000 ressortissants français en moyenne.

Les réclamations reçues se rapportent aux dysfonctionnements de l'administration fiscale (mode de calcul, erreur d'adresse, contestation des montants d'imposition), à la délivrance de pièces d'identité, de certificats de nationalité, de procurations de vote ou à l'inscription sur le registre, aux pensions de réversion, aux certificats de vie, à un conflit de numéro de Sécurité sociale, aux reconstitutions de carrière, à la cessation d'inscription à Pôle emploi ou au versement d'allocation emploi et de bourses scolaires. Il est à noter qu'un tiers d'entre elles concernent la mission de défense des enfants.

Conscient de la nécessité **d'optimiser le traitement de ces réclamations particulières**, le Défenseur des droits :

- souhaite que soit élargi à l'ensemble des activités du Défenseur des droits le partenariat engagé à partir de 2004 entre le Défenseur des enfants et la Direction des Français à l'étranger du ministère des Affaires étrangères ;
- souhaite organiser des échanges avec les parlementaires représentant nos compatriotes de l'étranger ;

- a confié en mars 2012 à Mme Yvette Mathieu, Préfète, une mission de préfiguration des modalités selon lesquelles les réclamations émanant des Français établis hors de France pourraient être mieux traitées par le Défenseur des droits, en tenant compte **des spécificités de cette catégorie de réclamants**. La mission devra ainsi dresser une typologie de ces réclamations en établissant leurs grandes caractéristiques et les domaines dans lesquels elles interviennent le plus fréquemment. Ceci concerne en particulier la protection humanitaire et juridique, la défense des intérêts moraux et matériels de nos ressortissants, le droit international de la famille ainsi que les problèmes de plurinationnalité, d'éducation et de protection sociale.

### 4 / UN ÉQUILIBRE À ASSEOIR

Le Défenseur des droits est saisi ou interpellé par de nombreux groupes et associations pour signaler ou dénoncer telle ou telle situation.

L'Institution n'a pas vocation à être la chambre d'écho systématique de toutes les demandes qui lui sont adressées, au risque d'ailleurs de se voir manipulée.

Le Défenseur des droits doit agir **avec discernement**, ce qui suppose le temps de l'analyse et de l'évaluation. Ce temps nécessaire n'est pas celui de l'indifférence, mais celui de la garantie d'une intervention pertinente.

L'un des enjeux à venir consiste à construire ce rôle de tiers de confiance, sachant se tenir à équidistance des parties, au moins le temps de mener sereinement ses investigations.

Depuis les travaux du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions, lancés à l'été 2007, jusqu'à ce jour, une idée force a prévalu : celle de **créer une institution républicaine indépendante, disposant d'un pouvoir véritable en vue de garantir les droits et libertés individuels**.

Ce magistère s'exerce par la capacité du Défenseur des droits à résoudre des conflits et à promouvoir les droits et libertés des individus.

Plus concrètement, il doit s'exprimer à travers sa capacité à défendre la loi, mais aussi à provoquer des réformes au service de la défense des droits. Il réside également dans sa capacité d'alerte et de mobilisation des pouvoirs publics comme de la société.

L'Institution du Défenseur des droits tire son indépendance de son **ancrage constitutionnel**. Cependant, cette indépendance, pour être nécessaire, n'est pas suffisante. La **légitimité de l'Institution reposera également sur son impartialité**.

À cette fin, le Défenseur des droits a souhaité engager une stratégie de protection des droits et libertés à travers les modes de traitement des réclamations individuelles (A), complémentaire d'une stratégie de promotion des droits et libertés illustrée par des actions de prévention et de réforme (B).

## A La protection des droits et libertés : le traitement des réclamations individuelles

Pour garantir les droits et libertés, le Défenseur des droits est en mesure de mettre en œuvre sa propre stratégie, le Constituant et le législateur organique lui ayant permis, à cette fin, de protéger son autonomie d'intervention<sup>4</sup>. Les pouvoirs qui lui ont ainsi été attribués lui permettent de développer des synergies au service de la protection des droits<sup>5</sup>.

### 1 / PRÉSERVER L'AUTONOMIE

#### • Le Défenseur des droits contrôle le choix de son engagement, qu'il s'agisse de la réception ou du suivi des réclamations

##### La saisine d'office constitutionnalisée

Le Constituant a accordé au Défenseur des droits la responsabilité pleine et entière de

déterminer sa stratégie d'action en lui confiant un pouvoir, capital, d'appréciation en opportunité, qui se traduit tout particulièrement par une capacité d'autosaisine générale.

Le Défenseur des droits peut désormais se saisir en toutes circonstances d'un cas entrant dans le champ de ses compétences grâce à la capacité de saisine d'office que lui reconnaît l'article 71-1 de la Constitution. C'est ainsi qu'il peut notamment s'autosaisir de cas relatifs à des personnes dont il n'est pas en mesure de recueillir l'accord (par exemple, lorsqu'elles sont retenues en centre de rétention), ou à des personnes qui ne peuvent être aisément identifiées (par exemple concernant des faits rapportés par des témoins).

Naturellement, si la personne concernée (ou ses ayants droit) est identifiée, elle doit être avertie et reste libre de refuser l'intervention du Défenseur des droits, sauf lorsque l'intérêt supérieur d'un enfant est en cause. Il s'agit ici d'une innovation de la loi organique, le précédent Défenseur des enfants n'étant pas en mesure de s'autosaisir.

4. Le 25 novembre 2009, la Cnds avait été saisie des circonstances du décès de M. M. B. à la suite d'une intervention de fonctionnaires de police. À l'issue de l'enquête, poursuivie par le Défenseur des droits, ce dernier a adressé sa décision assortie de recommandations individuelles et générales, prise après avis unanime du Collège de la déontologie de la sécurité, au Ministre de l'Intérieur et lui a donné un délai de deux mois, à compter de la réception de sa décision, pour lui faire part des suites données à ses recommandations.

5. N'ayant reçu aucune réponse dans le délai imparti, le Défenseur des droits, après avis unanime du Collège de la déontologie de la sécurité, a envoyé, le 17 février 2012, un second courrier au Ministre. Il lui a rappelé son obligation de réponse et lui a également fait part de son désaccord sur la position du ministère de l'Intérieur dans des affaires graves antérieurement traitées par la Cnds, consistant à surseoir à l'introduction de poursuites disciplinaires « le moment venu », sans autre précision. Le Défenseur des droits, ayant reçu la réponse du Ministre en date du 7 mars 2012, en a donné connaissance au Collège de la déontologie de la sécurité et, après l'avis unanime de celui-ci, a décidé qu'un rapport spécial serait rendu public conformément aux articles 29 de la loi organique du 29 mars 2011 et 17 du décret du 29 juillet 2011 (MDS 2009-207).

Le 25 octobre 2011, faisant pour la première fois usage de cette faculté en matière de défense des enfants, le Défenseur des droits s'est saisi d'office du cas d'un jeune garçon grièvement blessé par un gendarme à l'occasion d'un tir de Flash-Ball lors d'une manifestation à Mayotte.

### Une capacité d'initiative généralisée devant le juge

**Rare institution à y être expressément habilitée, le Défenseur peut intervenir devant les juridictions en vue de défendre les droits dont il a la charge.** En effet, dans tous ses domaines de compétences, le Défenseur des droits peut prendre la décision de présenter des observations devant les juridictions civiles, administratives ou pénales dans un dossier dont il est saisi. Cette faculté était jusqu'ici réservée à la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde). Pour les trois autres autorités, leur action s'arrêtait devant la porte des tribunaux : ni le médiateur ni la Commission nationale de déontologie de la sécurité (Cnds) ne pouvaient intervenir dans le cadre d'un procès ; quant au Défenseur des enfants, il s'était même vu expressément interdire, de par la loi qui l'a institué, d'intervenir dans des affaires où une procédure était engagée devant une juridiction.

Cette prérogative est l'une de celles qui viennent transformer le positionnement du Défenseur des droits dans le dispositif institutionnel par rapport à celui des institutions précédentes. S'il n'est pas un juge, le Défenseur des droits a toutefois la faculté de porter sa propre parole devant celui-ci ou de lui transmettre par écrit son analyse, afin d'éclairer la formation de jugement à laquelle il incombe de trancher le litige.

Tenu, comme toute autorité publique, de dénoncer au procureur de la République les faits portés à sa connaissance constitutifs d'un crime ou d'un délit, le Défenseur des droits peut donc également décider, en toute indépendance et pour des motifs qui lui appartiennent, de s'adresser à toute juridiction, oralement ou par écrit, s'il estime que le cas réclame son intervention.

Cette responsabilité nouvelle, qui peut s'exercer aussi devant la Cour européenne des Droits de l'homme, amène le Défenseur des droits à concevoir une stratégie judiciaire.

Elle conduit à privilégier les interventions de nature à faire trancher de nouvelles questions de droit ou des affaires ayant une portée particulière.

### LA VIGIE DES DROITS DE L'ENFANT

*Dans le cas particulier des enfants, le Défenseur des droits a l'obligation de saisir systématiquement le parquet des affaires qui lui paraissent justifier la mise en œuvre de mesures d'assistance éducative ; de même, il saisit systématiquement le Président du Conseil général lorsqu'il a connaissance d'informations justifiant l'intervention de l'Aide sociale à l'enfance.*

### Le droit de suite

Le Défenseur des droits peut s'appuyer sur une nouvelle prérogative générale et déterminante que lui a octroyée le législateur organique, celle de pouvoir exercer un véritable double « droit de suite » sur les recommandations qu'il prononce.

**Là où les institutions précédentes devaient se borner à transmettre une recommandation à la personne mise en cause, il peut, en l'absence de réaction de celle-ci ou d'insuffisance de sa réponse, exercer un pouvoir d'injonction, autrement dit, émettre un ordre exprès et solennel d'agir, et se mettre en conformité dans un délai qu'il fixe** avec le contenu de la recommandation édictée.

Alors que la Halde et la Cnds étaient dépourvues de ce pouvoir et que le Médiateur de la République et le Défenseur des enfants n'en disposaient qu'en cas d'inexécution d'une décision de justice passée en force de chose jugée (donc seulement à l'issue d'un contentieux achevé), le Défenseur des droits peut faire usage de son pouvoir d'injonction dès le stade du règlement amiable d'un litige.

**Là encore, il ne s'agit pas de se substituer au juge. L'impact de cette prise de position motivée et officielle reposera pour une grande part sur le crédit attaché à l'action, l'expertise et l'impartialité du Défenseur des droits.**

Le 25 novembre 2009, la Cnds a été saisie des circonstances du décès de M. M. B. à la suite d'une intervention de fonctionnaires de police. À l'issue de l'enquête, poursuivie par le Défenseur des droits, ce dernier a adressé sa décision assortie de recommandations individuelles et générales, prise après avis unanime du Collège de la déontologie de la sécurité, au Ministre de l'Intérieur et lui a donné un délai de deux mois, à compter de la réception de sa décision, pour lui faire part des suites données à ses recommandations.

Toutefois, il ne s'agit pas d'une intervention pour solde de tout compte. **S'il n'est pas donné suite à l'injonction, le Défenseur des droits peut établir et rendre public un rapport spécial.**

Le choix du mode de publicité de ce document appartient à l'Institution. La prise de position motivée et solennelle du Défenseur des droits relative à la protection des droits et libertés d'un réclamant, opposée, par exemple, à une administration ou à une entreprise, devient ainsi publique. Dans une société de l'information toujours vigilante s'agissant de ces enjeux, la capacité d'interpellation publique du Défenseur des droits est déterminante.

N'ayant reçu aucune réponse dans le délai imparti, le Défenseur des droits, après avis unanime du Collège de la déontologie de la sécurité, a envoyé, le 17 février 2012, un second courrier au Ministre. Il lui a rappelé son obligation de réponse et lui a également fait part de son désaccord sur la position du précédent Ministre de l'Intérieur dans des affaires graves antérieurement traitées par la Cnds, consistant à surseoir à l'introduction de poursuites disciplinaires « le moment venu », sans autre précision. Le Défenseur des droits, ayant reçu la réponse du Ministre en date du 7 mars 2012, en a donné connaissance au Collège de la déontologie de la sécurité et, après l'avis unanime de celui-ci, a décidé qu'un rapport spécial serait rendu public conformément aux articles 29 de la loi organique du 29 mars 2011 et 17 du décret du 29 juillet 2011. (MDS 2009-207)

**• Le Défenseur des droits dispose du choix des modalités de son engagement lorsqu'une affaire lui est soumise. Son efficacité et sa crédibilité sont fondées sur l'utilisation opportune d'instruments réunis dans un arsenal juridique varié**

Les pouvoirs d'investigation

**La crédibilité de l'engagement du Défenseur des droits repose sur la qualité des investigations qu'il mène.** L'ampleur des pouvoirs d'investigation dont il dispose est essentielle à l'exercice, par le Défenseur des droits, de sa mission d'instruction des réclamations, notamment celles pour lesquelles il doit rassembler puis analyser des éléments de preuve indispensables à l'établissement de faits allégués. Il lui appartient de les exercer dans le respect du principe du contradictoire.

La stratégie de l'enquête, le choix des moyens requis, ne doivent pas être mésestimés, en fonction de l'objectif recherché. Le Défenseur des droits dispose d'abord de moyens généraux d'information classiques (demande d'explications et communication de pièces). Néanmoins, leur exploitation peut donner lieu à des recherches approfondies de nature à mettre au jour des pratiques illégales.

Le réclamant a accompli avec succès dans la même grande entreprise plusieurs missions d'intérim en qualité d'affûteur de commande numérique. Alors que la société procède à de nombreuses embauches et que le réclamant donne entière satisfaction, il n'est pas recruté en CDI. Il estime être victime d'une discrimination à l'embauche fondée sur son origine. L'entreprise justifie son choix de recrutement par le niveau de diplôme et de formation de la personne recrutée, supérieur à celui du réclamant. Toutefois, avant l'embauche, aucune exigence portant sur un niveau de diplôme n'avait été posée pour l'occupation de ce poste. La Cour d'appel de Toulouse a repris les arguments de faits et de droit présentés par la Halde et retenu que l'absence de critères précis de sélection et les données tirées de l'analyse du registre unique du personnel, fondée sur une approche quantitative – qui a révélé que, sur 288 personnes recrutées entre 2000 et 2006, toutes étaient de nationalité française et que seulement deux personnes avaient un patronyme d'origine maghrébine – générait une apparence de discrimination fondée sur des indices sérieux et concordants. La Cour d'appel de Toulouse considérait également qu'en l'absence de définition préalable des exigences requises pour occuper le poste d'affûteur, l'affirmation selon laquelle le niveau bac professionnel du candidat retenu constitue un élément objectif, n'était pas fondée. C'est cette solution qui a été confirmée par l'arrêt de la Cour de cassation du 15 décembre 2011.

Au-delà, et dès que les circonstances l'exigent, le Défenseur des droits peut mettre en œuvre des moyens plus poussés, mais aussi plus intrusifs, tels que la convocation de la personne mise en cause (qui peut se faire accompagner par un conseil de son choix) à une audition ou la conduite d'une vérification sur place (dans les locaux administratifs ou privés, les moyens de transport accessibles au public, les locaux professionnels...), le cas échéant sous le contrôle du juge.

*Les personnes mises en cause au titre d'un manquement à la déontologie de la sécurité sont quasi systématiquement convoquées pour être entendues.*

*En matière de lutte contre les discriminations, des auditions sont régulièrement menées. Au mois de juillet 2011 le Défenseur des droits a mené personnellement une première audition. À l'issue de chaque audition, un procès-verbal est établi contradictoirement et signé par toutes les personnes présentes.*

*La vérification sur place est une méthode d'investigation qu'utilisent fréquemment les agents du Pôle Déontologie de la sécurité pour la vérification de faits matériels.*

*Cette technique constitue une véritable avancée en matière de défense des enfants. Suite à l'arrêt de la Convention européenne des Droits de l'homme (CEDH), Popov c/ France du 19 janvier 2012, qui a condamné la France pour la rétention de mineurs dans un centre de rétention administratif, le Défenseur des droits a, dans chaque situation où la présence de mineurs lui était signalée, déclenché une vérification sur place. Ces opérations ont été menées à une dizaine de reprises. À chaque fois, une solution alternative d'hébergement a été trouvée pour ces enfants.*

*Il est à noter que le suivi de l'exécution des arrêts de la CEDH relève explicitement des missions du Défenseur des droits dans le cadre d'un programme expérimental mis en œuvre par le comité des ministres du Conseil de l'Europe.*

Il y a lieu de souligner que les personnes sollicitées ne peuvent impunément se soustraire aux demandes du Défenseur des droits, lequel peut, dans le cadre de chacune de ses missions, adresser des mises en demeure puis saisir le juge des référés (prérogative jusqu'ici réservée à la Halde), voire invoquer le délit d'entrave (seule la loi régissant la Cnds prévoyait un tel délit).

#### L'IMPÉRIEUSE OBLIGATION DE SE SOUMETTRE AUX ENQUÊTES

*La mise en demeure :*  
*En l'absence de réponse de la personne sollicitée, le Défenseur des droits lui adresse une mise en demeure afin que, dans le délai qu'il fixe, elle accède à sa demande d'explications, d'audition, de communication de pièces ou d'informations utiles.*

En l'absence de suites données à cet ultimatum, le Défenseur des droits saisit le juge des référés, judiciaire (articles 484 et suivants du code de procédure civile relatifs aux ordonnances de référé) ou administratif (article R. 557-1 du code de justice administrative relatif au référé sur saisine du Défenseur des droits) afin que celui-ci ordonne toute mesure utile.

Le délit d'entrave à l'action du Défenseur des droits : Toute personne empêchant le bon accomplissement de la mission du Défenseur des droits, lorsque celui-ci exerce ses pouvoirs d'audition, de demande de communication de documents et de visite sur place, peut être poursuivie devant le juge pénal et s'expose à une amende de 15 000 € et une peine d'emprisonnement d'un an, auxquelles s'ajoutent une série de peines complémentaires prévues par le code pénal.

Les modes de règlement des différends

**L'efficacité de l'intervention du Défenseur des droits se fonde sur une utilisation opportune des instruments qu'il réunit dans un arsenal juridique varié au service de ses quatre missions fondamentales.**

#### QU'EST-CE QU'UNE RECOMMANDATION ?

Le terme de recommandation vise un mode précis et formalisé de prise de position du Défenseur des droits.

Le Défenseur des droits peut émettre toute recommandation qui lui apparaît de nature à garantir le respect des droits et libertés de la personne lésée et à régler les difficultés soulevées devant lui ou à en prévenir le renouvellement.

Sauf urgence ou circonstances particulières, une recommandation ne peut intervenir qu'après que la personne mise en cause a été informée des éléments qui conduisent le Défenseur des droits soit à constater un dysfonctionnement, soit à solliciter un réexamen bienveillant de la situation et qu'elle a été mise à même d'y répondre.

La plus forte des avancées voulues par le législateur organique réside dans la capacité d'utiliser une vaste gamme d'outils juridiques au service de la protection des droits et libertés des personnes.

Il confère en effet au Défenseur des droits une capacité d'intervention graduée. Concrètement, sont soumises au Défenseur des droits **deux grandes catégories de réclamations.**

• **En premier lieu, les réclamations relevant du domaine de l'erreur, de l'incompréhension, de la défaillance ou encore du dysfonctionnement. Elles relèvent du règlement amiable.**

Dans ce cas, l'intervention du Défenseur des droits s'inscrit dans une logique inspirée par le souci d'apporter une réponse rapide et pragmatique, de nature à prévenir un règlement par la voie contentieuse. Il intervient donc en amont du recours contentieux et se place dans le rôle de facilitateur du dialogue et de la recherche d'une solution adaptée, ce qui n'interdit naturellement pas au réclamant, s'il le juge utile, de saisir les tribunaux.

La résolution de ce type de différends peut emprunter plusieurs voies (qui toutes, peu ou prou, supposent *in fine* l'accord des parties en présence) :

- Le **règlement informel**, solution jusqu'ici privilégiée par le Médiateur de la République et le Défenseur des enfants, fondée sur leurs facultés de persuasion et l'évocation du droit ; il se traduit le plus souvent par des échanges de courriers sans formalisme particulier. C'est le mode d'intervention privilégié des délégués du Défenseur des droits, quel que soit leur domaine d'intervention.
- La **recommandation en vue d'un règlement en droit**, dès lors qu'une réponse juridique de principe clairement identifiée le justifie ; il y a d'ailleurs lieu de souligner une possibilité tout à fait inédite ouverte au Défenseur des droits, celle de pouvoir saisir le Conseil d'État en vue d'obtenir son avis sur le sens ou la portée d'une loi ou d'un règlement.
- La **recommandation en vue d'un règlement en équité**, faculté jusqu'ici réservée au Médiateur de la République et au Défenseur des enfants, est désormais expérimentée avec succès dans certains cas en matière de lutte contre les discriminations.

Dans le cadre de leurs recherches de location de logement, les réclamants se sont adressés à des agences appartenant au réseau d'un grand groupe immobilier. L'instruction menée par le Défenseur des droits a révélé l'existence d'une consigne au sein de ce groupe de ne prendre en compte que les revenus saisissables des candidats dans le but de garantir au propriétaire le recouvrement effectif des loyers. La situation est constitutive d'une discrimination indirecte fondée sur le handicap en ce que la pratique du groupe, apparemment neutre, a pour effet d'écartier systématiquement la candidature des bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé. Or, seules les personnes handicapées sont titulaires de ce revenu. De même, la non-prise en compte par le groupe de la pension d'invalidité, prestation saisissable, en raison du caractère non professionnel de ce revenu, engendre un désavantage particulier à l'égard des personnes bénéficiaires de cette pension. En effet, si l'objectif poursuivi par le groupe est légitime, les moyens employés sont manifestement disproportionnés et injustifiés, les personnes concernées étant *a priori* solvables et susceptibles de fournir, au même titre que tout candidat à la location, des garanties visant à assurer le paiement des loyers. Le Défenseur des droits adresse une recommandation générale à la Ministre de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement de prendre toute mesure veillant au respect du droit garanti aux personnes handicapées par la Convention internationale des droits des personnes handicapées de choisir leur lieu de résidence. Il adresse une recommandation individuelle au groupe exigeant que celui-ci réforme ses pratiques et modifie les consignes données aux agences de son réseau. Le groupe immobilier s'est engagé à respecter cette recommandation et le Défenseur des droits veillera au respect de cet engagement.

#### QU'EST-CE QUE LE RÈGLEMENT EN ÉQUITÉ ?

*En confiant au Défenseur des droits le pouvoir d'apprécier les conséquences d'une loi ou d'un règlement, puis de présenter une recommandation à l'organisme mis en cause, le législateur lui-même admet que l'application de la règle écrite puisse entraîner dans certains cas des conséquences difficilement admissibles, et que, au nom de l'équité, il puisse y être expressément dérogé.*

*Ainsi, la recommandation en équité peut-elle avoir en particulier pour objet de combler les lacunes de la législation ou de remédier aux conséquences d'une application stricte de la législation existante.*

Deux premières conditions inspirées par le souci de respecter l'État de droit :

- il ne faut pas s'opposer à la volonté clairement exprimée par l'autorité normative, vérifier que la mesure destinée à compenser l'iniquité est conforme à l'esprit de la loi ou du règlement et s'assurer que les conséquences apparemment inéquitables d'un texte n'ont pas été clairement prévues et acceptées par son auteur ;
- il faut éviter que la solution proposée ne remette en question les droits des tiers.

Trois autres conditions ont été définies et visent essentiellement à ne pas compromettre l'exercice des missions de service public, mais aussi à convaincre celui qui détient le pouvoir d'accepter un règlement en équité, qu'il est souhaitable et possible de reconsidérer sa position initiale pourtant incontestable sur le plan juridique :

- l'iniquité doit être clairement établie, c'est-à-dire que la décision en cause doit entraîner un préjudice exceptionnel et suffisamment grave ;
- la mesure d'équité proposée doit être concrètement applicable, et notamment supportable financièrement par la collectivité publique concernée ;
- lorsqu'une solution en équité est recommandée, elle ne saurait créer de précédent.

Toujours dans le cadre de la résolution amiable, d'autres voies peuvent être recommandées qui caractérisent une formalisation accrue des modes d'intervention amiables :

- La **recommandation en vue d'engager une médiation** : le recours à cette technique implique directement le médiateur dans la recherche d'une solution selon un processus structuré. Cette procédure offre des garanties particulières aux parties, notamment en matière de confidentialité. Le Médiateur de la République, absolument libre de choisir la procédure de traitement qui lui agréait, engageait très peu de médiations au sens juridique du terme, alors que la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde), de par l'effet de la loi, y était tenue.

Les potentialités très riches de ce mode de règlement ont été notamment mises en lumière, en 2010, par une étude du Conseil d'État<sup>6</sup> (qui

6. Conseil d'État, étude « Développer la médiation dans le cadre de l'Union européenne », novembre 2010.

intervenait à l'occasion de la transposition de la directive européenne du 21 mai 2008 relative à la médiation civile et commerciale<sup>7</sup>, preuve que l'intérêt de la réflexion dépasse le cadre national). Il soulignait que la médiation extrajudiciaire ne devait plus être regardée comme un simple moyen de désengorger les tribunaux, mais, « *gagnant ses lettres de noblesse* », elle devenait un mode à part entière de règlement des différends, plus consensuel et pacifié. Le Défenseur des droits souscrit au point de vue selon lequel la médiation devrait « *être promue comme un mode autonome de résolution des conflits* ».

- La **recommandation en vue de conclure une transaction civile ou administrative**, autrement dit, encourager un accord direct entre les parties, solution qui peut d'ailleurs être le résultat d'une médiation. Cette invitation faite au Défenseur des droits d'encourager les parties à trouver une solution contractuelle n'était pas prévue par les textes institutifs des précédentes autorités. Aussi faut-il y voir une faculté tout à fait nouvelle.

Ce mode de règlement amiable des conflits connaît lui aussi un regain d'intérêt, y compris en matière administrative. On relèvera que les pouvoirs publics eux-mêmes sont enclins à favoriser cette démarche. Ainsi, le Premier ministre rappelait-il récemment : « *La transaction facilite le règlement rapide des différends. Elle permet ainsi une gestion économe des deniers publics, tout en favorisant une indemnisation rapide des parties. La transaction peut aussi contribuer à l'efficacité des procédures contentieuses. Elle permet, en effet, de traiter de manière non juridictionnelle les litiges qui donnent lieu à un grand nombre de demandes similaires et de ne renvoyer aux juridictions que les litiges qui soulèvent un problème juridique sérieux ou ceux dans lesquels l'administration considère, après analyse des services juridiques compétents, que les demandes qui lui sont adressées sont infondées. En revanche, dans tous les cas où l'existence d'une créance du citoyen est certaine, l'administration s'honore en entrant, sans tarder, dans*

7. Directive 2008/52/CE du 21 mai 2008, sur la médiation civile et commerciale transposée en droit interne par l'ordonnance n° 2011-1540 du 16 novembre 2011.

*une démarche transactionnelle, sans contraindre les intéressés à saisir le juge. Aussi, je souhaite vous rappeler que vos services doivent envisager le recours à la transaction dans tous les cas où, compte tenu des circonstances de fait et de droit, il apparaît clairement que l'État a engagé sa responsabilité et où le montant de la créance du demandeur peut être évalué de manière suffisamment certaine*<sup>8</sup>. »

- La **recommandation en vue de conclure une transaction pénale** : ancienne prérogative originale de la Halde relevant d'une procédure très encadrée, réservée aux cas de discriminations pénalement avérées, constatées après enquête et supposant l'accord des parties ainsi que l'homologation du parquet, elle peut consister en une amende, une indemnisation de la victime ou prendre des formes variées telles que l'affichage d'un communiqué dans des locaux professionnels, sa transmission au comité d'entreprise ou au délégué du personnel, sa diffusion, par son insertion au *Journal officiel*, dans des publications de presse ou sur des sites internet...

On mesure, avec ce dernier exemple, que l'on se trouve à l'extrême limite des possibilités de ce que l'on peut traiter par le règlement amiable.

- **C'est pourquoi, en second lieu, concernant les réclamations relevant du domaine de la faute, du manquement (constitutifs d'une infraction grave, voire d'un délit) ou de la responsabilité, le Défenseur des droits privilégie une logique tout à fait distincte menée dans une perspective de sanction qu'il appartiendra à l'autorité compétente (administrative ou judiciaire) de prendre. Cette approche peut l'engager dans trois directions :**

- **Le soutien à l'accès au droit** : lorsqu'un délit de discrimination est constitué ou que la protection des droits de l'enfant est en cause, le Défenseur des droits peut exercer une mission d'assistance pré-juridictionnelle auprès du réclamant dans la constitution de son dossier et en l'orientant vers la procédure contentieuse la mieux adaptée.

8. Circulaire du 6 avril 2011 relative au développement du recours à la transaction pour régler amiablement les conflits.

- **L'intervention devant l'autorité disciplinaire** : dans tous ses domaines de compétences, le Défenseur des droits peut prendre la décision de saisir l'autorité disciplinaire pour demander à celle-ci d'engager des poursuites contre un agent qui a commis un manquement caractérisé ; en outre, il peut demander à l'administration de prendre des sanctions contre une personne physique ou morale, publique ou privée, soumise à autorisation ou agrément administratifs qui serait à l'origine d'une discrimination. Dans ces hypothèses, l'absence de réaction du mis en cause déclenche la procédure de rédaction d'un rapport spécial qui peut être rendu public (voir *supra*).

- **L'intervention devant le juge** : dans tous ses domaines de compétences, le Défenseur des droits peut prendre la décision d'intervenir devant les juridictions civiles, administratives ou pénales pour déposer des observations.

Pratique régulière de la Halde, ce mode d'action a été couronné de succès puisque 85 % des jugements rendus dans des dossiers où elle avait décidé de présenter ses observations ont tranché dans le sens de la position qu'elle défendait.

Au-delà de l'intervention unilatérale du Défenseur des droits, ce dernier peut intervenir à la demande de la juridiction elle-même. De plus en plus fréquemment, les parquets le saisissent pour avis dans les affaires pour lesquelles ils ont besoin de disposer d'une expertise affinée. Il est à noter que le Conseil d'État a procédé de même au début de l'année 2012 dans le cadre d'un contentieux de la fonction publique où était invoquée une discrimination. Dans cette hypothèse, le Défenseur des droits sollicite la communication de l'ensemble des pièces versées au dossier, informe également les parties de la demande formulée par la juridiction, puis, conservant son autonomie de décision, détermine, au vu des pièces dont il dispose, s'il y a lieu de procéder à une enquête.

Enfin, et le cas se présente fréquemment, le Défenseur des droits présente des observations devant le juge à la demande de l'une des parties.

Le Défenseur des droits a dû faire rapidement usage de cette faculté nouvelle dans la défense des droits et de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Lors d'une intervention d'un équipage de police devant un lycée, un jeune homme de 16 ans a été blessé à l'œil et au visage par un tir de lanceur de balle de défense (LBD 40 x 46). Le gardien de la paix auteur du tir, dans un premier procès-verbal, a indiqué avoir agi en légitime défense face à un jet de projectile. Il a modifié ses propos lors d'une audition devant l'Inspection générale des services (IGS), après avoir consulté sur internet la vidéo amateur.

Le Défenseur des droits :

- recommande que des poursuites disciplinaires soient diligentées à l'encontre du gardien de la paix auteur du tir et de propos contradictoires, ayant ainsi manqué à l'article 9 du code de déontologie de la police nationale (usage disproportionné de la force, méconnaissance du cadre légal d'emploi du LBD) et à l'article 7 (dans la mesure où il ne s'est pas montré « intègre » et « impartial ») ;
- recommande que des poursuites disciplinaires soient diligentées à l'encontre du brigadier qui a donné l'ordre à ses effectifs de faire usage du lanceur de balle de défense, méconnaissant ainsi l'article 9 du code de déontologie ;
- recommande la mise en application immédiate des prescriptions contenues dans la note du 31/08/09, en termes de formation continue et de renouvellement annuel des habilitations à ce type d'arme ;
- demande que la réflexion en cours sur l'évaluation du lanceur de balles de défense modèle « superpro » soit étendu au modèle de calibre 40 x 46 mm, en raison du défaut de réglage constaté sur l'arme mise en cause dans cette affaire.

Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative au refus de scolarisation d'un enfant rom âgé de trois ans. Une première demande de scolarisation a été faite avant la rentrée scolaire. L'adjoint au maire en charge des affaires scolaires invoque que les effectifs des écoles ne lui permettent pas de faire une dérogation pour les parents qui n'habitent « pas à titre personnel » sur la commune. Or, les parents de l'enfant y résidaient. Face à cette évidence, le maire refuse alors de scolariser les enfants au motif que la rentrée scolaire était désormais passée... Le droit fondamental de tout enfant à l'éducation est garanti par le droit national et international. Un tel refus est susceptible de caractériser une discrimination prohibée et constitue une atteinte manifeste à l'intérêt supérieur de l'enfant. Le Défenseur des droits a décidé de présenter en temps utile des observations en ce sens devant le tribunal administratif.

Dans le même domaine, le Défenseur des droits a développé un mode d'intervention plus indirect devant les **juridictions de référé**. S'étant pleinement saisi du dossier des familles accompagnées d'enfants retenues dans les **centres de rétention administrative**, il est intervenu - au-delà des vérifications sur place - en appui des procédures engagées en urgence par ces familles afin qu'un mode autre que la détention, en vue de contrôler leur présence en attente de reconduite à la frontière, soit trouvé (assignation à résidence par ex.). Dans des affaires similaires, l'argumentaire juridique développé par le Défenseur des droits a été repris par les avocats intéressés devant le juge des référés pour obtenir gain de cause.

Dans un autre domaine, celui de la déontologie de la sécurité, des perspectives sont ouvertes en matière de contentieux indemnitaire devant les juridictions administratives.

En matière de lutte contre les discriminations, les interventions viseront à la consolidation de la portée normative du principe d'égalité de traitement et à l'ouverture de nouveaux chantiers de réflexion, notamment en matière de protection sociale.

Par ailleurs, le Défenseur des droits, désireux de jouer pleinement son rôle en matière d'ef-

fectivité de l'application de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales, a rencontré Sir Nicolas Dusan Bratza, Président de la Cour européenne des Droits de l'homme élu par ses pairs en juillet 2011 et André Potocki, élu juge français à cette Cour par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en juin 2011, pour évoquer des pistes de collaboration.

#### LE DÉFENSEUR DES DROITS ET LE SUIVI DE L'EXÉCUTION DES ARRÊTS DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

*Le Défenseur des droits veille au respect des obligations internationales de la France et au suivi de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'homme condamnant la France pour violation de la Convention européenne. Cette capacité d'action, initialement confiée au Médiateur de la République, s'est vue légitimée et renforcée depuis les Conférences d'Interlaken et d'Izmir en 2010 et 2011.*

*En raison des milliers de requêtes pendantes et d'arrêts en cours d'exécution, le Conseil de l'Europe a rappelé aux États membres leur obligation d'exécuter pleinement les arrêts de la Cour et de coopérer activement avec le Comité des Ministres. C'est en cas d'absence de suivi ou d'exécution seulement partielle des recommandations du Comité que l'action du Défenseur des droits se trouve justifiée au regard des différents pouvoirs qui lui ont été accordés par le législateur. Il peut par exemple informer le Comité de l'état de la législation nationale qui est à l'origine de la condamnation de la France, et proposer ainsi des modifications législatives ou des pratiques en vigueur. Cette initiative accordée à l'Institution française reflète l'importance grandissante que revêt l'impact des pouvoirs dont disposent les institutions de type « Ombudsman » en Europe. Elle participe d'une volonté d'accroître la sensibilisation des autorités nationales aux standards de la Convention, à l'autorité de chose jugée attachée aux arrêts de la Cour. Elle l'incite à mener une veille jurisprudentielle permettant de garantir l'effectivité des droits et, ainsi, éviter les condamnations répétitives. Le Défenseur des droits a commencé à expérimenter ce rôle à la suite de l'arrêt Popov c/ France du 19 janvier 2012, qui a jugé que la rétention de mineurs migrants accompagnant leurs parents dans un centre de rétention administrative inadapté aux enfants était irrégulière et contraire au respect de la vie familiale.*

Hormis le suivi de l'exécution des arrêts concernant la France, a été évoquée la recevabilité des **observations que le Défenseur des droits pourrait déposer devant la Cour, comme devant les juridictions internes**. Très favorablement accueillie, cette initiative a été présentée le 26 mars 2012 aux trois collèges réunis, par le récent Président Jean-Paul Costa, prédécesseur de Sir Nicolas Dusan Bratza. Lorsqu'il apparaîtra que des circonstances opportunes le justifient, le Défenseur des droits pourra intervenir en qualité d'*amicus curiae* de la Cour de Strasbourg.

Le champ des possibles qu'offre ce rôle **d'observateur ou d'*amicus curiae*** est vaste. Le Défenseur des droits doit en préciser les perspectives en se rapprochant notamment, d'une part, des différents ordres de juridictions – il n'est pas un juge et se doit de garantir de manière incontestable la pertinence de ses interventions – et, d'autre part, du Conseil national des barreaux<sup>9</sup> – il n'est pas davantage un avocat et se doit d'affiner ses modes de coopération avec ces professionnels du droit.

#### QUELLE PLACE POUR LE DÉFENSEUR DES DROITS DANS LE PROCÈS ?

*La Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde), seule des entités fusionnées au sein du Défenseur des droits à disposer du pouvoir de présenter des observations devant les juridictions, on l'a dit, a suscité l'interrogation des juges et de la doctrine : quelle est la place dans un procès d'une autorité administrative indépendante produisant des observations au soutien d'une position au regard des règles du « procès équitable » tel que garanti par l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'homme (CEDH) ? Le Défenseur des droits bénéficie de l'éclairage apporté par les prises de position successives de la Cour de cassation et du Conseil d'État.*

*La première, par un arrêt du 2 juin 2010, a en effet jugé que les dispositions qui « prévoient que la Halde a la faculté de présenter des observations portées à la connaissance des parties, ne méconnaissent pas en elles-mêmes les exigences du procès équitable et de*

*l'égalité des armes dès lors que les parties sont en mesure de répliquer par écrit et oralement à ces observations et que le juge apprécie la valeur probante des pièces qui lui sont fournies et qui ont été soumises au débat contradictoire ». Elle a par ailleurs précisé « qu'en donnant à la Halde le droit de présenter des observations par elle-même ou par un représentant dont rien n'interdit qu'il soit un avocat, la loi ne lui a pas conféré la qualité de partie ». (Cass. Soc., 2 juin 2010, Société Yusen air et sea service, n° 08-40628, Bulletin 2010, V, n° 124).*

*Dans un autre litige, la société mise en cause a soulevé devant la Cour de cassation une question prioritaire de constitutionnalité, estimant que les dispositions permettant à la Halde d'intervenir à l'instance étaient contraires à la Constitution, en ce qu'elles méconnaissaient les droits de la défense et le droit à un procès équitable, ainsi que les prérogatives du ministère public et l'indépendance de l'autorité judiciaire ? La Cour a jugé que ces dispositions « qui prévoient que la Halde, laquelle n'a pas la qualité de partie intervenante, a la faculté de présenter des observations portées à la connaissance des parties, ne méconnaissent pas en elles-mêmes les exigences du procès équitable et les droits de la défense non plus que l'indépendance de l'autorité judiciaire, envisagée aussi bien en la personne du ministère public qu'en celle du juge dès lors que les parties sont en mesure de répliquer par écrit et oralement à ses observations, que le ministère public reste défenseur de l'ordre public et que le juge apprécie la valeur probante des pièces qui lui sont fournies et qui ont été soumises au débat contradictoire » et qu'il n'y avait donc pas lieu de renvoyer la question au Conseil constitutionnel (Cass. Soc., 2 février 2011, Société BNP Paribas, inédit).*

*On relèvera d'ailleurs que le Conseil constitutionnel, chargé d'examiner la constitutionnalité de la loi organique relative au Défenseur des droits, n'a émis aucune réserve sur ce point.*

*Enfin, le Conseil d'État, par deux décisions récentes, a été amené à préciser sa position. Ainsi a-t-il jugé, en qualité de juge de cassation, qu'une cour administrative d'appel n'avait pas « méconnu les exigences du procès équitable découlant de l'article 6 de la CEDH, alors même que la Haute autorité avait précédemment adopté une délibération retenant, de la part (du mis en cause), des pratiques de discrimination sexuelle et de harcèlement moral, dès lors que les parties se trouvaient en mesure de répliquer par écrit et oralement aux observations de la Haute autorité et qu'il revenait aux juges d'apprécier la valeur probante de ces observations soumises au débat contradictoire ». Puis d'ajouter que les dispositions permettant à la Halde « de présenter des observations par elle-même ou par un représentant, ainsi que d'être entendue par les juridictions administratives, les dispositions citées ci-dessus ne lui conféraient pas la qualité d'intervenante dans un litige de plein contentieux » et que par suite, la cour devait « se limiter à prendre en compte ses observations, et à l'entendre à l'audience » et ne pas la considérer*

9. Une convention de partenariat a été signée entre le Défenseur des droits et le Conseil national des barreaux le 3 mai 2012.



comme une intervenante dans le litige (CE 22 février 2012, Chambre régionale d'agriculture Provence-Alpes-Côte d'Azur, n° 343410-343438).

Quelques semaines plus tard, l'assemblée du contentieux du Conseil d'État a confirmé cette position dans le cadre d'un litige en excès de pouvoir (CE, Ass. 11 avril 2012, GISTI et FAPIL). Deux questions demeurent irrésolues : dans le cadre d'un procès pénal, la chambre criminelle de la Cour de cassation retiendrait-elle la même interprétation que la chambre sociale ? Le Défenseur des droits ayant été jugé n'être ni « partie » ni « intervenant » dans un litige, quelle définition positive lui donner ? Quel rôle lui attribuer : *amicus curiae*, observateur, expert ?

## 2 / DÉVELOPPER DES SYNERGIES

La création de synergies entre les services constituant aujourd'hui le Défenseur des droits a permis de dégager une **culture professionnelle commune** et d'optimiser la **cohérence** des interventions de l'Institution.

### • Impulser une culture professionnelle commune

Le principal dénominateur commun des quatre précédentes institutions résidait dans un fort attachement à leur indépendance, caractéristique inhérente à un objectif également commun, celui de la protection des droits des personnes.

Au-delà de cet objectif, elles avaient acquis un **patrimoine différent**, de par leur histoire et leur pratique.

Au plan historique, si la création du Médiateur de la République a pu constituer, au début des années 70, une première réponse à l'exigence générale de transparence des relations entre les citoyens et les administrations, la Commission nationale de déontologie de la sécurité (Cnds), pensée 25 ans plus tard, est le résultat d'un choix politique visant à établir un lien de confiance entre citoyens et pouvoirs publics dans le cadre d'une réflexion globale sur le thème spécifique de la sécurité intérieure. De leur côté, le Défenseur des enfants<sup>10</sup>, puis la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde)<sup>11</sup> répondaient à des engagements internationaux et européens de la France.

Au plan technique, si la dominante « médiation » l'a logiquement emporté dans les interventions du Médiateur de la République et du Défenseur des enfants, la nature même de leurs activités et des pouvoirs qui leur avaient été conférés ont conduit la Cnds et la Halde à privilégier une fonction de contrôle.

Au plan juridique par ailleurs, si le Médiateur de la République et la Cnds ont travaillé dans un environnement très largement stabilisé (droit public et droit pénal), le Défenseur des enfants et la Halde ont exploré et investi de nouveaux paysages du droit (droits de l'enfant, droit de la lutte contre les discriminations).

De ces trajectoires résultent **des approches nécessairement distinctes** : une conception de la norme juridique applicable très variable, selon qu'elle privilégie le droit interne ou, qu'à l'instar du juge contemporain, elle se nourrit des influences de la Cour européenne des Droits de l'homme, de la Cour de justice de l'Union européenne et du droit international ; une logique de recherche de compromis dans le respect de l'application de la norme (loi, règlement, arrêté), considérée comme *a priori* intangible – certes atténuée par une ouverture vers la recherche de solutions en équité –, cohabite avec une démarche n'excluant pas de s'appuyer sur un cas individuel pour remettre en cause la norme elle-même dès lors qu'elle est en contradiction avec des normes supérieures, une démarche de modification de la norme, par la réforme législative ou réglementaire ; un rapport aux réseaux internationaux selon que le « modèle français » a cherché à essaimer ou, au contraire, s'est

10. La Convention internationale des droits de l'enfant, signée à New York le 20 novembre 1989, encourage une dynamique en ce sens, relayée par la recommandation du Conseil de l'Europe n° 1121 (1990) relative aux droits de l'enfant, adoptée en février 1990, qui tend à « inviter les États membres à envisager, s'ils ne l'ont pas encore fait, de nommer un médiateur spécial pour les enfants, qui pourrait les informer de leurs droits, les conseiller, intervenir et, éventuellement, ester en justice des poursuites en leur nom », et appuyée en 1996 par la Convention européenne sur l'exercice des droits de l'enfant.

11. Article 13 de la Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique.

nourri des expériences étrangères ; on pourrait ajouter, pour chacune des quatre institutions et selon les époques, une perception différente du rôle des groupes de pression et des médias.

Complémentaires, ces différentes approches devront permettre de mettre en avant, selon les besoins requis par les affaires traitées, soit une culture de la négociation nécessaire au **règlement amiable**, soit une expérience de la pédagogie de la **sanction**.

Il appartiendra au Défenseur des droits de continuer à **rapprocher ces cultures professionnelles** pour en tirer le meilleur profit au service de la protection des droits et libertés individuels. De nombreux exemples témoignent d'une volonté partagée de mutualiser les expériences et les savoir-faire. Ils illustrent les atouts d'une optimisation des ressources dont dispose le Défenseur des droits. Ils préfigurent également le potentiel de la nouvelle Institution.

• **La convergence naturelle de compétences multiples au service des citoyens**

On a précédemment évoqué la situation des enfants en situation de handicap et dont les parents sont désireux de leur permettre d'accéder à un enseignement scolaire ordinaire. Or, ces derniers rencontrent des difficultés identiques en matière d'**activités périscolaires**, à la différence qu'ils se heurtent non plus à l'État, mais aux collectivités locales. Selon la nature de la difficulté, celle-ci peut trouver une solution dans le cadre d'un règlement amiable (formel ou non) ou appeler une intervention plus vigoureuse sur le double fondement de l'intérêt de l'enfant et du principe de non-discrimination. En tout état de cause, ce type de cas pouvait être pris en charge par trois des anciennes institutions. Aujourd'hui, le Pôle Défense des enfants peut s'appuyer sur des compétences en matière de médiation comme d'appui contentieux, tout en sollicitant le conseil du Pôle Santé.

Mais les objets généralistes du Médiateur de la République – de par la variété de ses interlocuteurs – et du Défenseur des enfants – de par la variété de ses publics – ont révélé bien d'autres croisements, qui ont été traités communément avant même la réorganisation des services.

En refusant d'accueillir un enfant atteint d'autisme à l'accueil de loisirs au motif que le personnel n'est pas qualifié en matière de handicap, sans apporter à l'appui de cet argument les éléments démontrant la réalité des risques liés à l'accueil de cet enfant et alors qu'il était accueilli depuis quatre ans dans ce même centre, le président de la communauté de communes a refusé la prestation de service en raison du handicap. En l'absence de justifications pertinentes face à cette situation de discrimination, le Défenseur des droits décide de transmettre la procédure au parquet en application de l'article 33 de la loi n° 2011-333 du 29 mars 2011.

2011-88 : État de santé – Accueil de loisirs – Subordination de fourniture d'un service – Transmission au parquet

Pour l'accueil d'un enfant épileptique en accueil de loisirs, le maire d'une commune pose la condition de la mise à disposition d'un encadrant particulier affecté à la surveillance de l'enfant. Le maire justifie cette obligation supplémentaire au regard, notamment, de l'état de santé de l'enfant. En l'absence de justifications pertinentes et alors que l'enfant était accueilli depuis deux ans dans ce même accueil de loisirs, une telle exigence est manifestement contraire aux articles 225-1 et -2 du Code pénal, qui interdisent de subordonner l'accès à un service à une condition discriminatoire fondée sur l'état de santé. Le Défenseur des droits décide de transmettre la procédure au parquet en application de l'article 33 de la loi n° 2011-333 du 29 mars 2011.

Le Défenseur des droits a été saisi par une personne incarcérée dont la réclamation portait sur deux questions distinctes. D'une part, le détenu se plaignait de ne pas avoir obtenu une permission de sortir en vue de préparer sa réinsertion. D'autre part, il s'inquiétait de la situation de ses enfants placés à l'Aide sociale à l'enfance (Ase), concernant leur prise en charge dans leur famille d'accueil et les difficultés pour les voir lors de ses permissions de sortie. Cette réclamation a fait l'objet d'un traitement conjoint par la mission médiation avec les services publics pour ce qui concerne le premier point, et celle de la défense des enfants pour la seconde question. Les deux missions ont échangé les pièces et les informations en leur possession, coordonné leur action, au regard notamment de la pertinence des arguments à mettre en avant, puis pris contact avec leurs correspondants, pour chacune des parties les concernant (administration pénitentiaire et service de l'Ase). Ce mode de traitement a eu pour avantages : une seule Institution vis-à-vis de l'intéressé, une action coordonnée à l'égard des interlocuteurs, une réponse plus rapide et cohérente, une prise en compte de la complète situation de l'intéressé et de l'intérêt de l'enfant lors des interventions auprès des organismes concernés.

On a également signalé, à travers le cas d'un enfant grièvement blessé à Mayotte au cours d'une manifestation ou celui d'un adolescent victime d'un tir de Flash-Ball au cours d'un monôme lycéen, que le Défenseur des droits s'était autosaisi d'affaires mettant en jeu à la fois l'intérêt supérieur de l'enfant, mais aussi la déontologie de la sécurité.

Dans ce domaine, la Commission nationale de déontologie de la sécurité (Cnds) a par ailleurs entretenu un dialogue avec la Halde tant on pouvait parfois hésiter à ranger tel comportement d'un agent des forces de l'ordre dans le champ de compétences de l'une ou de l'autre. La question ne se pose plus aujourd'hui où des juristes spécialisés dans les deux domaines traitent les réclamations en n'ayant plus à se préoccuper de leur compétence mais seulement de réfléchir ensemble **à la solution la plus appropriée.**

Six gendarmes ont saisi le Défenseur des droits de réclamations relatives à des faits de harcèlement discriminatoire à raison de leur origine et de leur religion, illustrés notamment par des agissements à caractère raciste et injurieux, depuis leur affectation au sein de leur unité de gendarmerie. Certains soulignent également avoir été victimes de représailles. L'enquête menée par le Défenseur des droits permet de retenir l'existence d'une violation du principe d'égalité et de non-discrimination à raison de l'origine et de la religion des six réclamants, qui s'est notamment traduite par des faits de harcèlement discriminatoire à leur égard (agissements humiliants, sanctions ou éléments de notations injustifiés) émanant d'un de leurs supérieurs. Les actes qui lui sont reprochés constituent également des manquements aux obligations qui s'imposent aux titulaires de commandement militaire. Dès lors, après avoir recueilli l'avis des collègues réunis, le Défenseur des droits décide de recommander au Ministre de la Défense de sanctionner le supérieur mis en cause pour les faits de harcèlement discriminatoire commis à l'égard des réclamants, ainsi qu'un autre gradé pour des représailles. Il préconise également le réexamen des notations administratives des réclamants et des sanctions adoptées à l'égard de l'un d'eux pour le cas où elles figureraient encore dans son dossier administratif. Le Défenseur recommande, par ailleurs, l'indemnisation des préjudices subis par les réclamants. Enfin, il recommande la mise en place de séances de formation sur la lutte contre les discriminations dans l'administration, qui seraient délivrées à la Direction générale de la gendarmerie nationale, conjointement avec l'Inspection générale de la gendarmerie nationale et le Défenseur des droits.

