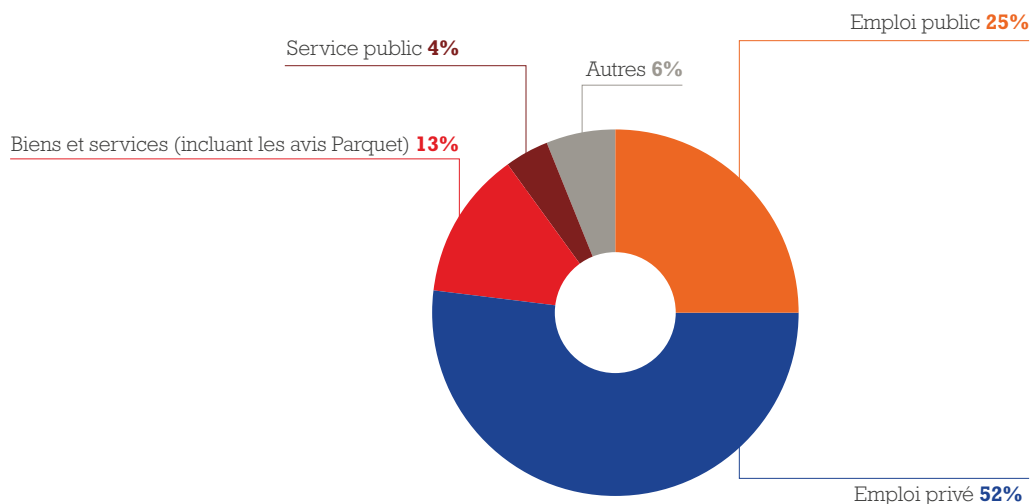
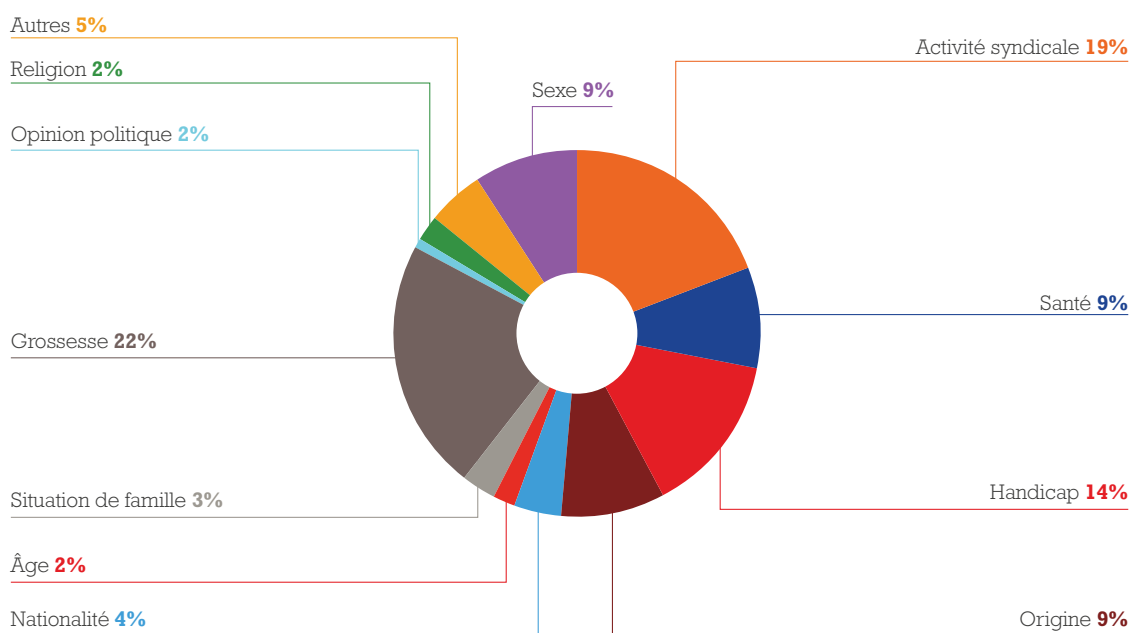