#### • La convergence recherchée par une approche transversale

La convergence permet d'être plus efficace en s'appuyant sur le potentiel de ressources qu'offrent les expériences et les instruments réunis sous un même toit.

La mise en œuvre des compétences a été repensée afin de rationaliser le mode de fonctionnement de l'Institution. On peut en évoquer deux illustrations :

- Une part conséquente de l'activité du Défenseur des enfants était consacrée à traiter des difficultés relatives à des titres de séjour

ou à des actes d'état civil étrangers. De son côté, le Médiateur de la République disposait d'un service entièrement dédié à cette tâche, composé de spécialistes du droit des étrangers. Un service restructuré (le Pôle Justice de la nouvelle organisation) dans une logique de double approche (droits des usagers en général et droits des enfants en particulier) assure dorénavant l'ensemble de cette activité, permettant ainsi aux agents du Pôle Défense des enfants de pouvoir se consacrer pleinement à des problématiques plus spécifiques.

- Ce même Pôle Justice, dès lors qu'il est spécialisé dans les thématiques relatives au droit des étrangers, pourra profiter de l'appui du département « Expertise » en matière de discriminations, lui-même nourri d'un éclairage international particulièrement riche sur ces questions.
- Le Pôle Santé, installé par le Médiateur de la République en 2009, a entrepris de développer une vision commune avec l'ensemble des services susceptibles d'être intéressés par

son expertise (droits des enfants, déontologie de la sécurité, discrimination en raison de l'état de santé ou du handicap...).

Par ailleurs, la diversité des outils juridiques susceptibles d'être mobilisés ouvre la perspective d'engager une véritable stratégie d'intervention guidée, là encore, par le discernement et lui permettant, en conscience, d'effectuer les choix les plus appropriés.

Le Défenseur des droits doit ainsi être en mesure de **réorienter des réclamations pour lesquelles il estime que d'autres voies de règlement sont mieux appropriées.**

Par exemple, concernant sa mission relative aux services publics, alors que la plupart de ces derniers ont développé des instruments internes de conciliation ou de médiation, il semble **logique** et surtout **plus efficace** qu'un réclamant soit d'abord invité à utiliser cette voie pour régler la difficulté qu'il rencontre avant de saisir le Défenseur des droits.

En matière de lutte contre les discriminations, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde) a joué un rôle de laboratoire en suscitant la création d'un véritable **corpus juridique français** du « droit de l'égalité de traitement ». Les nombreuses observations qu'elle a déposées devant les juridictions (reprises par le Défenseur des droits lorsque cela s'est révélé opportun) ont donné lieu à une abondante jurisprudence et certaines thèses qu'elle avait soutenues ont été ensuite admises par la Cour de cassation et le Conseil d'État. Il est dorénavant envisageable que certaines réclamations faisant état de discriminations bien documentées et susceptibles de pouvoir être établies sans investigations particulières fassent l'objet d'un conseil au réclamant pour, comme le prévoit la loi organique, l'assister dans la constitution de son dossier et l'aider à identifier la procédure la mieux adaptée à son cas.

Le Défenseur des droits (Pôle Défense des enfants) a été saisi, en octobre 2011, de la situation d'un enfant dont la mère considérait que la maladie était mal prise en charge par les services sociaux (médicaux) auxquels celui-ci est confié depuis février 2011 (mesure de placement prise par le Juge des enfants qui évoque un syndrome de Münchhausen par procuration dont serait atteinte la mère) – le Pôle Santé a été sollicité et a reçu le dossier en copie pour avis. La situation de cet enfant a appelé une instruction approfondie menée de façon conjointe entre le Pôle Santé et le Pôle Défense des enfants. Plusieurs réunions de travail ont eu lieu entre les équipes afin d'évoquer les premières analyses et pistes d'intervention ressortant de l'instruction de la saisine. Cette réflexion commune a fait émerger la nécessité d'une rencontre entre les équipes du Défenseur des droits et le service de l'Aide sociale à l'enfance concerné. Cette réunion a eu lieu à la Direction de la protection de l'enfance du département du Rhône en avril 2012. Les buts poursuivis étaient d'évoquer les difficultés rencontrées et d'avoir un nouveau regard sur la situation de cet enfant en vue de repositionner les intervenants dans leur rôle et dans leur mission.

#### L'APPORT DE LA HALDE À L'EFFECTIVITÉ DU DROIT À L'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT

*Dans le domaine de la lutte contre les discriminations, que ce soit en matière civile, administrative ou prud'homale, l'exercice des voies de recours contentieux se fonde sur la preuve d'une inégalité de traitement, autrement dit la preuve de l'existence d'une différence de traitement entre la situation du demandeur et celle des personnes qui ne sont pas concernées par le critère de discrimination qu'il invoque (l'âge, le sexe, le handicap, l'origine, la santé...). La difficulté à prouver l'existence d'une discrimination tient à ce que cette preuve, c'est généralement celui qui est à l'origine de la discrimination qui la détient (l'employeur par exemple).*

*Or, la tradition juridique civiliste française renvoie dos à dos les parties<sup>12</sup>, la règle étant que la charge de la preuve incombe au demandeur. Elle ne reconnaît d'ailleurs pas la possibilité au demandeur de fonder son argumentation sur des pièces en possession de la seule partie adverse<sup>13</sup>. En contentieux administratif, il n'existe pas, à proprement parler, de charge de la preuve, les pouvoirs inquisitoriaux du juge étant censés suppléer le déséquilibre inhérent à la qualité des parties.*

*Dans ce contexte où l'accès au droit en matière de discrimination restait lettre morte en dépit des textes, la création de la Halde, en 2004, a eu expressément pour objet de remédier à cette situation. Les pouvoirs qui lui ont été attribués par le législateur avaient en particulier pour objet de permettre aux réclamants d'accéder à la preuve et, par là même, à la possibilité de faire valoir leurs droits. L'exercice de cette mission de « tiers bienveillant », au service de l'accès au droit, et de « facilitateur » de la construction de la jurisprudence a été mené à bien par l'usage combiné de pouvoirs d'enquête et d'intervention devant les juridictions.*

*Par ailleurs, le législateur, à partir 2001, avait entrepris d'aménager la charge de la preuve dans ce domaine juridique particulier. En l'état actuel du droit positif<sup>14</sup>, « Toute personne qui s'estime victime d'une discrimination directe ou indirecte présente devant la juridiction compétente les faits qui permettent d'en présumer l'existence. Au vu de ces éléments, il appartient à la partie défenderesse de prouver que la mesure*

12. Article 9 du code de procédure civile : « Il incombe à chaque partie de prouver conformément à la loi les faits nécessaires au succès de sa prétention. »

13. Article 146 du code de procédure civile : « [...] En aucun cas une mesure d'instruction ne peut être ordonnée en vue de suppléer la carence de la partie dans l'administration de la preuve. »

en cause est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination. »

*Dans le droit commun de la procédure, il incombe à chaque partie de prouver, conformément à la loi, les faits nécessaires au succès de ses prétentions.*

*En matière de discrimination, après que le réclamant a établi une situation qu'il estime le placer dans une situation d'inégalité, c'est au mis en cause qu'il appartient de prouver qu'il n'y a pas eu violation de l'égalité de traitement.*

*Dans ce contexte juridique particulier, la personne mise en cause a tout intérêt à donner suite aux demandes d'explications qui lui sont adressées.*

Autre illustration, qui tient au mode de saisine, individuel<sup>15</sup>, du Défenseur des droits. Si plusieurs personnes privées ou morales saisissent l'Institution d'autant de situations exactement similaires, en théorie autant de dossiers doivent être ouverts conduisant à mener un nombre identique d'investigations. La possibilité de **se consacrer pleinement à un seul dossier**, retenu pour être le plus exemplaire en tant qu'il permettra de donner gain de cause au réclamant, le cas échéant devant le juge, est une chance : gain de temps et efficacité renforcée dès lors que les autres demandeurs pourront parallèlement se prévaloir de ces travaux et reprendre les argumentaires de l'Institution afin d'obtenir gain de cause, soit dans le cadre d'un règlement amiable, soit devant le juge.

14. Article 4 de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations, sauf devant les juridictions pénales.

15. Au cours de débats parlementaires précédant l'adoption de la loi organique du 29 mars 2011, l'hypothèse d'une action collective devant le Défenseur des droits a été esquissée puis expressément écartée.

L'exemple du cas des « maternités du spectacle » est intéressant à cet égard. Plusieurs intermittentes du spectacle enceintes ont saisi tant le Médiateur de la République que la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde), ayant constaté qu'elles ne bénéficiaient pas du versement de l'indemnité journalière de congé de maternité durant celui-ci et qu'au surplus ce congé de maternité était pris en compte de façon lacunaire au titre de l'assurance chômage.

Le Médiateur de la République a recherché une solution au cas par cas avec les caisses concernées tandis qu'après enquête, la Halde a conclu que cette situation révélait une discrimination fondée sur l'état de grossesse tant au regard du droit communautaire que du droit interne. Le Défenseur des droits a d'ailleurs présenté des observations au soutien de la réclamante devant le Tribunal des Affaires de Sécurité sociale, laquelle a eu gain de cause.

Dans la mesure où le Défenseur des droits est saisi d'un certain nombre d'autres demandes similaires, le règlement de celles-ci dans le même sens va être tenté, par la voie amiable, sur le fondement de ce premier jugement<sup>16</sup>. Plutôt que de traiter chaque cas séparément (que ce soit dans le cadre d'un dialogue amiable ou dans une démarche contentieuse), l'idée consiste, en cas de séries de dossiers (qui soulèvent des litiges tout à fait similaires), à investir sur un dossier « pilote » en vue d'obtenir une solution indiscutable – le cas échéant établie par le juge lui-même – qui ouvre la voie au règlement groupé des autres dossiers.

Le Défenseur des droits a été saisi par M. Y., qui s'était vu refuser par le maire de la commune de son lieu de travail une dérogation aux périmètres scolaires en faveur de son fils pour une inscription en école maternelle dans le cadre d'un rapprochement de fratrie, au motif qu'aucune dérogation ne serait accordée aux personnes résidant en dehors de la commune à l'exception de celles de plein droit prévues par le code de l'éducation. Cependant, quelques semaines après, le réclamant a appris que son voisin avait bénéficié d'une telle dérogation pour sa fille. Ayant interrogé la commune sur les motifs de ce traitement inégal, M. Y. a ressenti le fait d'être victime d'une éventuelle discrimination en raison de ses origines. L'enquête menée n'a pas permis d'établir que le refus opposé était fondé sur un motif discriminatoire. En revanche, certains éléments du dossier tendent à révéler que le voisin de M. Y. aurait néanmoins bénéficié d'un traitement « de faveur » ayant permis, en l'espèce, l'inscription de son enfant à titre dérogatoire. Une enquête a donc été menée sur cette affaire qui paraît révéler, sinon une discrimination, en tout état de cause une rupture d'égalité devant le service public.

Ainsi, lorsque la preuve d'un comportement discriminatoire légalement réprimé ne peut être apportée, la voie plus classique du non-respect de l'égalité des usagers devant le service public peut désormais être empruntée. Ce type de raisonnement peut également être retenu dans certaines hypothèses où la discrimination alléguée n'entrerait pas dans la « liste » légale des discriminations.

Une autre façon de mobiliser la ressource offerte par le droit consiste à rechercher en toute circonstance les bases juridiques les plus appropriées.

Un exemple simple peut illustrer cette approche.

Mais la mobilisation de la ressource juridique doit également viser à la **préservation de l'acquis** dans un certain nombre de domaines sensibles (on songe, par exemple, aux avancées obtenues devant les juridictions en matière de

discriminations fondées sur l'état de grossesse) et à dégager de nouveaux domaines d'intervention dans le cadre de chacune des missions.

À cet égard, un lien encore plus étroit devra être établi par l'ensemble des agents du Défenseur des droits entre les exigences du droit interne et les perspectives offertes par **l'application des conventions internationales**, ainsi d'ailleurs que nous en fait obligation la loi organique, notamment dans le domaine de l'enfance.

La prise en compte par les juridictions internes des stipulations de la Convention internationale des droits de l'enfant (Cide) a pris un certain nombre d'années. La distinction entre celles qui étaient ou non d'effet direct, et l'appréhension de la notion juridiquement imprécise d'intérêt

16. Le Défenseur des droits a par ailleurs adressé une recommandation générale aux institutions compétentes de mettre en conformité le régime d'indemnisation de la grossesse des intermittentes du spectacle avec le droit international, communautaire et national.

supérieur de l'enfant ont nourri de nombreux débats. Ainsi, c'est en 1997 et 2005 que le Conseil d'État<sup>17</sup>, puis la Cour de cassation<sup>18</sup>, ont jugé d'effet direct l'article 3-1, qui prescrit que l'intérêt supérieur de l'enfant soit tenu pour une considération primordiale dans toutes les décisions qui le concernent.

De fait les juridictions sont maintenant amenées à s'appuyer régulièrement sur la Cide pour trancher des litiges, voire, s'agissant du Conseil d'État, pour annuler des textes réglementaires (à titre d'illustration, pour un thème qui concerne à un double titre le Défenseur des droits, le régime d'isolement des mineurs incarcérés<sup>19</sup>). Afin d'approfondir cette notion « d'intérêt supérieur de l'enfant » (qui, à travers la loi organique du 29 mars 2011, a fait son entrée dans notre droit positif interne) et d'en préciser la portée normative, le Défenseur des droits a engagé des réflexions qui font l'objet d'un **groupe de travail** installé au début de l'année 2012.

Dans cet esprit, il appartiendra donc à l'ensemble des agents du Défenseur des droits d'intégrer dans leurs raisonnements les réflexes juridiques que sous-tend l'application de la Cide. Du point de vue de l'accès aux droits en faveur des enfants, il y aura lieu d'engager une véritable réflexion sur les leviers offerts par la Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants du 4 juin 1996, dont l'objet « vise à promouvoir, dans l'intérêt supérieur des enfants, leurs droits, à leur accorder des droits procéduraux et à en faciliter l'exercice en veillant à ce qu'ils puissent, eux-mêmes, ou par

17. CE 22 septembre 1997, Melle Cinar, p. 319.

18. 1<sup>re</sup> Civ., 18 mai 2005, Bull. 2005, I, n° 212, pourvoi n° 02-20.613 et 1<sup>re</sup> Civ., 18 mai 2005, Bull. 2005, I, n° 211, pourvoi n° 02-16.336.

19. CE, Section, 30 octobre 2008, Section française de l'Observatoire international des prisons : « Les stipulations des articles 3-1 et 37 de la Convention relative aux droits de l'enfant font obligation d'adapter le régime carcéral des mineurs dans tous ses aspects pour tenir compte de leur âge et imposent à l'autorité administrative d'accorder une attention primordiale à l'intérêt supérieur des enfants pour toutes les décisions qui les concernent ; qu'il en résulte, compte tenu des fortes contraintes qu'il comporte, qu'un régime d'isolement ne peut être rendu applicable aux mineurs sans que des modalités spécifiques soient édictées pour adapter en fonction de l'âge, le régime de détention, sa durée, les conditions de sa prolongation et, notamment le moment où interviennent les avis médicaux ».

*l'intermédiaire d'autres personnes ou organes, être informés et autorisés à participer aux procédures les intéressant devant une autorité judiciaire ».*

Dans le même ordre d'idées, le Défenseur des droits devra contribuer à élaborer une culture juridique propre à la mise en œuvre de la **Convention internationale des droits des personnes handicapées (CIDPH)**, traité qui n'est entré en vigueur qu'au début de l'année 2010, en vue d'en faire également une norme de référence. C'est d'ailleurs l'un des objectifs qu'il poursuivra, en liaison avec le Conseil national consultatif des personnes handicapées.

Les potentialités offertes par la diversité des outils et des possibilités d'intervention confèrent au Défenseur des droits une **capacité d'action renouvelée** et une responsabilité : il revient à l'Institution de garantir à celles et ceux qui la saisissent de procéder à une évaluation pertinente de leurs récla-

#### COORDINATION ET SUIVI DE LA CONVENTION INTERNATIONALE RELATIVE AUX DROITS DES PERSONNES HANDICAPÉES

*La Convention internationale des droits des personnes handicapées (CIDPH) et son Protocole additionnel facultatif ont été adoptés le 13 décembre 2006 par l'Organisation des Nations Unies (ONU). Ratifiés par la France le 18 février 2010, ils sont entrés en vigueur, dans notre droit interne, le 20 mars 2010.*

*En ratifiant la Convention, la France s'est engagée à garantir et à promouvoir le plein exercice de tous les Droits de l'homme et les libertés fondamentales de toutes les personnes handicapées sans discrimination d'aucune sorte fondée sur le handicap. À cette fin, le Gouvernement doit notamment adopter toutes mesures appropriées pour modifier, abroger ou abolir les lois, règlements, coutumes et pratiques qui sont source de discrimination envers les personnes handicapées. Il a également prévu la mise en place d'un mécanisme de suivi indépendant de cette Convention. Le Défenseur des droits a été désigné en juillet 2011 afin d'assurer ce mécanisme de suivi de la Convention.*

*Le suivi, terme générique décrit dans les articles 33.2 et 33.3 de la Convention, se décline en trois types d'activités : la promotion de la Convention, la protection des droits et le suivi de la Convention (ce « suivi » implique la mise en place d'évaluations régulières qui recensent les progrès réalisés ainsi que les obstacles à la mise en œuvre de la Convention).*

*Le Gouvernement français devrait rendre son premier rapport au Comité de l'ONU durant l'année 2012.*

mations afin de leur proposer la réponse la mieux adaptée en droit et en opportunité, notamment lorsqu'elles peuvent être traitées sous plusieurs angles et selon plusieurs types de modalités.

Ainsi, très concrètement, quelles que soient leur mission initiale et la nature des dossiers qu'ils instruisent aujourd'hui, les agents du Défenseur des droits peuvent avoir recours aux divers outils de traitement des réclamations individuelles mis à leur disposition par le législateur avec une perspective amiable ou contraignante, option dictée par la seule ambition de garantir la protection des droits et libertés dans le cadre fixé par la loi organique.

#### LES PARTENARIATS INSTITUTIONNELS

*Le Défenseur des droits intervient dans un paysage institutionnel avec lequel des relations ont été tissées, soit par la loi organique elle-même (Commission nationale de l'informatique et des libertés, Commission d'accès aux documents administratifs), soit par le biais de partenariats développés au cours des premiers mois d'installation.*

**Citons en particulier le partenariat avec la Commission nationale consultative des Droits de l'homme (CNCDH).** Succédant au Médiateur de la République au sein de cette commission, le Défenseur des droits a été nommé membre de droit<sup>20</sup> et a poursuivi sa participation active aux travaux menés par cette commission. Fort de cette nouvelle expertise issue de la fusion du Médiateur de la République, de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde), de la Défenseure des enfants et de la Cnds, le Défenseur des droits a intensifié ses contributions, notamment sur les Roms et gens du voyage, la justice pénale des mineurs, le Plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, les statistiques ethniques ou encore la perspective de genre.

*Lors de l'assemblée plénière de septembre 2011, l'audition du Défenseur des droits a permis de mettre en exergue les implications et les avantages de cette fusion et de présenter les enjeux auxquels sera confrontée l'Institution à l'ensemble des membres de la CNCDH.*

*Par ailleurs, poursuivant l'implication du Médiateur de la République, le Défenseur des droits a fait partie du jury du Prix des Droits de l'homme de la République française, organisé par la CNCDH et remis par le Premier ministre.*

20. L'article 17 de la loi ordinaire du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits précise que celui-ci devient membre de droit de la CNCDH, en remplacement du Médiateur de la République.

## B La promotion des droits et libertés : les actions de prévention et de réforme

Les premiers mois de la vie du Défenseur des droits ont été consacrés au déploiement de l'Institution, à sa réorganisation et à la recherche des modes d'intervention les plus appropriés en matière de réclamations individuelles.

**Le rôle du Défenseur des droits se décline cependant à travers d'autres grandes formes d'intervention destinées à renforcer la garantie des droits, dans la vie quotidienne comme dans le champ institutionnel.**

La loi organique prévoit que le Défenseur des droits conduit une mission préventive, dédiée à la promotion des droits et de l'égalité, exact pendant de sa mission de protection des droits et libertés.

Ces interventions sont adossées à sa capacité d'influer sur la norme elle-même en proposant des réformes aux pouvoirs publics.

### 1 / LA PROMOTION DES DROITS ET DE L'ÉGALITÉ

#### • Une politique de prévention fondée sur le dialogue des acteurs

À travers cette idée de « promotion », s'exprime la volonté de mener des actions préventives en faveur des droits, des libertés et de l'égalité, à l'instar de deux des institutions rassemblées (la Halde et le Défenseur des enfants) qui exerçaient une telle mission préventive considérée comme corollaire de leur action de traitement des réclamations individuelles, fondée notamment sur des textes internationaux.

En matière de droits de l'enfant, on citera par exemple l'article 12 de la Convention européenne sur l'exercice des droits de l'enfant qui invite le Défenseur des droits à « fournir des informations générales concernant l'exercice

*des droits de l'enfant aux médias, au public... ».* En matière de promotion de lutte contre les discriminations, c'est le droit communautaire qui confie au Défenseur des droits la tâche de promouvoir l'égalité de traitement (directive du 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000).

Mais la logique de construction de l'Institution du Défenseur des droits implique que la mission de promotion des droits et de l'égalité **s'étende à l'ensemble de ses champs de compétence** : relations avec les services publics, intérêt supérieur et droits de l'enfant, lutte contre les discriminations et déontologie en matière d'activités de sécurité. Dès lors, l'objectif que se fixe le Défenseur des droits est de garantir l'accès aux droits et à l'égalité de l'ensemble des usagers et des citoyens. De fait, certains groupes de travail ont une vocation transversale affirmée puisqu'ils portent sur des questions relevant de plusieurs missions (voir par exemple les groupes de travail pilotés par les adjointes du Défenseur des droits ou le délégué général à la médiation avec les services publics).

Il s'agit d'identifier, en amont, les points de risque en matière d'atteinte aux droits, de rupture d'égalité ou de discrimination. À cet effet, le Défenseur des droits s'appuie notamment sur une **analyse des saisines** qui parviennent à l'Institution et sur un **dialogue régulier avec les organisations de la société civile** (associations, fédérations d'associations, chercheurs, organisations nationales et internationales de défense des droits...). Il met en œuvre des programmes d'information, de sensibilisation, de déconstruction des stéréotypes et des préjugés ou encore de consultation des usagers ou des victimes potentielles.

Le dialogue avec les organisations non gouvernementales est aussi fondé sur des textes internationaux<sup>21</sup>.

21. Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique et article 14 de la Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.

#### • Une politique de partenariats pour changer les pratiques

Le Défenseur des droits s'attache par ailleurs, dans une démarche de dialogue et de partenariat, à impulser ou accompagner le changement des pratiques des différents acteurs susceptibles de contrevenir, parfois de manière involontaire, à ces droits ou au principe d'égalité (services publics, employeurs publics ou privés, bailleurs, personnes exerçant des activités de sécurité...).

#### LE CADRE DES COMITÉS D'ENTENTE

*Au titre de sa mission de promotion des droits et de l'égalité, le Défenseur des droits entretient des échanges continus avec les organisations de la société civile rassemblant des victimes potentielles ou réelles d'atteinte aux droits ou à l'égalité.*

*Afin de fournir un cadre régulier et structuré à ce dialogue, il s'est doté de comités d'entente, qui réunissent des associations ou fédérations d'associations nationales sur des thématiques identifiées. Les deux premiers comités d'entente portent sur le handicap et sur le critère LGBT (Lesbiennes, gay, bisexuels et transgenres).*

*Les réunions, semestrielles de ces comités d'entente permettent au Défenseur des droits et aux associations de partager et confronter leurs analyses, d'identifier des problématiques émergentes et de mettre en débat les mesures susceptibles d'améliorer l'accès aux droits. Au sein de ces forums sont présentées les initiatives et prises de positions du Défenseur des droits ainsi que les avancées d'intérêt général, notamment sur le plan juridique et social, auxquelles donne lieu l'intervention du Défenseur des droits.*

*Pour développer le dialogue avec la société civile en vue d'une meilleure prise en compte concrète des droits et de l'égalité, trois comités d'entente seront créés au cours de l'année 2012 : un comité d'entente « santé », un comité d'entente « égalité femme-homme » et un comité d'entente « enfance ». Ils permettront de mieux connaître les difficultés auxquelles les citoyens sont confrontés et de définir des pistes d'action afin d'y remédier.*

À cette fin, il identifie et conçoit des **bonnes pratiques**, des outils ou cadres d'intervention (chartes, conventions...) permettant de garantir l'égalité concrète, de promouvoir la qualité du service rendu aux usagers du service public, de prévenir les discriminations, de promouvoir les droits de l'enfant et de s'assurer du respect de règles déontologiques.

## 2 / L'ENGAGEMENT AU SERVICE DE LA RÉFORME

Chacune des précédentes institutions regroupées au sein du Défenseur des droits disposait d'un pouvoir de proposition de réformes dans leurs champs de compétence, pouvoir justifié par la position d'**observatoire** de ces institutions.

En effet, les réclamations individuelles instruites constituent une des sources particulièrement pertinentes – car fondée sur l'expérience *in concreto* – des propositions de réformes. Ainsi, la répétition de dysfonctionnements apparus dans des cas individuels peut-elle révéler l'**inadaptation de la norme juridique** se trouvant à l'origine de ces situations.

Suite à de nombreuses réclamations de la part de personnes ayant vendu leur véhicule mais qui continuaient malgré tout à se voir imputer les amendes et retraits de points liés à des infractions commises par l'acquéreur de ce véhicule, une faille législative a été mise à jour (qui permettait d'imputer ces infractions au vendeur du véhicule tant que le certificat d'immatriculation n'avait pas été modifié par une démarche incombant à l'acheteur). Le Défenseur des droits a obtenu récemment la modification requise : un article adopté dans le cadre de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 sur la répartition des contentieux a permis d'inverser la situation et de faire porter sur l'acquéreur du véhicule la présomption de responsabilité de ces infractions, si tant est que le vendeur soit en mesure de produire le certificat de cession.

Les réclamations ne sont cependant pas la source exclusive des propositions de réformes. Le Défenseur des droits bénéficiant d'une prérogative d'**auto-saisine** dans ce domaine, sa source d'inspiration peut provenir également des nombreux contacts noués avec les acteurs de la société civile, notamment au sein des groupes de travail ou des comités d'entente. Le Défenseur des droits est en outre amené à examiner et à se prononcer sur les demandes de réformes qui lui parviennent directement des citoyens, des associations ou encore des parlementaires. Enfin, les actions de prévention peuvent révéler des obstacles de nature juridique.

Selon leur finalité, ces travaux peuvent déboucher soit sur une proposition de réforme réglementaire ou législative, soit une recommandation générale du Défenseur des droits.

### • La recommandation en vue d'une réforme

Au plan de l'organisation interne, c'est le Département Réformes institutionnelles, évaluation de l'action publique, documentation, études et recherches, qui a pour tâche de poursuivre ce travail sur la base des orientations et des priorités fixées dans le cadre du comité des réformes qui réunit l'ensemble des directeurs de l'Institution.

Le Défenseur des droits reprend ici une compétence antérieurement attribuée à chacune des quatre autorités qu'il a remplacées. Cependant, il y a lieu de relever que, par le passé, cette faculté de proposer des modifications de textes avait emprunté plusieurs voies et méthodes distinctes.

Ainsi les autorités les plus récentes (Défenseur des enfants, Cnds et Halde) ont-elles exercé ce pouvoir en fonction de leur calendrier propre, saisissant le Gouvernement ou le Parlement de propositions qu'elles estimaient urgentes au regard des constats qu'elles tiraient de leur activité.

Le Médiateur de la République, pour sa part, s'est inscrit dans une logique différente dès le début des années 80, s'appuyant notamment sur l'article 12 de son texte institutif qui prévoyait que « *les ministres et toutes autorités publiques doivent faciliter la tâche du Médiateur de la République* ».

Dans cet esprit, pour assurer l'efficacité de son pouvoir de proposition de réforme, celui-ci a pu se fonder sur plusieurs autres textes, d'abord dans le cadre de circulaires, puis confortés au niveau réglementaire, rappelant aux ministres leur obligation de répondre à ses propositions et de l'informer en retour de l'évolution de l'instruction de celles-ci<sup>22</sup>.

Ainsi, sur ces bases, le Médiateur de la République travaillait-il en étroite collaboration avec un réseau de correspondants ministériels, chargés d'assurer le relais au sein du ministère et le suivi de ses recommandations ou propositions de réformes, notamment à l'occasion de réunions des services. Par ailleurs, la tenue régulière de comités interministériels de suivi des propositions de réformes<sup>23</sup> a permis d'obtenir des résultats sur de nombreux sujets, à la satisfaction du Médiateur de la République, du Gouvernement, du Parlement et des citoyens. Il avait aussi une action soutenue auprès des parlementaires, auxquels il soumettait ses propositions de nature législative.

Afin de pérenniser cette mission, le Défenseur des droits a soumis au Gouvernement un projet de texte réglementaire **en vue de renforcer le**

22. On mentionnera la circulaire n° 1796/SG du 28 juin 1983 par laquelle, pour la première fois, le Premier ministre a demandé à ce que les services du Médiateur de la République soient régulièrement informés, non seulement de la suite donnée à ses interventions, mais également de l'évolution de l'instruction de ses propositions. On évoquera également la circulaire n° 3176/SG du 7 octobre 1986 qui prévoyait en outre la possibilité de convoquer une réunion interministérielle pour examiner les propositions de réforme relevant de plusieurs départements ministériels ou dont l'instruction soulève des difficultés particulières. On notera encore que le décret d'attribution n° 95-771 du 8 juin 1995 confiait au Ministre en charge de la réforme administrative, avec l'aide du Secrétariat général du Gouvernement, la mission de veiller au bon déroulement de l'instruction des propositions du Médiateur de la République et aux suites qu'il convient de leur donner. Enfin, l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 98-1083 du 2 décembre 1998 relatif aux simplifications administratives, toujours en vigueur, prévoit que « *Chaque ministre établit un programme annuel de simplification des formalités et des procédures administratives. Il nomme, parmi les directeurs de l'administration centrale de son département, un fonctionnaire chargé de veiller à la mise en œuvre de ce programme. Ce fonctionnaire est également, au sein de ce département ministériel, le correspondant du Médiateur de la République.* »

**réseau de ses correspondants ministériels** et d'organiser le travail interministériel préparatoire à l'élaboration de projets de décrets ou de mesures législatives mettant en œuvre ses propositions.

Des contacts ont été pris avec le Sénat, et bientôt avec l'Assemblée nationale, pour mettre en place un **circuit d'information du Parlement** à propos des textes de nature législative sur lesquels le Défenseur des droits sera amené à travailler, notamment en étant auditionné par les commissions compétentes<sup>24</sup> et en faisant connaître ses propositions sur la problématique examinée. Ces dernières peuvent être aussi source d'inspiration pour les propositions de lois émanant des parlementaires.

Au surplus, une telle démarche s'inscrirait pleinement dans les objectifs des Principes de Belgrade adoptés en février 2012 sous l'égide du Haut-Commissariat aux Droits de l'homme des Nations Unies. Ces principes, visant à **renforcer les liens entre les Parlements et les institutions nationales des Droits de l'homme**, ont vocation à créer entre eux un cadre de coopération effective afin d'optimiser la prise en compte et la valorisation des propositions de réformes des « institutions nationales pour la protection et la promotion des Droits de l'homme » auprès des Parlements. En cette qualité, le Défenseur des droits souhaite que **la France donne l'exemple**.

23. La dernière réunion interministérielle s'est tenue en janvier 2010. Ont été abordés des dossiers aussi divers que, notamment, le document équivalent à l'avis français d'imposition sur le revenu pour l'attribution d'un logement ou d'autres avantages sociaux pour les ressortissants communautaires, le surendettement des particuliers (fonctionnement du Fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP)), l'amélioration des droits des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers placés en disponibilité d'office pour maladie, le cumul des revenus d'une activité non salariée avec une pension d'invalidité salariée, le partage des prestations familiales et du Supplément familial des traitements (SFT) en cas de résidence alternée, la situation des praticiens hospitaliers à temps partiel ou la retraite des volontaires de la coopération internationale...

24. Autre illustration, le Défenseur des droits a été auditionné début 2012 par la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes de l'Assemblée nationale puis par la Commission des lois du Sénat.

En tout état de cause, le Premier ministre peut d'ores et déjà décider de consulter pour avis le Défenseur des droits sur tout projet de loi relatif à son champ de compétence. Plus largement, à l'instar des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, il peut consulter le Défenseur des droits sur toute question qu'il jugerait pertinente.

Enfin, le Défenseur des droits sera amené à appeler l'attention du Parlement sur ses travaux - et notamment ses propositions de réforme - à l'occasion de la remise du rapport annuel.

Cependant, hormis ces formes d'intervention particulières, le département « Réformes institutionnelles » a vocation à rechercher des solutions juridiques globales à partir de situations qui lui sont soumises, en collaboration étroite avec les pôles d'instruction ou le département d'expertise.

• **La recommandation générale**

Indépendamment d'une proposition de réforme du droit positif au sens strict, certaines orientations peuvent être fixées par la voie de la simple recommandation générale. Ce mode d'intervention du Défenseur des droits peut advenir en amont d'une proposition de réforme plus formelle ou, simplement, afin qu'il soit mis un terme à une pratique méconnaissant les droits et libertés. La recommandation générale peut encore être utilisée comme un instrument permettant au Défenseur des droits de prendre une position officielle sur une question dont il a été ou dont il s'est saisi.

L'objet même de cette activité conduit nécessairement à associer plusieurs départements (« Réformes institutionnelles », « Promotion des droits et de l'égalité », « Expertise », en particulier) et les pôles d'instruction.

L'une des illustrations les plus abouties de ce travail collectif concerne une première série de propositions autour d'une question juridique complexe comme le statut et les droits et libertés des gens du voyage.

RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES ET PROPOSITION DE RÉFORME : ILLUSTRATIONS À TRAVERS LE CAS DES GENS DU VOYAGE

*Le Défenseur des droits a appelé l'attention des pouvoirs publics sur plusieurs discriminations touchant les gens du voyage.*

*Représentant près de 400 000 personnes, les gens du voyage sont installés en France depuis plusieurs siècles et la majorité d'entre eux est donc de nationalité française.*

*Or, cette catégorie de la population continue d'être soumise à des conditions d'accès au droit de vote particulièrement restrictives et dérogoires au droit commun. En effet, l'article 10 de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969, relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe, qui définit les conditions d'inscription des gens du voyage sur les listes électorales, prévoit qu'elle n'est possible qu'après trois ans de rattachement ininterrompu à la même commune. Parallèlement, le délai de droit commun pour être inscrit sur les listes électorales est de six mois, y compris pour les personnes dites « sans domicile fixe » administrativement domiciliées dans un organisme d'accueil de la commune. Le Défenseur des droits a donc proposé la suppression de ce régime spécial afin que les gens du voyage puissent exercer leur droit de vote dans les conditions du droit commun.*

*Le Défenseur des droits a, par ailleurs, alerté le Ministre de l'Intérieur sur le caractère intolérable de la présence sur le territoire français de panneaux d'interdiction de stationnement visant explicitement les gens du voyage. Ces panneaux sont, à tort, pris sur la base de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000, dont l'article 9 autorise les communes à interdire « le stationnement sur le territoire de la commune des résidences mobiles mentionnées à l'article 1<sup>er</sup> ». Cette loi ne saurait justifier l'utilisation de panneaux visant spécifiquement l'interdiction de stationnement des gens du voyage, en ce qu'une telle interdiction présente un caractère discriminatoire au regard de l'article 225-1 du code pénal. C'est pourquoi le Défenseur des droits a préconisé d'adapter la circulaire n° 2001-49 du 5 juillet 2001 relative à l'habitat et à l'accueil des gens du voyage afin que soit explicitement mentionné le caractère illicite des panneaux d'interdiction de stationnement ciblant les « gens du voyage » ou les « nomades ». Il a été entendu, puisque la circulaire du ministère de l'Intérieur en date du 23 mars 2012 sur la préparation des stationnements estivaux des grands groupes de caravanes de gens du voyage consacre son point 5 à la signalisation des interdictions de stationner et procède à ce rappel à la loi. Le champ d'application de cette signalisation doit donc être limité à l'interdiction de stationner des caravanes et mobil-homes en dehors des aires d'accueil aménagées, sous peine pour les maires d'engager leur responsabilité pénale.*

*Le Défenseur des droits a enfin émis une recommandation générale visant, à titre de mesure humanitaire,*

à étendre le dispositif de la trêve hivernale aux raccordements provisoires à l'eau et à l'électricité sollicités par des personnes vivant en caravane sur un terrain leur appartenant. Aujourd'hui, les familles sédentaires, qui doivent faire face à un risque d'expulsion ou à une coupure d'électricité, sont protégées durant la période hivernale, en application de l'article L.115-3 du code de l'action sociale et des familles. Parce qu'il s'agit de ressources vitales, le législateur a fait le choix de protéger, du 1<sup>er</sup> novembre au 15 mars de chaque année, les personnes qui n'ont pas réglé leurs factures, en interdisant de leur couper l'eau et l'électricité. Dans le même temps, des personnes qui vivent en caravane, sur un terrain leur appartenant, et qui n'ont pas d'impayés, ne bénéficient d'aucune protection.

La préparation d'une recommandation générale peut **emprunter bien d'autres voies**, comme l'ont montré les réflexions engagées par certains groupes de travail pilotés par les adjointes (par ex., recommandation générale relative aux conditions visant à faciliter l'accès au vote des personnes aveugles et malvoyantes ou recommandation générale relative aux modalités d'interventions des forces de sécurité à domicile en présence d'enfants).

L'élaboration d'un tel document peut aussi inviter à impliquer des partenaires étrangers. C'est ainsi qu'à la demande du Défenseur des droits, le service des affaires internationales et européennes a mis en place un programme impliquant les autorités espagnoles et britanniques pour travailler sur la problématique des risques de discriminations en matière de contrôles d'identité, initiative présentée devant la réunion conjointe des collègues le 26 mars 2011 puisqu'il relève à la fois de la mission déontologie de la sécurité et de la mission lutte contre les discriminations.

Une délégation présidée par Françoise Mothes, adjointe du Défenseur des droits en charge de la déontologie de la sécurité, s'est rendue à Fuenlabrada (Espagne) les 20 et 21 mars 2012 dans le cadre d'une visite d'études sur le projet STEPSS<sup>25</sup> mis en place par la police municipale. L'objectif principal de ce projet a été d'améliorer

la qualité et l'efficacité des contrôles de la police locale. L'un des outils principaux expérimenté a été l'introduction dans les contrôles d'identité de la délivrance d'un procès-verbal obligatoire à la personne contrôlée et à l'issue du contrôle. Cette expérimentation a été généralisée à la ville de Fuenlabrada, qui a vu en trois ans son nombre de contrôles diminuer par deux et son efficacité doubler. Cet outil permet également la mesure et la réduction du profilage dit racial.

Le retour de cette expérience – et des expériences britanniques – permettra de nourrir le contenu d'un rapport du Défenseur des droits sur le thème de l'encadrement des contrôles d'identité.

Au titre de ses quatre missions sans distinction, le Défenseur des droits peut ainsi déployer une démarche active de promotion des droits, de l'égalité et des libertés en intervenant pour prévenir les atteintes, modifier les pratiques et stimuler l'évolution de la règle de droit.

25. Acronyme en anglais de Stratégies pour des contrôles de police efficaces.

**TABLEAU COMPARATIF DES POUVOIRS DU DÉFENSEUR DES DROITS ET DES AUTORITÉS QU'IL REMPLACE**

POUVOIRS ET ATTRIBUTIONS		<b>DÉFENSEUR DES DROITS</b> Loi organique n° 2001-333 du 29 mars 2011	<b>MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE</b> Loi n° 73-6 du 3 janvier 1973	<b>DÉFENSEUR DES ENFANTS</b> Loi n° 2000-196 du 6 mars 2000	<b>HALDE</b> Loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004	<b>CNDS</b> Loi n° 2000-494 du 6 juin 2000
Accès direct (sans filtre institutionnel)		<b>OUI</b> Article 5	NON	<b>OUI</b> Article 1	<b>OUI</b> Article 4	NON
Saisine d'office		<b>OUI</b> Article 5	NON	NON	NON	NON
Droit à la communication d'informations et de documents		<b>OUI</b> Article 20	<b>OUI</b> Article 13	<b>OUI</b> Article 3	<b>OUI</b> Article 5	<b>OUI</b> Article 5
Pouvoir d'audition		<b>OUI</b> Article 18	NON	NON	<b>OUI</b> Article 6	<b>OUI</b> Article 5
Pouvoir de mise en demeure		<b>OUI</b> Article 21	NON	NON	<b>OUI</b> Article 9	NON
Pouvoir de vérifications sur place		<b>OUI</b> Article 22	NON	NON	<b>OUI</b> Article 8	<b>OUI</b> Article 6
Délit d'entrave		<b>OUI</b> Article 12 loi ordinaire	NON	NON	NON	<b>OUI</b> Article 15
Recommandation	En droit	<b>OUI</b> Article 25	<b>OUI</b> Article 9	<b>OUI</b> Article 3	OUI	OUI
	En équité	<b>OUI</b> Article 25	<b>OUI</b> Article 9	<b>OUI</b> Article 3	NON	NON
Publication d'un rapport spécial après recommandation et injonction non suivie d'effet		<b>OUI</b> Article 25	<b>OUI</b> Article 11 Uniquement en cas d'inexécution d'une décision de justice	<b>OUI</b> Article 10 Uniquement en cas d'inexécution d'une décision de justice	<b>OUI</b> Article 11	<b>OUI</b> Article 11 mais pas de pouvoir d'injonction
Médiation		<b>OUI</b> Article 26	NON	NON	<b>OUI</b> Article 7	NON
Transaction		<b>OUI</b> Article 28	NON	NON	<b>OUI</b> Article 11-1 mais uniquement en matière pénale	NON
Présentation d'observations devant les juridictions		<b>OUI</b> Article 33	NON	NON	<b>OUI</b> Article 13	NON
Saisine de l'autorité disciplinaire		<b>OUI</b> Article 29	<b>OUI</b> Article 10 (Pouvoir de substitution d'action)	NON	<b>OUI</b> Article 14	<b>OUI</b> Article 9
Demande d'avis au Conseil d'État pour l'interprétation de dispositions législatives ou réglementaires		<b>OUI</b> Article 31	NON	NON	NON	NON
Demande d'étude au Conseil d'État et à la Cour des comptes		<b>OUI</b> Article 19	<b>OUI</b> Article 12	NON	NON	NON
Proposition de modifications législatives ou réglementaires		<b>OUI</b> Article 32	<b>OUI</b> Article 9	<b>OUI</b> Article 3	<b>OUI</b> Article 15	<b>OUI</b> Article 11
Promotion des droits et de l'égalité		<b>OUI</b> Article 34	NON	<b>OUI</b> Article 5	<b>OUI</b> Article 15	NON

# La stratégie d'organisation administrative

Le Défenseur des droits a mis en place un mode de pilotage qui a permis d'assurer la **mutation de l'organisation** de l'Institution tout en **maintenant l'activité des services**.

Conformément au décret pris en Conseil d'État cinq semaines après sa nomination, il a désigné à ses côtés deux responsables administratifs, placés sous son autorité directe, un Directeur général des services et un Secrétaire général.

Le Directeur général des services est chargé de la fusion et de l'organisation des services, de la gestion de l'Institution et des travaux engagés en vue de la mutualisation des compétences des différentes entités.

De son côté, le Secrétaire général, d'une part, coordonne l'instruction et le traitement des réclamations, veille au suivi des décisions du Défenseur des droits et à la mise en œuvre des délibérations des collègues et, d'autre part, coordonne les initiatives prises en matière de promotion de l'égalité et des droits et de propositions de réformes. L'ampleur de la tâche à mener et la complémentarité des fonctions ont confirmé la pertinence d'un tel choix.

Dans un premier temps, dans un souci de simplicité autant que de continuité des actions engagées par les autorités concernées, il a été décidé de conserver quatre « missions », temporairement dirigées par les responsables administratifs des précédentes structures. Ce choix immédiatement opérationnel a permis aux agents de **poursuivre leur activité** dans la logique qui prévalait antérieurement, tout en donnant le temps nécessaire à la **réflexion et à la concertation**, pour permettre de construire une **nouvelle organisation**.

## A Un enjeu humain essentiel

### 1 / LES COLLABORATEURS DE L'INSTITUTION

La loi organique du 29 mars 2011 a prévu que les contrats, les détachements et les mises à disposition en cours auprès des quatre autorités auxquelles se substitue le Défenseur des droits **se poursuivraient** auprès de ce dernier. L'Institution compte aujourd'hui 220 emplois budgétaires, ce qui correspond à l'addition du personnel des anciennes autorités administratives indépendantes<sup>1</sup>.

#### Nombre d'agents (avril 2012)

Relevant d'emplois budgétaires	220
<i>dont contractuels</i>	149
<i>dont fonctionnaires (PNA<sup>2</sup>, détachés, MAD<sup>3</sup>)</i>	66
<i>en cours de recrutement</i>	5

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2012, de nombreux parlementaires ont d'ailleurs jugé ces effectifs insuffisants au regard des compétences nouvelles dévolues au Défenseur des droits. Ainsi, dans le rapport budgétaire de la **Sénatrice Mme Virginie Klès**, on peut lire :

*« Votre rapporteur estime ainsi qu'il est raisonnable d'attendre de la création du Défenseur des droits certaines mutualisations.*

*Toutefois, si ces mutualisations vont conduire à dégager certaines marges de manœuvre budgétaires, elles ne seront pas suffisantes pour permettre à l'Institution, à budget de personnel constant, de faire face à d'inévitables nouvelles dépenses.*

*En effet, la nouvelle institution devra faire plus et mieux que les anciennes autorités administratives indépendantes. Cet objectif, à l'origine*

1. Il convient d'ajouter à ce chiffre les stagiaires accueillis au sein de l'Institution. Ils relèvent pour l'essentiel de trois catégories : les élèves de l'École nationale de la magistrature (avec laquelle une convention *ad hoc* a été conclue [cf. liste des conventions en annexe]), les élèves avocats et les juristes universitaires (niveau master 2). Ces stagiaires, auxquels une formation diversifiée et de qualité est offerte, apportent un précieux concours aux agents de l'Institution.

2. Affectation en position normale d'activité.

3. Mis à disposition.

*de la création de cette autorité, suppose des effectifs étoffés. Les besoins sont immenses : créer un Pôle Communication solide et réactif, faire face dans des délais raisonnables à la progression des demandes, recevables comme irrecevables, reçues par l'Institution, exercer les nouvelles compétences accordées par la loi organique, former les délégués territoriaux aux nouvelles compétences de l'autorité... [...]. En conséquence, votre rapporteur souligne la nécessité d'augmenter, dans les prochaines années, les dépenses de personnel du Défenseur des droits. Au minimum, ces dépenses devront être gelées jusqu'en 2014. »*

Lors des débats à l'Assemblée nationale en commission élargie, le 3 novembre 2011, le Ministre chargé des Relations avec le Parlement a reconnu un certain **décalage entre la stabilité des emplois et les exigences nouvelles de l'Institution**, citant en particulier la hausse des saisines et l'exercice des nouvelles compétences.

*« Tout d'abord, la hausse des saisines, qui concerne pour le moment la déontologie de la sécurité et le domaine social, pourrait se poursuivre. De plus, les nouvelles compétences prévues par la loi organique du 29 mars dernier exigeront des moyens supplémentaires conformément à l'article 33 de la loi organique, le Défenseur des droits devra, en effet, être représenté devant les juridictions ; il devrait également résulter un surcroît d'activité de l'article 22, relatif aux vérifications sur place, qui prévoit un droit d'opposition et permet de saisir le juge des référés pour obtenir des autorisations de visite. À cela s'ajoutent la promotion de l'égalité et des droits de l'enfant, ainsi que la réalisation des objectifs fixés par les articles 4 et 32 de la loi organique, je pense, en particulier, à la mission de prévention et de pédagogie dont le Défenseur des droits est chargé à l'égard du service public et des entreprises.*

*L'objectif actuel est de faire face à ces exigences nouvelles sans modifier le plafond d'emplois. »*

**Objectif exigeant**, on en conviendra.

## 2 / UN DIALOGUE SOCIAL APPROFONDI

La loi du 5 juillet 2010 a renouvelé le dialogue social dans la fonction publique.

En relation avec les organisations syndicales et malgré des délais particulièrement courts, le Défenseur des droits a souhaité mettre en place **les organes de concertation** prévus par la loi, comme l'ont été ceux des autres administrations relevant de la Fonction publique de l'État, qui ont été renouvelés en octobre 2011. Des élections ont ainsi eu lieu le 17 novembre 2011 afin de désigner les représentants du personnel au sein du Comité technique (CT) et à la Commission consultative paritaire (CCP).

Le taux de participation à l'élection des représentants au CT s'est élevé à 86 % (contre un peu plus de 50 % sur l'ensemble des ministères) et celui de la CCP à 82 %. **Ces chiffres très élevés** témoignent clairement de **l'attachement de l'ensemble des agents des services au devenir de l'Institution**. La section de la Confédération française démocratique du travail (CFDT) et celle du Syndicat autonome des personnels du Premier ministre (SAPPM) ont obtenu respectivement 3 sièges et 1 siège au CT et à la CCP.

La Direction a immédiatement engagé **le dialogue** avec les instances représentatives du personnel nouvellement élues. Installé le 16 décembre 2011, le CT s'est réuni le vendredi 6 janvier 2012. Il a approuvé, par 3 voix pour et 1 abstention, le projet d'organigramme qui prenait largement en compte les remarques formulées au cours de la concertation.

Après un **important et fructueux travail de concertation et de négociation** entre le Pôle Ressources humaines de l'Institution et les organisations syndicales, les représentants du personnel ont voté à l'unanimité, lors de la séance du comité technique du 16 mars 2012, les dispositions relatives à l'organisation du temps de travail des agents du Défenseur des droits.

Le Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (**CHSCT**) du Défenseur des droits a quant à lui été installé le 1<sup>er</sup> février 2012.

Conformément au décret n° 82 453 du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail et à la prévention médicale dans la fonction publique, le Défenseur des droits a conclu, en mars 2012, avec bien des difficultés tant est forte la pénurie de médecins ayant cette qualification, une convention afin d'assurer au bénéfice des agents des prestations de **médecine préventive**, assorties d'une surveillance médicale renforcée organisée pour les agents qui présentent des risques particuliers au regard de leur emploi ou de leur situation personnelle.

Dans ce contexte, **deux assistantes de prévention** ont été nommées en avril 2012. Elles sont chargées de promouvoir une politique de prévention et d'évaluation des risques ainsi que de mettre en œuvre des règles de sécurité et d'hygiène au travail.

### 3 / LA CONSTRUCTION D'UN CADRE DE GESTION COMMUN

Il existe de fortes **différences statutaires, salariales et sociales**, entre les quatre anciennes institutions intégrées au sein du Défenseur des droits, comme entre certaines catégories de salariés. Une concertation en vue d'aboutir à un cadre de gestion commun à l'ensemble du personnel a été engagée début avril et, à l'heure où ce rapport va être mis sous presse, les négociations se poursuivent sur **ce sujet majeur** pour les agents et l'Institution.

À partir d'une réflexion sur la nature et le niveau des emplois nécessaires à l'accomplissement des missions de l'Institution, les objectifs sont **d'harmoniser par un dispositif équitable** les rémunérations de base et les régimes indemnitaires des différents statuts des personnels, de redéfinir une politique d'évolution salariale et de refonder une politique indemnitaire sur les résultats attendus, de professionnaliser les agents par une politique de formation continue adaptée et d'asseoir une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences.