## Observations devant les tribunaux en 2012 par domaines exprimées en %

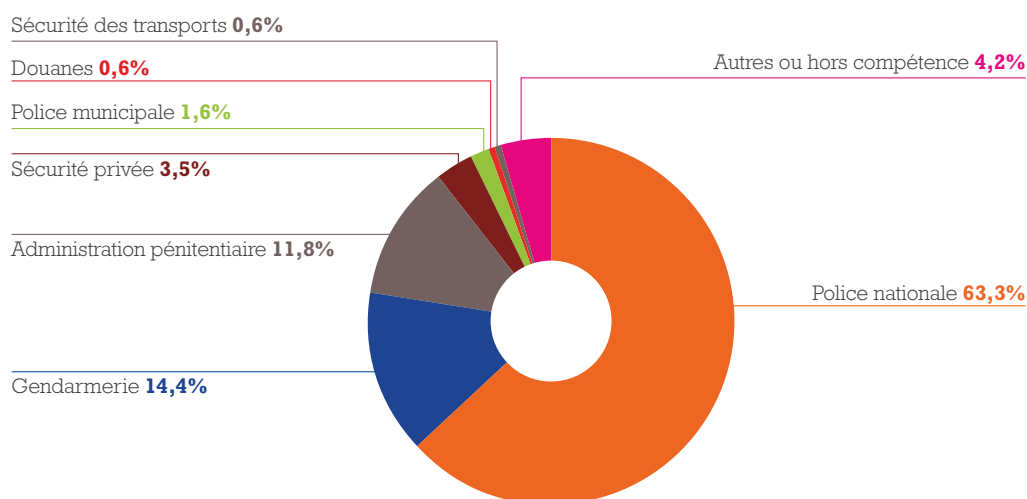


## Observations devant les tribunaux en 2012 par critères exprimées en %

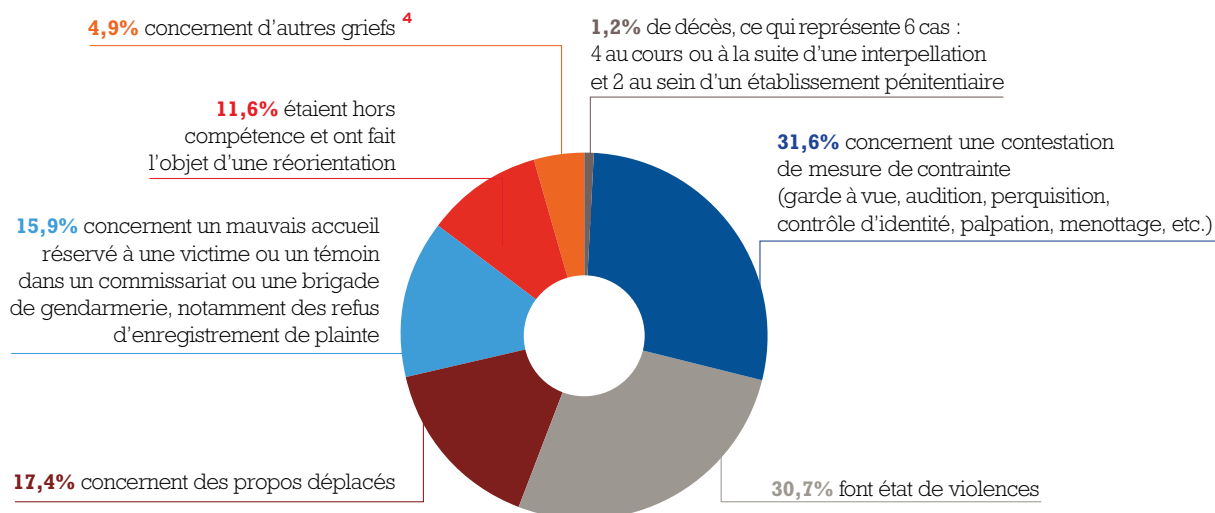


## IV - FOCUS SUR LES DOSSIERS TRAITÉS DANS LE DOMAINE DE LA DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ

### Activité de sécurité en cause dans les réclamations traitées en 2012



### Objets des réclamations traitées en 2012



<sup>4</sup>- À noter que 13,3% des réclamations regroupent plusieurs griefs. C'est pourquoi le total fait 113,3% et non 100%.

## Motifs de traitement des réclamations traitées en 2012

> Saisines classées sans suites: **57,8 %**

> Saisines ayant fait l'objet d'investigations approfondies: **42,2 %**

2,5% Simple information du Défenseur des droits

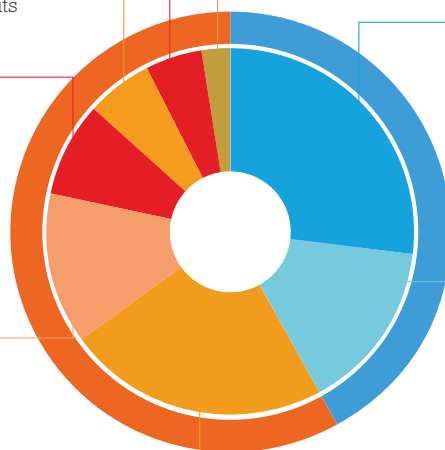
5% Contestations de contravention

5,8% En raison de l'ancienneté des faits

8,3% En raison d'une impossibilité légale de se prononcer (incompétence DDD : **4,4 %** ; article 10 LO : **0,6 %** ; article 33 LO : **3,3 %**)

13,3% Pour réorientation

22,9% Désistement explicite/désistement implicite/faits trop imprécis



Saisines dans lesquelles une position sur le fond a été prise : **27,2%** : un quart de ces dossiers révèlent un manquement à la déontologie de la sécurité

Saisines dans lesquelles il n'a pas été possible, à l'issue des investigations, de se prononcer sur les griefs : **15%**

a. En raisons d'éléments contradictoires : **14,2 %**

b. Article 33 : un jugement est intervenu au cours de nos investigations : **0,8 %**

---

.....

# L'activité des collèges du Défenseur des droits

.....

Le Défenseur des droits est assisté de **trois collèges** qui l'assistent pour l'exercice de ses attributions respectivement 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 (article 11 de la loi organique du 29 mars 2011<sup>1</sup>).

Les différentes autorités de nomination (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 conféré à ces collèges une **expertise juridique de qualité**. La moitié des personnes désignées exercent ou ont exercé des responsabilités juridiques de haut niveau. Les autres membres des collèges apportent un indispensable regard pluridisciplinaire, grâce à leurs expériences d'élus, de hauts fonctionnaires, de professionnels du secteur de l'enfance ou de la diversité en entreprises, d'avocats...

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, comme la synthèse des réunions ci-dessous l'expose.

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

### **A** Compte rendu des réunions du collège compétent en matière de défense et de promotion des droits de l'enfant

Les membres du collège qui assistent le Défenseur des droits pour l'exercice de ses attributions en matière de défense et de promotion des droits de l'enfant sont :

- M. Christian Charruault, président de la première chambre civile de la Cour de cassation
- Mme Véronique Coté-Millard, maire des Clayes-sous-bois
- Mme Françoise Dubreuil, magistrate honoraire
- Père Guy Gilbert, prêtre et éducateur spécialisé
- M. Éric Legros, directeur d'association (protection de l'enfance), psychanalyste
- M. Gilbert Meyer, maire de Colmar

Entre le 1<sup>er</sup> janvier 2012 et le 31 mars 2013, le Défenseur des droits a consulté ce collège à **sept reprises**. Ses membres ont auditionné des experts extérieurs sur des thématiques particulières : Mme Vanessa Sedletzki, du centre de recherche Innocenti de l'UNICEF a présenté au collège un outil 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* » et M. Alain Grevot, président de la Fédération nationale des administrateurs *ad hoc* a fait un exposé sur le statut fragile de ces défenseurs des intérêts de l'enfant. Ils ont donné un avis favorable à six projets de décision.