La concertation doit se terminer à mi-année pour une mise en œuvre auprès des agents courant 2012.

### 4 / L'ACCOMPAGNEMENT DU CHANGEMENT

Sur la suggestion de la section CFDT, qui évoquait la situation antérieure récente de l'une des autorités, le Défenseur des droits a décidé de faire réaliser un **audit sur les risques psychosociaux** et une mission d'identification des leviers à mettre en œuvre pour accompagner et optimiser le changement d'organisation.

Conformément au droit de la concurrence, après appel d'offres, ces deux missions ont été confiées au cabinet DS et O (Développement social et organisation), spécialisé en organisation du travail et en relations sociales. Le comité de pilotage, composé de représentants de l'administration et des personnels, s'est réuni pour la première fois en mars 2012 pour étudier les différentes phases de l'audit et la méthodologie envisagée (entretiens préalables avec des représentants de l'Institution, enquête en ligne à destination de tous les agents, entretiens qualitatifs) pour un premier compte rendu en juin 2012, avant la phase d'identification des leviers et des modalités à mettre en œuvre pour accompagner de manière concertée le changement d'organisation.

## B Le rapprochement des services

### 1 / DES ÉVOLUTIONS CONCERTÉES

Pour permettre une large concertation, ont été installés plusieurs groupes de travail en charge de formuler des propositions de **mutualisation des compétences** et de l'expertise dont disposaient les anciennes autorités administratives indépendantes et de s'assurer que chaque service, en fonction de son champ d'action, serait à même de mettre en œuvre l'ensemble des prérogatives du Défenseur des droits, de développer des coopérations de nature à permettre un traitement transversal des dossiers, de préserver la visibilité des missions créées par la loi, d'étendre à l'ensemble des missions les actions de promotion des droits et de propositions de réforme.

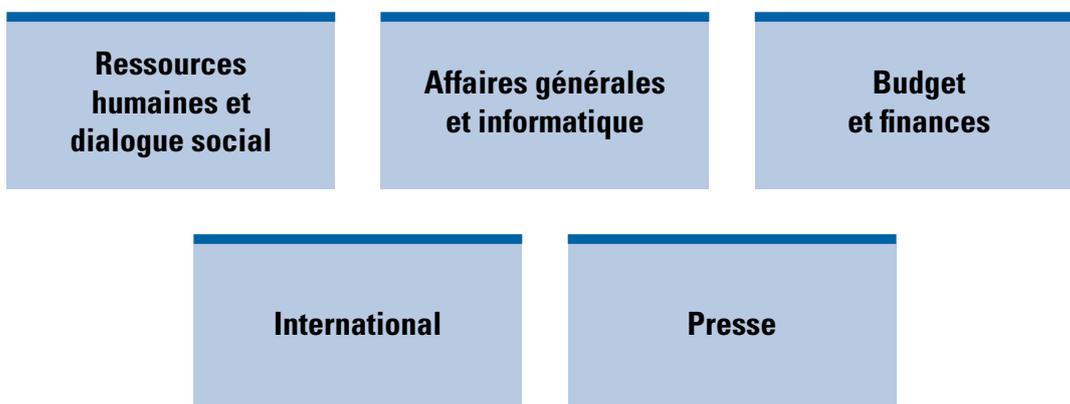
Pendant la période entre le vote de la loi et la nomination du Défenseur des droits, le groupe de travail commun Recevabilité-orientation avait élaboré des propositions qui ont pu être validées sans réserve. Trois autres groupes de travail ont été installés. Développement territorial, Promotion des droits/réformes/recommandations études/recherche, Interventions juridiques. Ceux-ci regroupaient la hiérarchie intermédiaire (et, pour le premier, des délégués territoriaux) des quatre anciennes institutions, à charge pour elles d'associer les agents relevant de leur autorité à l'avancement des travaux en vue de relayer leur avis au sein des groupes concernés. Des notes de qualité, spontanément rédigées par des juristes ayant mis en commun leur analyse, ont complété ces travaux.

C'est sur cette base que le Défenseur des droits a arrêté l'organigramme de l'Institution, structuré en pôles, regroupés, notamment pour ceux appelés à traiter des réclamations, autour de départements. Tout en s'appuyant sur les compétences existantes, chaque pôle, cellule de base, devrait être à même d'acquiescer les nouvelles prérogatives du Défenseur des droits, en y étant aidé par le Département Expertise, qui pourra apporter son appui en tant que de besoin dans l'analyse et le traitement des dossiers. En conservant largement le périmètre des anciens services et en reconduisant, dans leur très grande majorité, les anciens chefs de

service, en se limitant à la seule mobilité souhaitée, le pari a été fait de s'en remettre autant aux collaborateurs de l'Institution qu'aux structures pour conduire le changement. Ainsi le Défenseur des droits a-t-il défini une organisation transversale permettant de donner sa pleine mesure au large champ de compétences que lui a confié le législateur organique. Cette organisation préserve pleinement la spécificité, la visibilité et l'opérationnalité des missions inscrites dans la loi. En premier lieu, deux pôles correspondant aux anciennes autorités sont dédiés à la Déontologie de la sécurité, d'une part, et à la Défense des enfants, d'autre part. En second lieu, les autres pôles émanent directement, ou bien des services en place chez le Médiateur de la République ou bien de ceux de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde).

Dans un premier temps, pour faire face immédiatement aux exigences de la restructuration, les fonctions supports ont été constituées en trois pôles (Ressources humaines et dialogue social, Affaires générales et informatiques, Budget et finances) et en services (Presse et International), tandis qu'un Directeur de projet prenait, notamment, en charge les chantiers relatifs à la construction de l'application-métier et aux indicateurs de performance de l'Institution (voir ci-dessous).

### Les pôles exerçant des fonctions supports



## 2 / L'ACTIVITÉ PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS

Mission première du Défenseur des droits, cette activité consiste à traiter les réclamations individuelles qui lui sont adressées. Elle est organisée autour de six départements.

Les missions dont ont la charge les départements Recevabilité-orientation et Réseau territorial sont détaillées plus avant dans le présent rapport. L'instruction des réclamations est assurée par quatre départements comprenant plusieurs pôles spécialisés.

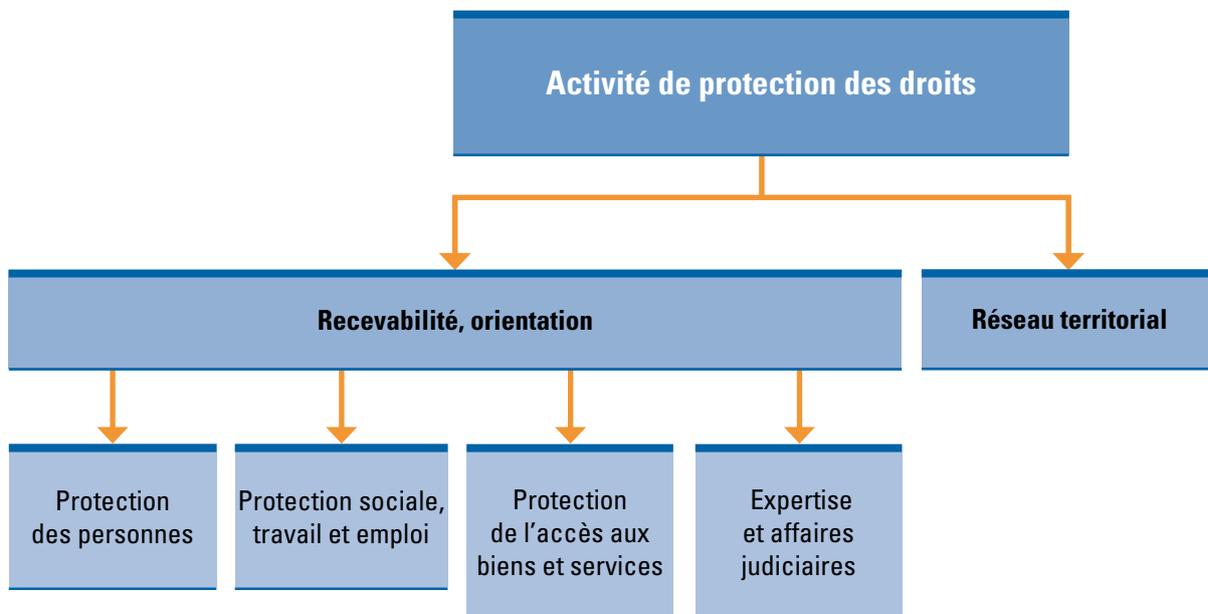
Le Département Protection des personnes regroupe des activités antérieurement exercées par chacune des institutions autour des missions déontologie de la sécurité, défense des enfants et santé.

Le Département Protection sociale, travail et emploi marie une activité que menait exclusivement la Halde (emploi privé) et deux autres secteurs antérieurement partagés par le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants et la Halde (emploi public et protection sociale).

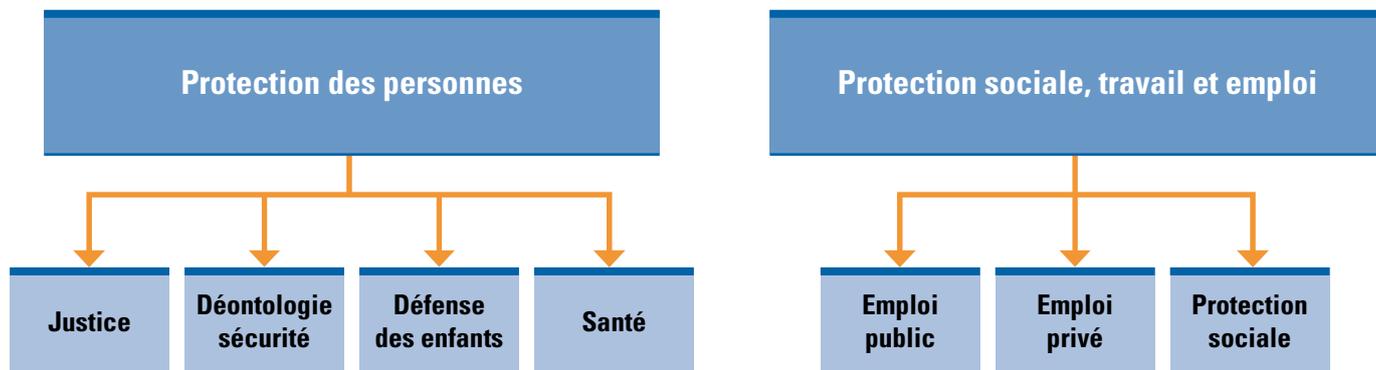
Le Département Protection de l'accès aux biens et services associe une activité caractéristique de la Halde et, dans une moindre mesure, du Défenseur des enfants (accès aux biens et services privés), une activité mixte Médiateur de la République/Halde (accès aux services publics) et une spécialité du Médiateur de la République (fiscalité).

Par ailleurs, le Département Expertise et affaires judiciaires réunit un pôle d'expertise transversal et trois experts thématiques. Ce département renforce l'intervention du Défenseur des droits. En premier lieu, il intervient en soutien des pôles d'instruction. Il est le garant de la qualité des interventions du Défenseur des droits dans les domaines les plus complexes juridiquement. En second lieu, le département abrite le Pôle Affaires pénales, relations avec les juridictions, chargé de mettre en œuvre les prérogatives du Défenseur des droits en matière pénale et de suivre l'ensemble des relations entretenues par les services du Défenseur des droits (en particulier les pôles d'instruction) avec les juridictions judiciaires et administratives. Il est le vecteur de la stratégie judiciaire de l'Institution.

### Les départements de l'Institution



### Organigramme des pôles investis d'une mission de protection des droits



**Activité de promotion**

**Département de la promotion  
des droits et de l'égalité**

**Activité de réformes**

**Département des réformes institutionnelles  
Évaluation de l'action publique  
Documentation, Études et recherches**

**Protection de l'accès aux biens et services**

**Biens et  
services  
privés**

**Affaires  
publiques**

**Fiscalité**

**Expertise et affaires judiciaires**

**Experts  
thématiques**

**Affaires  
judiciaires**

### 3 / LE DÉPARTEMENT PROMOTION DES DROITS ET DE L'ÉGALITÉ

Ce Département a vocation à mettre en œuvre, comme le prévoit la loi, la promotion de l'égalité et la Convention internationale des droits de l'enfant, la promotion de l'intérêt supérieur et des droits de l'enfant ; comme le prévoit la Convention internationale des personnes handicapées, la promotion des droits des personnes handicapées ; comme nous y invite la logique institutionnelle, la promotion des droits et libertés concernés par les activités de sécurité (droit à la sûreté, droit des détenus...).

Intervenant sur l'ensemble des missions de l'Institution, ce département mène des **actions de communication, d'information et de valorisation** propres à assurer la promotion de chacun de ces thèmes. Il est composé de deux pôles.

D'une part, le Pôle Accès aux droits et promotion de l'égalité, qui est chargé de mener des actions d'information, de sensibilisation et de valorisation auprès de la **société civile** (associations, fédérations d'associations, chercheurs, organisations de défense des droits...) dans tous les champs de compétence du Défenseur des droits, notamment la promotion de l'intérêt supérieur et des droits de l'enfant et la promotion des politiques d'égalité pour les personnes en situation de handicap. D'autre part, le Pôle Engagement des acteurs qui est, quant à lui, chargé de concevoir et d'animer des partenariats avec les **acteurs potentiels de discriminations**, dans les différents domaines de compétences de l'Institution (emploi, logement et hébergement, santé, services publics, secteur sanitaire et social, enseignement supérieur, biens et services privés, activités de sécurité...).

Ces partenariats visent à accompagner les acteurs pour analyser et sécuriser leurs pratiques afin de développer l'égalité, de promouvoir la qualité du service rendu aux usagers du service public, de prévenir les discriminations, de promouvoir les droits de l'enfant et de garantir le respect de règles déontologiques.

Dans le cadre de ces partenariats, sur la base de l'identification de points de risques en matière de ruptures d'égalité dans l'accès aux droits ou d'égalité de traitement ou de discrimination, le Département conçoit, en collaboration avec les réseaux d'acteurs, et met à leur disposition des outils ou cadres d'action conduisant à un changement des pratiques pour développer concrètement l'accès aux droits et à l'égalité.

### 4 / LE DÉPARTEMENT RÉFORME INSTITUTIONNELLE, ÉVALUATION DE L'ACTION PUBLIQUE, DOCUMENTATION, ÉTUDES ET RECHERCHE

Lui aussi à vocation transversale, ce Département se consacre à la **production normative** (élaboration de propositions de textes de nature législative ou réglementaire, préparation de recommandations générales, d'avis, de rapports...) ou à l'émission de recommandations générales. Il aura également en charge la rédaction des avis en réponse à une saisine du Parlement ou du Gouvernement.



## © La recevabilité, l'orientation et le traitement des réclamations adressées au Défenseur des droits

### 1 / LA MISE EN PLACE D'UN POINT D'ENTRÉE UNIQUE

Dès le vote de la loi organique du 29 mars 2011, le périmètre d'intervention du Défenseur des droits étant connu, une réflexion a été engagée au sein des différentes institutions sur la nécessité de prévoir un point d'entrée unique des réclamations adressées au Défenseur des droits, et des propositions ont été faites en faveur de la création d'un service unifié de traitement et d'orientation des réclamations qui ont abouti à créer une adresse courrier unique (7, rue Saint-Florentin, Paris cedex 08), un formulaire en ligne placé sur le site de l'Institution ([www.defenseurdesdroits.fr](http://www.defenseurdesdroits.fr), rubrique « Saisir le Défenseur des droits »), un numéro de téléphone (09 69 39 00 00) qui permet d'obtenir des renseignements ou d'orienter les personnes dans leurs démarches.

Depuis le 24 janvier 2012, les réclamations sont traitées et reçues par un seul service dont les agents émanant du Médiateur de la République et de la Halde ont été réunis sur un même site.

Lorsque le Défenseur des droits n'est pas compétent, le Département Orientation est chargé de réorienter les réclamants vers les services qui pourront traiter leurs demandes. En revanche, lorsque le Défenseur est compétent, ce service attribue les réclamations aux Départements/Pôles concernés, le cas échéant après quelques échanges avec les réclamants lorsque les dossiers sont incomplets. Dans les situations nécessitant une intervention rapide, il en assure le traitement, en mettant en œuvre, autant qu'il est possible, des procédures de règlement amiable. Ce traitement, réalisé grâce à une « cellule d'urgence », est décidé en liaison avec les Départements et les Pôles compétents.

Les agents du Département Orientation doivent désormais analyser les réclamations à l'aune de l'ensemble des compétences du Défenseur des droits. Ainsi, des réclamations considérées comme étant hors compétence dans l'une des anciennes institutions et le cas échéant réorientées, sont-elles maintenant immédiatement requalifiées.

Par exemple, un réclamant évoque une discrimination mais la situation présentée ne correspond pas à la définition légale de ce qu'est une discrimination. En revanche, si la situation présentée révèle un possible dysfonctionnement de la part d'une administration, le dossier est alors instruit en ce sens. De la même manière, des réclamations qui étaient analysées comme des litiges privés par le Médiateur de la République, notamment les relations entre salariés et employeurs, peuvent être examinées sous l'angle d'un possible traitement discriminatoire.

Ces exemples soulignent la **pertinence de la logique** qui a présidé à la création de l'Institution. La fusion de quatre autorités aux compétences parfois voisines et la mise en place d'un service d'accueil unifié des réclamations permettent désormais aux réclamants de gagner un temps précieux et une efficacité accrue dans le traitement de leur dossier.

### 2 / LA CRÉATION D'UNE APPLICATION MÉTIER COMMUNE

La décision prise pour chacune des 90 000 réclamations reçues chaque année de les réorienter du mieux possible lorsque l'Institution n'est pas compétente ou, lorsqu'elle l'est, de les transmettre efficacement au pôle d'instruction spécialisé constitue **un enjeu primordial pour l'Institution**.

Or, les autorités intégrées au Défenseur des droits disposaient de **solutions informatiques différentes** pour gérer et traiter les réclamations qu'elles recevaient. À Paris, les agents du Médiateur de la République travaillaient sous l'application « Poséidon », ceux du Défenseur des enfants sous l'application « Gargantua » et ceux de la Halde sous l'application « Acropolis ».

La Commission nationale de déontologie de la sécurité (Cnds) n'avait pas besoin d'une gestion informatisée de ses dossiers. Ces interfaces étaient techniquement et fonctionnellement très différentes les unes des autres.

Il était donc essentiel que l'ensemble des agents du siège de l'Institution disposent d'une même application afin que **tous parlent le même langage informatique** et puissent aisément échanger des informations ou des données. Autrement dit, l'objectif de mutualisation des moyens et des compétences poursuivi par la création du Défenseur des droits ne pouvait être pleinement atteint sans une application métier unique. Il va sans dire que la production de statistiques globales requiert une base unifiée.

Un Directeur de projet a été nommé le 1<sup>er</sup> janvier 2012 pour mener à bien ce chantier particulièrement complexe. Des centaines d'heures de travail ont été nécessaires pour aboutir à la naissance de l'application dénommée « Agora » qui sera déployée à l'été 2012 sur tous les postes d'utilisateur des anciennes applications.

Il est tout aussi stratégique pour l'Institution **d'unifier les systèmes informatiques** de gestion des dossiers reçus par les **délégués de l'Institution**. En effet, les solutions informatiques étaient là aussi très différentes d'une institution à une autre. La migration logicielle du réseau territorial sera réalisée après celle du siège car elle nécessite un **accompagnement spécifique** auprès des délégués qui n'ont pas tous nécessairement des compétences informatiques étendues (voir la partie concernant le réseau territorial).

## **D** La force de proximité, le réseau territorial

### 1 / UN ATOUT ESSENTIEL POUR L'INSTITUTION DU DÉFENSEUR DES DROITS

L'article 37 de la loi organique prévoit que le Défenseur des droits peut désigner des **délégués**.

Lors de son audition par le Parlement le 15 juin 2011, le Défenseur des droits s'est fixé comme objectif de « *faire du Défenseur des droits une institution de proximité grâce au maillage territorial* ». Comme l'ont souligné les parlementaires depuis de nombreuses années, la création des réseaux territoriaux doit être saluée comme une **évolution positive pour la protection des droits**, ces correspondants apportant une réponse de **proximité et de qualité**, tout en pesant relativement peu sur le budget des institutions. Le Défenseur des droits va régulièrement à la rencontre des délégués lors de ses nombreux déplacements en région.

Soulignons tout d'abord que les 411 délégués du Défenseur des droits sont des **bénévoles** (indemnisés pour les frais engagés) qui mettent au service du Défenseur des droits leurs convictions, leur temps, leur énergie, leurs compétences acquises dans une existence professionnelle souvent riche et leur connaissance du tissu local. Si l'on met en regard du coût de l'animation de ce réseau sa présence dans les territoires, dont ceux délaissés par les services publics, les permanences physiques de deux demi-journées par semaine que ces délégués assurent pour accueillir nos concitoyens et le nombre de dossiers traités, avec un taux élevé de réussite, leur engagement constitue **l'un des atouts essentiels de l'Institution et donc l'une de ses priorités**.

**Trois réseaux** préexistaient dans trois des quatre autorités fusionnées, avec de fortes différences en termes d'effectifs et de mode d'activités :

- le plus ancien d'entre eux (1978) est le réseau des délégués du Médiateur de la République (285 délégués accueillant le public dans 425 lieux de permanence, 150 de ces délégués qui interviennent dans 164 établissements pénitentiaires) ;
- créé en 2001, le réseau des correspondants territoriaux du Défenseur des enfants ne comptait quant à lui qu'une quarantaine de personnes qui intervenaient dans un ressort géographique couvrant plusieurs départements et étaient essentiellement joignables par téléphone ;
- créé en 2007, le réseau des correspondants locaux de la Halde comportait 125 personnes présentes dans 85 départements, accueillant le public dans 215 points d'accueil et menant parallèlement des actions de promotion et de sensibilisation aux bonnes pratiques auprès des institutions publiques (collectivités territoriales, universités...) comme auprès des entreprises.

Les modes d'intervention de ces délégués et correspondants **différaient sensiblement**, notamment au regard du niveau de délégation dont ils bénéficiaient. À cet égard, en ce qui concerne le traitement des réclamations, les délégués du réseau Enfants agissaient exclusivement sur mandat écrit du Défenseur des enfants. Les correspondants de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde) intervenaient dans des missions de bons offices permettant de résoudre de façon amiable les affaires dont ils étaient saisis. Les délégués du Médiateur de la République, quant à eux, recevaient de celui-ci une délégation leur permettant de traiter eux-mêmes au plan local les affaires dont ils étaient saisis. 65 900 demandes ont été traitées en 2011 par les délégués du médiateur de la République (soit plus de 80 % du volume des demandes traitées par l'Institution) dont 32 700 réclamations (soit 50 % des demandes reçues).

**Les réseaux territoriaux fusionnés au sein de l'Institution du Défenseur**

Données publiées par les trois institutions (juin 2011)	Médiateur de la République	Défenseur des enfants	Halde
Date de création	1978	2001	2007
Nombre de délégués	285	39	125
Nombre de départements couverts	Tous	61	85
Nombre de points d'accueil	425		215

Si les trois réseaux qui constituent désormais celui du Défenseur des droits, dont les délégués et les correspondants ont été réunis pour la première fois le 14 novembre 2011, représentent une **force considérable**, leur unification prendra du temps en raison de la diversité des cultures, des pratiques et des formes d'activités de ses composantes historiques.

Le Défenseur a adressé le 1<sup>er</sup> décembre 2011, à chaque délégué issu de l'un des trois réseaux, une délégation précisant le contour de sa mission. Pour ce faire, dès 2012, les priorités énoncées par le Défenseur des droits marquent des avancées très significatives vers la constitution d'un **réseau commun**. Les enjeux immédiats en sont la mise en place de l'accueil unifié, l'animation au niveau territorial et le renforcement des compétences.

## 2 / RECONSTITUER ET DIVERSIFIER LA CAPACITÉ D'INTERVENTION DU RÉSEAU

### • Élaborer un plan de recrutement pour assurer la territorialisation des compétences, y compris dans les départements les moins peuplés

La période transitoire n'a pas démotivé les délégués, puisque, aujourd'hui, le réseau compte 411 délégués, pour un effectif théorique de 454.

Outre le nécessaire renforcement quantitatif du réseau, il faut établir **une cartographie des compétences** afin que, sur chaque territoire, les trois compétences exercées par les délégués soient représentées, à savoir la compétence « services publics », la compétence « enfance » et la compétence « discrimination ».

Recruter un délégué du Défenseur requiert autant de **soin et d'attention** que le recrutement d'un agent salarié de l'Institution. Cette procédure demande de trouver, sur un territoire donné, un bénévole motivé, mis au courant de ses obligations (permanences physiques...), qui ait antérieurement acquis des compétences susceptibles d'être mises au service du Défenseur, dans le respect des valeurs de l'Institution (déontologie, sens du dialogue et de l'écoute...).

Les départements les moins peuplés méritent un traitement spécifique. L'Institution a ainsi mis en œuvre l'objectif de deux délégués au moins dans les départements qui n'en comportent qu'un seul actuellement.

Dans ces perspectives, un premier plan de recrutement portant sur 20 à 25 délégués d'ici à la fin de l'année 2012 a été élaboré, qui permettrait à la fois de réduire de 23 à 12 le nombre des délégués « isolés » et de remédier aux besoins les plus criants en matière de répartition géographique des compétences.

### • La mise en place d'un travail collégial sur les territoires

Sur l'ensemble du territoire, des rencontres de travail collégial entre délégués ont été organisées sous l'égide de délégués dits « animateurs », avec un double objectif :

- faire le point, sur chaque territoire, des modalités pratiques de mise en œuvre de l'accueil unifié, s'agissant notamment des réorientations de dossiers entre délégués de « compétences dominantes » différentes ;
- à cette occasion, signaler au siège les difficultés rencontrées et proposer les évolutions souhaitables dans l'organisation des permanences, contribuer à éclairer la direction du réseau territorial sur les priorités de recrutement en signalant les insuffisances de la « cartographie des compétences ».

Cette pratique du travail collégial sera pérennisée et renforcée car elle permet à la fois un échange de pratiques entre délégués, la mutualisation des compétences et la nécessaire dimension collective des initiatives partenariales. Elle constitue donc un facteur décisif d'unité et de cohésion.

### • La diversification géographique et l'élargissement thématique du programme Jade

À l'origine créé par le Défenseur des enfants, le réseau des Jeunes ambassadeurs des droits de l'enfant (Jade) est composé de volontaires du service civique engagés pour une durée de 9 mois. Ce sont des jeunes âgés de 18 à 25 ans, chargés d'expliquer et de promouvoir les droits de l'enfant auprès des jeunes afin d'assurer, pour le Défenseur des droits, une mission de promo-

tion telle que prévue par la loi organique créant le Défenseur des droits en son article 4 et par la Convention internationale des droits de l'enfant en son article 42.

Ce réseau a été rebaptisé « Jeunes ambassadeurs des droits auprès des enfants » et ses missions ont été **élargies à l'ensemble des champs de compétence du Défenseur des droits**. Ainsi, les Jeunes ambassadeurs pourront-ils intervenir dans les collèges pour informer sur les droits fondamentaux (notamment la Convention internationale des droits de l'enfant) et apporter leur contribution pour lutter contre certains stéréotypes (handicap, racisme, sexisme...) par l'information et la sensibilisation.

Désormais, ce programme Jade est mis en œuvre par la direction du réseau territorial, en raison même, d'une part, de la nécessaire proximité des jeunes du service civique avec leur tuteur, délégué volontaire pour assumer cette mission de tutorat, et d'autre part, de la conclusion des partenariats avec des associations labellisées par l'agence du service civique ayant une assise territoriale.

36 jeunes ont donc été recrutés sur l'année scolaire 2011/2012, en partenariat avec les Centres d'entraînement aux méthodes d'éducation active (Ceméa), Concordia et Unis-cité, associations agréées par l'agence de service civique. Ces jeunes ont reçu une formation approfondie qui leur permet d'intervenir dans les collèges, en classes de 6<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> prioritairement, ainsi que dans différents lieux accueillant des enfants en temps de loisirs, des soins, ou encore dans les institutions de protection et d'aide aux enfants.

Ce sont en moyenne 23 000 enfants qui bénéficient chaque année de 2 heures de sensibilisation à leurs droits à travers la Convention internationale des droits de l'enfant, notamment, et du rôle et des missions du Défenseur des droits. À partir de l'année prochaine, les Jade participeront à la mission de l'Institution de contribuer à l'égalité de traitement et à l'égalité des chances pour tous, ainsi qu'au respect des droits de chacun. Les volontaires

du service civique pourront par ailleurs élargir auprès des délégués leurs compétences au-delà de l'intervention dans les établissements.

La modernisation du dispositif des Jade souhaitée par le Défenseur sera engagée dès la rentrée 2012 en entrant dans une phase expérimentale destinée à évaluer l'extension géographique du réseau.

### 3 / ACCUEILLIR ET TRAITER LES DOSSIERS AU PLUS PRÈS DE NOS CONCITOYENS

#### • L'accueil unifié

Chaque délégué, quel que soit son réseau d'origine, doit être en mesure de recevoir chaque personne souhaitant saisir le Défenseur des droits. Il doit donc pouvoir entendre et comprendre l'histoire d'une personne, souvent vulnérable ou désemparée, de la qualifier au regard des compétences de l'Institution, prochainement de l'enregistrer sur l'application métier commune, « Agora », et d'en assurer autant qu'il est possible le traitement au niveau local.

C'est dans ce contexte que la mutualisation des compétences sur les territoires prend un relief tout particulier. Aucun délégué n'aura l'expertise nécessaire pour mettre en œuvre, dans tous les domaines, l'ensemble des champs de compétence du Défenseur. Si les dossiers complexes ont vocation à remonter au siège parisien pour recevoir un traitement approprié, il n'est en revanche pas envisageable de rallonger les délais de traitement d'un trop grand nombre de réclamations. Dans tous les cas, **le traitement local doit être privilégié** et cela ne peut se faire qu'à deux conditions : d'une part, par la diversification et l'accroissement des compétences au niveau territorial, sur une base départementale ou régionale pour associer un nombre suffisant de délégués et d'autre part, par un appui logistique rapide et adapté des services centraux aux délégués.

Ce traitement des dossiers constitue non seulement un gage de proximité et de réus-

site mais aussi de raccourcissement des délais de traitement, objectif prioritaire de l'Institution. De janvier à fin mars 2012, pas moins de 377 délégués de métropole ont déjà bénéficié d'une formation à l'accueil unifié dispensée lors de 20 sessions d'une journée, organisées à Paris et dans les régions, à l'issue desquelles 72 % ont estimé qu'ils se sentaient en mesure de pratiquer effectivement l'accueil du public dans les conditions souhaitées par l'Institution.

## E Le département du réseau territorial

Le département du réseau territorial a pour mission :

- de recruter, former et animer le réseau des délégués ;
- d'apporter à ces derniers un appui logistique ;
- d'assurer un soutien de premier niveau aux délégués pour le traitement des réclamations, ne les orientant vers les experts du siège qu'en cas de besoin.

### • Un premier appui apporté aux délégués à compétence dominante « enfance »

L'effort de formation des délégués ne se limite pourtant pas à l'accueil unifié, puisque, outre la formation de ceux nouvellement recrutés, se poursuivent les « formations thématiques », souvent pointues, pour permettre aux délégués de faire face aux dossiers parfois complexes dont ils ont la charge dans tous les domaines (urbanisme, social, fiscal, critères de discrimination notamment dans l'emploi, dispositif de protection de l'enfance...).

Pour autant, une action prioritaire est engagée avec le Pôle Défense des enfants pour que les délégués issus de ce réseau et ceux des deux autres réseaux assurent partout cette mission nouvelle au regard de la délégation qui leur est donnée par le Défenseur des droits.

### • L'accent mis sur la formation des délégués d'Outre-mer

Les difficultés particulières auxquelles ont à faire face nos concitoyens ultra-marins justifient que l'accent soit mis sur la formation et l'appui aux délégués qui exercent leur mission Outre-mer.

Ainsi, une session particulière d'échanges et de formation sera-t-elle organisée en 2012 dans le but de donner à ces délégués l'occasion d'une véritable « immersion » dans la nouvelle institution dont ils n'ont pu qu'entrevoir les contours le 14 novembre 2011, de les former à l'accueil unifié, de leur proposer des modules de renforcement de leurs compétences en matière de traitement des demandes et de travailler avec eux à la réorganisation et/ou au renforcement des réseaux sur les territoires.

Ce rapport annuel est une nouvelle occasion de rendre hommage à l'engagement civique de ces hommes et de ces femmes qui donnent de leur temps et de leur savoir, seulement motivés par leur sens aigu de l'intérêt général.

## F Faire connaître la nouvelle institution et ses compétences

### 1 / UNE ACTION ESSENTIELLE POUR FAIRE CONNAÎTRE L'INSTITUTION ET SES MISSIONS

La mise en place du Défenseur des droits a exigé une **redéfinition de la politique de communication**, assurée désormais par un service de presse commun.

Au cours de l'année 2011, l'essentiel du travail de cette équipe a porté sur la nécessité de faire connaître l'institution nouvelle. Même si l'ensemble des médias français s'était largement fait l'écho des débats parlementaires lors de la création du Défenseur des droits, il est apparu très clairement qu'il y avait lieu de **mieux assurer la notoriété de l'Institution**.

Dans un premier temps, le choix a été fait d'une **communication institutionnelle**, permettant avant tout la mise en place des outils destinés à présenter l'Institution au grand public (site internet, plaquettes de présentation du Défenseur des droits, première campagne d'affichage...). En cela, sur le plan financier, il a été tenu compte des critiques qui ont pu être portées à l'encontre de certaines des autorités antérieures par les parlementaires comme par la Cour des comptes. Il a également été considéré que les travaux engagés pour assurer le rapprochement des services et se doter des outils de traitement des réclamations adaptés constituaient un préalable indispensable à toute action de communication d'envergure.

Nombreux sont pourtant les parlementaires qui, depuis de nombreuses années, appellent les autorités en charge de la protection des données à mieux communiquer auprès du grand public. Le rapport budgétaire de la Commission des lois du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2011 avait examiné les dépenses de communication des différentes autorités administratives indépendantes. Le rapporteur, M. Jean-Claude Peyronnet, a alors considéré qu'il était « *légitime que les autorités administratives indépendantes engagent des dépenses de communication pour promouvoir leur rôle et leur action en matière de défense des droits. C'est pourquoi il ne partage pas les critiques de principe que d'aucuns peuvent émettre sur le montant aujourd'hui élevé des dépenses de communication du Défenseur des enfants et sur celui des dépenses de la Halde hier. La protection des droits n'a en effet de sens que si les autorités qui sont chargées de l'assurer sont connues du plus grand nombre.* »

La Sénatrice Mme Virginie Klès, rapporteur budgétaire de la Commission des lois du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2012, regrette, quant à elle, que les **contraintes budgétaires** qui pèsent sur l'Institution l'empêchent d'engager « *d'importantes dépenses de communication pour asseoir son existence dans le paysage institutionnel français* ». Le rapport ajoute :

« *Il est essentiel de s'assurer de la bonne perception par le grand public des compétences du Défenseur des droits dont le titre très large pourrait laisser accroire qu'il détient une compétence générale alors qu'il ne défend, en réalité, que les droits déjà défendus par chacune des autorités administratives indépendantes intégrées. La politique de communication du Défenseur des droits doit donc favoriser l'identification par les Français des différentes missions qui lui sont confiées. [...]*

*Une telle politique de communication a nécessairement un impact financier.*

*Or, le budget alloué au Défenseur des droits en 2011, comme d'ailleurs celui qui lui est accordé pour 2012, ne lui permet pas de promouvoir son rôle ni son action dans des conditions satisfaisantes. »*

Le Défenseur des droits a été **encouragé par les parlementaires à communiquer davantage sur son action**, tant lors de l'audition par la délégation aux droits des femmes de l'Assemblée nationale (le 7 mars 2012) que lors de l'audition devant la Commission des lois du Sénat (le 4 avril 2012). Les interventions de la Députée Mme Henriette Martinez et du Sénateur M. Patrice Gélard ont notamment porté sur cette question essentielle. Comme ils y ont eux-mêmes invité le Défenseur des droits, il est désormais envisagé de développer une communication associant davantage les grands médias nationaux et locaux.

## 2 / PERMETTRE AU RÉCLAMANT DE SAISIR LE DÉFENSEUR

En priorité, le Défenseur des droits a estimé qu'il était nécessaire, d'une part, de montrer la **continuité** avec les autorités fusionnées, d'autre part, **d'informer le réclamant** sur la facilité à saisir cette nouvelle autorité.

Dès l'été 2011, des travaux ont été engagés en étroite relation avec le service d'information du Gouvernement pour concevoir un **site internet** ([www.defenseurdesdroits.fr](http://www.defenseurdesdroits.fr)) qui présente l'Institution et ses attributions, rend compte de son

activité, indique les coordonnées des délégués et surtout permet de saisir le Défenseur des droits en ligne en renseignant un formulaire.

Lancé en novembre 2011, le site a reçu plus de 180 000 visiteurs au 1<sup>er</sup> mars 2012 pour 750 000 pages vues, ce qui représente une **fréquentation très satisfaisante**, en constante progression. En raison de l'importance que le Défenseur des droits accorde à ce support et au développement croissant qu'il entend donner à la saisine en ligne, une nouvelle version du site devrait être mise en ligne à la rentrée 2012.

L'Institution dispose également d'un compte Twitter (@defenseurdroits), mis en place au 1<sup>er</sup> février 2012, régulièrement alimenté et qui regroupe plus de 1 300 « followers » ainsi que d'une page « Facebook ».

Au cours de la seconde quinzaine de février 2012, la campagne de publicité dans le réseau Métrobus a mobilisé 550 panneaux apposés dans les **couloirs du métro parisien**. Avec la même intention de rester proche des préoccupations des réclamants, la campagne se faisait l'écho des propos adressés à l'Institution par des requérants ayant obtenu satisfaction. Ainsi, les lecteurs de ces vignettes prenaient-ils tout à la fois connaissance du champ de compétence de l'Institution comme des informations pratiques permettant de la saisir.

Par ailleurs, un million de **plaquettes de présentation** du Défenseur des droits et 100 000 **documents d'information** sur les droits de l'enfant ont été conçus et seront distribués, notamment par les délégués, dans les lieux d'accueil du public : mairies, palais de justice, caisses d'allocations familiales...

### 3 / VALORISER LES RÉSULTATS DE L'INSTITUTION

Les interventions du Défenseur des droits comme celles de ses adjointes et du délégué général à la médiation avec les services publics ont permis de **faire connaître l'Institution** en en présentant le **périmètre d'action, les missions**

**et les modalités d'intervention**. Le Défenseur des droits a pu exprimer des positions sur des sujets sensibles (par exemple sur le don du sang des personnes homosexuelles, en décembre 2011, sur la problématique des familles avec enfants au sein des centres de rétention administratifs, en février 2012) relayées par les médias.

Par ailleurs, pour expliquer aux citoyens les avancées concrètes qu'est susceptible d'obtenir le Défenseur des droits, le service de presse s'attache à diffuser auprès des journaux, radios, télévisions... les « histoires vécues » par les réclamants, souvent des situations difficiles, qui ont trouvé leur solution. Celles-ci permettent de témoigner de l'action au quotidien du Défenseur des droits et d'illustrer l'utilité de l'Institution.

Christian, qui a vendu son véhicule depuis plusieurs années, continue de recevoir des contraventions dont l'administration exige le paiement avec insistance. À l'issue de multiples démarches infructueuses, en décembre 2011, il entame une grève de la faim. Le Défenseur des droits se saisit du dossier et obtient en quelques jours un règlement favorable à Christian. Le service des amendes prend conscience d'un dysfonctionnement informatique et le règle.

Enfin, afin de valoriser l'action de proximité que permet auprès de nos concitoyens la présence des 411 délégués du Défenseur des droits (voir ci-dessus la partie consacrée au réseau territorial), tous ses déplacements ainsi que ceux de ses adjointes sont accompagnés **d'interventions dans la presse locale**. Elles font connaître l'action des délégués, mettent en valeur les résultats que ceux-ci obtiennent sur le terrain ou encore démontrent l'utilité des partenariats locaux (comme la signature à Nantes, le vendredi 30 mars 2011, d'une Convention de lutte contre les discriminations avec le Conseil général de Loire-Atlantique).

## G Un enjeu financier

### 1 / L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2011

#### • L'exécution budgétaire globale

En 2011, le taux d'exécution budgétaire global s'élève à 90,58 % en crédits de paiement<sup>4</sup> et 88,15 % en autorisations d'engagements<sup>5</sup> (cf. tableau ci-dessous). Ces pourcentages s'expliquent par la longue période de transition entre la disparition légale des quatre autorités administratives indépendantes (1<sup>er</sup> avril pour le Médiateur de la République et 1<sup>er</sup> mai pour les trois autres autorités) et la nomination de M. Dominique Baudis (23 juin), période pendant laquelle certaines dépenses de fonctionnement n'ont pu être engagées.

L'utilisation des dotations budgétaires, en 2011, est donc de 24 979 764 € en AE et 11 933 455 € en CP.

#### • Les dépenses de personnel

À partir du 1<sup>er</sup> juillet 2011, le Défenseur des droits créé par la loi organique n° 2011-333, a **repris les emplois** des quatre anciennes institutions fusionnées (le Médiateur de la République, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, la Commission nationale de déontologie de la sécurité et le Défenseur des enfants).

Pour assurer ces dépenses de personnel, il s'est appuyé sur la somme des crédits alloués à ces quatre autorités indépendantes, soit 15 985 642 €, ouverts en loi de finances initiale après application d'une réserve de précaution.

En exécution budgétaire, ces dépenses pour 2011 s'élèvent à 14 636 572 €. Comme pour l'ex-Médiateur de la République, cette dotation assure également, pour 2011, le remboursement du personnel mis à disposition de l'Institution ainsi que le paiement du régime indemnitaire.

	PRÉVISIONS LFI (en €)			RÉALISATION (en €)		
	Titre 2	Autres titres	Total	Titre 2	Autres titres	Total
Autorisations d'engagement	15 985 642	28 958 538	<b>44 944 180</b>	14 636 572	24 979 794	<b>39 616 366</b>
Crédits de paiement	15 985 642	13 349 118	<b>29 334 760</b>	14 636 572	11 933 455	<b>26 570 027</b>

4. Permettant le paiement des dépenses.

5. Permettant d'engager juridiquement l'État.

## 2 / LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT	AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT		CRÉDITS DE PAIEMENT	
	Prévision LFI	Consommation	Crédits ouverts	Consommation
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel (en €)	28 958 538	24 979 794	13 349 118	11 933 455

Le montant total des crédits hors titre 2 (dépenses de fonctionnement) du Défenseur des droits était de 28 958 538 € en AE et 13 349 118 € en CP<sup>6</sup>. En 2011, compte tenu du calendrier budgétaire, le Défenseur des droits n'a pas utilisé pleinement les ressources mises à sa disposition, en raison du temps nécessaire à une évaluation pertinente des besoins et à la mise en œuvre de procédures que doivent respecter les marchés publics. Le décalage de trois mois dans la mise en œuvre des dépenses représentant les plus grandes masses des institutions fusionnées hors loyer n'a pas permis

de les engager avant la fin de l'exercice tandis qu'étaient retardés les déménagements prévus (voir ci-dessous).

En 2011, le Défenseur des droits a ainsi consommé 91,56 % des crédits du titre 3 (dépenses de fonctionnement) mis à sa disposition. En conséquence, les crédits qui n'auraient pu être consommés de manière pertinente ou dans le respect des procédures avant la fin de la gestion 2011 ont été remis à disposition du programme 308.

## H Le budget 2012 : un budget à moyens constants

### Dotation budgétaire 2012 du Défenseur des droits

	TITRE 2		HORS TITRE 2	
	ETPT	MASSE SALARIALE (en €)	AE (en €)	CP (en €)
<b>PLF 2012</b>	<b>220</b>	<b>16 172 935</b>	<b>9 822 479</b>	<b>13 883 133</b>
Premier coup de rabot Plan d'économies du 24 août 2011	0	0	0	0
Second coup de rabot Plan d'économies du 7 novembre 2011	0	- 19 621	- 108 221	- 108 221
Réserve parlementaire AN	0	0	58 000	58 000
Réserve parlementaire Sénat	0	0	0	0
<b>LFI 2012</b>	<b>220</b>	<b>16 153 314</b>	<b>9 772 258</b>	<b>13 832 912</b>
Réserve de précaution	0	- 80 767	- 582 856	- 826 495
Gel « État exemplaire »	0	0	- 43 683	- 43 683
Gel « Insertion des personnes handicapées »	0	0	- 14 946	- 14 946
Dotation BOP 2012	220	16 072 547	9 130 773	12 947 788

6. La différence importante de consommation entre les AE et les CP s'explique par le fait que l'Institution a été tenue d'engager le montant des baux des locaux de Saint-Florentin et Saint-Georges jusqu'à leurs termes, en novembre 2014.

Alors que, dans un passé récent, les fusions de directions au sein des ministères des Finances ou d'organismes publics dans le domaine de l'emploi ont légitimement bénéficié de crédits supplémentaires importants pour être menées à bien, le rapprochement des quatre autorités composant le Défenseur des droits est appelé, du moins dans l'immédiat, à se faire à **moyens constants**.

Ainsi, la création d'un **cadre de gestion commun**, permettant l'ajustement des écarts existants entre les agents des différentes structures, devrait, sauf décision contraire, se réaliser à masse salariale constante, ce qui rend l'exercice délicat et suppose que l'on ne remplace pas des départs d'agents sur postes budgétaires pour dégager des marges de manœuvre susceptibles de permettre les indispensables ajustements.

De la même façon, lorsque d'autres autorités administratives indépendantes ou organismes publics agissant dans le champ de la protection des droits ont été récemment créés ou se sont vu doter de nouvelles compétences, il leur a été tout aussi légitimement alloué de nouveaux postes, en nombre significatif, ainsi que les crédits nécessaires. Alors même que le Défenseur des droits aligne par le haut, en les étendant, les prérogatives antérieurement dévolues aux organismes qui y ont été fusionnés, et que de nouvelles et importantes compétences lui sont dévolues, **rien n'a été prévu**, là encore, **pour lui allouer des moyens supplémentaires** comparables à ceux des organismes évoqués ci-dessus.

Il est à cet égard intéressant de relever que M. Philippe Dominati, rapporteur spécial de la commission des finances du Sénat, souligne la nécessité de réévaluer le budget du Défenseur des droits en 2013 :

*« Votre rapporteur spécial prend acte de sa constitution à coût constant par regroupement des crédits des quatre autorités ainsi fusionnées. Il anticipe cependant une nécessaire réévaluation de la dotation, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013, eu égard aux dépenses inéluctables d'aménagement, d'adaptation et d'harmonisation des fonctions de support. »*

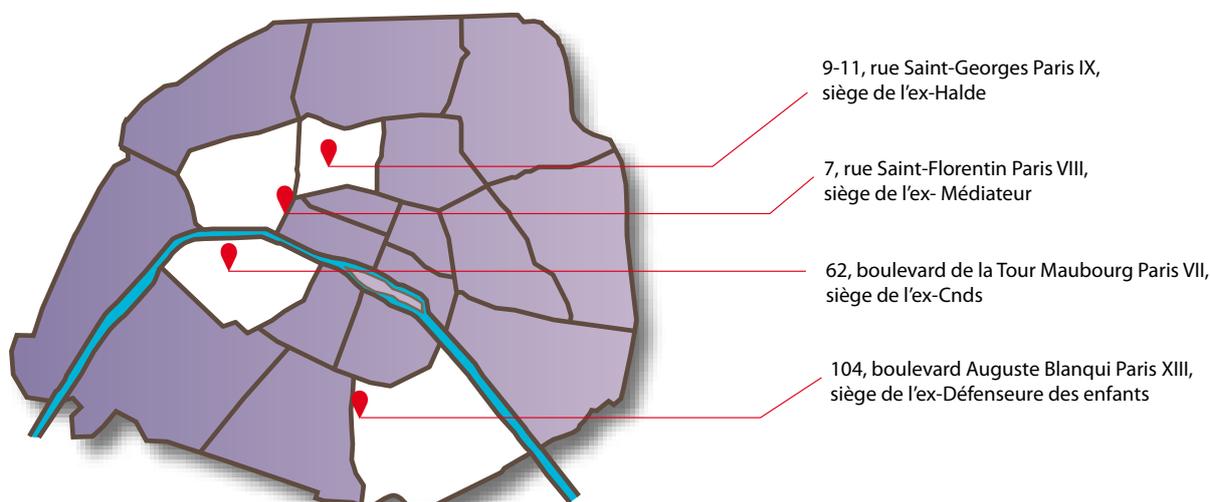
Outre le rattrapage salarial ou indemnitaire résultant de la nécessité de rémunérer de façon comparable des agents accomplissant les mêmes tâches, la nouvelle Institution a besoin, d'une part, de se doter d'un **outil informatique professionnel commun à tous les services** (voir ci-dessus), d'autre part, comme cela a été dit plus haut, de **se faire connaître** afin que l'accès aux droits soit pleinement garanti et que nos concitoyens, et notamment les plus vulnérables, aient non seulement une bonne connaissance de l'existence du Défenseur des droits, mais des moyens de le saisir.

Les développements précédents sur l'application Agora montrent que nous ne pouvions ni différer ni consacrer moins de moyens à cet outil d'enregistrement, de suivi et de traçabilité des réclamations reçues par l'Institution. Si le fait de faire évoluer l'une des applications existantes a permis de gagner du temps et de l'argent, il n'en reste pas moins que cet investissement représentera sur 2012, et sans doute 2013, **un coût à la mesure des enjeux stratégiques qu'il représente**.

## I Le difficile regroupement sur deux sites

La question de la **localisation** du Défenseur des droits est absolument essentielle.

L'institution unique était physiquement présente sur **quatre sites**, qui correspondaient au siège des quatre anciennes autorités administratives indépendantes intégrées au Défenseur des droits, 7, rue Saint-Florentin (Paris VIII), siège de l'ex-Médiateur de la République, 9-11, rue Saint-Georges (Paris IX), siège de l'ex-Halde 104, boulevard Auguste Blanqui (Paris XII), siège de l'ex-Défenseur des enfants, 62, boulevard de la Tour-Maubourg (Paris VII), siège de l'ex-Commission nationale de déontologie de la sécurité (Cnds).



À l'évidence, la localisation de la nouvelle autorité sur quatre sites ne favorisait pas la création, au sein du personnel, d'une **culture commune et d'un sentiment d'appartenance à une même institution**, chacun étant très attaché au site sur lequel il avait été initialement affecté et avait pris ses habitudes. En outre, qu'il s'agisse des loyers, des coûts de maintenance des quatre sites, de liaison entre ces derniers ou d'organisation, cette situation est à l'évidence coûteuse et démotivante.

Conscient de ces enjeux, le Défenseur des droits aurait souhaité que les services de l'Institution soient très rapidement **regroupés en un seul lieu**. Il a toutefois constaté, comme de nombreux parlementaires avant lui, que ce regroupement géographique se heurtait à des **obstacles juridiques**.

En effet, les baux de la Halde et du Médiateur de la République, à la différence de ceux de la Cnds et du Défenseur des enfants, ne comportaient pas de clause de sortie anticipée. Or, ces institutions n'ayant pas, comme la quasi-totalité des autorités administratives indépendantes, la personnalité juridique, l'État ne pouvait exciper de leur disparition pour dénoncer les baux qui expirent respectivement en janvier 2014 et en novembre 2014.

Jusqu'à ces deux dates, terme des baux des deux institutions, l'État avait la possibilité de reloger certains services administratifs dans les locaux de la Halde et du Médiateur de la République. Il aurait donc pu installer le Défenseur des droits, dès sa création, sur un site unique, ce que la Commission des lois du Sénat avait d'ailleurs demandé avec force dès novembre 2010 (avis n° 116 (2010-2011) de M. Jean-Claude Peyronnet, fait au nom de la Commission des lois du Sénat, déposé le 18 novembre 2010).

Cette décision de regroupement sur un seul site n'ayant pas été prise, la nouvelle autorité de défense des droits et libertés **travaillera sur plusieurs sites pendant plusieurs années**, dans l'attente d'une localisation unique.

Le Ministre chargé des relations avec le Parlement a reconnu, lors du débat budgétaire au Sénat, le 2 décembre 2011, que la situation géographique du Défenseur des droits **n'était pas satisfaisante** : « *La situation actuelle, à savoir quatre sites dans Paris qui hébergeaient les anciennes autorités administratives indépendantes, n'est, en effet, satisfaisante ni du point de vue financier ni du point de vue managérial.* »

Or, l'Institution a consacré beaucoup de temps, d'énergie et d'argent dans sa recherche de solution propre à regrouper les services.

La solution initialement proposée par France Domaine de rejoindre le Conseil d'État dans l'immeuble pris à bail par ce dernier, rue de Richelieu, s'est heurtée à plusieurs écueils dont la présence sur trois sites. Même si le prix HT du m<sup>2</sup> se situait en deçà des 400 €/m<sup>2</sup>, finalement, en prenant en compte l'ensemble des charges, le coût global au m<sup>2</sup> s'est avéré être d'un niveau tel que, à surfaces constantes, par rapport aux surfaces abandonnées boulevard Blanqui et avenue de la Tour-Maubourg, les charges immobilières du Défenseur des droits auraient augmenté.

L'Institution, consciente de la nécessité de regrouper, autant qu'il était possible, ses services, a donc décidé de louer des surfaces supplémentaires au rez-de-chaussée du site Saint-Georges. Le propriétaire des lieux, respectant la norme de 400 € HT/m<sup>2</sup>, a accepté une prise à bail de locaux complémentaires permettant, malgré de fortes contraintes d'installer l'ensemble des agents.

Malgré une perte significative de surfaces, cette solution permet d'accueillir dans de bonnes conditions le personnel des locaux de l'ex-Cnds et de l'ex-Défenseur des enfants. Elle permet, en outre, de réaliser à partir de 2013 **plus de 200 000 € d'économies** par an par rapport à l'année 2011.

Dans son rapport budgétaire de 2011, la Sénatrice Mme Virginie Klès avait déjà indiqué que la situation géographique du Défenseur des droits était « *préjudiciable au bon fonctionnement de l'Institution ; en outre, elle rend difficile la réalisation d'économies budgétaires espérées et annoncées par le Gouvernement au travers de la réforme. Votre rapporteur ne peut que condamner une telle situation et relève qu'elle se trouve en contradiction flagrante avec les objectifs qui ont présidé à la création du Défenseur des droits.* »

À défaut d'avoir pu bénéficier, au moment de sa nomination, d'un site unique, le Défenseur

des droits entend **rassembler l'ensemble des services de l'Institution sur un même site au plus tard en 2015**. Il travaille ainsi étroitement avec le Secrétariat général du Gouvernement (SGG) à la réalisation au projet « Ségur-Fontenoy ».

Le SGG propose d'héberger l'ensemble de l'Institution, ainsi que d'autres autorités administratives indépendantes, dont la Cnil, au sein de l'immeuble domanial situé en face de la place de Fontenoy (Paris 7<sup>e</sup>). Cet immeuble de six étages, récemment libéré par l'ancien ministère de l'Écologie, nécessite des travaux de remise aux normes et d'aménagement.

Le Défenseur des droits souscrit à ce projet à condition toutefois que **l'échéance de 2015 soit respectée** pour que les agents de l'Institution puissent, enfin, être regroupés.



# 2

Les comptes rendus  
de chaque mission



# L'évolution globale des réclamations entre 2010 et 2011

Le présent rapport annuel constitue un **rapport de transition** puisqu'il rend compte de l'activité menée au cours de **l'année 2011** et du **premier trimestre 2012**.

Or, l'année 2011 est caractérisée par le fait que, jusqu'à la nomination du Défenseur des droits, le 23 juin, les quatre autorités administratives indépendantes réunies en son sein ont continué de fonctionner de manière **autonome**. Puis, de cette date jusqu'au début de l'année 2012, ont été maintenues parallèlement **quatre missions** qui ont repris, de manière davantage coordonnée, les activités des précédentes institutions. Une organisation administrative intégrée n'a vu le jour qu'ultérieurement, comme cela a été précédemment décrit.

Le Défenseur des droits a en outre souhaité que ce premier rapport permette aux lecteurs des quatre rapports précédemment publiés de retrouver **les principaux éléments d'information et points de repères** qu'ils avaient l'habitude d'y lire.

Ces circonstances expliquent que, pour chacune des quatre missions, le style de présentation antérieur ait été repris. Le compte rendu de leurs activités est présenté **dans l'ordre des missions fixé par l'article 4** de la loi organique du 29 mars 2011.

Cependant, ainsi qu'il a été dit, le Défenseur des droits a engagé, dès son installation, une

**stratégie de rapprochement des services** qui s'est traduite, notamment, par un traitement unifié de l'accueil des réclamations.

#### L'ÉVOLUTION DES RÉCLAMATIONS ENTRE 2010 ET 2011

NOMBRE DE DOSSIERS 2010	NOMBRE DE DOSSIERS 2011	ÉVOLUTION (%)
Traités : 91 065 Reçus : 92 948	Traités : 85 838 Reçus : 89 846	- 5,7 % - 3,3 %

On constate une très légère baisse globale **des dossiers entre 2010 et 2011**.

Deux raisons principales expliquent cette évolution :

- auparavant, de nombreux réclamants **saisissaient simultanément plusieurs institutions**. Les multi-saisines ayant disparu avec la création d'une institution unique, le volume global des réclamations enregistrées a logiquement décliné ;
- dans le même ordre d'idée, les quatre institutions précédentes avaient conclu des **conventions prévoyant la transmission** entre elles **des dossiers** qui ne relevaient pas de leur compétence. Le Défenseur des enfants avait d'ailleurs l'obligation légale d'adresser au Médiateur de la République toute réclamation mettant en cause un service public (article 3 de la loi du 6 mars 2000). Ces réorientations étaient relativement nombreuses. Ainsi, le dernier rapport annuel de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde) relevait que 8 % des réclamations traitées en 2010 avaient été réorientées vers des institutions telles que, notamment, le Médiateur de la République, la Commission nationale de déontologie de la sécurité (Cnds) ou le Défenseur des enfants. Nos propres observations confirment qu'environ 10 % des réclamations relèvent d'au moins deux missions.

Ces deux familles de réclamations étaient donc **comptabilisées par plusieurs autorités**, aussi bien au titre des réclamations « reçues »

que des réclamations « traitées », une simple réorientation étant enregistrée comme un traitement du dossier.

À l'issue de ces premiers mois de fonctionnement du Défenseur des droits, il apparaît que la fusion des compétences représente **un véritable progrès** pour une partie non négligeable des réclamants, qui n'ont plus qu'une **seule porte d'entrée et gagnent ainsi un temps précieux** dans le traitement de leur dossier.

L'activité « réformes institutionnelles » et l'action européenne et internationale du Défenseur des droits font l'objet d'une présentation autonome après les comptes rendus des quatre missions.

Figurent également dans un document distinct les principales conventions signées par le Défenseur des droits depuis son installation.

#### À NOTER

*À l'avenir, l'Institution continuera à présenter le nombre total de dossiers qu'elle a reçus et traités au cours de l'année écoulée.*

*Toutefois, elle ne présentera plus, mission par mission, les dossiers irrecevables.*

*Depuis la mise en place au sein de l'Institution d'un point d'entrée unique, le 24 janvier 2012, une réclamation reçue par le Défenseur des droits est nécessairement examinée à l'aune de ses quatre champs de compétence. Il ne sera donc plus possible de rattacher une réclamation jugée irrecevable à l'une des quatre missions de l'Institution.*

*Le nombre global de dossiers comprendra ainsi :*

- les dossiers irrecevables, quelle que soit la nature des réclamations ;
- les dossiers recevables, ventilés par mission (« enfance », « déontologie de la sécurité », « discrimination » et « service public ») lorsque ces dossiers ne concernent qu'une seule mission ;
- les dossiers recevables « multimissions », c'est-à-dire les dossiers qui relèvent de plusieurs missions de l'Institution (cf. le cas typique, évoqué dans ce rapport, de l'enfant handicapé dont la famille souhaite que celui-ci puisse accéder à un mode de scolarisation ordinaire).

# Mission Médiation avec les services publics

L'année 2011 a été à la fois une année de bilan et de transition pour les services du Médiateur de la République.

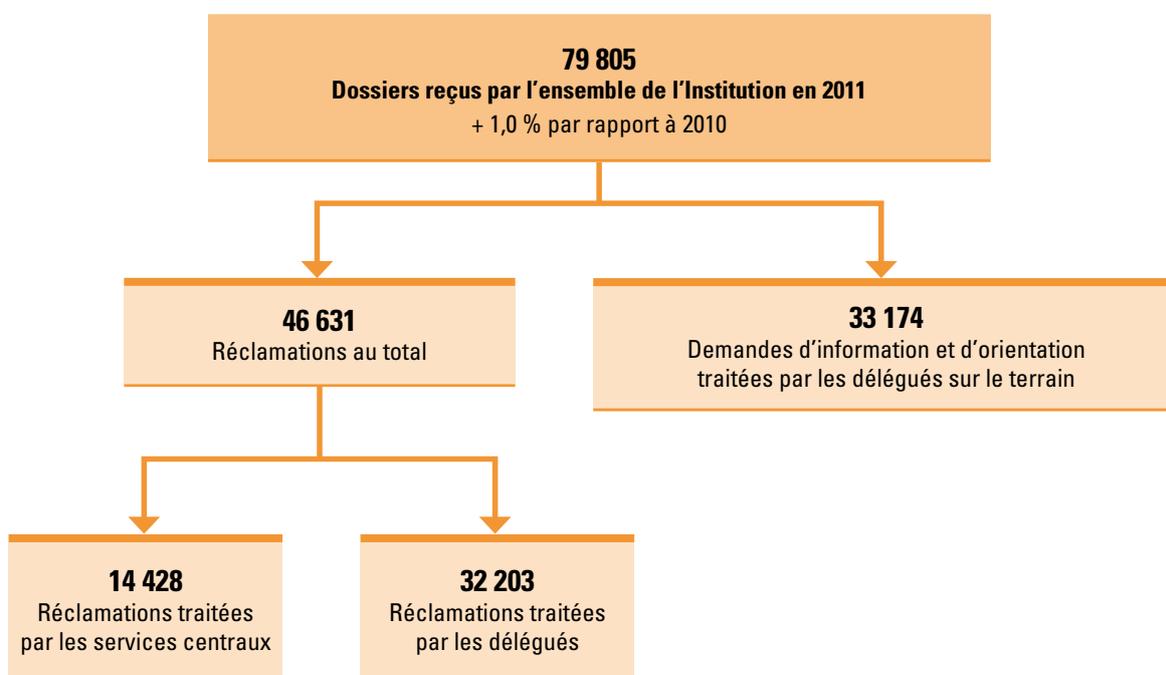
Une année de bilan, d'une part, en raison de la fin du mandat de M. Jean-Paul Delevoye, nommé en 2004 et prorogé dans ses fonctions jusqu'au 31 mars 2011, par la loi n° 2010-372 du 12 avril 2010. M. Delevoye, élu en novembre 2010 à la présidence du Conseil économique, social et environnemental, a ainsi assumé ses fonctions de Médiateur de la République jusqu'à l'adoption de la loi organique relative au Défenseur des droits.

Les derniers mois de son mandat ont été marqués par la remise d'un rapport thématique sur la maltraitance des personnes âgées, en janvier 2011, ainsi que du dernier rapport d'activité du Médiateur de la République. Cette année de bilan s'est également traduite par la diffusion d'un ouvrage retraçant la vie de l'institution du Médiateur de la République depuis sa création en 1973, et mettant en exergue les acquis et les évolutions apparues au cours des mandats des médiateurs successifs.

Une année de transition, par ailleurs marquée par la préparation du rapprochement des services avec ceux des autres autorités

inscrites dans le périmètre du Défenseur des droits, alors en discussion devant le Parlement. Il était, cependant, acquis que la nouvelle autorité reprendrait, comme le prévoit l'article 71-1 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, le champ de compétence du Médiateur de la République.

## A La mission en chiffres



### L'ÉVOLUTION DES RÉCLAMATIONS ENTRE 2010 ET 2011

NOMBRE DE DOSSIERS 2010	NOMBRE DE DOSSIERS 2011	ÉVOLUTION (%)
Traités : 75 753 Reçus : 79 046	Traités : 74 878 Reçus : 79 805	- 1,2 % + 1,0 %

Si les réclamations reçues au Siège pendant cette période « d'alternance » ont connu une légère diminution, il n'en a pas été de même pour les dossiers traités par les délégués sur l'ensemble du territoire national. Ces derniers ont, en effet, fait face à une augmentation notable des demandes.

Quantitativement, une part toujours significative des dossiers porte sur la problématique des amendes relatives aux infractions au code de la route. En effet, cette augmentation s'explique, d'une part, par le règlement tardif des litiges liés aux procès-verbaux adressés aux anciens propriétaires après cession de leur véhicule et, d'autre part, par la recrudescence des fausses plaques d'immatriculation.

De même, si le nombre de dossiers concernant les retraites du régime général a commencé à diminuer, il n'en va pas du tout de même s'agissant des régimes spéciaux de retraite et, notamment, le Régime social des indépendants (RSI).

Sur le plan qualitatif, les réclamations témoignent de ce qu'un certain nombre de nos concitoyens formulent des demandes portant sur des sommes minimales.

L'accumulation des difficultés auxquelles ils sont confrontés se traduit parfois par de l'impatience, voire une certaine exaspération.

## **B** Le réseau des délégués

Les délégués du Défenseur des droits constituent l'échelon de proximité de l'Institution et sont installés sur l'ensemble du territoire.

### **1 / NOMBRE, STATUT, RÉMUNÉRATION**

Les délégués bénéficient d'une reconnaissance légale depuis l'adoption de la loi DCRA du 12 avril 2000, qui a substitué l'appellation de « délégué du Médiateur de la République »,

à celle de « délégué départemental », et d'une définition précise de leur situation juridique, depuis la publication de l'ordonnance n° 2004-281 du 25 mars 2004. Ce sont des bénévoles indemnisés.

Accessible à tous les publics, l'Institution cherche à se rapprocher de ceux de nos concitoyens qui ont le plus besoin d'elle, comme les habitants des quartiers sensibles, pour qui les arcanes administratives sont souvent incompréhensibles, mais aussi les personnes dont la situation ne favorise pas l'accès au droit, comme les handicapés ou les détenus.

Les délégués accueillent le public dans des structures de proximité comme les maisons de justice et du droit, les maisons de service public ou les points d'accès au droit, dans les préfectures ou sous-préfectures. Aujourd'hui, la plupart des nouvelles implantations sont dues au souci permanent des délégués d'être les plus proches possible des usagers. Ils acceptent d'assurer des permanences d'accueil du public dans deux, voire trois implantations différentes.

Ils perçoivent une indemnité représentative de frais d'un montant mensuel de 370 €.

### **2/ PROFILS, ACTIVITÉS ET MOYENS MIS À DISPOSITION DES DÉLÉGUÉS**

Compte tenu de l'étendue du domaine de compétence du Défenseur des droits et de la complexité des textes, le rôle du délégué, à qui l'on demande en quelque sorte d'être un « généraliste de la complexité », est forcément difficile.

Le plus grand soin doit donc être apporté à la sélection et à la formation des délégués, ainsi qu'aux moyens de travail qui leur sont fournis. Dans cet esprit, l'Institution veille en permanence à renouveler et à diversifier ses ressources humaines territoriales. Qu'ils proviennent du secteur public ou privé, les délégués restent majoritairement des retraités (75 %). 56 % ont moins de 65 ans et un tiers sont des femmes. Il s'agit de plus en plus de

personnes récemment retraitées et très désireuses de mettre leur dynamisme et leur expérience au service de l'intérêt général.

Exigeante à l'égard de ses délégués, l'Institution est consciente de la difficulté de leur mission. Elle a donc veillé à renforcer l'appui logistique qu'elle met à leur disposition. Tous les délégués disposent aujourd'hui d'une connexion internet sécurisée leur permettant d'accéder aux ressources documentaires mises à disposition par l'Institution, d'enregistrer leurs données d'activité, de communiquer entre eux et avec le siège, par voie électronique. Depuis l'été 2009, un dispositif de connexions sécurisées mobiles (clé USB intelligente) permet également à la majorité des délégués de se connecter au réseau depuis n'importe quel ordinateur relié à internet. Ce dispositif a, depuis, été généralisé.

Cet effort d'équipement est accompagné d'un soutien permanent en matière de formation.

Enfin, les délégués sont également incités à mutualiser leurs savoir-faire par le biais du travail collégial. Les délégués, issus de départements différents, au sein d'une même région, se retrouvent régulièrement pour des réunions de travail qui favorisent la cohésion dans l'approche des dossiers et leur apportent un appui supplémentaire en instaurant des échanges réguliers entre eux.

### 3 / LES MODES DE SAISINE DES DÉLÉGUÉS

La saisine des délégués se fait très majoritairement (80 %) par un contact direct (entrevue ou appel téléphonique) même si les saisines par messagerie électronique *via* internet augmentent régulièrement (7 % des saisines).

Les usagers restent majoritairement des visiteurs, le plus souvent peu à l'aise avec l'expression écrite et les démarches administratives, qui apprécient le contact direct avec le représentant de l'Institution. De ce

fait, la fonction essentielle du délégué reste l'accueil, l'écoute qui implique du temps passé, et un travail pédagogique auprès des intéressés.

### 4 / LES PERMANENCES DE DÉLÉGUÉS EN MILIEU CARCÉRAL

La convention signée le 16 mars 2005 entre le Médiateur de la République et le Garde des Sceaux avait donné le coup d'envoi à une action novatrice de l'Institution : la mise en place à titre expérimental de permanences de délégués bénévoles du Médiateur de la République dans des établissements pénitentiaires. Le Médiateur de la République tenait en effet à ce qu'une nouvelle étape soit franchie dans la démarche de proximité et d'accessibilité engagée au bénéfice de toutes les catégories de la population. Or, s'il est vrai que la privation de liberté ne doit pas s'accompagner de la privation des droits, encore faut-il que les détenus aient concrètement la possibilité d'être informés du rôle et des pouvoirs de l'Institution et de son mode de saisine.

Prévue pour durer dix-huit mois, la phase d'expérimentation s'est achevée en septembre 2006. Le bilan ayant été jugé très positif, aussi bien quantitativement que qualitativement (accès des détenus au droit et réduction des tensions), le Médiateur de la République et le Garde des Sceaux ont signé en janvier 2007 une convention qui a permis la généralisation progressive de l'accès des détenus aux délégués du Médiateur de la République.

Le processus de généralisation s'est effectué en deux ans et, depuis 2010, les 65 000 détenus de métropole et d'Outre-mer ont désormais accès à un délégué. Les 164 sites pénitentiaires sont concernés, 60 d'entre eux disposant d'une permanence régulière et 104 étant desservis au cas par cas.

## 5 / LES DÉLÉGUÉS CORRESPONDANTS DES MDPH

Le Médiateur de la République a également mobilisé son réseau territorial pour accompagner la mise en œuvre de la loi du 11 février 2005 en désignant un délégué correspondant pour chaque Maison départementale des personnes handicapées (MDPH). L'article 64 de la loi précitée, prévoit, en effet, la désignation, au sein de chaque MDPH, d'une « personne référente » qui a notamment pour mission de transmettre au Médiateur de la République les réclamations formées par des personnes handicapées ou leurs représentants, qui entrent dans le champ de compétence de notre institution.

Afin de donner le maximum d'efficacité à cette procédure, qui vise à faciliter et à accélérer le traitement des litiges, un délégué a été désigné par département pour être le correspondant de la MDPH. Pour permettre aux délégués concernés d'exercer au mieux cette nouvelle mission, une formation spécifique leur est proposée régulièrement.

## 6 / L'ÉTAT ET LES RÉSULTATS QUANTITATIFS ET QUALITATIFS DU DIALOGUE SOCIAL

Au cours de l'année 2011, les délégués ont reçu **65 902 réclamations**, soit une augmentation de 3,8 % par rapport à l'année précédente.

- **98 %** des saisines sont le fait de personnes physiques ;
- **79 %** l'ont été à l'occasion d'un contact direct (entrevue, appel téléphonique) ;
- **21 %** sont constituées par des courriers papier (12 %) ou électroniques.

Ce volume global d'affaires reçues se répartit, comme l'an dernier, en deux volumes quasiment identiques : 33 174 demandes d'informations et d'orientations et 32 203 réclamations proprement dites.

52 % des affaires traitées par les délégués sont des demandes d'information ou d'orien-

tation. Dans ce cas, le délégué n'instruit pas l'affaire au fond mais informe le demandeur sur les démarches qu'il doit accomplir et, le cas échéant, l'oriente vers l'interlocuteur compétent. Ce chiffre révèle les difficultés de nos concitoyens, en particulier les plus défavorisés, à se repérer dans un univers administratif à la complexité croissante.

## Le Secteur Justice

Ayant à connaître des litiges qui opposent les personnes physiques ou morales au service public de la justice quand elles estiment qu'il existe un dysfonctionnement, le Secteur Justice intervient aussi sur des sujets touchant à l'état civil et à la nationalité. De même, il est compétent pour traiter les affaires relatives au droit des étrangers sous un double aspect : celui de l'entrée sur le territoire national et celui du maintien sur celui-ci.

En volume, les éléments chiffrés globaux de l'activité du secteur, pour l'année 2011 et le premier trimestre 2012, s'établissent comme suit :

	2010	2011	1 <sup>er</sup> trimestre 2012
Dossiers ouverts	846	758	179
Dossiers clôturés	818	684	122

Une analyse plus détaillée montre que, d'une année sur l'autre, la structure de l'activité du pôle, par nature et champs de compétence, reste sensiblement stable, même si quelques variations peuvent être observées, notamment en ce qui concerne les dossiers relatifs au droit des étrangers.

C'est ainsi que, pour l'année 2011, les dossiers relatifs aux refus de délivrance de visas et de titres de séjour (y compris ceux ayant trait aux

demandes d'asile ou de regroupement familial) représentent 29 % de la totalité de l'activité (36 % pour l'année 2010), soit une baisse de 7 %.

Sur la même période, la part des réclamations touchant à des questions d'état civil ou de nationalité, parmi l'ensemble des réclamations, s'élève respectivement à 17,5 % (15,5 % pour l'année 2010) et 18,5 % (15 % pour l'année 2010).

Le reste des réclamations (soit 35 %) met en cause le fonctionnement du service public de la justice pris dans une acception large (services judiciaires, administration pénitentiaire ou encore auxiliaires de justice). À ce titre, le secteur est amené à connaître des problématiques diverses (griefs portés contre un auxiliaire de justice dans la conduite d'une affaire, démarches administratives de détenus, restitution de scellés, état d'avancement d'une procédure...) qu'il doit traiter en s'assurant qu'elles entrent bien dans le champ d'attributions de l'Institution et en veillant à ne pas empiéter sur la compétence et l'indépendance de l'autorité judiciaire.

## 1 / ANALYSE DES RÉCLAMATIONS ET MODES D'INTERVENTION

### • Dénouer les situations

Dans un certain nombre d'affaires, l'intervention du secteur contribue à la reprise de traitement du dossier par l'administration mise en cause. Ce dernier avait été mis en suspens pour des raisons diverses : dossier ou informations incomplets, malentendu entre l'utilisateur et l'administration, service compétent dans l'attente de la réponse d'une autre administration (...).

Dans ce type de situations, il n'est pas rare de constater un découragement de l'utilisateur dans ses démarches, et une tentation de l'administration dans un contexte de contrainte de gestion des flux des demandes, de mettre le dossier de côté à la moindre difficulté.

La prise d'informations et le signalement du dossier auprès de l'organisme concerné favorisent très souvent le dénouement d'une situation qui se trouvait bloquée, parfois depuis plusieurs années, et rétablissent une communication entre l'utilisateur et l'administration (...).

### UNE INTERVENTION QUI PERMET LA DÉLIVRANCE D'UN CERTIFICAT DE NATIONALITÉ

Véronique est née en France de parents français. En 1984, elle épouse Jan, un Hollandais. En 2005, le consul général de France à Amsterdam avertit les autorités françaises que Véronique vient d'être naturalisée Néerlandaise.

Un officier de l'état civil appose alors une mention de perte de la nationalité française sur l'acte de naissance de la jeune femme, en application de la convention du Conseil de l'Europe, entrée en vigueur le 10 juin 1985 entre la France et les Pays-Bas.

Ayant découvert l'apposition de cette mention et contestant la perte de la nationalité française, Véronique saisit le Ministre de la Justice et des Libertés, faisant notamment valoir qu'elle avait acquis la nationalité hollandaise depuis 1984, par l'effet de son mariage.

Sans réponse à son courrier, elle sollicite l'intervention du Défenseur des droits. Ce dernier communique au ministère de la Justice le certificat de nationalité hollandaise que le consulat des Pays-Bas a délivré en 1984 et qui ne figurait pas dans le dossier.

À la suite de cette intervention, l'instruction du dossier a pu reprendre et aboutir. Un certificat de nationalité française a été délivré à Véronique.

Dans d'autres cas, l'examen du dossier fait apparaître qu'aucun dysfonctionnement ne peut être relevé de la part des organismes en cause dans l'accomplissement de leurs missions ou des décisions prises.

Le secteur s'attache alors à donner toutes les explications nécessaires à la compréhension du sens de la position contestée, au regard notamment des textes en vigueur.

Cet effort d'explication et de pédagogie s'accompagne, chaque fois que cela s'avère possible, de la présentation de l'ensemble des solutions juridiques alternatives pertinentes et conformes à l'état du droit existant.

#### • Convaincre et veiller

Dans les domaines où l'administration dispose d'un large pouvoir d'appréciation, notamment en matière de séjour des étrangers, et sans qu'il y ait nécessairement un dysfonctionnement, l'action du secteur peut consister à persuader l'administration de revenir sur sa position, lorsque des éléments de fait et de droit apparaissent ne pas avoir été suffisamment pris en compte lors de la prise de la décision.

Une intervention en ce sens suppose l'existence d'arguments forts, de nature à emporter la conviction de l'administration, tels que des éléments nouveaux qui n'auraient pas été portés à la connaissance de l'autorité décisionnaire, une situation particulièrement inéquitable, ou une décision dont les effets apparaissent disproportionnés au regard du but recherché.

#### UN DROIT AU SÉJOUR ACCORDÉ À LA SUITE D'UN RECOURS HIÉRARCHIQUE

Comme Peter, son frère aîné, Jane est née en France en 1989 et y a été scolarisée. Ses parents, ressortissants étrangers, vivent en France depuis de nombreuses années. Le père de Jane est arrivé dix ans avant la naissance de sa fille, a étudié en France et y travaille depuis. En 2000, les parents de Jane se séparent. La fillette repart avec sa mère dans le pays d'origine de celle-ci. À 11 ans, Jane découvre un pays qu'elle ne connaît pas et éprouve des difficultés à se familiariser avec son nouveau mode de vie. Aussitôt devenue majeure, elle sollicite la délivrance d'un visa et revient en France en 2007. Ayant conservé une excellente maîtrise de la langue française, elle retrouve ses attaches et s'installe aux côtés de son père et de son frère, Peter, qui est devenu français. Passionnée de dessin, la jeune femme collabore à de nombreux projets artistiques, pour des collectivités territoriales ou des établissements publics notamment. Parallèlement, ses démarches pour obtenir un titre de séjour échouent. Jane craint de retourner dans son pays où elle n'a vécu que 7 ans. Sollicité par la jeune femme, le Défenseur des droits intervient auprès du Ministre de l'Intérieur, auprès duquel un recours hiérarchique avait été exercé. Après un réexamen de la situation Jane, le Ministre a demandé à ce que soit délivré à la jeune femme un titre de séjour portant la mention « vie privée et familiale ».

Le rôle du secteur consiste également à veiller à la bonne application des textes. À travers certains cas, il est amené à constater que la pratique administrative peut conduire à imposer aux usagers des conditions qui ne sont pas prévues par la loi, voire contraires à celle-ci.

## 2 / PROBLÉMATIQUE ÉMERGENTE

Dans la sphère du fonctionnement du service public de la justice, le secteur a eu, au cours de l'année 2011, plusieurs réclamations mettant en cause le fonctionnement de régies de tribunaux, dans le cadre de mesures d'exécution forcée.

L'instruction de ces dossiers a fait apparaître des retards très importants, voire une absence de distribution des sommes qui sont dues aux créanciers (justiciables et auxiliaires de justice).

Ces difficultés, consécutives notamment à une vacance de poste de régisseur, seul habilité à accomplir ces actes, contribuent à la dégradation des relations entre les usagers et l'administration, plaçant les agents des services concernés dans des situations difficiles devant l'incompréhension légitime et l'impatience des créanciers qui, pour certains, peuvent être dans des situations financières délicates.

#### LES DYSFONCTIONNEMENTS D'UNE RÉGIE DÉBOUCHENT SUR UN AUDIT...

Dans le cadre d'une procédure de saisie sur salaire, Annie n'arrive pas à percevoir la somme relative à la créance saisie. Elle ne reçoit plus aucune somme de la part du régisseur du tribunal d'instance. Annie, après bien des démarches, a appris que pourtant l'ensemble des sommes à saisir avait été versé au régisseur du tribunal. À la suite de l'intervention du Défenseur des droits auprès de la directrice de greffe du tribunal d'instance concerné, une partie de la somme a pu être débloquée. En outre, informé des graves difficultés de fonctionnement de cette régie, le Défenseur a sollicité l'avis du Directeur départemental des finances publiques, qui a décidé de diligenter un audit.

## D Le Secteur Fiscal

La quasi-totalité des litiges instruits par ce service couvre la fiscalité d'État (impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés, TVA, impôt de solidarité sur la fortune, droits de succession...) et la fiscalité locale (contribution économique territoriale, ex-taxe professionnelle, taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties ou non bâties...). Certains litiges soulèvent des problèmes d'application des conventions fiscales internationales.

Présentées à tous les stades de la procédure administrative et contentieuse, depuis la contestation de la base et du calcul de l'impôt ou de son recouvrement jusqu'au recours devant le juge et même après jugement, ces affaires naissent de situations très diverses aux enjeux économiques, financiers et sociaux multiples.

	2010	2011	1 <sup>er</sup> trimestre 2012
Dossiers ouverts	495	413	77
Dossiers clôturés	468	371	68

Que ce soit dans le cadre des vérifications de comptabilité des entreprises ou dans celui des contrôles sur pièces de particuliers, les réclamations en lien avec la crise économique et financière ont progressé notablement. Elles portent notamment sur des remises ou des modérations d'impôts, des solutions d'échelonnement de la dette fiscale, des règlements transactionnels... Ces situations, lorsqu'elles concernent des PME, peuvent avoir des conséquences particulièrement graves sur le tissu économique et l'emploi.

L'analyse des litiges fiscaux portés à la connaissance du secteur se traduit de plus en plus par des contestations globales de contrôles fiscaux (examen des procédures de vérification et de rectification et analyse

du bien-fondé des impositions). Ce type de demande est souvent relayé par des avocats fiscalistes. À travers l'examen des réclamations, le service vérifie systématiquement le respect des garanties accordées aux contribuables et, le cas échéant, aide les usagers à faire valoir leurs droits.

### LA BONNE FOI EN MATIÈRE FISCALE RECONNUE

Rolande, gérante de SARL, est âgée de 70 ans et a créé seule sa PME (Petite et moyenne entreprise) de formation professionnelle dans le milieu médical et paramédical.

Sa société a fait l'objet d'un contrôle fiscal. Les services vérificateurs ont remis en cause le bénéfice de l'exonération de TVA : Rolande a omis de présenter le formulaire n° 3511.

Désemparée, Rolande saisit le Défenseur, qui a constaté qu'en dehors de l'obligation formelle, la société remplissait par ailleurs toutes les conditions requises pour être exonérée de TVA. De plus, si Rolande avait été informée en temps utile elle aurait été en mesure de présenter l'imprimé requis. Le Défenseur a fourni à Rolande les éléments de fait et de droit qui lui ont permis de convaincre l'administration fiscale.

Par ailleurs, le service a pu relever dans certains dossiers les effets négatifs de la révision générale des politiques publiques en matière de suppression d'effectifs dans le fonctionnement des services fiscaux. À titre d'exemple, dans un des dossiers traités, la diminution importante de moyens humains a eu pour effet de priver le réclamant de l'exercice de son droit de propriété, constitutionnellement garanti, en raison de la suspension *sine die* de la mise à jour des parcelles cadastrales. Dans ce type de circonstances, le réclamant comme l'administration avec laquelle il est en désaccord sont en difficulté.

UN PROJET MENÉ À BIEN GRÂCE AU DÉFENSEUR

Aude a déposé à la Conservation des hypothèques (CH) une demande d'attribution d'un numéro de lot de parcelle il y a six mois. Elle a besoin d'une réponse avant la fin de l'année, faute de quoi la transaction serait caduque. La date approchant et sa demande n'étant toujours pas satisfaite, Aude s'adresse au Défenseur des droits.

La conservation des hypothèques, faute d'effectifs, accumule 170 jours de retard dans le traitement de ses dossiers. À ce rythme, la demande d'Aude ne pouvait être examinée qu'en mars 2012, d'autant que le conservateur, sur le plan juridique, ne pouvait déroger au principe du traitement des actes dans un ordre chronologique.

À titre exceptionnel, le dossier signalé par le Défenseur à la fois au plan local et au plan national a été traité favorablement après intervention des services centraux de l'administration fiscale. Aude a pu mener à bien son projet.

## E Le Secteur Affaires générales

Le Secteur Affaires générales de l'ancienne médiature de la République est devenu le Pôle « Accès aux services publics-Affaires publiques », dans le cadre de la mise en place des services du Défenseur des droits.

Reflète des difficultés rencontrées quotidiennement par les usagers dans leurs relations avec les administrations et les personnes privées en charge d'une mission de service public, le secteur est compétent pour traiter des litiges relevant des matières suivantes : l'urbanisme, l'aménagement du territoire, le droit de préemption, l'expropriation, l'environnement, les risques naturels et technologiques, le domaine public, les collectivités territoriales, les services publics, les concessions funéraires, la voirie, les travaux et ouvrages publics, l'énergie (EDF et GDF), les transports, les marchés publics, l'agriculture, la chasse, la pêche, les catastrophes naturelles, l'éducation et formation professionnelle, les professions réglementées, les équivalences de diplôme, le surendettement, la culture, la défense, la circulation routière et les amendes, le tourisme, la police administrative générale et spéciale, la responsabilité administrative, le fonctionnement de la juridiction administrative, communication et presse, les libertés publiques et les fichiers (Stic : Système de traitement des infractions constatées ; Judex : Système judiciaire de documentation et d'exploitation ; FICP :

Fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers, etc.), les aides communautaires, économie et subventions diverses.

De manière générale, les réclamations témoignent du mutisme ou d'un délai excessif de réponse de l'administration, d'un manque de communication avec les administrés, qui se traduit par exemple par la fourniture d'informations imprécises ou l'insuffisance de motivation de refus.

LE DÉFENSEUR DES DROITS ET LE RÈGLEMENT DE SITUATIONS ENLISÉES

Après que Bruno a découvert, dans le tréfonds de sa propriété, une canalisation de gaz alors qu'il n'en avait pas été informé lors de l'acquisition de son terrain en 1999 et que son titre de propriété ne le mentionne pas, il a souhaité que la situation soit régularisée par l'établissement d'une convention de servitudes et l'allocation d'une indemnité.

Suite à de nombreux échanges entre le Défenseur et GDF Suez, Bruno a pu obtenir satisfaction.

De nombreux dossiers traduisent également des changements rapides de situation, liés à l'instabilité générée par l'inflation normative mettant ainsi en exergue la méconnaissance par les usagers de leurs droits et obligations.

Enfin, certaines réclamations reflètent la persistance de revendications qui tendent à **placer le Défenseur des droits comme l'ultime possibilité pour les réclamants d'obtenir la régularisation de leur situation administrative.**

L'analyse des réclamations enregistrées par le secteur en 2011 traduit une augmentation des entrées de l'ordre de 13 % et une augmentation des clôtures de 20 %.

	2010	2011	1 <sup>er</sup> trimestre 2012
Dossiers ouverts	1 022	1 160	291
Dossiers clôturés	874	1 049	273

L'activité du service a, d'une part, été largement impactée par l'importante modification

de la structure des matières : la thématique « Amendes et circulation routière » représente en 2011 environ 50 % des entrées, correspondant ainsi à une hausse de 41 % par rapport à 2010. Les divers dysfonctionnements, apparus notamment lors la mise en place du Système d'Immatriculation des véhicules en 2009, mis en avant par le Médiateur de la République puis le Défenseur des droits, sont à l'origine de l'explosion des réclamations portant sur des amendes reçues postérieurement à la cession d'un véhicule. Ces difficultés semblent en passe de résolution, grâce à l'adoption d'une modification législative proposée par le Défenseur des droits.

D'autre part, le service a vu naître une problématique liée aux retombées du Grenelle de l'environnement en matière d'électricité photovoltaïque (+ 17 %), la modification à la baisse des tarifs de rachat de l'électricité produite par les installations photovoltaïques, par plusieurs arrêtés successifs au cours de l'année 2010, a suscité un afflux de réclamations auprès du Défenseur des droits. Celles-ci émanaient tant de particuliers que de professionnels, notamment des exploitants agricoles ayant engagé de lourds investissements pour équiper leurs bâtiments de toitures photovoltaïques et dont la situation financière se trouvait mise en péril par la baisse du tarif de rachat. Pour les installations déjà mises en service, le Défenseur des droits a également été saisi de réclamations portant sur les retards de règlement des factures de production d'électricité.

#### LE DÉFENSEUR DES DROITS, GARANT EFFECTIF DES LIBERTÉS INDIVIDUELLES

Sophie part en vacances, à l'étranger, avec sa fille mineure, Éva. Impossible pour elles d'embarquer : Éva fait l'objet d'une interdiction de sortie du territoire, à la suite d'un jugement de divorce rendu en 1995. Or, Sophie a obtenu la levée de cette opposition, mais le renseignement n'a pas été transmis à la police aux frontières. Sophie et Éva ont dû retarder leur départ de trois jours, et se sont vu refuser toute indemnisation par le Directeur départemental de la police aux frontières.

Le Défenseur des droits est alors intervenu, à deux reprises, auprès du Ministre de l'Intérieur, en arguant des dysfonctionnements de cette procédure et en soulevant des atteintes à la liberté individuelle. Le Ministre a ainsi accepté de procéder à l'indemnisation de Sophie en réparation du préjudice subi.

#### PROFESSIONS SOUMISES À AUTORISATION : LA GRANDE INCOMPRÉHENSION

*L'exercice de certaines professions est subordonné à l'obtention d'une autorisation préalable délivrée par l'État ou l'organisme professionnel chargé de l'organisation de la profession.*

*La délivrance de ces autorisations nécessite l'examen de situations particulières au regard des textes législatifs et réglementaires.*

*Le Défenseur des droits a permis de rétablir dans leurs droits des personnes dont l'activité, soumise à autorisation, était remise en cause, totalement ou partiellement, par une mauvaise appréhension du dossier et par des difficultés d'interprétation de textes.*

*Un refus a été opposé à la demande de M. K. d'user du titre d'ostéopathe aux motifs que les pièces jointes à son dossier étaient insuffisantes pour attester de son activité d'ostéopathe au moment de la parution des textes, que la formation suivie en ostéopathie n'était pas équivalente à celle prévue par le décret et que les documents joints au dossier n'attestaient pas d'un exercice de l'ostéopathie de cinq années continues et consécutives durant les huit dernières années.*

*Après une première intervention du Médiateur de la République, la Direction régionale des affaires sanitaires et sociales (Drass) d'Île-de-France avait confirmé sa position en précisant en outre que les attestations de patients ne pouvaient être prises en considération, ces derniers n'ayant pas les connaissances requises pour apprécier les différentes techniques manuelles de soins pratiqués.*

*Les attestations fournies n'ayant pas été rédigées par des patients mais par des médecins, une seconde étude de ce dossier a été demandée à l'Agence régionale de santé (ARS) d'Île-de-France, à qui les missions de la Drass d'Île-de-France ont été transférées. Cette dernière a informé le Défenseur des droits qu'en raison de l'évolution récente de la jurisprudence et d'une instruction du 2 mars 2009 de la Direction générale de l'offre de soins, il était possible de revenir sur ces refus.*

**UNE APPLICATION SANS DISCERNEMENT DE LA LOI**

Les époux Maurice exercent la profession d'assistants maternels et chacun bénéficie d'un agrément les autorisant à accueillir à leur domicile, respectivement, quatre et trois enfants âgés de 0 à 6 ans.

Le Défenseur des droits a été saisi par M. Maurice à la suite du refus opposé par les services départementaux de la protection maternelle et infantile de lui accorder un agrément pour l'accueil d'un quatrième enfant au motif que la réglementation limite à six le nombre total de mineurs pouvant être accueillis simultanément dans un même domicile.

En réponse à l'intervention du Défenseur des droits, le ministère des Solidarités et de la Cohésion sociale a considéré que l'article L. 421-4 du code de l'action sociale et des familles devait être interprété au regard du nombre d'enfants par assistant maternel et non par domicile.

**F Le Secteur Travail, solidarité et fonction publique**

Le Secteur Travail, solidarité et fonction publique (TSFP) de la mission Médiation est né, mi-2010, de la fusion des secteurs Social et Agents publics. Il a été rebaptisé Pôle Protection sociale solidarité (PSS) à l'occasion de la réorganisation des services du Défenseur des droits.

Ce rapprochement tendait vers deux objectifs :

- unifier les logiques de traitement des affaires relevant du droit privé et du droit public ;
- réunir toutes les compétences pour permettre d'aborder les dossiers transversaux, de plus en plus nombreux.

C'est d'ailleurs la même démarche qui a conduit, en fin d'année, à rapprocher le Pôle PSS des Pôles Emploi privé et Emploi public, issus de la Mission de lutte contre les discriminations, en un grand département Protection sociale travail et emploi (PSTE), l'interaction des missions et des matières juridiques permet-

tant, là aussi, de mutualiser les compétences. Face à une protection sociale à la fois standardisée dans son fonctionnement et mouvante dans ses normes, le citoyen dont le cas particulier impose un traitement individualisé se retrouve prisonnier de statuts cloisonnés et d'opérateurs souvent animés par le seul souci de performance.

Pour répondre à la crise, les organismes de protection sociale ont dû continuer à accroître leurs performances en professionnalisant leurs productions de prestations.

Si, pour la grande majorité des assurés, ces prestations ont permis, au mieux, de maintenir leur niveau de vie et, au pire, de garantir leur survie, les tensions qui touchent tous les secteurs ont rendu encore plus ingérables les situations complexes nécessitant à la fois des compétences transversales et un investissement temps important.

En volume, les indicateurs chiffrés d'activité du pôle s'établissent comme suit :

	2008	2009	2010	2011	1 <sup>er</sup> trimestre 2012
Dossiers ouverts	902	1 226	1 723	1 857	459
Dossiers clôturés	1 309	823	1 324	1 284	375

**1 / LES RÉCLAMATIONS AYANT TRAIT AUX AGENTS PUBLICS**

Les motifs de saisine sont en évolution. On note un premier recul des aléas de carrière (chômage, maladie, accident de service, invalidité temporaire...) avec seulement 42 % des affaires (contre 51 % en 2010). Il faut espérer que 2012 consacrera cette tendance, grâce notamment à la réforme de la prescription des indus de traitements et salaires, obtenue après d'âpres négociations.

Avec 40 % des dossiers concernant l'assurance vieillesse (contre 31 % en 2010), on constate que la réforme des retraites de 2010 a engen-

dré beaucoup de litiges complexes, avec un focus particulier sur les règles relatives à l'application du minimum vieillesse. Si l'on y ajoute les affaires qui concernent l'invalidité, également en croissance de 2 à 4 %, on voit que cette réforme a engendré, dans le secteur public, beaucoup plus de difficultés que dans le secteur privé, où elle a été beaucoup mieux anticipée par les employeurs.

#### SAVOIR ACCOMPAGNER LA MOBILITÉ PROFESSIONNELLE DES FRANÇAIS

*Les parcours professionnels sont de moins en moins linéaires. La peur du chômage incite beaucoup de personnes à accepter des mobilités professionnelles avec parfois, à la clé, des changements de statut.*

*Or, chaque statut étant lié à un régime social différent, les services administratifs des organismes sociaux et les rouages administratifs des fonctions publiques peuvent s'y perdre. La question d'un régime unique de retraite devra être posée.*

*En 2012, le pôle continuera de s'appuyer sur les cas particuliers pour permettre à la Direction des Réformes de travailler à des propositions offrant aux citoyens des outils pour une mobilité et un accès aux droits plus sereins.*

## 2 / LES RÉCLAMATIONS AYANT TRAIT AU DOMAINE SOCIAL

Avec l'approfondissement de la crise, le Pôle PSS a encore été, en 2011, sous les feux d'une actualité marquée, notamment, par la mise en œuvre de la réforme des retraites, les effets sur Pôle emploi de l'accroissement du chômage et, bien sûr, les difficultés rencontrées par les ressortissants du RSI face aux errements de l'Interlocuteur social unique (ISU).

Si la retraite reste un poste important, on note que les effets de la réforme ne sont pas majoritairement représentés dans ce volume, les difficultés relevant surtout des mobilités professionnelles, des comptes retraites encore incomplets et des calculs complexes concernant les pensions de réversion et les minima retraite.

Il faut certainement y voir, à la fois, une bonne anticipation des assurés et une bonne communication ainsi qu'une prise en charge efficace des réclamations par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) et son réseau.

En tout état de cause, les relations tissées avec la Cnav et la branche vieillesse dans son ensemble permettent une gestion en général rapide, mais surtout efficace, de ces litiges.

On note tout de même un litige de grande ampleur concernant des annulations très tardives de régularisations de cotisations prescrites, qui génèrent des situations sociales dramatiques. Sur ce point, le Défenseur des droits est soucieux de protéger les assurés qui ont, de bonne foi, profité d'un système de régularisation volontairement peu contrôlé par l'État et les organismes sociaux pour anticiper, parfois de quelques mois seulement, leur départ en retraite.

Hors les cas de fraude avérée, l'État doit assumer la validation d'un contrôle reconnu à l'époque sans remettre en cause les pensions liquidées depuis plusieurs années.

Avec 15 % des affaires (contre 18 % l'an dernier), le chômage, les aides à l'emploi et à la formation professionnelle restent des sujets importants, mais pour lesquels on ne peut aussi que se satisfaire du bon fonctionnement du partenariat instauré avec Pôle emploi.

De même, les relations directes entretenues avec la branche Famille facilitent le suivi satisfaisant des dossiers, tant au niveau national que *via* nos délégués territoriaux. De plus, une collaboration renforcée avec la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf), nous a permis de gérer, en amont, des situations répétitives qui risquaient de générer d'importants problèmes sociaux.

Le partenariat avec l'Assurance maladie est aussi très appréciable en ce qu'il permet d'absorber un flux croissant d'affaires (22 % en 2011 contre 14 % en 2010). L'analyse des affaires

montre cependant une tendance significative de certaines caisses à traiter superficiellement les cas particuliers. La logique de production y est sûrement pour quelque chose, mais le recyclage des anomalies aboutissant à valider un droit juste (et non à entériner un refus) fait aussi partie de la norme ISO revendiquée par la branche.

Si seulement 15 % des dossiers traités en 2011 concernent les problèmes du Régime social des indépendants (RSI) et de l'Interlocuteur social unique (ISU), la proportion des entrées est, elle, de 25 %. Ces deux chiffres montrent à la fois la complexité des situations qui sont, malgré la bonne volonté du réseau RSI, très difficiles à gérer, et la disproportion de ces requêtes au regard de la population concernée. Dans l'attente du futur logiciel, dont on promet qu'il régularisera ces anomalies (fin 2014 ?), il y a donc urgence à trouver des solutions palliatives pour éviter un recouvrement mécanique de créances dont l'existence ou le calcul sont fortement sujets à caution et pour, au moins, garantir le service des prestations sociales à ceux qui, fragilisés par la maladie ou l'invalidité, sont les plus exposés aux avatars de l'ISU.

Enfin, concernant les professions libérales non réglementées, on observe une dégradation importante des relations entre la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse (Cipav) et une partie de ses ressortissants. Là aussi, il paraît patent que ni les textes relativement anciens régissant les cotisations et les retraites de cette population, ni les moyens humains consacrés à cette gestion n'ont été dimensionnés pour absorber le flux de nouveaux ressortissants attirés par le statut d'auto-entrepreneur.

UNE MÉDIATION RÉUSSIE AVEC PÔLE EMPLOI

Marc a travaillé en Grande-Bretagne de 2008 à janvier 2011, puis en France en avril 2011. Inscrit comme demandeur d'emploi, il demande une allocation d'Aide au retour à l'emploi (ARE). En vain. Son dossier d'indemnisation chômage est incomplet, selon Pôle emploi. L'organisme indique que l'activité effectuée par Marc en France ne peut faire l'objet d'un Chèque Emploi Service alors que c'est ainsi qu'il avait été payé. Pôle emploi demande donc à l'ex-employeur français du jeune homme de contacter l'Union de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) afin d'obtenir une attestation employeur et un bulletin de salaire qui soient conformes à la réglementation.

Marc a adressé toutes les pièces à son agence Pôle emploi. Après plusieurs relances infructueuses, il saisit le Défenseur des droits qui souligne que le délai imposé pour l'analyse des justificatifs n'est pas raisonnable et qu'en tout état de cause les droits de Marc, liés à son travail britannique, permettaient à eux seuls l'indemnisation.

Marc a finalement perçu un rappel de plus de 40 000 € correspondant à l'ARE due.

**G Le Secteur Santé**

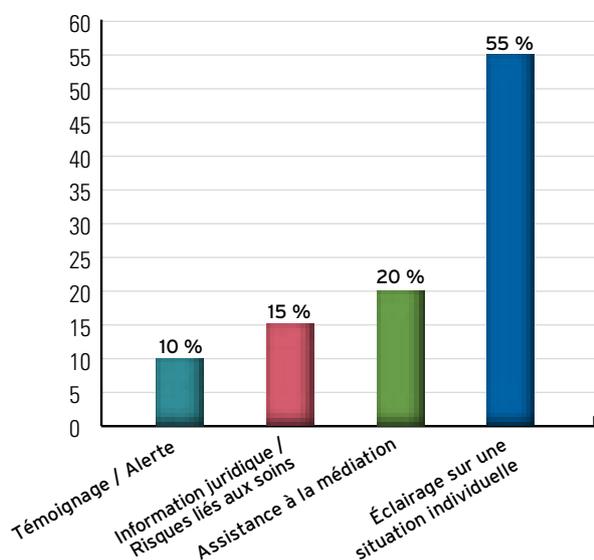
	2010	2011	1 <sup>er</sup> trimestre 2012
Dossiers ouverts	2 175	1 317	246
Dossiers clôturés	2 484	1 514	294

En 2011, près de 3 000 requêtes sont parvenues au Pôle Santé et Sécurité des soins (P3S). 60 % des saisines proviennent du centre d'appels de P3S, 29 % des courriers et 11 % des mails reçus par le Défenseur des droits.

1 317 requêtes ont nécessité une analyse approfondie et l'ouverture d'un dossier par le Pôle Santé et Sécurité des soins, soit une baisse de l'ordre de 25% par rapport à 2010 (2 175 dossiers ouverts). L'impact direct de cette baisse d'activité s'est traduit par une performance accrue du délai de traitement des dossiers : 14 jours en 2011 contre 38 jours en 2010. 1 514 dossiers ont été clôturés pour l'année 2011.

**Les principaux motifs des saisines** pour l'année 2011 restent identiques à l'année 2010 :

- l'apport d'un éclairage individuel à partir d'une analyse médicale et juridique d'un dossier et du contexte dans lequel l'événement est survenu (55 %) ;
- une demande d'assistance à la médiation (20 %) ;
- une demande d'information juridique ou médicale (15 %) ;
- un témoignage, une alerte (10 %).



Pour l'année 2011, le Pôle Santé s'est adapté à la diversité et à la complexité des demandes d'informations et de réclamations des usagers et professionnels de santé.

Les réclamations liées à des accidents d'origine médicale ou chirurgicale, c'est-à-dire consécutives à un acte de prescription, de diagnostic ou de soins, demeurent importantes (50 % des requêtes). Les spécialités chirurgicales sont toujours les premières disciplines mises en cause devant les services d'urgence et de réanimation, où les passages sont numériquement importants.

Les réclamations mettant en lumière une erreur ou un retard de diagnostic sont de plus en plus fréquentes.

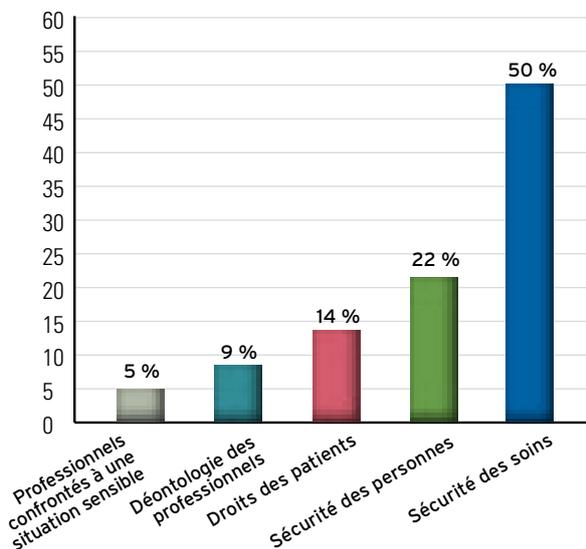
Le nombre des réclamations mettant en cause les produits de santé tels que le sang et les dérivés sanguins a sensiblement chuté. Il faut

attribuer ce constat au transfert de l'indemnisation des victimes d'hépatites C post-transfusionnelles, par décret 2010-251 du 11 mars 2010, de l'Établissement français du sang vers l'Oniam.

Les dossiers concernant la sécurité des personnes et la protection des personnes vulnérables représentent 22 % des requêtes. Ces réclamations sont liées à des actes qualifiés de maltraitance, violence et/ou d'emprise mentale. Ces dossiers sont en augmentation et concernent les enfants, les personnes âgées, les handicapés et les détenus.

Les réclamations concernant le non-respect des droits des patients (14 %), les problèmes de déontologie des professionnels (9 %) constituent un volume important des réclamations.

À noter que 5 % des demandes correspondent à des professionnels confrontés à des situations complexes et sensibles.



Le second semestre 2011 a été l'occasion pour le Pôle Santé de collaborer avec les autres missions du Défenseur des droits : la déontologie de la sécurité, la défense des enfants et la discrimination. À titre d'exemple, en matière de déontologie de la sécurité, le Pôle Santé a constitué un groupe pluridisciplinaire d'appui.

Ce groupe intervient en conseil et aide à la décision, à la demande du Pôle Déontologie de la Sécurité sur des dossiers ayant entraîné un dommage corporel suite à une intervention des forces de sécurité.

Cinq dossiers (dont trois affaires concernant des personnes décédées) ont fait l'objet d'une analyse approfondie par le Pôle Santé. Un référent nommé sur chaque dossier a en charge de le présenter aux autres membres du groupe et de procéder à l'élaboration de l'avis en tenant compte des résultats des discussions. L'avis peut intégrer des recommandations sous forme d'enseignements à tirer (formation...). Cet avis est transmis au Pôle Déontologie de la sécurité.

Au cours du dernier dossier étudié, en amont de l'analyse, deux membres du Pôle Santé ont participé aux auditions organisées par le Pôle Déontologie de la sécurité.

#### PRISE EN CHARGE DES PERSONNES VULNÉRABLES

*La maltraitance consiste à priver la personne vulnérable (âgée ou en situation de handicap) de la satisfaction de ses besoins essentiels (ex. : respecter la pudeur, l'alimentation, recevoir des soins d'hygiène et/ou des médicaments appropriés, ressentir un sentiment de sécurité personnelle ...). Même si cela reste encore tabou, de plus en plus de familles osent décrire les faits et demander de l'aide. Les réclamations reçues par le Pôle Santé dans ce domaine caractérisent des faits de violences par excès ou négligences (absence de prise en charge de la douleur, manque d'hygiène...) ainsi que des faits de violences morales (indifférence, manque d'écoute, d'intimité...).*

*Les médiations mises en œuvre par le Pôle Santé ont permis de constater que la grande majorité des directions d'établissements de santé ont répondu efficacement aux doléances des familles. Outre l'apaisement des plaignants, ces médiations permettent de mieux comprendre les problématiques et de mieux y répondre en proposant, souvent avec une prise en charge adéquate, des actions préventives appropriées. Des actions de formation ciblées sur la « lutte contre la maltraitance » ou la « promotion de la bientraitance » sont proposées aux personnels soignants. Cette sensibilisation devrait toutefois être étendue à tous les acteurs du dispositif de soins (direction, administratif, agent hospitalier, personnel de ménage extérieur...).*

#### ACCÈS AU DOSSIER MÉDICAL : DES DIFFICULTÉS PERSISTENT

*La réglementation relative à l'accès direct au dossier médical par les professionnels connaît encore des difficultés d'application : les délais de communication des dossiers médicaux (8 jours pour les dossiers de moins de 5 ans) sont rarement respectés, la reproduction des dossiers détenus par les établissements de santé privés ou par les praticiens libéraux ne fait l'objet d'aucune réglementation, ce qui entraîne parfois des abus, et la question de l'accès au dossier médical pour les parents d'un enfant décédé soulève un certain nombre de litiges.*

*Au vu de ces constats, certaines recommandations ont été formulées pour améliorer l'accès au dossier médical :*

- allonger le délai de communication des dossiers médicaux à vingt jours pour les informations remontant jusqu'à cinq ans afin de prendre en considération les impératifs purement administratifs et structurels de l'établissement de santé, tout en respectant les droits légitimes du patient ;*
- harmoniser les tarifs des supports de reproduction des éléments d'un dossier médical qui peuvent être exigés par les professionnels de santé et les établissements de santé des secteurs public et privé, et de fixer un coût plafonné par dossier ;*
- autoriser expressément l'accès des parents au dossier de leur enfant décédé afin qu'ils puissent avoir accès à l'intégralité du dossier médical, à l'exception des éléments d'information pour lesquels la personne mineure s'était opposée à leur communication, et non aux seuls éléments prévus par les textes, c'est-à-dire limités à la connaissance des causes de la mort, à la défense de la mémoire du défunt ou à faire valoir les droits desdits ayants-droit ;*
- autoriser la personne mineure à avoir accès à son dossier médical, accompagnée d'une personne majeure de son choix. En effet, l'article L.1111-5 du CSP autorise d'une part, le médecin à soigner un mineur en l'absence du consentement du ou des titulaires de l'autorité parentale, si le mineur s'oppose expressément à la consultation du ou des titulaires de l'autorité parentale et d'autre part, le mineur à se faire accompagner d'une personne majeure de son choix. Il apparaît donc logique dans cette continuité d'autoriser le mineur à avoir directement accès à son dossier médical selon les mêmes conditions ;*
- ouvrir au concubin ou au partenaire d'un Pacte civil de solidarité (Pacs) d'un patient décédé le droit d'accéder au dossier médical de ce patient dans les mêmes conditions que celles qui sont prévues pour les ayants-droit ;*
- sensibiliser les établissements sur l'utilité d'une information plus précise et mieux appropriée : affiches dans les services, livret d'accueil... en mentionnant non seulement les principales dispositions du texte, mais également les délais et les voies de recours, tant en interne (réfèrent dossier-médical, voire Commission des relations avec les usagers et de la qualité de la prise en charge [CRUQPC]) qu'en externe (devant la Commission d'accès aux documents administratifs [Cada], et, in fine, devant le tribunal administratif.*

#### UN REFUS DE PRISE EN CHARGE DES SOINS PRODIGUÉS À L'ÉTRANGER

En mars 2010, Georges, 80 ans, en vacances au Maroc, est hospitalisé en urgence dans une clinique pour une sciatique sévère sur hernie discale. À son retour en France, il adresse une demande de remboursement au Centre national de soins à l'étranger. Il reçoit une réponse négative, puis un second refus après réclamation. Le Centre estime que les soins ne sont pas « inopinés », c'est-à-dire auraient dû faire l'objet d'une programmation. Georges saisit le Défenseur des droits.

Après une analyse du dossier médical par P3S, un courrier est adressé au Centre national de soins à l'étranger, démontrant qu'il s'agissait d'une pathologie dont le caractère urgent et par conséquent non programmé ne faisait aucun doute.

Ce dossier a été soumis à nouveau au médecin conseil et Georges a pu être remboursé.

Brigitte, malade depuis plus de vingt ans, attend une greffe des reins. Ses deux nièces, Sylvie et Laure, se proposent comme donneuses d'organes. Le dossier est rejeté par l'hôpital qui suit Brigitte car la loi bioéthique de 2004 ne cite pas les neveux et nièces parmi les donateurs autorisés. Sylvie et Laure saisissent le Défenseur des droits qui prend contact avec l'Agence de Biomédecine et les assemblées parlementaires. Une proposition de réforme est élaborée et inscrite dans la loi de bioéthique du 7 juillet 2011 qui élargit le cercle des donateurs d'organes entre vivants hors cadre familial à « toute personne pouvant apporter la preuve d'un lien affectif étroit et stable depuis au moins deux ans avec le receveur ». Brigitte peut à nouveau solliciter une greffe d'organes. Les dossiers de Sylvie et Laure sont cette fois retenus par l'hôpital pour étudier leur compatibilité.

#### NON-RESPECT DU PRINCIPE DE NEUTRALITÉ FINANCIÈRE POUR LES DONNS D'ORGANES ENTRE VIVANTS

Henri subit en mai 2010 une intervention chirurgicale pour donner un rein à son frère dans le service d'urologie d'un Centre hospitalier universitaire (CHU). Si l'opération se déroule bien, Henri s'inquiète de l'absence de prise en charge des pertes financières subies. Il adresse ses observations à la Commission des relations avec les usagers et de la qualité de la prise en charge (CRUQPC) de l'hôpital. Ayant contracté une infection nosocomiale lors de son don, Henri doit se faire opérer quelques mois plus tard. N'ayant toujours pas pu obtenir remboursement des pertes de revenus subis lors de la greffe en application du principe de neutralité financière pour les donateurs vivants d'organes, il sollicite le Défenseur des droits.

La Direction des Affaires Juridiques du CHU s'engage à régler rapidement les pertes de revenus et à être particulièrement vigilante sur celles qu'Henri subira du fait de sa prochaine intervention.

La maman de Vincent est hébergée dans un établissement pour personnes âgées dépendantes. À plusieurs reprises, Vincent a fait savoir aux responsables de l'Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) son mécontentement à propos des soins apportés à sa mère. En juin 2010, Vincent saisit le Défenseur des droits : sa mère a été brutalement transférée dans un hôpital, alors que son état de santé ne le justifie pas. L'EHPAD s'appuie sur le comportement agressif et vindicatif de Vincent pour argumenter sa décision. Après de multiples échanges de courriers entre les différents acteurs (la direction de l'EHPAD, le Conseil général, et l'Agence régionale de santé...), le Défenseur des droits a pu constater un apaisement dans les relations avec les familles, et une meilleure prise en charge des patients :

- le Conseil général a confirmé son intention de licencier la directrice ;
- le projet d'établissement est en cours d'évolution ;
- un renforcement du partenariat avec la filière gériatrique porté par le Groupe hospitalier voisin est également programmé ;
- la Présidente du Conseil général a accepté de retirer la pancarte qui limitait les visites, avec la mise en place d'un digicode ;
- les travaux de réfection de l'appel malade ont été réalisés ;
- un nouveau directeur va prendre bientôt ses fonctions, qui rendront concrètes et visibles les améliorations structurelles.

## **H** La Direction des réformes

Le Défenseur des droits contribue à l'évolution des lois règlement grâce à son pouvoir de proposition de réformes, nourri par l'analyse des réclamations individuelles et des dysfonctionnements récurrents. Le Défenseur des droits a soutenu en 2011 de nombreuses réformes que le Médiateur de la République avait proposées.

### **1 / LE RENFORCEMENT DE L'ENCADREMENT JURIDIQUE DES AUTOPSIES JUDICIAIRES**

Plusieurs affaires instruites par l'Institution avaient mis en évidence les lacunes du régime juridique des autopsies judiciaires (celles-ci ne faisant l'objet d'aucune disposition particulière dans le code de procédure pénale) et les dysfonctionnements auxquels ce défaut d'encadrement était susceptible d'aboutir.

Afin de remédier à ces lacunes, le Médiateur de la République avait préconisé de renforcer l'encadrement juridique des autopsies judiciaires par l'adoption des mesures suivantes : étendre aux autopsies judiciaires l'obligation faite au médecin pour les autopsies médicales de s'assurer de la meilleure restauration possible du corps ; exiger que le praticien désigné pour effectuer l'autopsie soit en possession d'une qualification adaptée ; transposer en droit interne la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'homme concernant le droit des proches à obtenir la restitution du corps du défunt dans un délai approprié (arrêt Pannullo et Forte du 30 octobre 2001) ; définir un statut juridique pour les prélèvements humains, devant notamment prévoir une obligation d'information de la famille avant la destruction des scellés et permettre la restitution des organes prélevés à la demande des intéressés, si celle-ci est matériellement possible et dans des conditions d'hygiène réglementées.

Une mesure satisfaisant la proposition de réforme a été adoptée dans le cadre de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 sur la simplification et la clarification du droit, à l'article 147 qui insère dans le code de procédure pénale un nouveau chapitre

relatif aux autopsies judiciaires. Se trouvent désormais précisés les autorités judiciaires habilitées à ordonner une autopsie, l'obligation pour le médecin pratiquant l'autopsie d'avoir une formation ou expérience appropriées, ainsi que les droits des proches à être informés des prélèvements biologiques effectués et de se voir restituer le corps dans les meilleurs délais. Le médecin légiste devra également s'assurer de la meilleure restauration possible du corps avant sa remise aux proches du défunt. Enfin, il est mis fin au vide juridique concernant le traitement des prélèvements humains dont l'autorité judiciaire compétente pourra ordonner la destruction selon les modalités prévues par l'article R. 1335-11 du code de la santé publique ou autoriser, plus exceptionnellement, leur restitution en vue d'une inhumation ou d'une crémation. Les modalités d'application de ce chapitre seront à préciser par décret en Conseil d'État.

### **2 / LA PRISE EN CHARGE DES ENFANTS ACCUEILLIS EN CENTRES MÉDICO-PSYCHO-PÉDAGOGIQUES**

Les Centres médico-psycho-pédagogiques (CMPP) s'adressent aux enfants et aux adolescents de 3 à 18 ans présentant des difficultés d'apprentissage, des troubles psychiques, psychomoteurs ou du comportement. Ils ont pour fonction d'effectuer des bilans, de diagnostiquer d'éventuelles manifestations pathologiques et de mettre en œuvre une action thérapeutique ou éducative sous la responsabilité d'un médecin. Leur activité est exclusivement ambulatoire et prend la forme de consultations, de séances de traitement au maximum quelques heures par semaine, nécessitant donc des déplacements réguliers de l'enfant vers son centre.

Or, plusieurs affaires instruites par l'Institution avaient montré que, faute de réglementation précise, la prise en charge des frais de transport des enfants suivis en CMPP n'était pas systématiquement alignée sur celle des séances de soin et différait d'un département à l'autre. Ces divergences de pratiques étaient source d'inégalités. C'est pourquoi l'institution avait présenté une proposition de réforme visant à instaurer une prise en charge uniforme de ces frais de transport sur l'ensemble du territoire par l'assurance maladie.

Grâce à une mesure votée dans le cadre de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2012, cette prise en charge s'effectuera désormais dans les conditions de droit commun applicables à tous les transports sanitaires, c'est-à-dire une prise en charge à hauteur de 65 % conditionnée à une demande d'entente préalable auprès de la caisse d'affiliation.

### 3 / LE REMBOURSEMENT DES TROP VERSÉS SUR RÉMUNÉRATION AUX AGENTS PUBLICS

Le Médiateur de la République, en collaboration étroite avec les médiateurs des ministères des Finances et de l'Éducation nationale, avait formulé une proposition de réforme visant à fixer un cadre juridique clair et équitable aux demandes de remboursement des trop versés sur rémunération aux agents publics.

Ces demandes pouvaient être adressées bien après la perception de ces sommes, parfois importantes, qui faisait suite à des dysfonctionnements administratifs, liés par exemple à une maladie, un changement de résidence administrative ou une évolution de la situation familiale ou statutaire.

Pour les agents, cette situation pouvait entraîner une surimposition et la perte d'avantages fiscaux ou sociaux. Elle était de plus à l'origine de procédures contentieuses soumises à une jurisprudence évolutive et incertaine.

L'article 94 de la loi n° 2011-1978 de finances rectificative pour 2011 répond à la préoccupation exprimée par cette proposition de réforme en prévoyant notamment que, pour les agents de bonne foi, « *les créances résultant de paiements indus effectués par les personnes publiques en matière de rémunération de leurs agents peuvent être répétées dans un délai de deux années à compter du premier jour du mois suivant celui de la date de mise en paiement du versement erroné, y compris lorsque ces créances ont pour origine une décision créatrice de droits irrégulière devenue définitive* ».

L'adoption par le Parlement de cette disposition constitue un compromis raisonnable entre la nécessité de prendre en compte les contraintes

de gestion de l'administration employeuse et le souci d'assurer aux agents une sécurité juridique quant au délai dans lequel le remboursement des sommes indûment versées peut être réclamé et qui sera désormais de 2 ans (au lieu du délai de 5 ans précédemment appliqué par l'administration).

### 4 / LE MAINTIEN DES INDEMNITÉS JOURNALIÈRES EN CAS DE MI-TEMPS THÉRAPEUTIQUE

L'Institution avait appelé l'attention des pouvoirs publics et de la Caisse nationale de l'assurance maladie sur les conséquences inéquitables pouvant résulter des conditions d'application variables, selon les Caisses locales d'assurance maladie, de l'article L. 323-3 du code de la Sécurité sociale donnant la faculté aux CPAM de maintenir le versement des Indemnités journalières de sécurité sociale (IJSS) pour tout ou partie au salarié reprenant son travail dans le cadre d'un mi-temps thérapeutique.

Cette possibilité est prévue dans des circonstances particulières où la reprise d'une activité professionnelle à temps partiel est susceptible de favoriser l'amélioration de l'état de santé de l'assuré, ou encore lorsque l'assuré doit faire l'objet d'une rééducation ou d'une réadaptation professionnelle pour recouvrer un emploi compatible avec son état de santé.

Le pouvoir reconnu à chacune des caisses d'accorder ou non le maintien des IJSS dans cette situation était susceptible de déboucher sur des différences de traitement entre les assurés.

Par ailleurs, le dispositif antérieur ne permettait pas au salarié ayant repris son travail de bénéficier ensuite d'un mi-temps thérapeutique, dans la mesure où ce dernier devait être impérativement précédé d'un arrêt de travail à temps complet.

En outre, des cas soumis à l'Institution faisaient état de pratiques divergentes concernant le montant des indemnités journalières versées en supplément du salaire perçu, ces indemnités pouvant être maintenues « *en tout ou partie* ».

Le législateur a résolu ce sujet dans le cadre de la loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 de

financement de Sécurité sociale pour 2012. L'article 45 de ce texte modifie l'article L. 323-3 précité, en prévoyant l'automatisme du maintien (partiel ou total) des indemnités journalières pour maladie lorsque les conditions fixées pour l'accès à un mi-temps thérapeutique sont réunies. L'indemnisation de l'arrêt de travail à temps partiel n'est dès lors plus laissée à la libre appréciation de la caisse, ce qui permet de garantir une meilleure égalité de traitement entre les assurés. Ce même article assouplit par ailleurs les conditions d'indemnisation de l'arrêt de travail à temps partiel en ouvrant le versement d'indemnités journalières aux arrêts de travail à temps partiel faisant suite à une reprise du travail à temps complet dès lors que cette reprise procède d'une Affection de longue durée (ALD) ou est en lien avec un accident du travail ou une maladie professionnelle.

*« Sachez que je suis reconnaissant du travail fait par le Pôle santé (...) sans que je sois, à ce jour, encore en train d'attendre une hypothétique indemnisation. »*

ANDRÉ, VICTIME D'UNE INFECTION TRÈS GRAVE  
AU LENDEMAIN D'UNE INTERVENTION MÉDICALE  
(ILLE-ET-VILAIN)

*« Après vos interventions, j'ai pu avoir la régularisation de ma situation administrative et la reprise du versement de mes Allocations Adulte Handicapé, ce dont je vous remercie. »*

XAVIER (RHÔNE)

*« Veuillez accepter tous mes remerciements pour l'énergie et le travail que vous avez investis afin de me rétablir dans mes droits. »*

JACQUES À QUI SON RÉGIME D'ASSURANCE MALADIE  
REFUSAIT UNE CARTE VITALE (VAUCLUSE)

*« Je tiens à vous remercier pour l'efficacité de l'intervention que vous avez effectuée afin de faire réévaluer le montant de la liquidation de ma pension. »*

MICHÈLE, DONT L'ORGANISME DE RETRAITE  
NE VOULAIT PAS RÉEXAMINER LE DOSSIER (NORD)

# Mission Enfance

La protection des droits des enfants bénéficie, au sein de l'Institution, d'une attention spécifique, en raison même de la sensibilité des questions qui peuvent se poser.

En témoigne la création au sein de la nouvelle institution, dans le département « protection des personnes », d'un **pôle dédié à la défense des enfants** qui reprend les missions et les agents expérimentés antérieurement en charge de ces questions, la prise en compte par le département Promotion des droits des projets de promotion de la défense de l'enfant en lui apportant une dimension nouvelle, l'extension du dispositif des jeunes ambassadeurs des droits par la direction du réseau territorial, la place que vont désormais prendre les suggestions de réforme des textes relatifs aux enfants formulées par le département Réformes du Défenseur des droits.

Outre le rapport *Enfants confiés, enfants placés : défendre et promouvoir leurs droits*, qui a rencontré un large écho, ce premier bilan atteste du dynamisme de l'Institution en faveur de ceux qui méritent la plus grande attention, les enfants, et de la volonté du Défenseur des droits et de la Défenseure des enfants à poursuivre en ce sens, avec toutes celles et tous ceux, personnalités, institutions et partenaires, qui voudront les accompagner. Les structures étant préservées, les moyens d'action renforcés, l'engagement clairement exprimé, cette mission si particulière de défense et de promotion de l'intérêt supérieur et des droits de l'enfant requiert en effet la conviction et l'énergie de tous.

## A La mission en chiffres

### 1 / DES RÉCLAMATIONS EN PROGRESSION ENTRE 2010 ET 2011

Le nombre de réclamations relatives à un enfant dont la Défenseure des enfants puis le Défenseur des droits ont été saisis est en constante augmentation.

Au cours de l'année civile 2011, la mission a ainsi été saisie de 1 495 réclamations, contre 1 250 en 2010, et a traité 2 272 dossiers, contre 2 053 en 2010.

NOMBRE DE DOSSIERS 2010	NOMBRE DE DOSSIERS 2011	ÉVOLUTION (%)
Traités : 2 053	Traités : 2 272	+ 4,7 %
Reçus : 1 250	Reçus : 1 495	+ 19,6 %

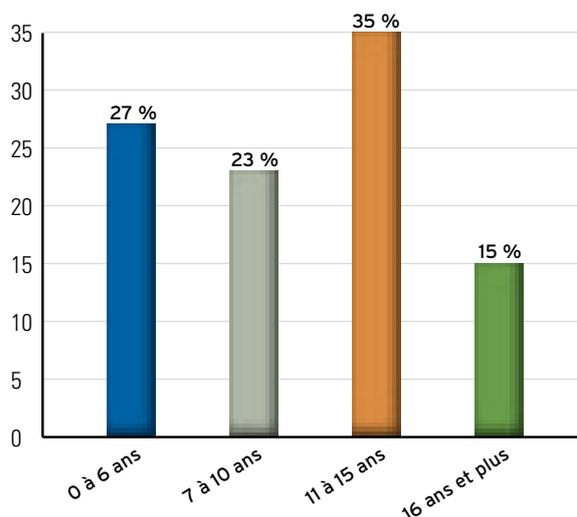
Les 1 495 réclamations reçues ont, pour l'essentiel, concerné des **situations individuelles** (1 443) et, dans des cas plus rares, des **situations collectives**, c'est-à-dire intéressant plusieurs enfants (52).

Cette augmentation de l'activité entre 2010 et 2011, s'explique, à la fois, par la visibilité donnée aux actions du Défenseur des droits et à celles de la Défenseure des enfants, mais également par la publication du premier rapport dédié aux droits de l'enfant, le 20 novembre 2011, *Enfants placés, enfants confiés : défendre et promouvoir leurs droits* (voir *infra*).

On peut également noter que le second semestre 2010 a connu **une baisse du nombre de réclamations adressées à la Défenseure des enfants**, baisse sans doute liée aux propos ayant pu laisser craindre de voir disparaître une institution dédiée aux enfants dans le contexte d'élaboration de la loi créant le Défenseur des droits. Dès la nomination de ce dernier, cette tendance s'est inversée.

Au cours de l'année 2011, la mission a eu à connaître de la situation, individuelle ou collective, de **3 878 enfants**, ce qui est nettement supérieur aux années précédentes<sup>1</sup>. La répartition par tranches d'âge est **proportionnellement stable**. Sur les 3 878 enfants, 54 % sont des garçons et 46 % des filles. En outre, 30 % de ces enfants ne vivent pas avec leur famille ou sont placés.

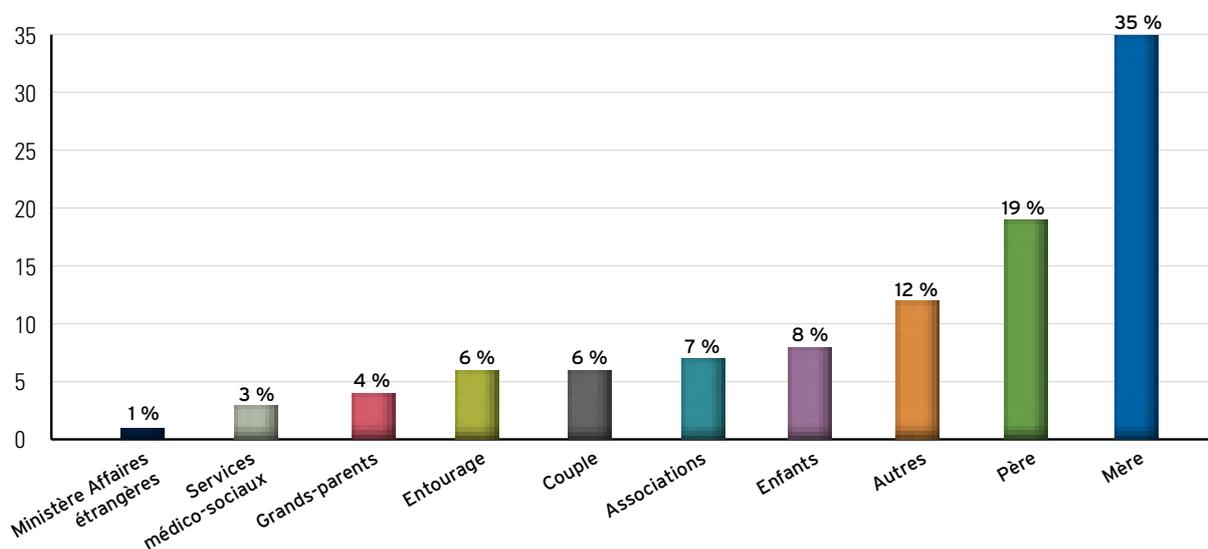
### RÉPARTITION PAR ÂGE DES RÉCLAMANTS QUI ONT SAISI LA MISSION ENFANCE EN 2011 :



La typologie des réclamants est, quant à elle, **relativement constante** depuis plusieurs années.

1. Les exercices de référence courent du 1<sup>er</sup> juillet au 30 juin pour l'institution Défenseur des enfants et du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre pour le Défenseur des droits.

### LA TYPOLOGIE DES RÉCLAMANTS EST RELATIVEMENT CONSTANTE DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES



## 2 / DES STATISTIQUES RICHES D'ENSEIGNEMENTS

**Durant le 1<sup>er</sup> trimestre 2012, 368 nouvelles réclamations** ont été reçues, dont 25 dossiers collectifs.

Au 1<sup>er</sup> avril 2012, 1 017 dossiers sont en cours de traitement, dont 77 dossiers collectifs.

L'importance quantitative et qualitative des réclamations reçues par la mission Enfance du Défenseur des droits font de cette dernière un **observatoire privilégié** de la situation des enfants et de leur famille, des relations qu'ils entretiennent entre eux et avec les institutions en charge de l'enfance.

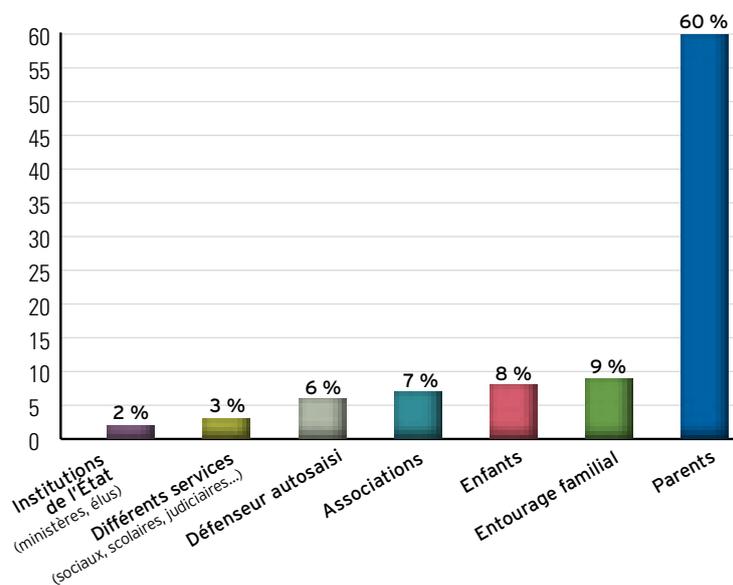
### • Géographie des réclamations

Les réclamations proviennent de l'ensemble des départements, de métropole et d'Outre-mer. Leur répartition géographique (selon le département de résidence de l'enfant) montre que **Paris reste le département le plus représenté**, la région Île-de-France représentant 28 % des dossiers, suivie des régions Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon et Aquitaine. De nombreuses réclamations émanent d'ailleurs des grandes métropoles. 11,5 % des enfants concernés vivent à l'étranger. Les dossiers collectifs proviennent en premier lieu d'Île-de-France puis des départements d'Outre-mer.

### • Auteurs des réclamations

60 % des réclamations reçues sont le fait d'un ou des deux parents et 9 % de l'entourage familial. La saisine par les enfants eux-mêmes représente 8 %. Les associations représentent 7 %, les différents services (sociaux, scolaires, judiciaires...) comptent pour 3 % et les institutions de l'État (ministères, élus) pour 2 %. Le Défenseur s'est autosaisi dans 6 % des cas.

### AUTEURS DES RÉCLAMATIONS



## B Les réclamations reçues par la mission

### 1 / LES MOTIFS DE RÉCLAMATIONS

Parmi les droits consacrés par la Convention internationale des droits de l'enfant (Cide) ayant motivé le plus de réclamations, on peut citer en particulier le droit de maintenir des liens avec ses parents, le droit à ne pas subir de discrimination, le droit à l'éducation, le droit d'être protégé de la violence et du danger, le droit à la santé et à la prise en charge du handicap, le droit d'avoir des parents aidés en cas de besoin, avec une forte concentration sur quelques-uns d'entre eux.

Le **premier motif** de saisine du Défenseur des droits (30 % des réclamations) touche aux **difficultés de maintien des liens parents/enfants** en cas de séparation des parents : contestation de l'organisation des visites et de l'hébergement, conflit sur l'exercice et les décisions de l'autorité parentale, demande de transfert de résidence, parfois déplacement illicite d'enfant. Le **deuxième motif** (13 % des réclamations) concerne les difficultés rencontrées par les **mineurs étrangers**, isolés ou non. Viennent ensuite la contestation de **mesures éducatives**, les **difficultés avec l'école**, les **maltraitements**, sexuelles ou non, et les **difficultés d'ordre social** ayant un impact sur les enfants.

#### UN DIFFICILE ACCÈS AU LOGEMENT SOCIAL

Baptiste vit avec ses parents et sa sœur aînée dans un studio de 37 m<sup>2</sup> en attendant l'attribution d'un logement social. Alerté, le Défenseur des droits écrit au maire de la commune où était domiciliée la famille pour attirer son attention sur les difficultés quotidiennes que Baptiste et les siens doivent affronter. Quelques semaines plus tard, la famille apprend qu'un logement lui est attribué.

À l'instar des dossiers individuels, les **dossiers collectifs** mettent en jeu certains droits de l'enfant : les difficultés liées à l'école, la situation des mineurs étrangers, la santé et le handicap. Les difficultés d'ordre social sont également très présentes dans ces dossiers.

Quant aux plaintes formulées **directement par les enfants**, leurs motifs ne changent guère : 30 % portent sur le maintien des liens avec les parents, 11 % sur les difficultés avec l'école et les maltraitements.

### 2 / LES MOTIFS DE CLÔTURE

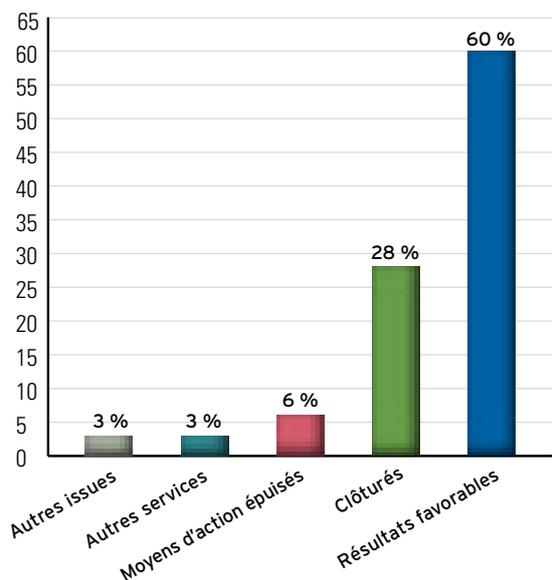
Sur l'ensemble des dossiers traités en 2011, 64 % avaient été considérés comme devant faire l'objet d'une instruction.

**Ces dossiers se répartissent en dossiers individuels et collectifs.**

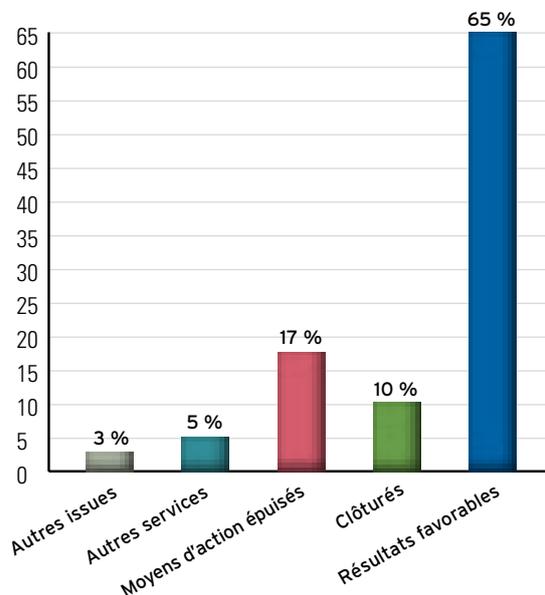
Sur les dossiers individuels ayant fait l'objet d'une instruction :

- 60 % ont connu un **résultat favorable** : 55 % ont permis une amélioration de la situation du mineur, qu'il s'agisse des relations familiales, de prise en charge sanitaire, scolaire et éducative, d'amélioration des interventions en faveur de l'enfant, de mise en œuvre de dispositions judiciaires ou sociales ; dans 5 % des situations, la remise d'informations, d'explications ou de recommandations a satisfait le requérant ;
- 28 % ont été clôturés à la suite du désistement explicite du requérant ou faute de réponse de la part de ce dernier aux différentes demandes d'informations complémentaires émanant de l'Institution ;
- dans 6 % des cas le Défenseur des droits a considéré que ses moyens d'action étaient épuisés ;
- 3 % des dossiers ont été adressés à un autre service du Défenseur des droits : médiation avec les services publics, discrimination, déontologie de la sécurité ;
- 3 % ont connu d'autres issues.

### DOSSIERS INDIVIDUELS



### DOSSIERS COLLECTIFS



Sur les dossiers collectifs ayant fait l'objet d'une instruction :

- **65 % ont eu un résultat favorable** : 55 % ont permis une amélioration de la situation du mineur, qu'il s'agisse des relations familiales, de prise en charge sanitaire, scolaire et éducative, d'amélioration des interventions en faveur de l'enfant, de mise en œuvre de dispositions judiciaires ou sociales ; pour 10 % des situations, la remise d'informations, d'explications ou de recommandations a satisfait le requérant ;
- 10 % ont été clôturés faute de réponse du requérant aux différentes demandes d'informations complémentaires émanant de l'Institution ou par désistement explicite ;
- dans 17 % des cas, le Défenseur des droits a considéré que ses moyens d'action étaient épuisés ;
- 5 % des dossiers ont été adressés à un autre service du Défenseur des droits : médiation avec les services publics, discrimination, déontologie de la sécurité ;
- 3 % ont connu d'autres issues.

#### UNE INTERVENTION DÉTERMINANTE POUR LA SCOLARISATION D'UN ENFANT HANDICAPÉ

Matthias, 13 ans, est polyhandicapé. Toutefois, au regard de son envie d'apprendre et des soins dont il est entouré, l'Éducation nationale considère qu'il est tout à fait apte à poursuivre sa scolarité au collège. Pourtant, malgré des demandes répétées, les parents de Matthias ne parviennent pas à obtenir le feu vert de la Maison départementale des personnes handicapées (MDPH), indispensable pour l'inscription du garçon. La MDPH les avertit que leur dossier ne sera pas instruit avant un délai de six mois, ce qui compromet une année scolaire complète de Matthias. Les parents saisissent le Défenseur des droits. Ses premières tentatives de contacts avec la MDPH restent vaines. Le Défenseur des droits alerte alors la directrice de cet établissement, le Président du Conseil général et l'inspection académique. La réponse arrive enfin, positive. Matthias peut être scolarisé dans les conditions qu'exige son handicap : matériel adapté, auxiliaire de vie scolaire, transport et allocations auxquelles il a droit.

### 3 / LES MODES D'ACTION DU DÉFENSEUR DES DROITS

Les traitements des dossiers Enfance impliquent de la part du Défenseur des droits des **interventions parfois longues**, souvent menées auprès de **différents interlocuteurs** : Conseils généraux, ministère de la Justice, de l'Intérieur, de l'Éducation nationale, des Affaires étrangères.

Le Défenseur porte un regard différent sur une situation afin de permettre à tous les intervenants de la considérer d'un point de vue nouveau et de mettre en valeur **l'intérêt supérieur de l'enfant**. Cette approche est particulièrement efficace en matière de **droit des étrangers**.

#### PARCOURS D'UN JEUNE HOMME MALTRAITÉ PAR UNE FAMILLE D'ACCUEIL

Une famille française s'est vu confier l'autorité parentale sur Tarik, un orphelin de nationalité marocaine, par un acte de « kafala », système de tutelle reconnu par le droit musulman qui n'accorde pas les mêmes droits à l'héritage qu'un enfant légitime. Las de subir de mauvais traitements au sein de sa famille d'accueil, Tarik s'enfuit pour se réfugier chez un proche qui, après avoir effectué les démarches nécessaires auprès du juge des enfants, en obtient la garde. Lorsque Tarik sollicite son titre de séjour, il ne peut présenter son passeport, détenu par sa première famille d'accueil, qui refuse de le lui rendre. Le Défenseur des droits est intervenu auprès de la préfecture en faveur de ce jeune homme. Le Préfet a délivré au jeune homme un titre de séjour de dix ans.

#### UNE VIGILANCE PARTICULIÈRE DE L'INSTITUTION DANS LE DOMAINE DU REGROUPEMENT FAMILIAL

Le Défenseur des droits a ainsi été saisi de la situation d'Anton et Wlad, deux enfants de 2 ans et dix mois. Leur mère était venue rejoindre son mari en France et y était restée à l'expiration de son visa. Voulant régulariser sa situation, elle avait suivi les conseils de l'Office français de l'immigration et de l'intégration en déposant une demande de regroupement familial. Elle avait quitté le territoire en laissant Anton et Wlad à la garde de leur père.

Cependant, la Préfecture a refusé cette demande au motif que le père ne disposait pas de ressources stables et suffisantes telles qu'un contrat de travail à durée indéterminée (art L 411-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers). Toutefois, selon la circulaire du 17 janvier 2006

relative au regroupement familial des étrangers, la possession d'un contrat de travail à durée indéterminée n'est pas une condition requise pour obtenir une autorisation de regroupement familial. Par ailleurs, c'est au Préfet d'apprécier si la décision de refus de regroupement familial porte atteinte au droit, ainsi qu'au respect de la vie privée et familiale (article 8 de la Convention européenne des Droits de l'homme) et à l'intérêt supérieur de l'enfant (article 3 de la Convention internationale des droits de l'enfant). Compte tenu de leur très jeune âge, Anton et Wlad avaient effectivement besoin de la présence maternelle.

Le Défenseur des droits a donc sollicité auprès du Préfet un réexamen bienveillant de cette demande de regroupement familial. Moins d'un mois plus tard, le père a indiqué au Défenseur des droits avoir reçu un avis favorable.

• **Un reflet des questions de société**

Bien que portant majoritairement sur une situation individuelle, les dossiers reflètent parfois des questions collectives qui ne trouvent pas de réponses satisfaisantes. Le Défenseur des droits a ainsi pu repérer des situations de portée générale qui mettent en jeu le respect des droits de l'enfant, sa sécurité et sa protection.

À titre d'exemple, dans la continuité des réflexions engagées par Mme Dominique Versini, alors Défenseuse des enfants, le Défenseur a constaté que les lacunes de la prise en **charge pédopsychiatrique**, particulièrement dans les départements d'Outre-mer, constituaient un problème de fond récurrent.

De la même façon, pour avoir été confronté à une situation dramatique, le Défenseur des droits a abordé avec les ministères concernés le cas de jeunes apprentis soumis à des conditions d'apprentissage difficiles, afin que les protections institutionnelles dont bénéficient les jeunes en apprentissage, en matière de conditions de travail et de harcèlement, puissent être renforcées.

**4 / L'ACTION TERRITORIALE**

**Entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 30 mars 2012**, 13 % des dossiers Enfance traités par l'Institution provenaient des délégués, présents sur l'ensemble du territoire.

Les principaux motifs de réclamations portent sur les effets des séparations des parents et les difficultés de maintien des liens parents-enfants (13 %), sur la situation des mineurs étrangers non communautaires (9 %) et la prise en charge du handicap (9 %), les difficultés liées à l'école (6 %).

Sur la même période, pour près de 6 % des dossiers Enfance traités par l'Institution, un mandat a été délivré aux délégués afin d'approfondir dans leur ressort géographique la connaissance de la situation adressée au siège. Dans ces cas, il s'agit principalement de

difficultés liées à l'école (26 %), au handicap (17 %), à un conflit sur l'exercice de l'autorité parentale (9 %).

Par ailleurs, les délégués assurent localement des **actions de promotion des droits de l'enfant** tout au long de l'année et spécifiquement à l'occasion de la Journée internationale des droits de l'enfant, le 20 novembre.

**UNE INTERVENTION RÉUSSIE EN MATIÈRE D'ACCÈS AU DROIT D'ASILE**

Le Défenseur des droits a été saisi de la situation d'Olga et de ses deux enfants, dont l'un malade, placés en centre de rétention administrative, séparés du père qui lui, n'avait pas été interpellé. En application de la convention dite Dublin II, la famille, d'origine tchétchène, devait être renvoyée vers la Pologne, pays dans lequel une demande d'asile avait été d'abord déposée par la famille.

Le Défenseur des droits a considéré qu'un retour de cette famille en Pologne serait contraire à l'intérêt supérieur des enfants qui avaient besoin de stabilité. Celle-ci n'était pas assurée puisque leur père n'était pas tenu, quant à lui, de retourner en Pologne. Les enfants se montraient très angoissés à l'idée d'être séparés de leur père. Cette situation avait des effets sur leur équilibre psychologique.

Le Haut comité aux réfugiés (HCR) et le Conseil européen pour les réfugiés et les exilés avaient en outre attiré l'attention des autorités européennes sur les difficultés qui s'opposaient aux reconduites de demandeurs d'asile en Pologne : mise en détention des personnes (parfois pendant 12 mois), prise en charge sociale inadéquate voire inexistante et conditions d'accueil globales en deçà des normes minimales européennes. Ces constatations s'appliquaient d'autant plus que les origines tchétchènes de cette famille jouaient en leur défaveur sur le sol polonais.

Le Défenseur des droits a donc sollicité auprès du Préfet un réexamen de la situation particulière de cette famille afin qu'elle puisse déposer une demande d'asile en France.

Le Préfet a accepté la remise en liberté d'Olga et de ses fils et le dépôt d'une demande d'asile en France.

## © Le premier rapport annuel consacré aux droits de l'enfant

Le 20 novembre 2011, Journée internationale des droits de l'enfant, le Défenseur des droits, en application de la loi organique du 29 mars 2011, a fait parvenir au Président de la République et aux deux assemblées parlementaires, **son premier rapport annuel consacré aux droits de l'enfant**.

Intitulé **Enfants confiés, enfants placés : défendre et promouvoir leurs droits**, il est centré sur les droits des enfants accueillis en institution.

Si le mineur doit être maintenu dans son milieu actuel « chaque fois que c'est possible » (article 375-2 du Code civil), certains enfants doivent, au nom de leur intérêt supérieur, être **confiés ou placés**, pour la plupart par l'autorité judiciaire. 48 600 enfants sont ainsi accueillis en institution (Maisons d'enfants à caractère social [MECS], foyers de l'enfance généralement du ressort du département, pouponnières à caractère social). La plupart de ces établissements sont gérés par des associations.

Le placement d'un enfant ou d'un adolescent est le plus souvent **provisoire**. Il a pour finalité la protection de l'enfant lorsqu'une « défaillance familiale » survient.

En dépit de son objectif de protection des enfants, le placement peut pourtant se dérouler comme une **succession de ruptures** entre les modes et les lieux d'accueil, à la suite de nombreux allers et retours destructurants, qui peuvent créer de véritables traumatismes et peser lourdement sur le développement de l'enfant, sa scolarisation, son intégration sociale et sur les rapports entretenus avec ses proches.

Le rapport dresse un **bilan des droits des enfants accueillis en institution**, dix ans après la loi rénovant l'action sociale, qui consacre les droits des usagers et presque

cinq ans après la loi réformant la protection de l'enfance, qui dans son article 1<sup>er</sup>, dispose que « *l'intérêt de l'enfant, la prise en compte de ses besoins fondamentaux, physiques, intellectuels, sociaux et affectifs ainsi que le respect de ses droits doivent guider toutes décisions le concernant* ».

Ce rapport a fait l'objet d'une **attention particulière de la part des parlementaires**. Le député Marc Dolez a ainsi posé de nombreuses questions écrites au Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et des Libertés afin de connaître les réflexions que lui inspirent les propositions formulées dans ce rapport.



### Télécharger le rapport sur Internet :

[http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/defense\\_des\\_droits\\_des\\_enfants/rapport\\_ddd\\_2011\\_simples.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/defense_des_droits_des_enfants/rapport_ddd_2011_simples.pdf)

## D Des « Jeunes ambassadeurs » au service de missions de sensibilisation et promotion

Au nombre de 32 en 2010-2011, puis 36 en 2011-2012, les « **Jeunes ambassadeurs des droits de l'enfant** » (Jade) sont recrutés dans le cadre de leur mission de service civique. Le recrutement et le suivi s'effectuent en partenariat avec les associations Concordia, Uniscité et le Centre d'entraînement aux méthodes d'éducation active (Ceméa).

Ces jeunes ambassadeurs sont investis d'une **double mission** :

- sensibiliser les enfants et les adolescents à **l'ensemble des droits qui les concernent** en s'appuyant sur la Convention internationale des droits de l'enfant ;
- faire connaître le **Défenseur des droits et ses missions**.

Actifs dans 12 départements, les Jade bénéficient **du tutorat de délégués** et de leur réseau de contacts locaux. Plusieurs délégués ont accepté en 2011 de soutenir pour la première fois le programme Jade, désormais rattaché au département « réseau territorial » de l'Institution.

Le programme bénéficie du soutien **de nombreux partenaires institutionnels** : l'Éducation nationale (académies de Créteil, Grenoble, Lyon, Paris, Strasbourg et Versailles), les Conseils généraux du Bas-Rhin, de l'Isère et du Rhône, les villes d'Asnières-sur-Seine, d'Issy-les-Moulineaux et, plus récemment, des municipalités de Conflans-Sainte-Honorine, de Villejuif, et de Vitry-sur-Seine.

**En 2010-2011**, les Jade ont sensibilisé **22 785 enfants** dans 140 collèges, 23 structures de loisirs et autant de structures spécialisées ; elles se sont également déroulées lors de 21 événements « grand public ». **En 2011-2012**, les actions de sensibilisation et de promotion

**se sont poursuivies**. Ainsi, au 31 mars 2012, ces actions concernaient déjà 134 collèges, 26 structures de loisirs, 21 structures spécialisées et ont pris leur place au cours de 13 événements « grand public ».

Lors de ces opérations, en 2010-2011, les enfants rencontrés par les Jade se sont montrés plus particulièrement sensibles aux droits suivants : le droit à l'identité et au respect de la vie privée, le droit d'être protégé contre les violences, le droit de vivre en famille, le droit d'être protégé en temps de guerre et la lutte contre les discriminations. Il arrive également que les Jade recueillent des **confidences d'enfants jugées « préoccupantes »**, qui peuvent donner lieu à des « alertes » traitées par le pôle « Défense des enfants » de l'Institution. En 2011-2012, conformément au souhait du Défenseur, les interventions des Jade à l'occasion d'événements « grand public » se sont développées. En présence de Marie Derain, Défenseure des enfants, les Jade du Bas-Rhin sont ainsi intervenus devant 400 lycéens lors du « Mois de l'Autre », à Strasbourg, le 2 avril 2012.

## E Le compte rendu de l'activité du collège « Défense et promotion des droits de l'enfant »

### 1 / RÉUNION DU 14/09/11

Installation

### 2 / RÉUNION DU 9/11/11

#### • Actualité

Les membres du collège « défense et promotion des droits de l'enfant » ont débattu de sujets d'actualité : augmentation des saisines de la mission et situation des mineurs isolés étrangers.

#### • Rapport annuel

Ils ont approuvé les recommandations du rapport sur les enfants placés, qui a été remis à l'occasion de la journée internationale des droits de l'enfant, le 20 novembre.

#### • Groupe de travail

Il a été décidé de créer au sein du collège un groupe de travail sur la notion d'intérêt supérieur de l'enfant. Cette notion, intégrée dans loi organique créant le Défenseur des droits, est une nouveauté par rapport à la loi du 6 mars 2000 instituant le Défenseur des enfants. Ce groupe a pour vocation, en se basant sur des situations concrètes, autour notamment de la thématique du maintien des liens familiaux, de mieux définir l'approche méthodologique et les principaux critères à prendre en considération dans la définition de cette notion issue des textes internationaux.

### 3 / RÉUNION DU 9/01/12

#### • Affaire individuelle

Le collège a notamment débattu d'un dossier de demande de reconnaissance de paternité d'un enfant issu d'une fratrie entre une femme ayant fait l'objet d'une adoption plénière et qui mène une vie de couple avec le fils biologique de ses parents adoptifs, celui-ci étant légalement son frère. L'intérêt de l'enfant, qui se voit privé de la possibilité d'avoir un père au regard de la loi, alors qu'il est pourtant bien présent à ses côtés, peut-il justifier dans cette situation très particulière une atteinte exceptionnelle à l'ordre public qui serait prévue par le droit ? Le collège a validé la deuxième piste proposée, qui est d'inviter les intéressés à solliciter du juge une délégation-partage de l'autorité parentale, permettant ainsi d'accorder au père biologique certaines facilités dans la vie quotidienne.

#### • Intervention d'expert

Mme Vanessa Sedletzki, spécialiste des droits de l'enfant, en charge au Centre de Recherche Innocenti de l'Unicef de la recherche sur la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant, a présenté au collège un

nouvel outil bientôt publié par l'Unicef visant à évaluer l'impact des politiques publiques et des législations sur les droits de l'enfant. La méthode du *Children's rights impact assessment* a été développée par l'*Ombudsman* d'Écosse et reprise récemment par l'Unicef. Il s'agit, selon la définition donnée par l'*Ombudsman* d'Écosse en 2006, d'un outil qui sert à examiner une politique, loi ou décision afin d'évaluer son impact sur les enfants et les jeunes, et leurs droits. Elle permet de prévoir, surveiller et, si nécessaire, de corriger cet impact. Les principes généraux de la Convention internationale des droits de l'enfant (Cide) doivent guider la procédure d'évaluation, menée en consultation avec les parties prenantes. Il a été décidé d'appliquer en partie cette méthodologie aux décisions du Défenseur des droits, notamment aux propositions de réforme.

### 4 / RÉUNION DU 16/02/12

#### • Décision

Décision 2012-33 relative au refus de scolarisation par une mairie d'un enfant rom âgé de 3 ans. Le collège a constaté que le refus de scolarisation opposé est contraire au code de l'éducation et à l'intérêt supérieur de l'enfant, et est de nature à laisser présumer que la décision de refus repose en réalité sur des considérations liées à la nationalité et/ou l'origine rom de cette famille.

2012-33 : ORIGINE – BIENS ET SERVICES –  
SERVICE PUBLIC – ÉDUCATION –  
OBSERVATIONS

Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative au refus de scolarisation d'Yvan, un enfant rom âgé de 3 ans. Une première demande de scolarisation a été faite avant la rentrée en 2010 puis d'autres ont eu lieu en cours d'année. L'adjoint au maire en charge des affaires scolaires invoque que les effectifs des écoles ne lui permettent pas de faire une dérogation pour les parents qui n'habitent « pas à titre personnel » sur la commune. Or, les parents d'Ivan y résidaient. Le maire refuse ensuite de scolariser les enfants arrivant en cours d'année. Le droit fondamental de tout enfant à l'éducation est garanti aussi bien par le droit national qu'international. Un tel refus est susceptible de caractériser une discrimination prohibée notamment par l'article 2 de la loi du 27 mai 2008. Le Défenseur des droits constate que le refus de scolarisation opposé à l'été 2010 est abusif, et décide de présenter des observations en ce sens devant le tribunal administratif.

• **Actualité**

Ont été présentées au collège les avancées des groupes de travail sur l'intérêt supérieur de l'enfant et sur les interventions des forces de sécurité à domicile en présence d'enfants.

• **Intervention d'expert**

M. Alain Grevot, Président de la Fédération nationale des Administrateurs ad hoc (AAH) a exposé le statut fragile de ces défenseurs des intérêts de l'enfant. Il a été décidé d'approfondir la réflexion sur ce sujet afin de faire des propositions concernant notamment la nécessaire formation des AAH.

*L'Administrateur ad hoc (AAH) intervient dans toutes les procédures où existe un conflit d'intérêts entre le mineur et ses représentants légaux, principalement au civil, dans les contentieux familiaux et, au pénal, pour les mineurs victimes. L'AAH peut également être désigné lorsqu'un mineur étranger isolé est retenu en zone d'attente ou formule une demande d'asile. L'AAH est une personne physique ou morale qui se substitue aux représentants légaux pour exercer les droits au nom et place du mineur pendant le temps de la procédure.*

*Il a été décidé de réfléchir aux recommandations que le Défenseur des droits pourrait formuler afin notamment de sécuriser le statut de ces défenseurs des intérêts de l'enfant.*

*« Nous tenons à vous adresser nos plus vifs remerciements pour avoir intercedé auprès des autorités habilitées en défendant la problématique que nous avons soulevée. Se dessine pour nos enfants une démarche plus sûre vers l'inclusion et l'accès à la citoyenneté. »*

**LE RESPONSABLE D'UN CENTRE MÉDICO-PÉDAGOGIQUE QUI A PU OBTENIR LA PRISE EN CHARGE DES FRAIS DE TRANSPORT POUR LES JEUNES HANDICAPÉS ACCUEILLIS DANS SON ÉTABLISSEMENT (GIRONDE)**

*« Votre disponibilité et votre détermination ont sans doute été décisives... Emma et ses filles sont arrivées hier soir à Paris ! »*

**DES PROCHES D'EMMA, RETENUE À L'ÉTRANGER, FAUTE DE PAPIERS D'IDENTITÉ (LOIRET)**

*« Je vous remercie de votre aide, vous avez contribué à la réussite scolaire de Margot. Elle vient d'obtenir un 14/20 en maths et un 16/20 en récitation. Elle est heureuse dans ce nouveau collège, qui lui ouvre un avenir nouveau. »*

**MARIE, QUI A PU OBTENIR UNE AIDE DE VIE SCOLAIRE POUR SA FILLE HANDICAPÉE (SOMME)**



# Mission Lutte contre les discriminations

## A La mission en chiffres

### 1 / L'ÉVOLUTION DES RÉCLAMATIONS ENTRE 2010 ET 2011

Du 1<sup>er</sup> janvier 2011 au 31 décembre 2011, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde) puis le Défenseur des droits, dans le cadre de sa mission de lutte contre les discriminations, ont reçu 8 183 réclamations.

NOMBRE DE DOSSIERS 2010	NOMBRE DE DOSSIERS 2011	ÉVOLUTION (%)
Traités : 13 064	Traités : 8 503	- 34,7 %
Reçus : 12 467	Reçus : 8 183	- 34,4 %

On constate une baisse des dossiers traités par la mission **Discrimination entre 2010 et 2011**. En effet, avec la mise en place de la nouvelle Institution, les dossiers « mixtes » qui relevaient à la fois de la médiation avec les « services publics » et de la lutte contre les discriminations ont été adressés principalement aux pôles « services publics » plutôt qu'aux pôles « discrimination » afin **d'accélérer les circuits de traitement des dossiers**.

Ce même souci de simplification a conduit à ce que les dossiers mixtes « enfance » et « discrimination » reçus par l'Institution soient davantage orientés vers le Pôle Enfance (pôle unique) que vers les Pôles Discrimination (pôles multiples, compétents en fonction du domaine de discrimination invoqué).

Ce phénomène de transfert de dossiers explique la baisse des dossiers « **discrimination** » alors que les missions **Enfance** et **Médiation avec les services publics** en ont traités davantage.

Notons que les juristes des pôles « discrimination » et « enfance » **ont été associés au traitement de ces dossiers mixtes**, alors même que ces dossiers n'étaient pas comptabilisés comme des dossiers « discrimination » ou « enfance ».

Quoi qu'il en soit, la notoriété de la Halde était portée depuis des années par **d'importantes campagnes de communication** qui ont cessé fin 2010, dans l'attente de la mise en place du Défenseur des droits. C'est la raison pour laquelle il est important qu'à l'avenir le Défenseur des droits **communiquent davantage sur sa compétence dans le domaine des discriminations**.

### RÉPARTITION DES RÉCLAMATIONS PAR CRITÈRE

Réclamations enregistrées par critère	2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011	
	nombre	% du total												
Origine	540	38	1 422	35	1 690	27	2 504	29	3 010	28,5	3 343	27	1 926	23,5
Santé-handicap	196	14	756	19	1 349	22	1 780	20	1 962	18,5	2 360	19	1 881	23
Sexe	86	6	203	5	372	6	347	4	668	6,5	562	4,5	303	3,7
Grossesse	-	-	-	-	-	-	126	2	259	2,5	618	4,5	388	4,7
Activités syndicales	71	5	150	4	152	2	437	5	624	6	669	5	364	4,5
Âge	78	5,5	251	6	391	6	601	7	599	5,5	692	6	400	4,8
Convictions religieuses	31	2	54	1	79	1	204	2	303	3	259	2	157	1,9
Orientation sexuelle	38	3	61	1,5	110	2	277	3	270	2,5	288	2,5	198	2,4
Situation de famille	78	5,5	83	2	366	6	280	3	262	2,5	341	2,5	265	3,2
Apparence physique	16	1	29	1	39	1	151	2	150	1,5	191	2	143	1,7
Opinions politiques	42	3	57	1,5	113	2	102	1	97	1	79	1	65	0,8
Mœurs	-	-	-	-	-	-	14	-	21	-	39	-	20	0,3
Caractéristiques génétiques	-	-	-	-	-	-	2	-	1	-	4	-	7	-
Autre	234	17	991	24	1 561	25	1 880	20	2 319	22	3 022	24	2 066	25
Total	1 410		4 058		6 222		8 705		10 545		12 467		8 183	

### RÉPARTITION DES RÉCLAMATIONS PAR DOMAINE

Domaine	2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011	
	nombre	% du total												
Emploi dont :	666	47	1 740	43	3 117	50	4 354	50	5 112	48,5	6 201	49,7	3 950	48,3
Emploi privé - embauche	138	10	332	8	509	8	854	10	925	9	844	6,8	514	6,3
Emploi privé - carrière	273	19	726	18	1 487	24	2 011	23	2 391	22,5	3 329	26,7	2 170	26,5
Emploi public - embauche	72	5	160	4	263	4	239	3	355	3,5	280	2,2	164	2
Emploi public - carrière	183	13	522	13	858	14	1 250	14	1 441	13,5	1 748	14	1 102	13,5
Réglementation	98	7	287	7	209	8	579	7	519	5	504	4,2	370	4,55
Fct services publics	237	17	624	15	757	12	905	10	1 082	10	1 429	11,5	698	8,55
Biens et service privés	116	8	384	9	825	13	1 081	12	1 082	10	1 325	10,6	879	10,7
Logement dont :	78	6	177	6	380	6	543	6	577	5,5	629	5	395	4,8
Logement public	39	3	91	4	202	3	213	2	232	2	239	1,9	174	2,1
Logement privé	39	3	86	2	178	3	330	4	345	3,5	390	3,1	221	2,7
Éducation dont :	72	5	220	5	284	5	478	5	602	6	583	4,7	496	6,1
Éducation primaire / sec.	20	1	79	2	118	2	188	2	272	2,5	286	2,3	254	3,1
Éducation université	25	2	50	1	34	1	87	1	79	1	75	0,6	56	0,7
Diverses formations	27	2	91	2	132	2	203	2	251	2,5	222	1,8	186	2,3
Autre	143	10	626	15	350	6	765	9	1 571	15	1 796	14,3	1 395	17
Total	1 410		4 058		6 222		8 705		10 545		12 467		8 183	

## B Les réclamations individuelles

### 1 / DES MODES D'INTERVENTION DIVERSIFIÉS, DES RÉSULTATS POSITIFS

Le Défenseur des droits a pour mission de rechercher, parmi les nombreux outils juridiques à sa disposition, la **solution la plus appropriée**. Il peut ainsi procéder par voie de **résolution amiable**, de **médiation formelle**, de **recommandation**. Il peut également intervenir comme **expert ou amicus curiae** en répondant aux demandes d'avis des juridictions ou en présentant de son propre chef des observations devant la juridiction.

- **La résolution amiable** est utilisée autant par les délégués territoriaux que par les juristes

au siège. Elle consiste à recourir au **dialogue** afin de rapprocher les points de vue entre le réclamant et le mis en cause.

Informée de l'homosexualité du réclamant en 2005 puis de son installation avec son compagnon en septembre 2010, la direction d'un établissement privé religieux protestant décide de rompre les relations contractuelles avec Lucien, estimant que son mode de vie est incompatible avec les valeurs de l'établissement, et il consent à une rupture conventionnelle. Lucien souhaite contester la rupture et saisit ensuite le Conseil de Prud'hommes afin d'obtenir la nullité de la rupture conventionnelle. Le Défenseur des droits auditionne les parties et le dossier est réglé à l'étape de la conciliation devant le Conseil de Prud'hommes. (LCD 2011-69)

- **La médiation juridique** est une manière formalisée d'amener les parties à un accord par l'intermédiaire d'un intervenant extérieur.

Didier, ingénieur informaticien, est en arrêt maladie à plusieurs reprises et sur de longues périodes, entre mai 2005 et septembre 2009.

À son retour, il ne retrouve pas ses anciennes fonctions, ni son niveau antérieur de responsabilités, il estime avoir été rétrogradé et se plaint d'être privé d'activités. Contactée par le Défenseur des droits, son entreprise accepte une médiation menée par un avocat.

La médiation réussit. Didier écrit dans un courrier :

*« Je tiens à vous remercier personnellement pour l'implication et le professionnalisme dont vous avez fait preuve à l'égard de mon cas à travers mon dossier, qui ont permis d'aboutir à un résultat que je considère comme très positif. » (Hérault) (LCD-2011-69)*

- **La recommandation**, adressée à un organisme privé ou aux administrations, est un moyen de régler un problème particulier mais aussi de prévenir les risques discriminatoires pour l'avenir.
- **La présentation d'observations devant les juridictions** : Depuis le 1<sup>er</sup> mai 2011, le Défenseur des droits est intervenu dans les instances pendantes devant les juridictions où la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde) avait décidé de présenter des observations. Il a également décidé de présenter des observations dans **37 dossiers**.

Ces dossiers ont concerné les critères de **l'origine, du handicap, de la grossesse et de l'âge dans les domaines de l'emploi, du logement, de l'éducation et de la formation professionnelle, des biens et services publics et privés**.

#### • Emploi

- **Embauche. Origine** : une étude d'huissier a contesté l'arrêt de la Cour d'appel de Versailles la condamnant à payer des dommages-intérêts pour **discrimination raciale** à son salarié, employé en qualité de cleric assermenté. La Cour avait adopté le raisonnement suivi par la Halde dans ses observations (délibération 2010-179). La Cour de cassation rejette le pourvoi, dans une décision du 20 octobre 2011, et conclut que la société n'avait apporté aucun élément pour justifier que sa décision de cantonner le salarié à la signification des actes et à un rôle de coursier et chauffeur épisodique était justifiée par des éléments objectifs et étrangers à toute discrimination.

#### LICENCIEMENT. HANDICAP

Hélène, handicapée depuis l'enfance par une déficience intellectuelle avec une lenteur de réflexion, est embauchée depuis 1991 d'abord en qualité d'agent d'entretien, puis dans un centre de distribution du courrier en qualité d'agent de traitement courrier. À la suite d'une réorganisation interne, son poste est supprimé à deux reprises. Hélène se voit proposer trois postes très éloignés de son domicile, qui nécessitent d'avoir le permis de conduire, ce qu'elle ne peut obtenir du fait de son handicap. Elle est finalement licenciée pour « impossibilité de reclassement suite au refus des trois propositions de postes », bien qu'elle ait signifié à son employeur son statut de travailleur handicapé.

Au cours de l'enquête, l'employeur a soutenu qu'il n'avait jamais eu connaissance du handicap de la salariée.

Toutefois, au vu des éléments recueillis, le Défenseur des droits a décidé de présenter ses observations devant la Cour d'appel d'Orléans. Le 15 novembre 2011, la Cour d'appel a reconnu le caractère discriminatoire du licenciement de la salariée à raison de son handicap, ordonné sa réintégration et condamné l'employeur à verser à sa salariée plus de 58 000 € de dommages et intérêts. (LCD 2011-86)

#### CARRIÈRE. GROSSESSE

Françoise, première femme embauchée à un poste d'adjointe au directeur de travaux au sein d'une grande entreprise de Bâtiment travaux publics (BTP), a fait l'objet de 11 affectations sur des postes différents éloignés géographiquement au cours de sa carrière contre moins de trois pour ses collègues placés dans une situation comparable.

Elle a également été écartée de ses fonctions de directeur de travaux et affectée, à l'issue de ses congés maternité, à des postes non conformes à son contrat de travail.

Sa courbe salariale cesse d'évoluer à compter de sa première grossesse. S'appuyant sur l'analyse de la Halde, le conseil des prud'hommes d'Arras prononce, le 31 mars 2011, la résiliation judiciaire du contrat de travail aux torts exclusifs de l'employeur du fait de la discrimination pratiquée à son égard et condamne la société à lui verser 298 000 € toutes causes confondues. (Halde 2010-55)

#### LIMITATION D'ACTIVITÉ. ÂGE

Le syndicat local de l'École de ski d'un grand domaine skiable, ayant mission d'organiser le travail et l'activité des moniteurs de ski, avait adopté une motion « retraite », empêchant les moniteurs âgés de plus de 61 ans d'exercer leur activité en dehors des périodes de congés scolaires, limitant donc leur source de revenus et, pour l'avenir, leurs droits à retraite. Certains moniteurs ont considéré qu'il s'agissait d'une discrimination en raison de l'âge et ont attaqué cette décision devant le Tribunal de grande instance (TGI) d'Albertville. Le Défenseur des droits qui a succédé à la Halde, saisie du dossier, a présenté les observations adoptées par la Halde devant le tribunal, concluant à une discrimination directe en raison de l'âge. Le 21 février 2012, le TGI d'Albertville a déclaré recevables les observations présentées par le Défenseur des droits et a estimé que la mesure litigieuse caractérisait effectivement une discrimination à raison de l'âge et devait être retirée. (Halde 2010-265)

#### • Logement

- **Origine.** La Fapil (Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement), le Gisti (Groupe d'information et de soutien des immigrés), le Droit au logement (DAL), l'AFVS (Association des familles victimes du saturnisme) et la Fnars (Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale) ont contesté les conditions d'accès des ressortissants non communautaires à la procédure dite « du Droit au logement opposable (Dalo) », et mis en cause le délai de deux ans de résidence imposé aux ressortissants non communautaires pour pouvoir saisir la commission du Dalo. Elles ont déposé un recours devant le Conseil d'État le 10 novembre 2008 en vue d'obtenir l'annulation de ce texte et saisi la Halde. Par sa délibération n° 2009-386 du 30 novembre 2009, le Collège de la Halde avait estimé que cette restriction, applicable y compris aux personnes se trouvant dans une situation d'urgence, caractérisait une discrimination fondée sur la nationalité et a décidé de présenter des observations dans le cadre de la procédure engagée devant le Conseil d'État. Le dossier a finalement été renvoyé en assemblée plénière à l'audience du 23 mars 2012. Le rapporteur public a proposé l'annulation de la disposition litigieuse, au regard notamment de sa non-conformité à la conven-

tion C97 de l'OIT (Organisation internationale du travail) relative aux travailleurs migrants, qui prévoit que ces derniers ne peuvent pas faire l'objet d'un traitement moins favorable que les nationaux en matière de logement. Dans une décision du 11 avril 2012, le Conseil d'État annule le décret litigieux.

#### ACCÈS À LA LOCATION

Fatihah, retraitée, veut louer un appartement, en banlieue parisienne. Stupéfaite, elle se voit refuser cette location par l'agence qui a la gestion du bien. Motif invoqué : Fatiah touche une pension de retraite qui ne peut être saisie en cas de défaut de paiement du loyer. S'estimant victime d'une discrimination fondée sur l'âge, Fatiah saisit le Défenseur des droits qui, au terme d'une enquête, lui donne raison. Le Procureur de la République engage alors des poursuites contre l'agence immobilière et invite le Défenseur à lui transmettre ses conclusions qui sont suivies. Le tribunal condamne l'agence immobilière à 4 000 € d'amende. Fatiah obtient 1 000 € de dommages et intérêts. (LCD 2011-68)

#### • Biens et services privés

#### HANDICAP. ACCÈS AU TRANSPORT AÉRIEN

Laurent, Nezir et Nadine ont réservé par Internet des billets d'avion dans une compagnie low-cost, sans préciser qu'ils se déplaçaient en fauteuil roulant. La compagnie aérienne refuse qu'ils embarquent au motif qu'ils ne sont pas accompagnés, sans autre évaluation de leur autonomie. S'estimant discriminés en raison de leur handicap physique, Laurent, Nezir et Nadine portent l'affaire en justice. Le Tribunal de grande instance (TGI) demande au Défenseur des droits de présenter ses observations qui attestent la discrimination liée au handicap. Suivant cet avis, il condamne l'entreprise de transports à 70 000 € d'amende et à verser 2 000 € à chacun des trois plaignants. (Halde 2010-105 à 107)

## 2 / DES DÉCISIONS MARQUANTES DANS LES QUATRE PRINCIPAUX DOMAINES D'ACTIVITÉ

#### • Emploi

**Les discriminations liées à l'origine en matière d'emploi** se manifestent le plus souvent par des différences de traitement subies au moment de l'embauche notamment en Contrat à durée indéterminée (CDI) ou dans

le cadre de l'exécution du contrat de travail (évolution de carrière, rémunération, promotion...). Les faits de harcèlement que subit la victime du fait de son origine sont également constitutifs d'une discrimination.

#### EMBAUCHE

Francine est employée en qualité d'hôtesse d'accueil au sein d'un restaurant. La gérante du restaurant a décidé de rompre la période d'essai et a mis fin à ses fonctions suite aux remarques de certains clients concernant sa couleur de peau. Les éléments recueillis au cours de l'enquête permettent de caractériser le délit de discrimination, prévu et réprimé par les articles 225-1 et 225-2 3° du Code pénal. L'argumentaire de la gérante se retranchant derrière les observations de certains clients ne peut être retenu à décharge. Le Défenseur des droits a décidé de transmettre le dossier au parquet territorialement compétent. (LCD 2011-06)

#### CARRIÈRE

Mohamed est agent d'exploitation dans une entreprise de sécurité depuis février 2002. Il effectue régulièrement des missions de « Chef de poste » remplaçant et obtient le diplôme nécessaire pour être titularisé à cette fonction en février 2003. Cependant, il n'obtient jamais de promotion en tant que « Chef de poste », alors que certains de ses collègues, d'origine européenne, en ont bénéficié. Mohamed explique son absence d'évolution professionnelle en raison de son origine. L'employeur avance deux raisons pour expliquer cette situation, à savoir le faible nombre de promotions sur le poste de « Chef de poste » depuis 2002 et des problèmes de comportement de Mohamed, mais n'apporte aucun élément objectif étranger à toute discrimination de nature à justifier le refus de promotion. Le Défenseur des droits décide de présenter ses observations devant le Conseil de Prud'hommes. (LCD 2011-87)

#### RÉMUNÉRATION

Patricia, d'origine antillaise, est comptable pour une association de producteurs de fruits basée en Guadeloupe. Elle compare sa situation à celle d'une consœur, originaire de métropole, employée par une autre société appartenant au même groupe. Patricia estime qu'elle effectue un travail de valeur comparable et qu'il existe une différence de rémunération fondée sur l'origine en sa défaveur. Elle saisit la Halde/Défenseur des droits, et dès lors est l'objet de harcèlement moral avant d'être licenciée. L'association ne justifie pas que la différence de traitement en matière de rémunération entre les deux salariées, travaillant au sein du même établissement, soumises à un règlement intérieur commun, est fondée sur des éléments objectifs étrangers à toute discrimination. En outre, il ressort de l'enquête que le harcèlement moral et le licenciement dont Patricia a fait l'objet sont directement liés à la saisine du Défenseur des droits et qu'ils constituent une mesure de rétorsion au sens de l'article L. 1132-3 du code du travail. Le Défenseur des droits a décidé de présenter ses observations devant le conseil des prud'hommes. (LCD 2011-48)

**Les discriminations liées au handicap** concernent les refus des employeurs de prendre les mesures appropriées pour permettre aux personnes handicapées d'exercer leur emploi. En ce qui concerne l'état de santé, les réclamants se plaignent d'être pénalisés dans leur évolution de carrière ou d'être licenciés en cas d'inaptitude, sans que l'employeur recherche effectivement à les reclasser.

#### NON-RENOUVELLEMENT DE CONTRAT

Maurice, titulaire d'une carte permanente d'invalidité, ancien adjoint technique territorial de 2° classe non titulaire d'un Conseil général, se plaint de la rupture de son dernier Contrat à durée déterminée (CDD), qui a précédemment été renouvelé à 23 reprises. L'enquête permet d'analyser la rupture de son contrat de travail comme un licenciement et non comme une fin de période d'essai. Ce licenciement n'étant fondé sur aucun élément objectif, il doit être considéré comme motivé par l'inaptitude physique du réclamant. Or, le Conseil général n'a pas envisagé les modalités de reclassement de l'intéressé. Par conséquent, le Défenseur des droits estime que Maurice a été victime d'une discrimination prohibée en raison de son état de santé et de son handicap et recommande au Président du Conseil général de réexaminer la situation professionnelle de l'intéressé, en recherchant les mesures appropriées pour lui permettre de poursuivre sa carrière au sein de la collectivité territoriale et, à défaut, de l'indemniser pour les dommages matériels et moraux subis. (LCD 2012-26)

**En matière d'égalité hommes femmes,** à la suite d'un contentieux largement commenté dans la presse, les femmes ont pris conscience que les injustices qu'elles subissent dans leur emploi peuvent être sanctionnées. Le sentiment de résignation a reculé, comme le montre le nombre sans cesse croissant de saisines de femmes sur cette question. Dans de nombreux cas, c'est au retour du congé maternité ou parental que les femmes constatent une dégradation de leur situation professionnelle, suivie parfois de harcèlement moral puis d'un licenciement. D'autres situations portent sur la différence de rémunération entre les femmes et les hommes pour un même travail ou un travail de valeur égale, ou encore sur la différence d'évolution professionnelle entre les femmes et les hommes. Enfin, des situations de harcèlement à connotation sexuelle, qui sont également constitutives de discriminations fondées sur le sexe, sont traitées par les services du Défenseur des droits.

#### HARCÈLEMENT SEXUEL

Yvonne, embauchée comme consultante en juin 2010, se plaint d'agissements répétés de harcèlement sexuel de la part de deux supérieurs hiérarchiques. Elle les dénonce au Directeur général. Le lendemain de cette dénonciation, elle est convoquée à un entretien préalable à un licenciement puis licenciée pour insuffisance professionnelle. La réclamante communique un certain nombre d'éléments laissant présumer l'existence d'un harcèlement sexuel. L'entreprise n'apporte aucun élément objectif étranger à toute discrimination de nature à justifier ce traitement défavorable aussi bien concernant le harcèlement sexuel que le licenciement. Le Défenseur des droits décide de présenter ses observations devant le conseil de prud'hommes. (LCD 2012-1)

**La désignation d'un salarié comme représentant syndical** ou l'élection des représentants du personnel, peut conduire parfois à une dégradation des relations professionnelles y compris à des faits de harcèlement. Ces situations sont susceptibles de constituer une discrimination fondée sur les activités syndicales.

#### CARRIÈRE

Les réclamants, ouvriers de l'État et représentants syndicaux, se plaignent de blocages et retards dans l'avancement de leur carrière, qu'ils estiment liés à leurs activités syndicales. L'enquête menée par le Défenseur des droits fait apparaître qu'ils n'ont pas bénéficié d'une évolution de carrière comparable à la moyenne de celle des ouvriers de l'État placés dans une situation comparable, à partir du moment où leur hiérarchie a eu connaissance de leur appartenance syndicale, et permet de retenir l'existence d'indices sérieux laissant présumer une violation du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination à raison de l'appartenance syndicale. L'administration n'apporte pas d'éléments objectifs suffisants permettant d'écarter cette présomption. Le Défenseur des droits décide donc de présenter ses observations devant la Cour administrative d'appel. (LCD 2012-9 à 19)

#### • Logement

**L'état de santé** (notamment des personnes âgées) et le handicap sont encore trop souvent à l'origine de situations de discrimination, que ce soit en matière d'accès au logement, à la propriété ou en matière d'accès aux loisirs ou à l'éducation. Saisi de très nombreuses réclamations, le Défenseur des droits est souvent amené à proposer au mis en cause de modifier ses pratiques et à privilégier le dialogue dans un secteur où les réclamants usent peu du recours contentieux.

#### ACCÈS À LA LOCATION

Antoine et Thomas bénéficient d'une allocation adulte handicapé (AAH). Clément, lui, dispose d'une pension d'invalidité. Chacun d'eux est à la recherche d'un logement en location et fait appel aux services d'un groupe immobilier. Leurs demandes sont systématiquement écartées. Aux termes d'une enquête menée dans les agences concernées (tests, entretiens téléphoniques...), le Défenseur des droits constate que c'est la nature des revenus qui était mise en avant pour ne pas donner suite aux demandes de location. Soucieuse de garantir aux propriétaires le recouvrement effectif de leurs loyers, les agences considèrent que seuls les titulaires de revenus saisissables ou professionnels peuvent voir leurs dossiers retenus. À l'inverse, les titulaires de revenus non saisissables sont considérés comme *a priori* insolvables. Le Défenseur des droits considère qu'il s'agit là d'une pratique qui génère une discrimination. Par recommandation, il a exigé et obtenu du groupe immobilier que des consignes soient données à toutes les agences adhérentes pour que cessent ces pratiques. (LCD 2011-83)

### ORIENTATION SEXUELLE

Domitille et Pauline, un couple d'homosexuelles, souhaitent acquérir un terrain. Le propriétaire refuse de procéder à la vente. Ce refus a été très explicitement motivé par l'orientation sexuelle des deux jeunes femmes. Un tel refus caractérise le délit de discrimination en raison de l'orientation sexuelle au sens des articles 225-1 et 225-2 du code pénal. Le Collège de la Haute autorité a transmis cette délibération au procureur de la République. (LCD 2011-54)

### • Éducation

#### HANDICAP. AMÉNAGEMENT DES ÉPREUVES

Pierre est inscrit en école d'ingénieur. Il est atteint d'un trouble neuro-développemental avec un traitement médicamenteux qui nécessite une majoration du temps des épreuves d'examen (bénéficie d'un tiers de temps supplémentaire). Dès la rentrée 2010, il a demandé à l'école de mettre en place les aménagements préconisés par le médecin désigné par la Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) de son département d'origine. Toutefois, la directrice de l'école a refusé de mettre en place ces aménagements, prétextant qu'elle n'était pas tenue par cet avis et a saisi la CDAPH du département d'implantation de l'école qui a confirmé la nécessité d'un tiers de temps supplémentaire. La directrice a alors appliqué la majoration de temps à tous les élèves et a refusé de mettre en place l'aménagement de temps nécessaire pour répondre aux besoins particuliers de Pierre, ceci ayant pour effet de le priver de la compensation prévue par les textes. Le Défenseur des droits décide de recommander à l'école de procéder à la mise en place des aménagements préconisés. Il recommande également à la Conférence des grandes écoles de rappeler à ses membres les engagements issus de son *Livre blanc des pratiques* ainsi que de veiller à la présence d'un « référent handicap » dans chaque grande école membre. Il informe de sa décision le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. (LCD 2011-62)

### • Service public

**Prestations de congé de maternité.** Regroupées dans un collectif, « les Matternittantes », plusieurs intermittentes du spectacle ont signalé l'impact de leur congé de maternité sur l'accès aux mécanismes de protection sociale au Médiateur de la République et à la Halde. Du fait de la spécificité de leur statut (profession saisonnière et discontinuée), il leur est très difficile de réunir les conditions exigées par le code de Sécurité sociale

pour bénéficier des indemnités journalières de congé de maternité. Par ailleurs, la déclaration de grossesse faite auprès de la Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) pour bénéficier des indemnités journalières emporte interruption du versement de l'allocation chômage. Pendant leur congé maternité, ces réclamantes n'ont bénéficié d'aucun revenu de remplacement. En outre, le congé de maternité les pénalise car il donne lieu à une prise en compte lacunaire de cette période lorsqu'elles demandent la reprise du versement de leurs prestations chômage. Cette situation, durant et à l'issue de son congé de maternité, contrevient à l'obligation de protection de la femme enceinte en matière d'emploi et de protection sociale et constitue dès lors une discrimination fondée sur l'état de grossesse. Le Défenseur des droits a décidé de présenter ses observations dans le cadre de l'instance devant le Tribunal des affaires de Sécurité sociale (Tass) opposant une des réclamantes à la CPAM, qui sollicitait l'application de l'article L.311-5 du code de la Sécurité sociale, dans un dossier où la réclamante a obtenu gain de cause. Le Défenseur des droits a par ailleurs également recommandé aux différents organismes concernés de prendre en compte l'impact de la grossesse sur l'accès aux mécanismes de protection sociale. (LCD 2011-41 et LCD 2011-39)

### • Biens et services privés

**Les refus de prestation de service** en raison de l'orientation sexuelle persistent. Une association, Lesbiennes, gays, bisexuels et transgenres (LGBT), propose des activités de loisirs autour de la danse. Afin d'organiser un stage pendant l'été, elle a contacté l'association mise en cause, qui met notamment ses locaux à disposition afin que des intervenants extérieurs y organisent leurs propres activités. Au moment de finaliser l'accord sur la réservation, l'association réclamante s'est vu opposer un refus en raison de l'homosexualité de ses membres. Le Collège de la Halde considère que les prestations offertes au public par l'association mise en cause relèvent de la qualification de prestation de service au sens du droit pénal et que le refus opposé à l'association réclamante est discriminatoire car exclusivement fondé sur l'orientation sexuelle de ses membres. Il décide de transmettre le dossier au procureur de la République. (Halde 2011-22)

**Les autres discriminations** dont est saisi le Défenseur des droits portent sur les différences de traitement subies par les personnes dans l'accès à un bien ou à un service. Les gens du voyage sont particulièrement visés par ce type de discrimination.

Les gens du voyage n'ayant pas de résidence ni domicile fixe au sens de l'article 102 du Code civil, sont davantage susceptibles d'avoir recours à une boîte postale, ce qui facilite la réception de leurs courriers. En l'espèce, Tonio et Espérance, qui appartiennent à la communauté des gens du voyage, ont souscrit deux abonnements de téléphonie mobile. Cependant, la société de téléphonie mobile exige, lorsque l'adresse de facturation est une boîte postale ou une poste restante pour un particulier, le paiement d'un dépôt de garantie de 750 € par abonnement. Devant le refus des réclamants de payer ce dépôt de garantie, la société a procédé à la résiliation des deux abonnements. La pratique consistant à demander un dépôt de garantie lorsque l'adresse de facturation est une boîte postale est susceptible de constituer une discrimination indirecte à l'encontre des gens du voyage. Si l'objectif recherché par la société de téléphonie mobile, à savoir garantir les risques d'impayés, est légitime, la demande d'un dépôt de garantie à hauteur de 750 € lorsque l'abonné utilise une boîte postale alors même qu'il a opté pour le prélèvement automatique, n'apparaît pas comme un moyen proportionné et nécessaire pour atteindre cet objectif. Le Défenseur des droits a considéré que cette pratique était constitutive d'une discrimination indirecte à raison de l'appartenance à la communauté des gens du voyage. Il recommande à la société de réviser ses « conditions générales d'abonnement » et d'indemniser le préjudice de Tonio et Espérance. (LCD 2011-57)

## © La promotion des droits et de l'égalité

Dans le champ de la lutte contre les discriminations, la promotion des droits et de l'égalité se traduit notamment par des actions visant :

- *L'analyse de la discrimination, l'information et la sensibilisation* via, entre autres, la déconstruction des stéréotypes et des préjugés. À cette fin, le Défenseur des droits entretient un dialogue régulier avec la société civile et met en place des instances de concertation avec les associations, les chercheurs, les organisations nationales et internationales

de défense des droits..., qui représentent les victimes réelles ou potentielles de discriminations.

- L'accompagnement du *changement des pratiques des différents acteurs* susceptibles de contrevenir, parfois de manière involontaire, au droit de la discrimination ou au principe d'égalité (services publics, employeurs publics ou privés, bailleurs, personnes exerçant des activités de sécurité...). Dans ce cadre, le Défenseur des droits anime plusieurs réseaux d'acteurs dans le domaine de l'emploi, du logement, de l'éducation... pour les aider à concevoir ou à s'approprier de bonnes pratiques en matière d'égalité. Il élabore également des outils et impulse des partenariats (chartes, conventions...) permettant de garantir l'égalité de manière effective.
- La mobilisation des acteurs et des pouvoirs publics en vue de *changer le droit et les pratiques*.

## 1 / CONNAÎTRE LES DISCRIMINATIONS, INFORMER ET SENSIBILISER

**En cette matière, il s'agit d'analyser les situations et les pratiques qui conduisent à des discriminations et, sur cette base, d'informer et de former pour mieux les prévenir et les combattre.**

Le Défenseur des droits conduit un ensemble de **recherches, sondages et études**, qui permettent d'observer les situations vécues par les personnes dans l'emploi, le logement, l'éducation... et de construire des solutions appropriées pour mettre fin aux ruptures d'égalité, discriminations...

Dans le domaine de l'éducation, deux études sur l'orientation en fonction du sexe et en fonction de l'origine ont été publiées à la Documentation française.

**Pour examiner les conséquences concrètes des dispositifs et politiques mis en œuvre, pour contribuer à leur amélioration**, en 2011, la Halde/Défenseur des droits et la Caisse

nationale de solidarité pour l'autonomie ont réalisé un sondage sur la scolarisation des élèves handicapés, en partenariat avec le ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et de la Vie associative. Il a permis d'examiner les conséquences concrètes de la loi du 11 février 2005, qui garantit les principes de scolarisation des élèves handicapés et de faire ressortir le besoin de développer l'offre de formations et de nouveaux outils pédagogiques adaptés, ainsi que de renforcer l'accompagnement humain au service des élèves et des équipes pédagogiques.

La Halde a conduit une réflexion en mars 2011 sur le thème : « *La scolarisation des élèves handicapés : comment garantir le droit à l'éducation ?* » Des échanges avec des élèves et parents d'élèves ont permis de dégager un constat partagé sur les effets de leviers de la loi du 11 février 2005 en matière de scolarisation des élèves handicapés, mais aussi sur les dysfonctionnements mettant en péril l'effectivité du droit à l'éducation. À la suite de cette manifestation, la Halde a adopté une délibération (2011-119 du 18 avril 2011) comportant diverses recommandations aux pouvoirs publics.

Le Défenseur des droits a visité, en septembre 2011, deux établissements scolaires de Nantes accueillant des élèves handicapés : l'école primaire Julien-Gracq et le lycée polyvalent Les Bourdonnières. Cette visite a fourni au Défenseur des droits l'occasion de découvrir de bonnes pratiques de scolarisation des élèves handicapés en milieu ordinaire (tel est le cas de la démarche inclusive du lycée polyvalent Les Bourdonnières) et de réaffirmer son engagement pour une meilleure scolarisation des élèves en situation de handicap.

Dans l'emploi, il ressort de la **5<sup>e</sup> édition du « Baromètre sur le ressenti des discriminations au travail »**, enquête menée en partenariat avec l'Organisation internationale du travail en décembre 2011, que plus d'un quart des salariés et agents publics ont le sentiment d'avoir déjà été victimes de discrimination dans le cadre de leurs activités professionnelles. Plus d'un tiers des personnes interrogées déclare en avoir été témoin.

Cette enquête comportait un focus sur le handicap : les initiatives en faveur de l'emploi des personnes handicapées recueillent une adhésion quasi unanime des salariés (97 %) comme des agents publics (96 %). Le fait de faire connaître son handicap à son entourage professionnel est perçu comme contribuant à la bonne intégration au travail et au bien-être de l'individu concerné.

Un second focus portait sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre : les personnes interrogées sont partagées quant à l'opportunité de dévoiler leur homosexualité à leur entourage professionnel. Pour les sondés, les personnes ayant dévoilé leur homosexualité sont régulièrement en butte à des difficultés pour exercer leurs fonctions de la part de leurs collègues de travail.

Salariés du privé et agents de la fonction publique se déclarent par ailleurs très largement favorables à toute mesure prise en faveur du respect du choix de genre effectué par des personnes transsexuelles.

Les résultats de ce baromètre sont en ligne sur le site du Défenseur des droits.

Dans la poursuite de ce sondage et sur la base des travaux conduits avec une vingtaine d'associations et de fédérations membres du Comité d'entente lesbiennes, gays, bisexuels et transgenres (LGBT), a été créé fin 2011 **un groupe de travail sur les droits des LGBT dans l'emploi**. Comprenant des associations et des employeurs, il vise à sensibiliser les employeurs et l'environnement de travail (syndicats, médecins du travail, inspecteurs du travail, assistants sociaux...). À cette fin, le groupe a fait mener une enquête auprès de 250 grandes entreprises pour, notamment, faire remonter des éléments sur l'engagement des entreprises sur les critères de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre dans leur politique « diversité » et sur l'égalité de droits entre pacsés et mariés au sein de leur organisation. Les résultats de cette enquête figurent sur le site du Défenseur des droits.

**Trois modules de sensibilisation et de formation à distance** qui figuraient sur le site de la Halde : « Promotion de l'égalité dans l'éducation », « Recruter sans discriminer » et « Vivre la ville sans discrimination » ont ainsi fait l'objet de 15 000 consultations et plus de 10 000 chargements. Une version mise à jour des trois modules figure désormais sur le site du Défenseur des droits. Le module « Éducation » a par ailleurs été mis en ligne sur le site de formation ouverte et à distance du ministère de l'Éducation nationale : plus de 91 000 consultations sont intervenues en 2011.

## 2 / LA CONCEPTION D'OUTILS ET LA DIFFUSION DE BONNES PRATIQUES POUR ACCOMPAGNER LES ACTEURS EN VUE D'UNE ÉGALITÉ RÉELLE

Sur la base de l'analyse des réclamations qui lui parviennent et des conclusions des concertations menées avec les victimes potentielles ou réelles ainsi qu'avec les acteurs publics et privés des différents domaines de la vie sociale et économique, **le Défenseur des droits s'attache à construire des outils au service du changement des pratiques, à faire émerger des engagements et des solutions concertées.**

Pour encourager les acteurs à examiner leurs pratiques, à lancer prioritairement des dynamiques collectives pour plus d'égalité et veiller à leur bonne mise en œuvre, **le Défenseur des droits suscite des engagements formalisés.** Ainsi, considérant que les employeurs publics sont tenus à l'exemplarité dans la gestion de leurs ressources humaines, le Défenseur des droits a poursuivi en 2011 le travail engagé sous la Halde dans le cadre de la *Charte pour la promotion de l'égalité dans la Fonction publique*. Signé en 2008, ce texte prévoit, notamment, la mise en œuvre de sessions de formation dans le cadre de la formation initiale et continue des fonctionnaires et agents publics. Conformément aux décisions prises dans le cadre du Conseil supérieur de la Fonction publique d'État de janvier 2011, la priorité assignée pour l'année portait sur la question de l'égalité femme/homme dans l'emploi public, notamment dans le cadre des conclusions du rapport, auquel la Halde avait contribué, remis par la députée Mme Françoise Guégot au Président de la République.

Avec les acteurs du logement social, a été publié, en 2011, un rapport *Accès au logement social : garantir l'égalité*, qui propose des outils concrets et pragmatiques, car conçus par les acteurs du logement social eux-mêmes, pour favoriser l'égal accès de tous à un logement social. Ce guide est en ligne sur le site du Défenseur des droits.

La Halde a également diffusé, en mars 2011, un dépliant sur « l'accès à l'emploi des personnes handicapées dans le secteur privé » à 1 million d'exemplaires, visant aussi bien les victimes potentielles de discrimination que les employeurs.

**Pour favoriser la construction et l'appropriation des bonnes pratiques** par les acteurs, 250 grandes entreprises ont été interrogées sur leurs pratiques internes de prévention des discriminations et de promotion de l'égalité. En mai 2011, sur la base des réponses de 150 d'entre elles, le cinquième *Cadre pour agir et rendre compte* a été publié sur le site Internet. Il comporte deux focus : l'un relatif à la discrimination fondée sur l'âge et l'autre sur la discrimination liée à l'activité syndicale.

Enfin, le Défenseur des droits et la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) ont mis en commun leur expertise pour réaliser, à l'usage des acteurs de l'entreprise (employeurs, directeurs des ressources humaines...), **un guide sur la collecte de données** en vue de faire progresser l'égalité des chances dans l'emploi et, sur la base de ces mesures, de prévenir ou corriger les éventuelles discriminations ainsi identifiées.

Ce guide méthodologique clarifie les conditions légales et méthodologiques permettant aux employeurs de s'engager de façon sécurisée dans une démarche de prévention des discriminations et de suivi de leurs politiques d'égalité.

Il propose, regroupées en quatre volets, 25 fiches thématiques qui détaillent les actions qui peuvent être entreprises et les précautions qui doivent les entourer.

Une première partie précise ainsi les notions clés : discrimination, action positive, données person-

nelles, données sensibles... tandis que la deuxième partie rappelle les conditions préalables à respecter pour tout traitement de données personnelles en termes juridiques et techniques : formalités préalables, mesures d'information, règles de confidentialité, anonymisation...

La troisième et la quatrième partie donnent les éléments de méthodologie nécessaires pour conduire l'analyse de fichiers de gestion des ressources humaines et pour mener des enquêtes en entreprise : protocole, catégories de données exploitables, mode d'emploi...

La dernière partie permet d'en savoir plus sur les champs d'intervention de la Cnil et du Défenseur des droits. Elle fournit aussi des modèles de courriers d'information et de recueil du consentement ainsi qu'une clause de confidentialité.

Ce projet a bénéficié d'un soutien financier de la Commission européenne (Programme « Progress »).

[http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/promotion\\_de\\_%20legalite/progress/fiches/idd\\_cnil\\_interactif.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/promotion_de_%20legalite/progress/fiches/idd_cnil_interactif.pdf)



### 3 / LA MOBILISATION DES ACTEURS ET DES POUVOIRS PUBLICS POUR CHANGER LES PRATIQUES ET LE DROIT

**Le Défenseur des droits contribue à faire changer les pratiques quand elles exposent aux discriminations.** Ainsi, à l'occasion de la Journée internationale contre le SIDA 2011, le Défenseur des droits s'est prononcé en faveur de la levée de l'interdiction du don de sang faite aux hommes homosexuels. Ce faisant, il reprend les préconisations formulées par la Halde dans une délibération de février 2006. La Commission européenne a également estimé que l'exclusion du don de sang doit se faire sur la base du comportement sexuel et non en fonction de l'orientation sexuelle.

**Le Défenseur des droits s'attache également à faire changer le droit quand il est source de discriminations.** Ainsi, le Défenseur des droits est intervenu auprès des Ministres de la Culture et de la Justice pour faire supprimer la discrimination qu'introduisait la différence dans les délais de prescription prévus par la loi sur la liberté de la presse du 29 juillet 1881. En effet, des délais sont de trois mois pour les victimes de sexisme, d'handiphobie ou d'homophobie alors qu'ils se montent à un an pour les victimes d'infractions fondées sur un critère d'origine ou de religion. Le Gouvernement s'est déclaré favorable à un alignement sur un an. La proposition de loi déposée par une députée a été adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale.

**Le Défenseur des droits peut également interpellier les pouvoirs publics quand les politiques publiques de lutte pour l'égalité lui apparaissent insuffisamment prises en compte ou dotées.** Ainsi, sur la question de l'égalité entre les femmes et les hommes, le Défenseur des droits a rappelé, lors d'une audition devant la délégation aux droits des femmes de l'Assemblée nationale à l'occasion de la Journée de la Femme 2012, que les femmes étaient soumises à des discriminations tout au long de leur vie, de l'éducation à la retraite en passant par l'emploi, et a annoncé la création d'un comité d'entente

avec les associations militant pour l'égalité. Il a rappelé le rôle essentiel des acteurs de terrain pour la mise en œuvre concrète de mesures d'égalité, soulignant que les moyens alloués aux déléguées régionales aux droits des femmes apparaissaient notoirement insuffisants.

**Enfin, le Défenseur des droits s'est prononcé en faveur du renforcement des droits sociaux des couples pacsés.** Un droit au congé de quatre jours pour conclusion d'un Pacte civil de solidarité (Pacs) au profit des salariés du secteur privé a ainsi été préconisé, afin d'aligner leurs droits sur ceux des agents du secteur public, ces derniers disposant déjà d'une autorisation exceptionnelle d'absence.

Le Défenseur des droits a également appelé l'attention des pouvoirs publics sur la nécessité d'étendre le bénéfice de la pension de réversion au profit des partenaires pacsés. La pension de réversion représente une partie de la retraite dont bénéficiait, ou aurait pu

bénéficier, l'assuré décédé (salarié ou fonctionnaire), celle-ci étant reversée au conjoint survivant ou aux orphelins. Un partenaire pacsé ne peut actuellement prétendre, ni dans le régime général d'assurance vieillesse ni dans le régime de la fonction publique, au versement d'une pension de réversion à la suite du décès de son partenaire.

Le Conseil constitutionnel a cependant jugé l'actuel dispositif conforme à la Constitution (cf. décision n° 2011-155 QPC du 29 juillet 2011). Soulignant la différence entre les obligations pesant sur les couples mariés, les concubins et les partenaires, la haute juridiction a jugé que la différence de traitement entre les couples mariés et pacsés, quant au bénéfice de la pension de réversion n'induisait aucune rupture d'égalité. Le Défenseur des droits n'a toutefois pas renoncé à sa préconisation. Si les époux sont en effet tenus à plus d'obligations, même en cas de dissolution du mariage, les partenaires de même sexe n'ont cependant pas le choix quant aux modalités de leur union, puisqu'ils n'ont pas accès au mariage.

## **D Le compte rendu de l'activité du collège « Lutte contre les discriminations et promotion de l'égalité »**

### 1 / RÉUNION DU 14/09/11

Installation

### 2 / RÉUNION DU 10/11/11

#### • Décisions

- Décision **2011-60** : recommandation à un groupe immobilier afin que soient modifiées les consignes données aux agences de son réseau consistant à refuser les candidatures à un logement des personnes bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés.

**2011-60 : REFUS DE LOCATION – NATURE DES REVENUS – ALLOCATION AUX PERSONNES HANDICAPÉES (APH) – PENSION D'INVALIDITÉ – DISCRIMINATION INDIRECTE EN RAISON DU HANDICAP – RECOMMANDATIONS**

*Dans le cadre de leurs recherches de location de logement, les réclamants se sont adressés à des agences appartenant au réseau d'un grand groupe immobilier. L'instruction menée par les services a révélé l'existence d'une consigne au sein de ce groupe de ne prendre en compte que les revenus saisissables des candidats dans le but de garantir au propriétaire le recouvrement effectif des loyers. La situation est constitutive d'une discrimination indirecte fondée sur le handicap en ce que la pratique du groupe, apparemment neutre, a pour effet d'écarter systématiquement la candidature des bénéficiaires de l'APH. Or, seules les personnes handicapées sont titulaires de ce revenu. De même, la non-prise en compte par le groupe de la pension d'invalidité, prestation*

*saisissable, en raison du caractère non professionnel de ce revenu, engendre un désavantage particulier à l'égard des personnes bénéficiaires de cette pension. En effet, si l'objectif poursuivi par le groupe est légitime, les moyens employés sont manifestement disproportionnés et injustifiés, les personnes concernées étant a priori solvables et susceptibles de fournir, au même titre que tout candidat à la location, des garanties visant à assurer le paiement des loyers. Le Défenseur des droits recommande au groupe de réformer ses pratiques et de modifier les consignes données aux agences de son réseau. Il recommande également à la Ministre de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement de prendre toute mesure veillant au respect du droit garanti aux personnes handicapées par la Convention internationale des droits des personnes handicapées de choisir leur lieu de résidence.*

- Décision **2011-61** : refus de candidatures pour des postes d'administrateur opposés par des sociétés en raison de l'âge des candidats.

**2011-61 : ÂGE – ADMINISTRATEURS DE SOCIÉTÉS – RECOMMANDATIONS**

*L'article L. 225-19 du Code du commerce impose aux sociétés de prévoir dans leurs statuts et « pour l'exercice des fonctions d'administrateur, une limite d'âge s'appliquant soit à l'ensemble des administrateurs, soit à un pourcentage déterminé d'entre eux ».*

*La directive 2000/78/CE du Conseil, du 27 novembre 2000, interdit les discriminations fondées sur l'âge dans l'« accès à l'emploi, aux activités non salariées ou au travail ».*

*L'article 6§1 précise cependant que « les États membres peuvent prévoir que des différences de traitement fondées sur l'âge ne constituent pas une discrimination lorsqu'elles sont objectivement et raisonnablement justifiées, dans le cadre du droit national, par un objectif légitime ».*

*Le Défenseur des droits estime que s'il est conforme à la directive 2000/78/CE que l'État renvoie aux sociétés le soin d'établir les limites d'âge dans leurs statuts,*

*il revient aux sociétés de justifier que la limite d'âge fixée est un moyen approprié et nécessaire afin d'atteindre l'objectif poursuivi par l'article L. 225-19 du Code du commerce.*

*Les sociétés restant libres de choisir la limite d'âge à appliquer, il est indispensable de leur rappeler que cet âge doit être fixé en considération de critères objectifs et proportionnés, et qu'une limite d'âge arbitraire et déraisonnable doit être déclarée nulle et non avenue.*

*En conséquence, le Défenseur des droits décide de formuler des recommandations à la société mise en cause afin de lui rappeler les exigences posées à l'article 6§1 de la directive.*

*Il décide de recommander à l'Association française des entreprises privées et au Mouvement des entreprises de France d'engager une réflexion sur les conditions de fixation des limites d'âge dans les statuts pour l'exercice des fonctions d'administrateur, notamment au regard des exigences posées à l'article 6§1 de la directive, et d'en informer les sociétés françaises.*

- Décision **2011-16**, concernant des dispositifs d'aide à l'acquisition d'un logement attribué par un Conseil général, subordonné à une limite d'âge.

#### **2011-16 : REFUS D'UN DISPOSITIF FINANCIER AVANTAGEUX – ÂGE – RECOMMANDATIONS**

*Les réclamants se sont vu refuser par un Conseil général le bénéfice d'un dispositif financier avantageux destiné à l'acquisition d'un logement, au motif qu'ils avaient plus de 40 ans. Le mis en cause explique que l'objectif visé par cette restriction était de rendre attractif le territoire et de garder les jeunes ménages en lien avec l'emploi et la politique économique du département.*

*Si l'objectif poursuivi peut paraître légitime dans son principe, l'exclusion systématique des plus de 40 ans du bénéfice de ce dispositif révèle une disproportion entre les moyens employés et le but visé.*

*En effet, les plus de 40 ans sont eux aussi des actifs, susceptibles par ailleurs d'avoir de jeunes enfants à charge. Le Conseil général ajoute que le critère de l'âge a été choisi en lien avec son partenaire du 1 % logement qui, établissant des offres de prêt sur une durée maximum de 25 ans, avait estimé que l'âge de 65 ans devait constituer une limite afin de sécuriser l'opération. Il apparaît ainsi qu'en réalité, ce ne sont pas les objectifs initialement affichés qui ont motivé la limitation d'âge, mais les souhaits de rentabilité financière de l'opération du partenaire privé, sans qu'un lien avec la politique du logement ou de l'emploi ne puisse être établi. Le Défenseur des droits rappelle au Conseil général qu'il est interdit de subordonner l'octroi d'aides financières à un critère discriminant, tel que l'âge des candidats, recommande à l'Association des départements de France d'informer ses membres sur les risques contentieux liés à l'utilisation du critère de l'âge dans l'octroi d'avantages financiers et invite cette même association à engager une réflexion sur la définition de critères pertinents conciliant objectif d'attractivité des territoires et respect du principe d'égalité, et à revoir les mesures en vigueur fondées sur ce critère.*

#### • **Actualité**

Après un point d'actualité sur la situation des gens du voyage, ont été présentées les suites d'un rapport sur « la perception de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde) par les entreprises » ainsi que le projet de guide commun avec la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) « sur mesure » pour progresser vers l'égalité des chances - guide pratique à l'usage des employeurs. Ce guide a été validé par le Collège de la Cnil, dont le Défenseur des droits est membre.

### 3 / RÉUNION DU 12/01/12

#### • **Décisions**

- Décision **2011-66** : avis au procureur de la République ne retenant pas l'existence d'une discrimination au sens du code pénal dans un dossier d'accessibilité d'une gare aux personnes handicapées.

#### **2011-66 : HANDICAP – ACCESSIBILITÉ DES QUAIS D'UNE GARE – AVIS PARQUET – DISCRIMINATION PAR SUBORDINATION (NON)**

*Le Défenseur des droits a été saisi par le procureur de la République pour avis sur la plainte relative à l'accessibilité d'un quai de gare aux fauteuils roulants.*

*Paraplégique, le plaignant s'estime victime d'une discrimination suite aux difficultés qu'il a rencontrées pour parvenir à sortir de la gare où il était descendu.*

*L'analyse des pièces de l'enquête judiciaire ne permet pas de considérer le délit de discrimination constitué. Tel est l'avis que décide d'adopter le Défenseur des droits qui reste, cependant, attentif aux lacunes subsistant dans l'application de la loi du 11 février 2005.*

- Décision **2011-89** : transmission au procureur de la République d'un dossier de refus d'assurance automobile pour les gens du voyage et envoi à la Cnil d'un signalement quant à l'existence possible d'un fichier élaboré par le courtier fondé sur l'appartenance des assurés à « la communauté des gens du voyage ».

- Décision **2011-91** : recommandation de la prise en charge des frais du Cned au-delà de 16 ans pour les jeunes handicapés.

**2011-89 : REFUS DE PRESTATION DE SERVICES – ASSURANCE-AUTOMOBILE – DISCRIMINATION EN RAISON DE L'APPARTENANCE À LA COMMUNAUTÉ DES GENS DU VOYAGE – TRANSMISSION AU PARQUET**

*Lors de l'examen d'une demande de transfert de garantie, un courtier en assurance réalise que la réclamante appartient à la communauté des gens du voyage. Il résilie alors son contrat-automobile et refuse de la réassurer pour son nouveau véhicule. Il dit s'appuyer sur les conditions posées par l'assureur dont il est le mandataire. Or, le contrat entre l'assureur et le courtier exclut les forains de l'offre d'assurance-automobile, et non les gens du voyage. Le Défenseur des droits qualifie cette situation de refus de prestation de service fondé sur l'origine. Il décide de transmettre le dossier au procureur et de signaler la possible existence d'un fichier ethnique auprès de la Cnil.*

**2011-91 : HANDICAP – AMÉNAGEMENT DE LA SCOLARITÉ – ENSEIGNEMENT À DISTANCE (Cned) – RECOMMANDATIONS**

*Dans le cadre de l'aménagement de la scolarité d'un élève handicapé âgé de plus de seize ans, le recours au Centre national d'enseignement à distance (Cned) a été préconisé par l'équipe de suivi de la scolarisation. Cependant, pour les élèves âgés de plus de 16 ans, les droits d'inscription au Cned restent à la charge des parents. Or, le caractère payant de l'enseignement dispensé par le Cned nuit à la réalisation effective du droit à l'éducation pour tous.*

*En conséquence, la gratuité de l'enseignement du Cned pour les élèves handicapés qui n'ont pas la possibilité d'être scolarisés en milieu ordinaire permet de garantir l'égalité de traitement à l'égard des élèves handicapés dans l'accès à l'instruction, conformément à la Constitution et au droit international, et notamment à la convention de l'Organisation des Nations Unies (ONU) du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées. Le Défenseur des droits décide de recommander au ministère de l'Éducation nationale de prendre les mesures nécessaires afin de garantir la gratuité des droits d'inscription au Cned pour les élèves, âgés de 16 ans et plus, présentant un handicap ou un trouble de la santé invalidant justifiant le recours au Cned dans le cadre d'un aménagement de leur scolarité.*

- Décisions **2011-73 et 2011-88** : recommandations sur l'accueil des enfants handicapés ou atteints de troubles de santé dans des centres de loisirs.
- Décision **2012-2**, issue du groupe de travail, visant à faciliter l'accès au vote des personnes aveugles et malvoyantes.

#### 2012-2 :

*Saisi par un maire, membre de l'Association Valentin-Haüy, d'une réclamation relative à la discrimination dont seraient victimes les électeurs non voyants ou malvoyants en raison des modalités de vote auxquelles ils doivent se soumettre, qui auraient pour effet d'empêcher, à leur égard, le respect du principe du secret du vote, le Défenseur des droits a décidé d'organiser un groupe de travail sur le sujet.*

*Ce groupe de travail a été alimenté dans un premier temps par les travaux préparatoires des services afin de disposer d'un état des lieux, national et international, des modalités d'accès au vote des personnes aveugles et malvoyantes.*

*Une réunion, présidée le 14 décembre 2011 par Mme Maryvonne Lyazid, adjointe du Défenseur des droits, Vice-Présidente du Collège chargé de la lutte contre les discriminations et de la promotion de l'égalité, a permis l'expression des différents points de vue de membres du collège, d'associations, d'élus, d'experts, et du ministère de l'Intérieur et la formulation de certaines recommandations, tendant à permettre aux électeurs atteints d'un handicap visuel de voter de façon autonome.*

*De façon pragmatique, il a été préconisé de mettre en place des moyens d'information spécifiques préalablement au vote, d'adapter les bureaux de vote ainsi que les bulletins de vote, et d'assurer l'accessibilité des machines à voter et du vote électronique. Ces recommandations ont été transmises au ministère de l'Intérieur et au Président de l'Association des maires de France (AMF).*

#### • Actualité

Les membres du collège ont pris connaissance des résultats du sondage annuel réalisé conjointement avec le Bureau international du Travail : « Baromètre de la perception des discriminations au travail - Regards croisés salariés du privé et agents de la fonction publique ». Il met en lumière les principaux critères perçus comme exposant aux comportements discriminatoires, et les comportements adoptés par les agents et salariés face à de telles situations. Cette édition de l'enquête comporte deux focus sur la question du handicap au travail et sur celle de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre.

#### 4 / RÉUNION DU 8/03/12

#### • Décisions

Trois décisions ont été adoptées à l'occasion de la Journée internationale des droits de la femme :

- Décision **2012-42** : présentation d'observations du Défenseur des droits devant une cour d'appel au sujet d'un licenciement pendant un congé parental.

#### 2012-42 : SEXE/CONGÉ PARENTAL – EMPLOI – EMPLOI PRIVÉ – OBSERVATIONS (COUR D'APPEL)

*La réclamante a saisi la Halde à la suite de son licenciement pour faute grave. À l'issue de son enquête, le Défenseur des droits a considéré que le dénigrement de l'entreprise par la réclamante invoqué par l'employeur pour justifier son licenciement n'est pas établi. D'autre part, l'enquête révèle que l'employeur a remplacé définitivement la réclamante avant son départ en congé parental et invoque que la réclamante souhaitait partir définitivement de l'entreprise sans apporter de justifications. Le CPH a considéré que le licenciement de la réclamante était nul et sans cause réelle et sérieuse car fondé sur le congé parental. L'employeur a interjeté appel de la décision et le Défenseur des droits a présenté ses observations devant la Cour d'appel.*

- Décision **2012-39** : recommandation générale sur les conditions d'ouverture des droits aux prestations chômage et de maternité pour les femmes intermittentes du spectacle.

- Décision **2012-41** : recommandation générale demandant le remboursement, pour les femmes de moins de 40 ans, d'un dispositif de contraception définitive.

**2012-39 : ÉTAT DE GROSSESSE – RÉGLEMENTATION DES SERVICES PUBLICS – FONCTIONNEMENT DES SERVICES PUBLICS – RECOMMANDATION**

*La Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde) a été saisie de réclamations relatives à l'impact du congé de maternité des intermittentes du spectacle sur l'accès aux mécanismes de protection sociale.*

*Du fait de l'absence de versement de l'indemnité journalière de congé de maternité durant ce congé et de la prise en compte lacunaire du congé de maternité au titre de l'assurance chômage, la situation dans laquelle sont placées les intermittentes du spectacle durant et à l'issue de leur congé de maternité constitue une discrimination fondée sur l'état de grossesse, tant au regard du droit communautaire que du droit interne.*

*En conséquence, le Défenseur des droits recommande aux institutions compétentes de mettre en conformité le régime d'indemnisation de la grossesse des intermittentes du spectacle avec le droit international, communautaire et national.*

**2012-41 : RÉGLEMENTATION DU SERVICE PUBLIC – ÂGE – RECOMMANDATION**

*Le Défenseur des droits a été saisi par le Planning familial d'une réclamation relative à la décision de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (Uncam) du 26 mai 2010 portant sur le non-remboursement d'un dispositif de contraception féminine définitive – la méthode ESSURE – pour les femmes de moins de 40 ans.*

*Au cours de l'instruction, l'Uncam a entendu procéder à la modification des indications de cet acte, permettant sa prise en charge. Cependant, ainsi que le droit applicable les y autorise, les ministres compétents se sont opposés à ce projet de décision.*

*Pour justifier sa position, le ministère prétend que la décision de prise en charge partielle selon l'âge de la patiente se fonde sur les indications thérapeutiques données par la Haute autorité de santé (HAS) dans son avis du 31 octobre 2007, notamment sur les deux éléments principaux suivants : l'irréversibilité de la technique et l'existence de méthodes de stérilisation alternatives.*

*Or, d'une part, la HAS a indiqué au Défenseur des droits avoir donné en 2007 un avis favorable au remboursement du dispositif pour « les femmes en âge de procréer » et n'avoir « pas spécifié de limite d'âge ».*

*D'autre part, la différence de traitement ainsi opérée constitue une discrimination prohibée par les stipulations de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), combinées à celles de l'article 1<sup>er</sup> du premier protocole additionnel à cette Convention dans la mesure où elle ne repose sur aucun critère objectif et raisonnable, eu égard à l'objet de ladite prestation.*

*Le Défenseur des droits conclut au caractère discriminatoire à raison de l'âge de la décision de l'Uncam du 26 mai 2010 et recommande au Gouvernement de supprimer la condition d'âge exigée pour bénéficier de la prise en charge du dispositif et de la pose d'ESSURE.*

#### • Actualité

Un travail d'approfondissement a été engagé sur les difficultés rencontrées à l'occasion des congés de maternité de femmes exerçant en profession libérale, qui estiment être discriminées en raison de l'absence d'une protection similaire à celle dont bénéficient les salariées.

A été présenté un projet de guide élaboré par un groupe de travail associant des collaborateurs du Défenseur des droits, des représentants d'organisations syndicales, des juristes et des économistes sur l'évaluation des emplois féminins pour réduire les inégalités salariales. Cette réflexion est fondée sur une méthode originale visant notamment à faire appliquer le principe « un salaire égal pour un travail de valeur comparable ». Ce guide devrait être finalisé à la fin de l'année, après une large concertation auprès des acteurs concernés.

*« Vous avez bien voulu m'informer de l'amélioration très positive de la situation professionnelle de Mme R. et de la clôture de son dossier. Je souhaitais vous remercier de l'efficacité de votre action. »*

UN DÉPUTÉ QUI A ACCOMPAGNÉ  
UNE REQUÉRANTE (DORDOGNE)

*« Je ne savais pas que j'allais être entendue. Mais il fallait que je verbalise, au moins pour m'en débarrasser, c'était trop lourd à porter. »*

ANNIE, DISCRIMINÉE EN RAISON DE SON HANDICAP  
(CALVADOS)

*« Je me suis effondrée, je me sentais terriblement coupable. Quand vous avez le Défenseur des droits avec vous, c'est plus facile aux Prud'hommes. »*

LAURENCE, VICTIME D'UNE DISCRIMINATION  
LIÉE À LA GROSSESSE (ESSONNE)

*« Je tenais à vous remercier du travail que vous avez fourni pour la défense de mon fils et de ses droits. Je suis soulagée et aussi bouleversée, car c'est très dur de devoir faire une telle démarche où les sentiments d'injustice et d'impuissance se mélangent aux sentiments de vulnérabilité et d'humiliation. J'espère maintenant que c'est une porte qui s'ouvrira vers une jurisprudence pour tous les autres enfants et parents. »*

CORINNE, MAMAN D'UN JEUNE GARÇON AUTISTE  
QUI A PU RENTRER EN SIXIÈME APRÈS L'INTERVENTION  
DU DÉFENSEUR DES DROITS (BAS-RHIN)

# Mission déontologie de la sécurité

## A La mission en chiffres

NOMBRE DE DOSSIERS 2010	NOMBRE DE DOSSIERS 2011	ÉVOLUTION (%)
Traités : 195	Traités : 185	- 5,1 %
Reçus : 185	Reçus : 363	+ 96,2 %

	2010	2011	1 <sup>er</sup> tri. 2012
Dossiers traités au cours de l'année d'enregistrement	35	93	24
Dossiers enregistrés lors d'années antérieures et traités au cours de l'année du rapport	160	92	44
% d'affaires traitées enregistrées les années précédentes	82	49,7	64,7

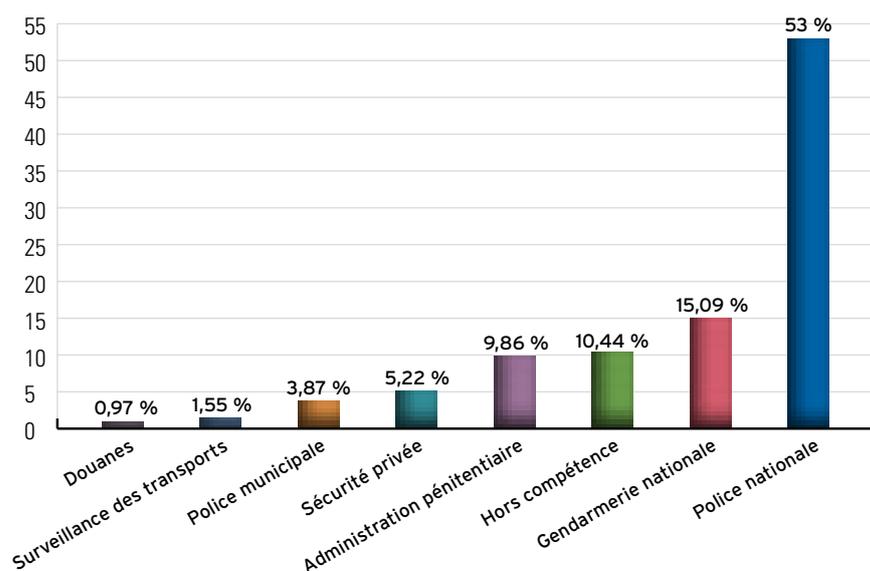
Dossiers reçus : 1 <sup>er</sup> janvier – 31 mars 2012	135
---	-----

Donc la tendance à la hausse se confirme au 1<sup>er</sup> trimestre 2012.

### TYPLOGIE DES RÉCLAMATIONS REÇUES PAR ACTIVITÉ DE SÉCURITÉ EN CAUSE

TYPLOGIE	TOTAL DÉFENSEUR DES DROITS 2011/2012	TOTAL CNDS 2011	TOTAL	%
Police nationale	237	37	274	53,00
Gendarmerie nationale	71	7	78	15,09
Hors compétence	54	0	54	10,44
Administration pénitentiaire	48	3	51	9,86
Sécurité privée	26	1	27	5,22
Police municipale	18	2	20	3,87
Surveillance des transports	8	0	8	1,55
Douanes	5	0	5	0,97
<b>TOTAL</b>	<b>467</b>	<b>50</b>	<b>517</b>	<b>100</b>

### RÉPARTITION DES SAISINES PAR TYPOLOGIE DE SERVICES DU 1<sup>er</sup> JANVIER 2011 AU 31 MARS 2012



À l'examen des chiffres mentionnés, deux constatations s'imposent : une augmentation importante des réclamations à partir du 1<sup>er</sup> mai 2011, et une majorité de réclamations concernant les fonctionnaires de la police nationale. Mais ce chiffre, au regard des dossiers traités, ne signifie pas, pour autant, un accroissement des manquements commis par les forces de sécurité.

Il convient de rappeler que la Commission nationale de déontologie de la sécurité (Cnds) ne pouvait être saisie que par un député, un sénateur, le Premier ministre, le Médiateur de la République, le président de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde), le Contrôleur général des lieux de privation de la liberté et le Défenseur des enfants. La loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 a prévu dans son article 5 que « *le Défenseur des droits peut être saisi : ... 4° Par toute personne qui a été victime ou témoin de faits dont elle estime qu'ils constituent un manquement aux règles de déontologie dans le domaine de la sécurité* ». Ainsi, le filtre qui s'opérait avant le 1<sup>er</sup> mai 2011, date de l'entrée en vigueur de la loi précitée pour la déontologie de la sécurité, n'existe plus, ce qui explique le doublement du nombre de saisines.

## **B** Les réclamations reçues et traitées par la mission

### 1 / DÉCÈS DE PERSONNES AU COURS OU À LA SUITE D'INTERPELLATIONS

#### • Mise en œuvre du pouvoir d'auto-saisine

Considérant que, dans une société démocratique, une interpellation ne saurait avoir pour issue des blessures graves ou un décès, le Défenseur des droits a décidé, conformément à l'article 5 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, **de faire usage de son pouvoir de se saisir d'office en cas de blessures**

**graves ou de décès au cours ou à la suite d'une intervention des forces de l'ordre**, afin de procéder à l'examen du déroulement de ces interventions.

Il s'est ainsi saisi des circonstances de blessures graves (enfant de 9 ans grièvement blessé à l'œil, le 7 octobre 2011, à Mayotte) ou de décès (au cours d'un rassemblement à Mayotte, le 19 octobre 2011) ; à la suite d'une interpellation (à Clermont-Ferrand, dans la nuit du 31 décembre 2011) ; et au cours d'une interpellation (à Aulnay-sous-Bois, le 10 janvier 2012).

#### • Exemples de recours disproportionnés à la force

Le Défenseur des droits a adopté deux décisions, après avoir recueilli l'avis unanime des membres du collège chargé de la déontologie de la sécurité, concernant les **circonstances de deux décès** survenus l'un en 2009, l'autre en 2010 (voir après), **au cours ou à la suite d'une interpellation menée par des fonctionnaires de police**. Il a conclu dans les deux affaires que les fonctionnaires avaient **manqué de discernement**, en utilisant un **recours disproportionné à la force**.

#### Décès de M. M. B.

- Décision 2009-207

*À la suite d'un conflit avec son pharmacien, le 12 novembre 2009, dans le Doubs, M. B. a demandé que des fonctionnaires de police soient appelés afin de régler le différend. Dès leur arrivée, les fonctionnaires proposent à M. B., alors calme, de sortir de la pharmacie. L'intéressé refusant, les fonctionnaires le saisissent pour le faire sortir de force. Ils ont été préalablement informés par le pharmacien des troubles psychologiques dont souffrait M. B., mais n'en ont pas tenu compte. La situation se tend immédiatement, M. B. devenant « hystérique », selon les propos des fonctionnaires.*

*Au cours de l'interpellation, M. B. est menotté, puis placé, allongé, dans un fourgon, une menotte reliée au mobilier. Bien que maîtrisé, il continue à se débattre. Deux policiers, pour l'empêcher de bouger, se mettent debout sur ses fesses et ses mollets, tandis qu'un troisième est à califourchon sur ses épaules.*

Très rapidement, le quatrième fonctionnaire de l'équipage demande l'assistance des pompiers en raison de l'état de crise de M. B.

Quand ceux-ci arrivent, M. B. est toujours en vie. Ils demandent qu'il soit démenotté, ce que les policiers refusent dans un premier temps, craignant une réaction violente de la part de M. B. Un quart d'heure après, M. B. fait un arrêt cardio-vasculaire. Il décède une heure plus tard. Les pièces de la procédure judiciaire transmises au Défenseur des droits n'ont pas permis de déterminer les causes du décès, si ce n'est que celui-ci ne résulte, à titre principal, ni d'une asphyxie mécanique, ni des lésions constatées sur son corps.

Le Défenseur des droits a demandé que les fonctionnaires de police interpellateurs fassent l'objet d'une procédure disciplinaire pour avoir utilisé un **recours ininterrompu et disproportionné à la force à l'encontre de M. B.**, qui a également été victime d'un traitement **inhumain et dégradant** au sens de l'article 3 de la Convention européenne des Droits de l'homme concernant les gestes de maintien qu'il a subis dans le fourgon.

Le 26 mars 2012, les quatre fonctionnaires de police ont été **mis en examen** par le juge d'instruction saisi de l'affaire.

Le Défenseur des droits a également recommandé le renforcement de la **formation initiale et continue des forces de l'ordre quant à la prise en charge des personnes vulnérables**, et l'introduction, dans le code de déontologie de la police nationale ou le règlement général d'emploi de la police nationale, de dispositions relatives à cette prise en charge, ainsi qu'à la nécessité de privilégier la dissuasion et la négociation préalablement au recours à la force.

Si, dans cette affaire, le décès de M. B. ne semble pas avoir été causé par une asphyxie posturale, le Défenseur des droits, dans le droit fil des avis de la Commission nationale de déontologie de la sécurité (Cnds), a tenu à rappeler la **dangerosité des gestes de compression thoracique**, parfois pratiqués par les forces

de l'ordre au cours d'interpellations difficiles, qui peuvent mettre en jeu le pronostic vital de la personne qui les subit. Ces gestes sont strictement encadrés par une note du chef de l'Inspection générale de la police nationale, diffusée le 8 octobre 2008.

#### Décès de M. M. Z.

- Décision 2010-175

Le 13 décembre 2010, à la suite d'un appel radio, trois fonctionnaires de police se rendent dans un foyer d'hébergement de travailleurs à Marseille, où M. Z. avait porté des coups de couteau à son voisin de chambre. Un des policiers tente de pénétrer dans la chambre de M. Z. et ce dernier, très énervé, lui jette un mug sur la tête avant de saisir un verre. L'un des deux autres fonctionnaires aurait tenté de le désarmer à l'aide de sa matraque télescopique, sans succès. Le gardien de la paix porteur d'un « Flash-Ball », s'estimant en état de légitime-défense, tire sur M. Z., au niveau du torse. Le policier aurait ensuite perdu connaissance en raison du choc qu'il avait subi sur la tête.

Les deux autres policiers menottent ensuite M. Z., vacillant. Peu de temps après, s'apercevant qu'il semble inconscient, ils appellent les pompiers. M. Z. est décédé le lendemain d'un œdème cérébral et d'un œdème pulmonaire. Le rapport d'expertise versé au dossier d'instruction a conclu à un lien direct entre le tir et le décès. Le 27 octobre 2011, le fonctionnaire de police auteur du tir a été mis en examen par le juge d'instruction saisi de l'affaire.

L'enquête réalisée par les agents du Défenseur des droits a permis de démontrer que la distance entre M. Z. et le fonctionnaire ayant eu recours au « Flash-Ball superpro » était inférieure à 5 mètres. Au vu de la notice de la Direction générale de la police nationale concernant l'utilisation de cette arme, à cette distance, un tir « peut entraîner des lésions graves, pouvant être irréversibles, voire mortelles ».

La menace présentée par M. Z., seul face à trois policiers et porteur, non plus d'un couteau mais d'un mug, puis d'un verre, **ne pouvait justifier le recours à un moyen de**

**défense potentiellement meurtrier**, tel un tir de « Flash-Ball » à une distance aussi courte, de surcroît au niveau du thorax de l'individu. Le Défenseur des droits a demandé que le policier ayant tiré fasse l'objet de poursuites disciplinaires **pour usage disproportionné de la force**, en violation de l'article 9 du code de déontologie de la police nationale.

## 2 / PRINCIPE D'INDÉPENDANCE DES POURSUITES DISCIPLINAIRES ET PÉNALES

Après consultation et avis unanime du collège compétent en matière de déontologie de la sécurité, le Défenseur des droits a interrogé le ministre de l'Intérieur sur les suites qu'il entendait donner à deux avis adoptés par la Cnds en 2010, concernant les circonstances, d'une part, du décès de M. A. A. à Grasse le 9 mai 2008 et d'autre part, du décès de M. A. Z., à Argenteuil, le 10 juin 2009.

Le précédent Ministre de l'Intérieur avait répondu à la Cnds que toutes les conséquences seraient tirées le moment venu, « *tant au plan pénal que disciplinaire* ».

Le Défenseur des droits a également fait part au Ministre de son **désaccord quant à cette position** qui renvoie toute suite concrète à un avenir indéterminé et qui paraît subordonner la procédure disciplinaire à l'issue de la procédure pénale, alors que **l'une et l'autre sont indépendantes** dès lors que les incriminations pénales et disciplinaires ne se confondent pas. Autrement dit, **l'administration peut se prononcer sur l'action disciplinaire sans attendre l'issue de la procédure pénale**. Plus encore, l'autorité disciplinaire ne peut, sans méconnaître sa propre compétence, subordonner sa décision à l'intervention d'une décision définitive du juge pénal.

Le Défenseur des droits a demandé au Ministre de donner suite aux recommandations.

Le ministre a informé le Défenseur des droits qu'il partageait son analyse sur le **principe d'indépendance des poursuites disciplin-**

**naires et pénales**, tout en précisant que dans les cas d'espèce, il attendait d'être éclairé par les instructions en cours et les constatations de fait qui en découleraient. Il a ajouté qu'il avait décidé à l'avenir de prendre des mesures conservatoires, comme un déplacement des fonctionnaires mis en cause dans l'intérêt du service, dans les affaires les plus graves.

Le Défenseur des droits a pris acte de cette dernière réponse, qui représente une **avancée** par rapport à la position antérieure, mais qui **demeure insuffisante**, notamment pour les victimes qui doivent attendre plusieurs années que la juridiction saisie se prononce, ce qui a justifié l'élaboration d'un rapport spécial adressé au Ministre de l'Intérieur.

## 3 / NÉCESSAIRE RÉFLEXION SUR L'UTILITÉ ET LES MODALITÉS D'USAGE DE CERTAINES ARMES

Le Défenseur des droits et la Commission nationale de déontologie de la sécurité (Cnds) ont été saisis à plusieurs reprises de l'usage de **certaines armes**, dites « moyens de force intermédiaire », par des fonctionnaires de police ou des militaires de la gendarmerie. Les manquements et difficultés d'utilisation constatés ont incité à réaliser une évaluation approfondie de ces matériels.

### • Lanceurs de balle de défense (« Flash-Balls superpro », LBD 40 x 46)

- Décisions 2009-135 ; 2009-136 ; 2010-142 ; 2010-175
- Saisines en cours : 2010-178 ; 2011-246 ; 2011-264 ; 2012-41

Le collège Déontologie de la sécurité a été saisi à deux reprises de faits relatifs à l'usage de lanceurs de balles de défense sur lesquels il a rendu des avis unanimes repris par le Défenseur des droits dans ses décisions.

Il convient au préalable de noter qu'il existe **deux types** de lanceurs de balles de défense en dotation dans la police nationale, le « Flash-Ball

superpro » et le lanceur de balles de défense de 40 x 46 millimètres (LBD 40 x 46).

Dans son rapport de 2010, la Commission nationale de déontologie de la sécurité (Cnds) avait demandé, compte tenu de **l'imprécision des trajectoires des tirs du « Flash-Ball superpro »**, qu'il ne soit pas « *[utilisé] lors de manifestations sur la voie publique, hors les cas exceptionnels qu'il conviendrait de définir très strictement* ».

L'une des affaires soumises au collège Déontologie du Défenseur des droits concernait les circonstances dans lesquelles un mineur, M. G. T., avait été **blessé par un tir** de LBD 40 x 46 au visage, au cours d'une manifestation devant un lycée de Montreuil (décision 2010-142). Les policiers, dans leurs premières déclarations, ont justifié l'utilisation du LBD par un **état de légitime défense**, car ils se trouvaient confrontés à une « *pluie de projectiles* ». Après enquête, et tout particulièrement l'exploitation d'une vidéo amateur, il s'est avéré qu'aucun jet de projectile n'avait été effectué dans un temps immédiat avant l'utilisation du LBD. Le tir a gravement blessé M. G. T., qui a subi trois opérations à l'œil et devait en subir deux autres peu de temps après la décision du Défenseur des droits.

L'état de légitime défense avait déjà été mis en avant au cours d'une autre affaire traitée par la Cnds, à Neuilly-sur-Marne (décision 2009-135). Le fonctionnaire de police auteur **d'un tir de « Flash-Ball superpro »** avait atteint à l'oreille un jeune homme, M. S. A. A., et expliqué que son tir était justifié par des jets de projectiles attribués notamment au jeune homme blessé. L'enquête a démontré que les projectiles avaient en réalité été lancés par les personnes présentes en riposte au premier tir de Flash-Ball qui avait atteint leur ami.

**Le Défenseur des droits a demandé que la formation et les conditions du renouvellement des habilitations à l'usage des lanceurs de balles de défense soient renforcées.**

Ces deux affaires, ainsi que les quatre enquêtes en cours, ne peuvent qu'inciter le Défenseur

des droits à **s'interroger sur l'opportunité du recours à ces armes.**

En réponse à la décision 2009-136 adoptée en avril 2011, concernant l'utilisation du « Flash-Ball superpro » lors d'une manifestation à Toulouse, le Ministre de l'Intérieur a indiqué qu'une « *réflexion [était] en cours portant sur l'évaluation du matériel concerné et sur les évolutions qui pourraient être envisagées quant à son emploi* ». À la suite des blessures occasionnées par un LBD 40 x 46 (décision 2010-142), le Défenseur des droits a recommandé l'élargissement de la réflexion à ce modèle de lanceur de balles de défense. Il a exprimé le souhait que les **conclusions de cette réflexion lui soient communiquées dans les meilleurs délais.**

• **Pistolet à impulsion électrique (Taser)**

- Décision 2009-78

- Saisines en cours : 2010-31 ; 2010-167

Au cours de l'année 2011, la Cnds a traité une affaire d'utilisation du **pistolet à impulsion électrique de marque Taser** par des militaires de la gendarmerie au cours de l'interpellation de M. J.-F. M. Celui-ci, à la suite d'un conflit sans gravité, a été pris en chasse jusqu'à son domicile par deux véhicules de la gendarmerie. Les gendarmes, assistés d'un policier municipal, ont fait usage de matraques et de bâtons de défense (tonfas) sur le pare-brise du véhicule de M. J.-F. M., puis ont utilisé le taser en mode contact à quatre reprises pour le maîtriser puis le menotter.

**La Cnds a déploré cet usage excessif et disproportionné de la force** et a demandé que les militaires de la gendarmerie concernés fassent l'objet d'une **procédure disciplinaire.**

Il convient de rappeler la position du Comité européen de prévention de la torture sur les armes à impulsion électrique<sup>1</sup> : « *L'utilisation d'armes à impulsion électrique devrait se limiter aux situations où il existe un danger réel et*

1. Rapport général du CPT, 2009-2010, §§ 70, 72 et 78.

*immédiat pour la vie ou un risque évident de blessures graves [...] ».* Le Comité a « *émis de sérieuses réserves* » sur l'utilisation de ce type d'arme en mode « contact ». Selon lui, « *des fonctionnaires chargés de l'application des lois et correctement formés ont de nombreuses techniques de contrôle à leur disposition lorsqu'ils sont au contact direct d'une personne qu'ils doivent maîtriser* ».

Le ministère de l'Intérieur, partageant les conclusions de la Cnds, a indiqué dans sa réponse que les militaires de la gendarmerie avaient fait preuve d'un **manque de discernement manifeste**.

#### 4 / QUESTIONS EXAMINÉES PAR LE COLLÈGE « DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ » DU DÉFENSEUR DES DROITS

Depuis sa nomination, le 23 juin 2011, le Défenseur des droits a sollicité l'avis du collège Déontologie de la sécurité sur toutes questions de principe et sur les affaires complexes ou dans lesquelles le réclamant **a subi une atteinte grave à son intégrité physique**. Le collège s'est prononcé à l'unanimité sur six dossiers concernant le respect de déontologie par des personnes exerçant une activité de sécurité. Trois de ces affaires concernant des décès ou blessures graves ont été développées précédemment. Trois autres affaires ont posé les questions de principe ci-après exposées. Enfin, le Défenseur des droits a organisé une réunion conjointe des collèges à la suite de laquelle des recommandations concernant l'intervention de police à l'égard des parents, en présence de leurs enfants, ont été adoptées.

##### • Méthodes de désincarcération de manifestants

Dans la décision 2010-169, le Défenseur des droits a analysé la manière dont des fonctionnaires de police et des militaires de la gendarmerie ont **désincarcéré des manifestants** qui s'étaient « enchaînés » à un rail de chemin de fer à l'aide de manchons constitués d'acier et de béton, afin d'empêcher le passage d'un train

transportant des déchets radioactifs (« train Castor »). Le mode d'utilisation de la scie thermique a causé des blessures à l'ensemble des personnes désentravées. Le Défenseur des droits a demandé qu'une réflexion soit engagée tant sur **l'adaptation du matériel utilisé que sur la méthode employée pour ce type d'intervention**. Dans sa réponse à cette décision, le Ministre de l'Intérieur a notamment précisé qu'une réflexion avait été engagée afin d'adapter les modes et les types de matériel mis à la disposition des membres des forces de l'ordre affectées aux opérations spécifiques de désincarcération.

##### • Interpellation d'une personne en situation irrégulière victime de violences

Le Défenseur des droits a regretté l'interpellation, le placement en garde à vue et la **reconduite à la frontière** d'une jeune ressortissante marocaine en situation irrégulière, N. L. (décision 2010-66), dans une brigade de gendarmerie où elle s'était présentée pour demander de l'aide après **avoir été victime de coups et blessures**.

Sans se prononcer sur la légalité de la décision d'éloignement du territoire dans le cas d'espèce, le Défenseur des droits a constaté que le fait de mettre en œuvre immédiatement une procédure de reconduite à la frontière à l'encontre d'une personne venue dénoncer aux forces de l'ordre une infraction dont elle a été victime conduit à interdire aux victimes d'infractions dépourvues de titre de séjour de déposer plainte et de faire sanctionner les auteurs, **permettant ainsi leur impunité**<sup>2</sup>.

Le ministère de l'Intérieur, partageant les conclusions du Défenseur des droits, a indiqué dans sa réponse que les règles de déontologie concernant les exigences de loyauté à l'égard des personnes en situation irrégulière seraient rappelées à l'ensemble des unités opérationnelles de la police nationale et des militaires de la gendarmerie.

2. Voir également en ce sens, Cnds, décision 2008-51 (rapport 2008), 2008-85 (rapport 2009).

• **Action de police sous l'œil des caméras**

Trois décisions ont été rendues concernant des initiatives critiquables de fonctionnaires de police ayant empêché des témoins d'enregistrer des images à l'aide de caméscope au cours de leur intervention (décisions 2009-184 ; 2010-30 ; 2010-169).

Le Défenseur des droits, après avoir constaté la confiscation illégale de la caméra d'une personne filmant la désincarcération de manifestants (décision 2010-169), a demandé que les termes de la circulaire du 23 décembre 2008 du Ministre de l'Intérieur sur la **confiscation de matériel d'enregistrement** d'image soient rappelés aux fonctionnaires mis en cause.

Cette circulaire souligne notamment que les policiers **ne peuvent s'opposer à l'enregistrement de leur image lorsqu'ils exercent une mission**. Elle précise qu'il est exclu d'interpeller pour cette raison la personne effectuant l'enregistrement, de lui retirer son matériel ou de détruire l'enregistrement ou son support. Le même texte prévoit certaines exceptions à ces interdictions, pour des raisons de sécurité, dans le but de maintenir des personnes à distance d'une action présentant des risques pour leur intégrité physique.

Le Ministre de l'Intérieur a rappelé ce texte aux membres des forces de l'ordre qui ne l'avaient pas respecté.

• **Difficultés d'identification des fonctionnaires de police**

Le Défenseur des droits, saisi de l'attitude de fonctionnaires de police à l'encontre de M. A. A. lors de leur intervention, à Paris, dans la nuit du 18 au 19 novembre 2009, à l'issue du match de football Égypte/Algérie, **a déploré que les fonctionnaires mis en cause ne puissent être identifiés**. En conséquence, ni ses services, ni l'Inspection générale des Services n'ont été en mesure de mener une enquête approfondie sur les violences dénoncées par le réclamant en raison de l'impossibilité de retrouver les fonctionnaires intervenus.

**Le Défenseur des droits a recommandé qu'une réflexion soit engagée** ayant pour

but de rechercher les conditions qui permettraient d'identifier les fonctionnaires de police lorsqu'ils interviennent en tenue de maintien de l'ordre lors d'une manifestation ou d'un attroupement, en particulier lorsque plusieurs services sont présents.

Le Défenseur des droits a rappelé également que les États sont tenus, en vertu de l'article 3 de la Convention européenne des Droits de l'homme relatif à l'interdiction des traitements inhumains et dégradants, **d'organiser une enquête effective** en cas d'allégations de violence par des agents de la force publique<sup>3</sup>, cette obligation étant une obligation de moyens et non de résultat<sup>4</sup>.

Dans sa réponse du 23 février 2012, reçue le 21 mars, le Directeur général de la police nationale a indiqué qu'une **réflexion sur le sujet serait engagée par l'Inspection générale de la police nationale**.

• **Intervention des forces de sécurité en présence d'enfants**

Le Défenseur des droits, dans la continuité de la Commission nationale de déontologie de la sécurité (Cnds), est régulièrement saisi sur le comportement des fonctionnaires de police ou des militaires de gendarmerie concernant la **prise en charge de mineurs durant leur intervention auprès des parents**.

Le Défenseur des droits est particulièrement préoccupé par **l'insuffisante prise en considération du mineur** lors d'interpellation ou durant la mesure de placement en garde à vue de leurs parents (décision 2010-114).

C'est dans cette optique qu'il a souhaité que deux de ses adjointes, Mme Françoise Mothes, Vice-Présidente du collège chargé de la déontologie dans le domaine de la sécurité et Mme Marie Derain, Défenseure des enfants, élaborent ensemble, en s'entourant notamment de membres des collèges concernés,

3. V. not. Convention européenne des Droits de l'homme (CEDH), 6 avril 2000, *Labita c/Italie*.

4. V. not. CEDH, 13 juin 2002, *Anguelova c/Bulgarie*.

de fonctionnaires de police et de militaires de la gendarmerie, **des recommandations à l'usage des forces de sécurité lorsqu'elles sont amenées à intervenir dans un domicile où demeurent des enfants**. Deux raisons liées motivaient la réflexion qui a été menée : éviter, d'une part, que les interventions soient traumatisantes pour les enfants, d'autre part, que la représentation que ces derniers ont de la police et de la gendarmerie soit négative.

## 5 / REFUS D'ENREGISTRER DES PLAINTES

Le Défenseur des droits, dans la continuité de la Cnds, a reçu un nombre significatif (environ 10 % du total des saisines) de réclamations **relatives à des refus d'enregistrer des plaintes** de la part de fonctionnaires de police ou de militaires de la gendarmerie.

Il rappelle que selon les termes de l'article 15-3 du code de procédure pénale : « *La police judiciaire est tenue de recevoir les plaintes déposées par les victimes d'infractions à la loi pénale et de les transmettre, le cas échéant, au service ou à l'unité de police judiciaire territorialement compétent. Tout dépôt de plainte fait l'objet d'un procès-verbal et donne lieu à la délivrance immédiate d'un récépissé à la victime. Si elle en fait la demande, une copie du procès-verbal lui est immédiatement remise.* »

Le Défenseur des droits attache une importance particulière à ce problème et ne manquera pas d'alerter les autorités concernées sur la **nécessité de respecter les règles en vigueur**.

## 6 / PROCÉDURE DISCIPLINAIRE PÉNITENTIAIRE

Dans le champ pénitentiaire, les manquements relevés en 2011 et au début de l'année 2012 ont essentiellement concerné le **domaine disciplinaire**.

Il a ainsi été constaté une insuffisance dans la rédaction des rapports d'incidents (décisions 2009-81 et 2010-116), ou encore une quali-

fication disciplinaire erronée entraînant un placement préventif disciplinaire irrégulier (décisions 2009-143 et 2009-163).

Concernant l'audience disciplinaire, la Cnds a reproché à l'administration pénitentiaire d'avoir **forcé une personne détenue à comparaître**, alors que les textes ne prévoyaient pas la présence obligatoire des personnes détenues devant la commission de discipline (décision 2009-20). La Cnds a également déploré le fait qu'une audience disciplinaire ait été maintenue malgré la demande explicite de la personne détenue que son avocat soit présent, et ce, en contradiction avec les termes de la circulaire du 9 mai 2003, alors applicable (décision 2009-41).

Ont aussi été relevés la mauvaise tenue des registres disciplinaires (décisions 2009-81 et 2009-143), l'irrespect des procédures d'information du détenu concernant son placement en quartier disciplinaire (décisions 2009-20 et 2009-163), ou encore une multiplicité indue de procédures disciplinaires à l'encontre d'un même détenu, alors même que celles qui avaient fait l'objet d'un recours hiérarchique avaient été annulées (décision 2009-20).

À la suite d'une décision de **placement en quartier disciplinaire**, la personne détenue est emmenée au quartier disciplinaire par des personnels de surveillance, moment qui est souvent source de tensions. Plusieurs décisions ont porté sur **l'usage de la force** par les personnels pénitentiaires **pendant ce trajet** à l'encontre de la personne détenue (décisions 2009-27 ; 2009-41 ; 2009-143 et 2009-163). Dans l'une de ces affaires, la Cnds a constaté qu'un bâillon avait été utilisé, malgré son interdiction par une note du 9 octobre 2006 du Directeur de l'administration pénitentiaire (décision 2009-27).

## 7 / CONTRÔLES D'IDENTITÉ

- Défenseur des droits : décision 2010-11

- Saisines en cours : 2009-77 ; 2011-131 ; 2011-196 ; 2011-332 et 2012-111

Dans son rapport 2010, la Cnds avait regretté le **manque de traçabilité des contrôles d'identité**, qui a notamment pour conséquences de rendre difficile la **conduite d'investigations approfondies** et de se prononcer sur les modalités du contrôle ou de sanctionner un agent qui n'a pu être identifié, mais dont le comportement abusif a été confirmé par plusieurs témoignages dignes de foi.

Il n'est pas satisfaisant que ni l'autorité hiérarchique, ni l'autorité judiciaire, ni le Défenseur des droits ne puissent être en mesure de **contrôler les critères** qui ont conduit à soumettre une personne à un contrôle d'identité.

Dans son rapport 2010, la Cnds avait constaté que les contrôles d'identité s'accompagnaient trop souvent de **palpations de sécurité, sans motif valable**. Or, cette systématique peut être interprétée par les personnes faisant l'objet de cette mesure de sécurité comme **volontairement vexatoire**. En conséquence, la Cnds avait demandé que des « *instructions plus précises soient diffusées sur les circonstances dans lesquelles une palpation peut être décidée* ». Aucune suite n'avait été donnée à cette recommandation.

Le Défenseur des droits, dans la continuité de la Cnds, rappelle qu'« *en l'absence de raison laissant supposer que la personne dissimule des objets prohibés, [la palpation] constitue une atteinte à la dignité humaine disproportionnée par rapport au but atteint* » (décision 2010-34). En réponse à cette décision, le Ministre de l'Intérieur a reconnu que les contrôles d'identité ne devaient pas être systématiquement assortis d'une palpation de sécurité, ce qui a été rappelé au fonctionnaire mis en cause.

Ces constats incitent le Défenseur des droits à engager une réflexion au cours de l'année 2012 sur les **modalités des contrôles d'identité**.

## 8 / FOUILLES À NU (OU FOUILLES INTÉGRALES)

- Décisions 2009-41 ; 2009-169 ; 2010-09 ; 2010-11 et 2010-23.

### • La fouille à nu dite « fouille de sécurité » en garde à vue

Le nouvel article 63-6 du code de procédure pénale, créé par la loi n° 2011-392 du 14 avril 2011 réformant la garde à vue et l'arrêté ministériel du 1<sup>er</sup> juin 2011 relatif aux mesures de sécurité pris pour son application, témoigne d'une **réelle volonté de limiter les fouilles intégrales** (avec déshabillage complet) et ce, dès la mesure de placement en garde à vue. Cet article dispose en effet que « *Les mesures de sécurité ayant pour objet de s'assurer que la personne gardée à vue ne détient aucun objet dangereux pour elle-même ou pour autrui sont définies par arrêté de l'autorité ministérielle compétente. Elles ne peuvent consister en une fouille intégrale.* »

Le Défenseur des droits y voit une **avancée juridique** de nature à limiter une pratique attentatoire à la dignité, humiliante et dégradante, et portera une attention particulière à sa mise en œuvre.

### • Fouille à nu en détention

L'article 57 de la loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009<sup>5</sup> a **encadré l'utilisation des fouilles intégrales** de personnes détenues, en interdisant notamment leur caractère systématique, conformément à l'article 3 de la Convention européenne des Droits de l'homme et à la jurisprudence de la Cour

5. Cet article dispose que « *les fouilles doivent être justifiées par la présomption d'une infraction ou par les risques que le comportement des personnes détenues fait courir à la sécurité des personnes et au maintien du bon ordre dans l'établissement. Leur nature et leur fréquence sont strictement adaptées à ces nécessités et à la personnalité des personnes détenues.*

*Les fouilles intégrales ne sont possibles que si les fouilles par palpation ou l'utilisation des moyens de détection électronique sont insuffisantes.*

*Les investigations corporelles internes sont prosrites, sauf impératif spécialement motivé. Elles ne peuvent alors être réalisées que par un médecin n'exerçant pas au sein de l'établissement pénitentiaire et requis à cet effet par l'autorité judiciaire.* »

6. V. not. CE (référé), 20 mai 2010, req. no339259 ; CE (référé), 9 sept. 2011, req. no352372 ; TA Poitiers (référé), 25 janv. 2012 ; TA Strasbourg (référé), 12 janv. 2012.

européenne des Droits de l'homme. Dans son rapport de 2010, la Cnds se félicitait de cette **avancée législative**.

Néanmoins, plus de deux ans après l'entrée en vigueur de la loi pénitentiaire, il apparaît que les fouilles à nu **sont encore parfois pratiquées de façon systématique**, comme en témoignent certaines affaires en cours (saisines 2011-276 et 2011-354), ainsi que plusieurs décisions de juridictions administratives<sup>6</sup>.

La question de la réalisation systématique de fouilles à nu **lors des fouilles de cellules** a également été soulevée (décision 2010-23). Cette simultanéité, certes conforme à la circulaire du 26 juillet 2004, ne l'est pas au regard des dispositions de l'article 57 de la loi pénitentiaire. **La Cnds avait donc recommandé que soit harmonisé l'ensemble des textes relatifs aux fouilles. Le Garde des Sceaux a approuvé cette recommandation.**

Le Défenseur des droits envisage, dans le droit fil de leur convention signée le 8 novembre 2011, de mener un **travail en commun avec le Contrôleur général des lieux de privation de liberté**, susceptible d'aboutir à des recommandations visant à prévenir l'usage abusif de la fouille intégrale.

## 9 / AUTRES THÈMES RÉCURRENTS DANS LES SAISINES

Le Défenseur des droits est régulièrement saisi des thématiques suivantes :

- caractère systématique du menottage ;

- pratiques abusives, insultes et violences de la part de l'ensemble des forces de sécurité (avec ou sans arme) ;
- opportunités et conditions de placement et de non-placement en garde à vue ;
- présentations fallacieuses des faits dans les procès-verbaux, rapports d'incidents absents, erronés ou incomplets, partialité.

Il souligne que, très fréquemment, il se trouve confronté à la difficulté de se prononcer sur **la réalité des faits allégués**, les versions divergeant entre celles des plaignants et celles des mis en cause.

## © Le compte rendu de l'activité du Collège de la déontologie de la sécurité

1 / RÉUNION DU 13/09/11

- Réunion d'installation

2 / RÉUNION DU 22/11/11

• **Décisions**

- Décision **2009-207, 2010-175** : recommandations au ministère de l'Intérieur afin que soient engagées des poursuites disciplinaires à l'encontre des fonctionnaires de police mis en cause, en raison d'un usage disproportionné de la force dans deux affaires où la personne interpellée était décédée.

**2009-207 :**

*Le Défenseur des droits a été saisi des circonstances du décès de M. M. B. à la suite d'une intervention de fonctionnaires de police devant une pharmacie. Le décès a été constaté à la suite d'une interpellation, au cours de laquelle des fonctionnaires de police ont fait un usage disproportionné de la force à l'encontre de M. B. Une instruction judiciaire pour homicide involontaire a été ouverte et était toujours en cours au jour où le Défenseur des droits a rendu sa décision.*

*Le Défenseur des droits recommande :*

- que les policiers fassent l'objet d'une procédure disciplinaire, pour avoir fait un usage disproportionné de la force ou n'avoir pas tenté de mettre fin à cet usage à l'encontre de M. B. ;
- le renforcement de la formation des fonctionnaires de police quant à la prise en charge des personnes vulnérables et que cette formation ait un caractère obligatoire ;
- l'introduction, dans le code de déontologie de la police nationale ou le règlement général d'emploi de la police nationale, d'une disposition similaire à celle de l'article 44 du code européen d'éthique de la police, précisant que « Les personnels de police doivent agir avec intégrité et respect envers la population, en tenant tout spécialement compte de la situation des individus faisant partie de groupes particulièrement vulnérables » ;
- l'introduction, dans l'un ou l'autre des deux textes précités d'une disposition similaire à l'article 8 de la Charte du gendarme, selon lequel le gendarme « privilégie la dissuasion et la négociation à la force. Il se montre impartial lorsqu'il s'interpose entre groupes et individus qui s'opposent ou s'affrontent ».

**2010-175 :**

*Le Défenseur des droits a été saisi du décès de M. M. Z., après une intervention de fonctionnaires de police, la veille, dans un foyer d'hébergement, au cours de laquelle M. M. Z. a fait l'objet d'un tir de « Flash-Ball superpro » avant de décéder.*

*Le Défenseur des droits :*

- considère que le policier auteur du tir a fait un usage disproportionné de la force, a méconnu les dispositions de l'article 9 du code de déontologie de la police nationale, ainsi que celles relatives au cadre légal d'emploi du « Flash-Ball » ;
- recommande que des poursuites disciplinaires soient diligentées à l'encontre de cet agent ;
- demande, a minima, que le cadre d'emploi du modèle de lanceur de balles de défense en question soit revu en priorité et qu'il ne soit plus présenté uniquement comme un moyen de force intermédiaire (non létal) dans les différentes notes du Directeur général de la police nationale s'y rapportant. Il recommande ainsi l'insertion d'une disposition similaire à celle rédigée par la direction de la formation de la police nationale, sur le degré de dangerosité de cette arme.

- Décision **2010-66** : le Défenseur des droits recommande la diffusion d'un texte aux officiers de police judiciaire de la police nationale et de la gendarmerie nationale, qui leur rappelle les exigences de loyauté préconisées par la Cour européenne des Droits de l'homme et la Cour de cassation en matière d'interpellation des étrangers en situation irrégulière.

- Décision **2009-212** : recommandation visant à ce que des dispositions soient prises pour identifier les fonctionnaires de police lorsqu'ils interviennent en tenue de maintien de l'ordre lors d'une manifestation ou d'un attroupement, en particulier lorsque plusieurs services sont présents.

#### 2010-66 :

*Le Défenseur des droits a été saisi des circonstances de l'interpellation de Mlle N. L. et de sa reconduite à la frontière vers le Maroc.*

*Mlle N. L., âgée de 19 ans et en situation irrégulière sur le territoire français, a été victime de violences importantes du fait de son frère. Elle a décidé de demander l'assistance des militaires de la gendarmerie, qui lui ont remis une convocation à se présenter l'après-midi à la brigade de gendarmerie.*

*Dès son arrivée à la brigade, elle a été placée en garde à vue pour infraction aux règles du séjour sur le territoire français.*

*Le lendemain matin sa garde à vue a été levée et elle a été transportée à l'aéroport, en vue de la mise en œuvre de sa reconduite vers le Maroc.*

*Le Défenseur des droits :*

- constate que le fait de mettre en œuvre immédiatement une procédure de reconduite à la frontière à l'encontre d'une personne, venue dénoncer aux forces de l'ordre une infraction dont elle a été victime, conduit à interdire aux victimes d'infractions dépourvues de titre de séjour de déposer plainte et de faire sanctionner les auteurs, permettant ainsi leur impunité ;
- recommande la diffusion d'un texte quelle qu'en soit la forme aux officiers de police judiciaire de la police nationale et aux militaires de la gendarmerie qui leur rappelle les exigences de loyauté préconisées par la Cour européenne des Droits de l'homme et la Cour de cassation en matière d'interpellation des étrangers en situation irrégulière.

#### 2009-212 :

*M. A. A. s'est plaint de l'attitude de fonctionnaires lors de leur intervention à l'issue d'un match de football. Plus précisément, il a déclaré avoir été victime de jets de gaz lacrymogènes injustifiés, d'injures à caractère racial, et avoir été témoin de violences policières. Après avoir diffusé son témoignage sur les réseaux sociaux, il a été invité à porter plainte auprès de l'Inspection générale des services (IGS). Ni l'IGS, ni les agents du Défenseur des droits n'ont pu retrouver les fonctionnaires de police présents à ce moment-là, en l'absence de signes distinctifs sur les tenues de maintien de l'ordre qui auraient au moins permis d'identifier à quelle compagnie ou à quel service appartenaient les policiers en raison du grand nombre de fonctionnaires de police sur place dans le secteur.*

*Cette impossibilité d'identification des fonctionnaires de police s'avère contraire à l'article 3 de la Convention européenne des Droits de l'homme imposant aux États, par une obligation de moyens, d'organiser une enquête effective en cas d'allégations de violence par des agents de la force publique. Le Défenseur des droits recommande, sans méconnaître les difficultés que cela représente, qu'une réflexion puisse être engagée pour rechercher les conditions qui permettraient d'identifier les fonctionnaires de police lorsqu'ils interviennent en tenue de maintien de l'ordre lors d'une manifestation ou d'un attroupement, en particulier lorsque plusieurs services sont présents.*

#### • Groupe de travail

Il a été décidé de mettre en place un groupe de travail sur les interventions des forces de sécurité en présence d'enfants.

3 / RÉUNION DU 7/02/12

• **Décisions**

- Décision **2010-142** : recommandations au ministère de l'Intérieur afin que soient engagées des poursuites disciplinaires à l'encontre des fonctionnaires de police mis en cause (un jeune homme avait été blessé à l'œil et au visage par un tir de lanceur de balle de défense, au cours d'une manifestation) et que les dispositions de la note du 31 août 2009 relatives à la formation continue et au renouvellement annuel des habilitations à ce type d'arme soient effectivement mises en œuvre.
- Décision **2010-169** : compte tenu des blessures occasionnées par des forces de sécurité lors de la désincarcération de manifestants qui s'étaient enchaînés sur des voies de chemins de fer, le Défenseur des droits recommande qu'une réflexion soit engagée sur l'adaptation du matériel utilisé et de la méthode employée pour ce type d'intervention.

**2010-169 :**

*Des fonctionnaires de police et des militaires de la gendarmerie sont intervenus auprès de plusieurs manifestants, qui s'étaient enchaînés sur des voies de chemins de fer pour protester contre le passage d'un train transportant des déchets nucléaires.*

*Un film présente la manière dont les manifestants ont été désentravés par les fonctionnaires de la CRS à l'aide notamment d'une disqueuse thermique. Cette intervention a occasionné des brûlures pour plusieurs manifestants. Ces derniers ont été menottés aussitôt après leur désincarcération. Un manifestant qui s'était installé sur un arbre pour filmer l'opération de blocage s'est vu confisquer sa caméra, récupérée le lendemain avec quelques photos supprimées. Les manifestants ont déposé une plainte pour des faits de violences volontaires par personnes dépositaires de l'autorité publique. Cette plainte a été classée sans suite par le procureur de la République de Caen.*

*Le Défenseur des droits :*

- ne constate pas de manquement individuel à la déontologie concernant la désincarcération des cinq manifestants ;
- compte tenu des blessures occasionnées lors de la désincarcération, recommande qu'une réflexion soit

*engagée sur l'adaptation du matériel utilisé et de la méthode employée pour ce type d'intervention (en encourageant un accompagnement médical au long de l'intervention) ;*

- constate des manquements concernant le menottage intervenu après la désincarcération et recommande que les dispositions de l'article 803 du code de procédure pénale soient rappelées aux fonctionnaires de police et aux militaires de la gendarmerie présents ;
- constate également des manquements concernant la confiscation du matériel vidéo d'un des manifestants et recommande que les termes de la circulaire du 23 décembre 2008 leur soient rappelés.

• **Avis sur la procédure**

- Le collègue a donné son avis favorable sur la position à adopter lorsque le ministère de l'Intérieur soit ne répond pas à ses demandes de sanction disciplinaire, soit invoque l'existence d'une information judiciaire pour retarder sa réponse sur la demande de sanction disciplinaire. Le Défenseur des droits établira un rapport spécial qu'il rendra public.

*« Nous sommes très satisfaits des conclusions du rapport émanant d'une instance officielle et impartiale et qui étaye notre point de vue sur ce qui s'est réellement passé. »*

LA FAMILLE D'UN HOMME DÉCÉDÉ À LA SUITE D'UNE INTERVENTION POLICIÈRE (GARD)

*« Le Défenseur des droits donne une belle leçon d'objectivité et d'indépendance... »*

UNE AVOCATE, PARTIE CIVILE D'UNE FAMILLE REQUÉRANTE APRÈS LA MORT D'UN PROCHE AU COURS D'UNE INTERVENTION DE LA POLICE (OISE)



3

Annexes



# Les actions dans le domaine européen et international

Lors de son audition devant le Parlement le 15 juin 2011, M. Dominique Baudis s'était fixé comme objectif de « *faire du Défenseur des droits un vecteur des valeurs de la France dans le domaine des droits humains et des libertés publiques* ».

Le Défenseur des droits doit en effet affirmer sa présence à l'international dans des enceintes où la position française est attendue et, souvent, entendue. En effet, l'Institution nouvelle, de par les garanties qu'elle offre son statut, peut être considérée comme une Institution nationale pour la protection et la promotion des Droits de l'homme (INDH).

Parmi les principaux objectifs de l'Organisation des Nations Unies (ONU) figurent la promotion et la protection des Droits de l'homme. Afin de garantir l'effectivité de ces droits, les réflexions internationales ont abouti à la nécessité d'établir dans les pays membres des institutions indépendantes *ad hoc* baptisées « Institutions nationales pour la protection et la promotion des Droits de l'homme ». Par la résolution 48/134 en date du 20 décembre 1993, l'Assemblée générale des Nations Unies a établi les « *principes relatifs au statut et au fonctionnement des institutions nationales pour la défense et la promotion des Droits de l'homme* », dits « *Principes de Paris* », qui énoncent les normes de référence permettant

de qualifier une institution d'INDH. Sur cette base, le Haut Commissariat aux Droits de l'homme, basé à Genève, procède à l'accréditation des institutions nationales qui remplissent les critères requis<sup>1</sup>.

Le caractère constitutionnel de l'Institution comme les garanties d'indépendance qui y sont attachées lui confèrent d'ores et déjà les prérequis essentiels pour accéder à ce statut d'INDH et renforcer sa position dans les réseaux internationaux dont il est membre<sup>2</sup>. À ce titre, le Défenseur des droits est d'ailleurs intervenu le 26 septembre 2011 à Genève lors de la table ronde consacrée aux « actions des institutions d'Ombudsmans entreprises par les différentes Institutions de Médiation et les perspectives, en vue de la mise en œuvre de

la Résolution des Nations Unies sur le rôle des Ombudsmans dans la défense des Droits de l'homme<sup>3</sup> ».

À ce stade, le Défenseur des droits a vocation à poursuivre les partenariats et projets mis en œuvre par les précédentes institutions. Ces dernières avaient largement investi les scènes européenne et internationale et acquis une notoriété réelle et des réseaux de qualité, dans chacun des champs de compétence. Il lui appartient également d'approfondir certains des partenariats engagés.

## Les réseaux

### RÉSEAUX AUXQUELS APPARTENAIT LE MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE

NOM RÉSEAU	ORGANISATION	ÉTATS PARTENAIRES
Comité international de coordination (comité regroupant l'ensemble des INDH accréditées)	Nations Unies	Pays membres des Nations Unies
Peer-to-Peer Project (réseau d'Ombudsmans ; échange d'expertise et de bonnes pratiques)	Conseil de l'Europe	Pays membres du Conseil de l'Europe
Réseau européen des Médiateurs (échange d'expertise et de bonnes pratiques)	Médiateur européen (UE)	Pays membres de l'UE
Association des Ombudsmans de la Méditerranée	Réseau indépendant	Pays du bassin méditerranéen
Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie	Réseau indépendant	Pays membres de l'OIF
Institut International de l'Ombudsman	Réseau indépendant	Pays ayant une institution d'Ombudsman

1. La procédure d'accréditation sera engagée au cours de l'année 2012.

2. Les réseaux Equinet (European Network of Equality Bodies) et Enoc (European Network of Ombudspersons for Children) font également de l'indépendance un critère d'adhésion obligatoire.

3. Adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 21 décembre 2010, la résolution des Nations Unies sur le rôle des Ombudsmans reconnaît l'importance, la spécificité et la légitimité de la mission des Ombudsmans. Parce qu'ils sont devenus acteurs de premier plan, Ombudsmans, Médiateurs et institutions nationales s'inscrivent désormais dans le paysage institutionnel mondial de la protection et la promotion des Droits de l'homme. Le Médiateur de la République avait apporté son entier soutien au texte.

**RÉSEAU AUQUEL APPARTENAIT LE DÉFENSEUR DES ENFANTS**

NOM RÉSEAU	ORGANISATION	ÉTATS PARTENAIRES	ÉVÉNEMENT CLÉ 2012 / ENJEU
Enoc (European Network of Ombudspersons for children ; échange d'expertise et de bonnes pratiques)	Conseil de l'Europe	Pays membres du Conseil de l'Europe	Réunion annuelle à Chypre, 10-12 octobre

**RÉSEAU AUQUEL APPARTENAIT LA HALDE**

NOM RÉSEAU	ORGANISATION	ÉTATS PARTENAIRES	ÉVÉNEMENT CLÉ 2012 / ENJEU
Equinet (réseau des organismes de lutte contre les discriminations)	Union européenne	Pays membres de l'UE	Assemblée générale en nov 2012 qui aura lieu à la suite du Sommet pour l'égalité organisé par la présidence chypriote de l'UE

**1 / LES RÉSEAUX INTERNATIONAUX  
D'OMBUDSMAN**

L'Association des Ombudsmans<sup>4</sup> et médiateurs de la Francophonie (AOMF)<sup>5</sup> organise des séminaires semestriels au Centre de formation et d'échanges en médiation de Rabat, la dernière s'étant tenue en octobre 2011 sur le thème de l'accès aux services publics et de la protection des droits sociaux. En outre, tous les deux ans les membres se réunissent en Congrès afin d'aborder des thématiques plus générales ; ainsi à Luxembourg du 16 au 18 nov. 2011, les médiateurs ont pu aborder lors de la VII<sup>e</sup> rencontre « les spécificités de l'institution du Médiateur/Ombudsman ». À cette occasion, l'Assemblée générale de l'Association a élu le Défenseur des droits en qualité de Secrétaire général de l'Association, confirmant donc la résidence du secrétariat permanent (à Paris depuis 2005). Le Défenseur des droits a depuis tenu la première réunion de Bureau de la nouvelle mandature à Paris le 12 mars 2012 afin que les dirigeants de l'AOMF puissent fixer la programmation de l'Association.

4. D'origine suédoise, le mot « Ombudsman » désigne dans de nombreux pays l'équivalent de la fonction de Médiateur de la République ou de Défenseur des droits.

5. Site AOMF : <http://www.aomf-ombudsmans-francophonie.org/>

En tant que Secrétaire général de l'Association francophone, le Défenseur des droits a par ailleurs été invité le 13 mars 2012 à intervenir lors des journées des réseaux institutionnels de la Francophonie organisées par l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), sur l'expérience française dans le développement du rôle des ombudsmans dans la promotion et la protection des droits fondamentaux.

En tant que membre de l'AOMF, l'Institution du Défenseur des droits est également souvent sollicitée par ses homologues africains nouvellement nommés, pour visiter l'Institution et mieux comprendre son organisation, et éventuellement s'en inspirer. Ainsi, durant l'année 2011, l'Institution a reçu pour une présentation des différents services : M. Facinet Touré, Médiateur de la Guinée, M. Mohamed Rukara, Ombudsman du Burundi, M. Abraham Bengaly, Secrétaire général du Médiateur du Mali, M. N'golo Coulibaly, le Médiateur de Côte d'Ivoire et M. Souleiman Miyir Ali, Médiateur de Djibouti.

Le Défenseur des droits est en outre Secrétaire général de l'Association des ombudsmans de la Méditerranée (AOM). Créée en 2008 et regroupant 28 membres du bassin méditerranéen, l'AOM a pour objectif de favoriser un dialogue qui dépasse les frontières et les différences de

gouvernance entre les États, de diffuser les principes de la démocratie et de permettre aux membres d'échanger les bonnes pratiques. La cinquième rencontre annuelle organisée à Malte en mai 2011 a ainsi eu lieu sur le thème du renforcement de la bonne gouvernance et de la démocratie. Cette réunion s'est tenue dans un cadre international particulier lié au printemps arabe. Les membres y ont réaffirmé l'importance de l'AOM en ce qu'elle permet d'apporter et d'organiser un soutien mutuel entre les membres et de promouvoir la création d'institutions d'Ombudsmans dans les pays en route pour la démocratie mais en étant dépourvus. En 2011, l'AOM a également organisé un séminaire soutenu par la Commission de Venise du Conseil de l'Europe et regroupant 34 participants du 13 au 15 décembre 2011 à Rabat sur « les pouvoirs du Médiateur et de l'Ombudsman en matière de défense des Droits de l'homme ».

Le Défenseur des droits a par ailleurs participé au 8<sup>e</sup> séminaire national du Réseau européen des médiateurs<sup>6</sup> animé par le Médiateur européen M. Diamandouros, organisé à Copenhague en octobre 2011. Le Défenseur des droits et M. Diamandouros se sont par ailleurs rencontrés à Paris le 12 janvier 2012 afin de sensibiliser la Commission européenne sur la problématique de l'aide alimentaire aux plus démunis, dont le financement européen a été remis en cause à l'automne 2011.

Le Défenseur des droits a également reçu le Bureau européen de l'Institut international de l'Ombudsman (IIO)<sup>7</sup> le 17 janvier 2012 (Ombudsman catalan, Ombudsman norvégien, Ombudsman d'Irlande du Nord et Ombudsman polonais).

Au cours de l'année 2011, différents séminaires de travail organisés dans le cadre du Peer-

to-Peer Project du Conseil de l'Europe<sup>8</sup> ont permis aux agents du Défenseur des droits de partager des informations précieuses relatives aux normes juridiques gouvernant les domaines prioritaires de l'action des Ombudsmans et d'échanger entre pairs sur l'usage de bonnes pratiques ou d'expériences actuelles ou futures. L'institution a pu bénéficier de ces échanges et de cette valorisation d'expertise lors des rencontres organisées à Kiev en mai 2011 sur la protection et la promotion des droits des personnes handicapées et à Sarajevo en septembre 2011 sur le droit des discriminations. La 5<sup>e</sup> réunion annuelle, organisée à Ljubljana en décembre 2011, a été l'occasion pour l'ensemble des membres du réseau de déterminer leurs besoins futurs en termes d'échange d'expérience et de bonnes pratiques sur des thématiques communes de travail.

En outre, la rencontre de Madrid, en septembre 2011, réunissant l'ensemble des Ombudsmans et Commissions nationales a mis en exergue l'importance de leur rôle en matière de suivi des engagements internationaux des États, qu'il s'agisse de l'information des requérants potentiels à la Cour européenne des Droits de l'homme, du suivi de l'exécution de ses arrêts<sup>9</sup> ou de l'éducation aux Droits de l'homme comme mesure préventive.

6. Ce réseau permet à ses membres d'échanger des informations sur la législation communautaire et les meilleures pratiques par le biais de séminaires et de réunions, d'un bulletin d'information régulier, d'un forum de discussion électronique et d'un service électronique de presse journalier où sont publiées les actualités des institutions.

7. Fondé en 1978, l'IIO est une organisation, regroupant 150 membres, dont la vocation est la coopération des institutions de l'Ombudsman. Site : <http://www.theioi.org/>

8. Le « Peer-to-Peer Project », co-financé par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, a mis en place dès 2008 un programme de travail initié par l'Unité des structures nationales des Droits de l'homme de la Direction générale des Droits de l'homme et des Affaires juridiques du Conseil de l'Europe et par l'Université de Padoue sur le droit des Peuples. Ce projet a pour objectif la création et le développement d'un réseau actif de structures nationales des Droits de l'homme indépendantes et non juridictionnelles en conformité avec les Principes de Paris.

9. Le Médiateur de la République s'était porté volontaire en mai 2007 pour participer à un projet-pilote sur le suivi de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'homme, en collaboration avec la Commission nationale consultative des Droits de l'homme (CNCDH).

#### LE RECUEIL DE DOCTRINE POUR LES MÉDIATEURS FRANCOPHONES

*Le Recueil de la doctrine de l'Ombudsman est un outil de référence permettant de partager et de comparer les méthodes de travail, les solutions et les bonnes pratiques développées par les institutions de médiation, et ayant permis d'assurer le respect des droits des citoyens, d'améliorer les prestations assurées par les services publics ainsi que la bonne gouvernance des administrations publiques.*

*Cet outil en ligne (<http://recueil.aomf-ombudsmans-francophonie.org/>), développé dans le cadre de l'Association des ombudsmans et médiateurs de la Francophonie, vise à soutenir la mission des ombudsmans, à contribuer à leur formation et à améliorer la qualité de leur travail. L'ensemble des collaborateurs des institutions ont ainsi accès à des fiches générales présentant chaque institution participante et à un rapport comparatif (permettant de comparer les réponses données par plusieurs institutions) ainsi qu'à environ 150 cas d'école présentant des situations concrètes d'intervention.*

*En ligne depuis novembre 2011, ce recueil est encore en construction et des fiches et cas d'école y sont régulièrement ajoutés.*

## 2 / LES RÉSEAUX EUROPÉENS D'OMBUDSMAN POUR ENFANTS

**L'activité internationale du Défenseur des droits** s'inscrit en partie dans le cadre du réseau Enoc (European Network of Ombudspersons for Children) qui rassemble **39 institutions publiques indépendantes** ayant un mandat national ou régional de défense et de promotion des droits de l'enfant. Le Défenseur des droits est **membre à part entière** de ce réseau international, reconnu par le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies qui suit l'application de la Convention internationale des droits de l'enfant.

Ce réseau travaille également avec le Conseil de l'Europe, la Commission européenne et l'Agence européenne des droits fondamentaux.

En 2011, le Défenseur des droits a transmis à Enoc et au Conseil de l'Europe :

- son rapport sur **les droits des enfants placés en institution** (voir avant) ;

- les résultats de **trois consultations de jeunes** à propos des droits et du statut juridique des enfants ainsi que des responsabilités parentales ;
- des propositions sur la **participation des enfants** à des enquêtes engagées par des institutions.

La Défenseure des enfants, Marie Derain, a participé à la conférence annuelle et à l'assemblée générale d'Enoc à Varsovie en septembre 2011 qui ont consacré l'essentiel de leurs travaux aux droits des **enfants placés**.

La Défenseure des enfants a également assisté au **6<sup>e</sup> Forum européen sur les droits de l'enfant**, le 23 novembre 2011 à Bruxelles, dans le cadre de l'agenda de l'Union européenne. Celui-ci répertorie dix actions que la Commission va entreprendre afin de protéger les droits de l'enfant, notamment par la promotion d'une justice adaptée, une meilleure information des enfants sur leurs droits et le renforcement de leur sécurité sur internet. La Commission souhaite recueillir des données comparatives afin de dresser un état des lieux de la façon dont les enfants sont impliqués dans le système judiciaire des États membres.

La défenseure des enfants, Marie Derain, a également pris part au lancement de la **nouvelle stratégie du Conseil de l'Europe** sur les droits de l'enfant (2012-2015) à Monaco en novembre 2011. Cette stratégie veut répondre aux nouveaux défis d'éducation, de justice, de lutte contre les inégalités et de protection en développant quatre objectifs :

- promouvoir des **services et des systèmes** adaptés aux enfants ;
- supprimer toutes formes de **violence** à leur encontre ;
- encourager leur **participation** afin de leur donner la parole. Il s'agit de prendre en compte leur point de vue et leur permettre de participer aux décisions qui les concernent à titre individuel ou collectif ;
- garantir les **droits des enfants en situation de vulnérabilité**.

L'objectif poursuivi est combler le décalage entre les normes théoriquement applicables aux enfants et la pratique qui s'en éloigne souvent. La réalisation de cet objectif passera

par des orientations, des conseils et une assistance technique aux États membres.

### 3 / LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET LA PROMOTION DE L'ÉGALITÉ DANS LE CHAMP EUROPÉEN

Dans le champ européen de la lutte contre les discriminations, **le Défenseur des droits poursuit de nombreuses actions en matière de lutte contre les discriminations, dont certaines d'entre elles méritent d'être signalées.**

#### • Le réseau international Equinet

Le Défenseur des droits et son adjointe Maryvonne Lyazid ont participé à la réunion réunissant les responsables des organisations de promotion de l'égalité en Europe organisée à Bruxelles le 29 novembre 2011 par **Equinet**, le réseau européen des organismes de promotion de l'égalité qui réunit 37 organismes issus de 30 pays différents en charge de la lutte contre les discriminations à l'échelle nationale. Ils ont pu prendre connaissance de l'actualité de l'Union européenne (UE) en matière de lutte contre les discriminations et rencontrer leurs homologues ainsi que le Haut-commissaire aux Droits de l'homme du Conseil de l'Europe. S'est ensuite tenue l'assemblée générale du réseau Equinet au cours de laquelle a été renouvelé un représentant du Défenseur des droits au Conseil d'administration. Madame Lyazid a également participé au Séminaire d'Equinet à Vienne sur le thème des « *Conflits possibles entre le droit relatif à la non-discrimination et les autres droits fondamentaux* ».

#### • Le partenariat avec l'instance québécoise de protection des droits

Le Défenseur des droits poursuit le partenariat engagé avec son **homologue québécois**, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, partenariat financé dans le cadre de la Commission permanente de coopération franco-québécoise. En septembre 2011, le Défenseur des droits a pu recevoir une délégation québécoise présidée par le président de la Commission des droits de la

personne et des droits de la jeunesse, Monsieur Gaëtan Cousineau. Au mois de novembre de la même année, c'est une délégation du Défenseur qui s'est rendue au Québec afin d'échanger sur la question des droits de l'enfant ainsi que sur l'organisation de la recevabilité des réclamations.

#### • Un séminaire sur les discriminations religieuses en Europe

Le 16 septembre 2011, le Défenseur des droits a organisé en collaboration avec le Transatlantic Forum of Integration and Migration (TFMI) et l'Université Catholique de Lille un séminaire intitulé « *Les discriminations religieuses en Europe* » dont l'objet était d'échanger à la fois sur les textes nationaux encadrant la discrimination religieuse, sur des cas individuels traités par des juristes et sur des projets de sensibilisation à la diversité religieuse. Ce séminaire a réuni des experts internationaux et homologues du Défenseur. Les actes du colloque seront publiés par l'Université Catholique de Lille.

## B Les partenariats

Le Défenseur des droits a participé en 2011 à des séminaires de travail thématiques dans le cadre du Partenariat oriental<sup>10</sup>. Ces séminaires ont porté sur les Droits de l'homme, la lutte contre les discriminations, la prévention de la torture et la présentation des différents modèles d'Ombudsmans - et des visites des institutions nationales de médiation sont organisées pour les institutions bénéficiaires avec une forte implication du bureau de l'Ombudsman polonais et du Défenseur des droits ayant poursuivi ce partenariat. L'Institution française a ainsi participé aux séminaires organisés en juin 2011 à Varsovie et en octobre 2011 à Bakou.

10. Initiative conjointe de l'Ombudsman polonais et du Médiateur de la République en décembre 2009, le Partenariat oriental des ombudsmans est un programme de coopération ayant pour vocation de soutenir les institutions nationales de médiation et Droits de l'homme d'Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Moldavie, Ukraine et Biélorussie sur la période 2009-2013.

Grâce à l'implication des institutions polonaise et française et à l'aide des représentations permanentes respectives à Bruxelles, ce partenariat a obtenu un financement de la Commission européenne pour l'organisation de deux séminaires en 2012, l'un à Paris et l'autre à Varsovie. Pour ce faire, le Défenseur des droits a notamment présenté son implication dans le projet lors d'une réunion organisée en octobre 2011 par la sous-commission des Droits de l'homme du Parlement européen à Bruxelles.

À la suite de la présentation de l'expérience française par le Directeur du Pôle santé et sécurité des soins lors d'une formation sur la médiation en santé organisée par le Centre professionnel de Médiation de l'Université Saint-Joseph de Beyrouth en mars 2011 au Liban, et de la visite en janvier de la Directrice de ce Centre de médiation, un protocole d'accord a été signé entre le Défenseur des droits et l'Université le 27 janvier 2012. Ce protocole porte notamment sur la volonté d'échanger les bonnes pratiques dans le domaine du renforcement du dialogue entre les usagers des services publics et les administrations et sur l'organisation d'un cycle pilote de formation sur le thème de la médiation en santé en 2012.

En juin 2010, ont été sélectionnés par la Commission européenne le Défenseur du Peuple de l'Espagne et le Médiateur de la République respectivement en qualité de chef de projet et chef de projet adjoint en vue de mettre en place un jumelage avec le bureau de l'Ombudsman de la République de Macédoine.

Financé par l'Union européenne à hauteur de 600 000 euros, ce jumelage d'une durée de 18 mois a vocation à renforcer la capacité institutionnelle de l'institution macédonienne au moyen de partage d'expériences et d'expertise afin, d'une part, de consolider et augmenter les compétences du personnel, renforcer la connaissance des citoyens à l'égard des compétences de l'Ombudsman et, d'autre part, améliorer la transparence et la responsabilité du Gouvernement vis-à-vis des citoyens pour une meilleure protection des droits fondamentaux.

Dès le début de ce jumelage en mars 2011, les activités développées ont atteint un haut niveau de coopération et d'expertise entre les experts français et espagnols et les agents du Bureau de l'Ombudsman macédonien.

Manifestant un vif intérêt à l'égard de la nouvelle institution française, Monsieur Igli Totozani, Avocat du Peuple de la République d'Albanie élu par le Parlement en décembre 2012, s'est rendu en visite officielle à Paris du 7 au 9 mars 2012 en vue de mettre en place une collaboration étroite et active avec l'institution française. La nouvelle structure ainsi que le périmètre d'action élargi et les nouveaux pouvoirs du Défenseur donneront les moyens à l'institution albanaise d'acquérir de nouvelles compétences et de s'inscrire davantage dans le paysage institutionnel de l'Albanie. Cet apport de l'expertise française contribuera en outre à démontrer que l'Albanie est susceptible de se doter d'institutions fortes et d'acquérir de fait le statut de candidat à l'Union européenne.

Le Défenseur des droits a voulu également s'engager dans un travail d'échanges avec ses homologues sur les questions de déontologie. En mars 2012, Françoise Mothes, Adjointe et Vice-Présidente du collège chargé de la déontologie dans le domaine de la sécurité, a pu se rendre en Espagne à Fuenlabrada afin d'y étudier la politique mise en place par la police locale en matière de contrôles d'identité, et en Belgique pour nouer également un nouveau partenariat avec le Comité permanent de contrôle des services de police, le Comité belge. Le Défenseur des droits a également initié une collaboration avec le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), lors d'une rencontre avec le Secrétaire exécutif du Comité le 15 mars 2012 à Strasbourg.

Ces réseaux et ces partenariats noués à l'international constituent un atout que le Défenseur des droits souhaite préserver et consolider en tant qu'ils renforcent encore le magistère d'influence de la France<sup>11</sup>. Il est cependant l'héritier

11. Le Défenseur des droits a reçu de nombreuses délégations et notamment égyptienne, thaïlandaise, coréenne, chinoise, bangladaise, brésilienne, algérienne, vietnamienne, japonaise...

de coopérations engagées à partir de préoccupations nécessairement distinctes de la part de ses prédécesseurs. Aussi, l'un des enjeux immédiats consiste à renforcer la coordination entre les différents services en vue de sélectionner des axes prioritaires d'intervention au regard des objectifs propres à la nouvelle Institution, puis de mettre en place la stratégie d'action internationale la plus pertinente.

De nombreuses problématiques évoquées dans ce rapport l'illustrent très concrètement dès lors qu'elles relèvent simultanément de plusieurs missions confiées au Défenseur des droits, *a fortiori* lorsqu'elles requièrent une approche transnationale (situation des mineurs isolés étrangers ou des populations Roms).

De façon plus générale, le Défenseur des droits réunit aujourd'hui des domaines d'action et des savoirs nombreux dans le champ des Droits de l'homme ; il s'impose désormais comme interlocuteur incontournable pour toutes les institutions européennes et internationales en charge de veiller au respect de ces droits. Ainsi, dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et du Conseil de l'Europe, le Défenseur des droits est-il amené à procéder à des évaluations en matière de respect des normes internationales par la France, soit directement (contribution à « l'Examen périodique universel » de la France par le Conseil des Droits de l'homme de l'ONU, rapport au Comité des droits de l'enfant, rapport au comité européen de prévention de la torture, ainsi qu'au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale), soit par le biais d'auditions (Rapporteur spécial des Nations Unie sur la vente d'enfants, la prostitution d'enfants et la pornographie impliquant des enfants, Groupe d'experts indépendants sur la traite des êtres humains du Conseil de l'Europe...). On mesure l'importance que revêt ce regard - « national » mais indépendant - du point de vue de la réputation de la France, « patrie des Droits de l'homme »...

Au-delà, un potentiel nouveau apparaît pour le Défenseur des droits sur la scène internationale, directement lié aux champs de compétence cumulés et pouvoirs qui lui sont accordés par

la loi organique : le Défenseur des droits a été désigné par le Gouvernement pour assurer le suivi de la mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées<sup>12</sup>. Le Défenseur des droits souhaite également développer des relations bilatérales avec la Cour européenne des Droits de l'homme sur deux dossiers principaux : d'une part, des victimes de discrimination ayant épuisé les recours nationaux dans des dossiers traités précédemment par la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde) et ayant décidé de saisir la Cour, le Défenseur des droits sera amené à intervenir devant la Cour européenne des Droits de l'homme en tant que partie tierce. D'autre part, le Défenseur des droits souhaite prolonger une expérience innovante qui avait été menée par le Médiateur de la République sur le suivi de quelques arrêts significatifs de la Cour rendus sur la France dans le domaine des Droits de l'homme. Il a, à ce sujet, rencontré à Strasbourg le 15 mars le nouveau Président de la Cour, Sir Nicolas Dusan Bratza. Il souhaite également initier de nouveaux partenariats, notamment en matière de déontologie de la sécurité, afin d'enrichir la réflexion interne sur le sujet.

La philosophie qui anime les institutions européennes et internationales en charge des Droits de l'homme invite à une approche « intégrée » de la défense des droits - et non plus fractionnée par thème ou par public - parfaitement cohérente avec la volonté qui a inspiré la construction du Défenseur des droits. C'est dans cet esprit que, le 15 septembre 2011, le Défenseur des droits a reçu Mme Viviane Reding, vice-président de la Commission européenne, chargé de la Justice, des Droits fondamentaux et de la Citoyenneté, afin d'évoquer des perspectives de collaboration entre la Commission et le Défenseur des droits à la fois sur la question du droit des enfants et de la lutte contre les discriminations.

Cette convergence devrait conférer au Défenseur des droits une appréhension globale de la question des droits, indispensable à son action.

12. Dans cette perspective, Maryvonne Lyazid s'est rendue le 21 mars 2012 à Genève où elle a pu rencontrer le secrétariat du Comité relatif au droit des personnes handicapées.

# Les propositions de réformes

## A Les recommandations de réformes closes en 2011 et au premier trimestre 2012

### 1 / RECOMMANDATIONS DE RÉFORMES SATISFAITES

OBJET	OUVERTURE	CLÔTURE
Cumul des revenus d'une activité non salariée avec une pension d'invalidité	16/03/2004	05/01/2011
Garanties financières pour l'obligation de remise en état de sites éoliens	29/11/2005	15/11/2011
Tribunal compétent et frais d'exécution forcée en droit de la consommation	04/12/2007	11/01/2011
Régime d'invalidité des fonctionnaires civils de l'État	21/04/2008	22/07/2011
Retraite des volontaires de la coopération internationale	08/07/2008	18/03/2011
Preuve du règlement des amendes pour contraventions au code de la route traitées par le contrôle sanction automatique	04/03/2009	27/07/2011

OBJET	OUVERTURE	CLÔTURE
Renforcement du régime juridique des autopsies judiciaires	05/05/2009	27/06/2011
Encadrement des frais bancaires	07/07/2009	01/12/2011
Reprise des logements devenus vacants du fait de leur abandon par le locataire	19/08/2009	05/01/2011
Aide au mérite pour les étudiants relevant du ministère de la Culture	16/06/2010	03/05/2011
Simplification de la procédure de rectification des prénoms	30/06/2010	30/12/2011
Responsabilité des infractions au code de la route et paiement des amendes associées en cas de cession d'un véhicule	09/03/2011	30/12/2011
Indemnisation des sapeurs pompiers contaminés à la suite d'une vaccination contre l'hépatite B	02/08/2007	13/01/2011
Variété des pratiques des CPAM face à la possibilité qu'elles ont de maintenir le versement des indemnités journalières en cas de mi-temps thérapeutique	06/08/2007	19/01/2012
Conditions d'exercice de l'activité des personnes relevant de l'article L.4351-7 du Code de la santé publique apportant une aide à des radiologues pour la réalisation des actes de radiodiagnostic	20/09/2010	20/07/2011
Réglementation applicable au nom d'usage	11/01/2011	30/12/2011
Condition de taille minimale pour l'accès aux concours de la gendarmerie	11/02/2011	11/07/2011
Attribution de l'aide au mérite pour les étudiants boursiers relevant du ministère de la Défense	03/03/2011	05/01/2012
Renforcement de la médiation familiale judiciaire	14/11/2008	06/02/2012
Prise en charge des frais de transport des enfants accueillis en centres médico-psycho-pédagogiques	30/06/2010	06/02/2012
Reprise des trop-versés sur rémunération aux fonctionnaires	10/02/2011	06/02/2012
Droit à un départ anticipé à la Retraite des fonctionnaires reconnus en qualité de travailleurs handicapés (RQTH)	25/11/2011	22/03/2012
Précarité des enseignants non-titulaires de l'enseignement secondaire	20/06/2012	03/04/2012

## 2 / RECOMMANDATIONS DE RÉFORMES PARTIELLEMENT SATISFAITES

OBJET	OUVERTURE	CLÔTURE
État civil des enfants nés sans vie	08/06/2005	29/07/2011
Indemnisation des personnes victimes de l'hépatite C par suite d'une transfusion sanguine	01/09/2008	15/06/2011
Protection juridique des majeurs	23/03/2010	28/04/2011

3 / RECOMMANDATIONS DE RÉFORMES NON SATISFAITES<sup>1</sup>

OBJET	OUVERTURE	CLÔTURE
Partage de la pension de réversion générée par le décès d'un fonctionnaire en cas de pluralité de mariages et du décès d'un ayant-droit	29/05/2006	17/05/2011
Bonifications de services admissibles en liquidation de pension de retraite pour les femmes fonctionnaires ayant adopté un ou plusieurs enfants	12/10/2006	17/05/2011
Révision des pensions de réversion liquidées avant le 1 <sup>er</sup> juillet 2004	02/05/2008	05/01/2011
Départ anticipé en retraite pour carrières longues des fonctionnaires à temps partiel	08/07/2008	17/05/2011
Échange des permis de conduire délivrés par les États n'appartenant ni à l'Union européenne ni à l'Espace économique européen	20/10/2008	05/01/2011
Fiscalité des successions et donations	29/05/2009	14/12/2011
Désignation du juge compétent pour l'exécution des titres exécutoires des amendes forfaitaires majorées pour contraventions au code de la route	09/09/2010	06/02/2012

1. Une proposition est considérée comme non satisfaite lorsque l'Institution décide en opportunité de ne plus recommander une réforme aux pouvoirs publics. Cette décision peut notamment faire suite à une réponse négative mais argumentée du ministère compétent ou à un vote négatif du Parlement.

## B Les recommandations de réformes ouvertes en 2011 et au premier trimestre 2012

OBJET	DATE D'ÉMISSION
Délivrance et contrôle du permis de conduire des personnes sous traitement médical incluant des produits classés comme stupéfiants	17/02/2011
Reprise des trop-versés sur rémunération aux fonctionnaires	21/02/2011
Responsabilité des infractions au code de la route et paiement des amendes en cas de cession d'un véhicule	09/03/2011
Régime juridique du contrat de travail saisonnier	17/03/2011
Protection des personnes âgées contre les abus financiers	03/03/2011
Amélioration de la protection juridique des majeurs	30/03/2011
Acquéreurs de logements en état futur d'achèvement (Volontariat écologique franco-allemand, Vefa) contre les effets indésirables de la garantie d'achèvement dite « intrinsèque »	30/03/2011
Reconnaissance des maladies professionnelles des militaires	07/04/2011
Proposition de réforme visant à l'alignement des délais de prescription de l'action pénale prévus par la loi sur la liberté de la presse du 29 juillet 1881	15/11/2011

OBJET	DATE D'ÉMISSION
Droit de vote des gens du voyage	02/12/2011
Droit à un départ anticipé à la retraite des fonctionnaires RQTH	25/11/2011
Conséquences d'envoi tardif par l'URSSAF des demandes de paiement des charges patronales	23/02/2011
Relation téléphonique des personnes déficientes auditives avec l'Administration	17/03/2011
Carte professionnelle des agents immobiliers	28/06/2011
Panneaux d'interdiction de stationnement visant les gens du voyage	06/10/2011
Pensions accordées aux veuves de guerre	12/12/2011
Coordination entre régimes de retraite pour la validation des périodes d'interruption d'activité liées à une rechute d'accident du travail ou de maladie professionnelle	06/02/2012

## **Organiser la synergie entre services et les partenariats externes : les comités des études et réformes**

Parmi les prérogatives reconnues au Défenseur des droits pour mener ses missions, l'article 32 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 lui confère le pouvoir de « *recommander de procéder aux modifications législatives ou réglementaires qui lui apparaissent utiles* ». L'article 34 de cette même loi prévoit en outre qu' « *il conduit et coordonne des travaux d'étude et de recherche* ».

Ces deux missions s'exercent au bénéfice de l'ensemble du champ de compétence et des activités du Défenseur des droits : les réformes peuvent être ainsi un débouché pour les réclamations individuelles, lorsque la répétition de celles-ci révèle un dysfonctionnement global appelant une adaptation des textes juridiques ; elles sont aussi un moyen de promouvoir les droits et l'égalité. Les études et recherches ont quant à elles vocation à venir en soutien de l'approfondissement des connaissances dans les champs trai-

tés, des réformes juridiques et de la promotion de l'égalité et des droits. C'est dire que leur mise en œuvre, confiée à un département transversal<sup>2</sup>, suppose une collaboration étroite entre les différents services et acteurs de l'Institution.

Pour faciliter cette synergie, deux comités internes ont été créés : l'un dédié à la coopération en matière de réformes, l'autre assurant la programmation et la coordination des études et recherches. Ils réunissent de manière régulière, sous la présidence du Secrétaire général, les directeurs de départements et les chefs de pôles, ainsi que les représentants d'autres services concernés (relations avec les élus, communication, relations internationales...). Ils constituent ainsi des instances d'information réciproque, de régulation et de coordination des compétences et de propositions quant aux problématiques prioritaires à soumettre au Défenseur des droits.

Cette collaboration et ce partage d'expériences s'effectuent aussi **vis-à-vis de l'extérieur**. En effet, le Défenseur des droits consulte régulièrement les parlementaires, les partenaires sociaux, les associations et les personnalités de la société civile.

2. Département intitulé « Réformes institutionnelles, évaluation de l'action publique, documentation, études et recherches ».



annexe

3

Les conventions signées  
par le Défenseur des Droits

### **A** Convention lutte contre les discriminations, Bordeaux

Le 4 juillet 2011, le Défenseur des droits a conclu un partenariat local associant la Direction départementale de la cohésion sociale de la Gironde, le Parquet et les associations et collectivités œuvrant en faveur de la lutte contre les discriminations et de la promotion de l'égalité.

Afin de garantir aux personnes s'estimant victimes de discriminations un traitement approprié à leur situation, il a été convenu d'expérimenter l'utilisation d'une fiche de liaison susceptible d'améliorer le recueil des signalements et, par suite, de favoriser l'augmentation du nombre de plaintes étayées au Parquet et des sanctions pénales à l'encontre des auteurs de discriminations.

Cette collaboration sera notamment initiée sur le territoire de la ville de Bordeaux à travers le Comité bordelais de veille et d'action contre les discriminations et pour l'égalité (Cobade).

### **B** Convention avec le Contrôleur général des lieux de privation de liberté

Le 8 novembre 2011, le Défenseur des droits et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté ont signé une convention qui remplace les quatre conventions existant auparavant pour le Médiateur de la République, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde), la Commission nationale de déontologie de la sécurité (Cnds) et le Défenseur des enfants.

Cette convention a pour objectif de protéger au mieux les intérêts des personnes privées de liberté en répartissant, dans leurs champs de compétence respectives, les réclamations dont le Défenseur des droits et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) sont saisis.

En passant d'une discussion à cinq à un dialogue entre deux entités, la défense des droits des personnes détenues se trouve désormais simplifiée.

### **C Convention avec l'École nationale de la magistrature**

Le 23 novembre 2011, le Défenseur a conclu une convention avec l'École nationale de la magistrature (ENM) afin d'organiser l'accueil de stagiaires auditeurs de justice de l'ENM au sein de l'Institution.

### **D Convention avec le Parquet général d'Amiens**

Le 9 décembre 2011, le Défenseur des droits a conclu une convention de partenariat avec le Parquet général d'Amiens. L'objectif de cette convention est d'harmoniser les actions de lutte contre les discriminations du Défenseur des droits et des parquets, afin de rendre plus efficace le traitement des plaintes et des réclamations. Il prévoit notamment :

- la désignation de référents ;
- la concertation lors des phases d'enquête ;
- l'information sur les suites d'enquête ;
- la mise en place d'un comité de pilotage chargé de l'évaluation annuelle du protocole.

### **E Convention avec l'Organisation inter- nationale du travail**

Le 25 janvier 2012, un partenariat a été conclu avec l'Organisation internationale du travail (OIT) afin de développer des initiatives de recherche, d'études, de formation et d'échanges dans le but d'observer, évaluer et comparer les pratiques des entreprises françaises à l'égard de la non-discrimination et de la promotion de l'égalité.

### **F Convention de partena- riat avec la Région des Pays de la Loire**

Le 30 mars 2012, le Défenseur des droits a conclu une convention de partenariat avec la Région des

Pays de la Loire, afin d'œuvrer conjointement à la protection et au renforcement des droits des citoyens et des usagers des services publics.

Il a été décidé d'organiser des actions conjointes de promotion des droits et d'information sur le Défenseur des droits. L'Institution s'est, notamment, engagée à apporter son expertise lors de sessions de formation et de sensibilisation auprès des acteurs régionaux.

Afin de faciliter le traitement des réclamations dont est saisi le Défenseur des droits, et qui peuvent mettre en cause des organismes relevant de l'organisation régionale, la Région des Pays de la Loire désignera un interlocuteur unique du Défenseur au sein de son administration et soutiendra la mise en place de permanences de délégués du Défenseur, sur son périmètre géographique, en leur mettant à disposition des locaux d'accueil du public.

### **G Convention avec le Conseil national des Barreaux**

Le 3 mai 2012, le Défenseur a conclu une convention avec le Conseil national des Barreaux afin de clarifier les relations entre l'Institution et les avocats.

En effet, afin de soutenir le Défenseur dans l'exercice de ses missions pouvant nécessiter une représentation dans le cadre de procédures juridictionnelles, il a été convenu que le Conseil national des Barreaux puisse mettre à disposition de l'Institution une liste d'avocats répertoriés en fonction de leurs spécialités sur l'ensemble du territoire.

Des actions conjointes de promotion et de formation pourront également être envisagées.

Enfin, la question de l'accueil des délégués du Défenseur, primordiale pour l'Institution, sera possible au sein des maisons du Barreau.

Création et réalisation : KAZOAR - 01 53 06 32 22

Crédits photos : Fotolia : Couverture : Urbanhearts / Page 8 : L. Jolly / Page 18 : M. Tomczak / Page 46 : L. Sadia / Page 102 : Imagine / Page 135 : Franz Pfluegl / Getty : Page 91 : Kristian Sekulic / Graphic obsession : Pages 70, 72, 121, 136-137, 150 : Image Source / Thinkstock Abonnement : Pages 6-7 : Stockbyte / Pages 68-70 : Digital Vision / Page 138, 146 : iStockphoto / Page 2 : Le Défenseur des droits : Ginies/Sipa Press / Pages 16-17 : Mme Marie Derain : ville Issy-les-Moulineaux, Mme Françoise Mothes : Abaca / Mme Maryvonne Lyazid et M. Dreyfus : DR / les collègues : David Delaporte

Juin 2012

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**LE DÉFENSEUR  
DES DROITS**

[defenseurdesdroits.fr](http://defenseurdesdroits.fr)



Le Défenseur des droits  
7 rue Saint-Florentin  
75409 PARIS Cedex 08

Tél. : 09 69 39 00 00  
(du lundi au vendredi de 8 h à  
20 h, coût d'une communication  
locale à partir d'un poste fixe)

**[www.defenseurdesdroits.fr](http://www.defenseurdesdroits.fr)**

Le présent rapport est  
disponible sur :

**[www.defenseurdesdroits.fr/  
documentation](http://www.defenseurdesdroits.fr/documentation)**

Une synthèse du rapport peut  
également y être consultée.