Si de nombreuses affaires relevant de cette mission sont réglées à l'amiable, la possibilité d'intervenir également par voie de décisions se développe progressivement, notamment par des dépôts d'observations devant les juridictions.

Ainsi, c'est suite à l'avis de ce collège que le Défenseur des droits a formulé ses premières observations devant une juridiction au titre de sa mission de défense et de promotion de l'intérêt supérieur et des droits de l'enfant. Il a transmis des observations au tribunal de grande instance d'Évry, qui, par jugement du 31 janvier 2013 a pris des conclusions allant dans le sens des préconisations du Défenseur des droits (décision MDE 2012-90 du 25 juin 2012<sup>2</sup>) en accordant une délégation-partage de l'autorité parentale concernant 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.

C'est également suite à une réflexion au sein du collège que le Défenseur des droits a adressé des recommandations à un conseil général (décision MDE 2012-94 du 25 août 2012<sup>3</sup>) portant sur la nécessaire adaptation des services de protection de l'enfance dans leur mission d'accompagnement des enfants placés. Le conseil général a suivi la plupart de ces recommandations et un arrêt de la cour d'appel de Lyon du 10 octobre 2012 reprend en plusieurs points les arguments du Défenseur des droits.

1- <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023781167>

2- <http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/mde-2012-90.pdf>

3- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision\\_mde-2012-94.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision_mde-2012-94.pdf)

Par ailleurs, le collège a donné un avis favorable à notamment deux recommandations générales : la première porte sur l'évaluation du discernement de l'enfant par les magistrats (décision MDE 2012-158 du 13 novembre 2012<sup>4</sup>), la seconde vise à remédier à l'inadaptation à un public d'enfants de certaines bandes-annonces diffusées avant le film choisi (décision MDE 2013-17 du 25 février 2013<sup>5</sup>). Suite à cette dernière décision, la Fédération nationale du cinéma français (FNCF) a diffusé le contenu des recommandations du Défenseur des droits à l'ensemble de ses adhérents. Le collège a également suivi les travaux du groupe de travail interne sur le droit des enfants handicapés d'avoir accès aux activités périscolaires et extrascolaires, qui a été à l'origine de la décision MLD-MDE 2012-167 du 30 novembre 2012<sup>6</sup>, recommandant d'adapter les dispositions législatives et réglementaires existantes en précisant les conditions d'accueil et de prise en charge des enfants handicapés dans les structures d'accueil collectif de loisirs. Il a été également mis en avant, dans le cadre du projet de réforme de l'école et des rythmes scolaires, de veiller à prendre en compte les besoins spécifiques des élèves handicapés, en particulier les besoins d'accompagnement sur le temps périscolaire. Ces recommandations, qui complètent la réflexion également présentée au collège concernant l'accompagnement à la scolarisation des enfants handicapés, ont fait l'objet de réponses attentives des ministères concernés.

Au-delà de l'expertise apportée sur les projets de décisions, le collège contribue également à la définition de l'intérêt supérieur de l'enfant. C'est ainsi que deux de ses membres participent au groupe dédié à cette notion. Un premier rapport d'étape de ce groupe a été présenté lors du collège du 25 juin 2012 et porte sur « *le maintien des liens familiaux et le choix de la résidence en cas de séparations parentales* »<sup>7</sup>. Ce document contient notamment une grille de critères s'appuyant sur les textes nationaux et internationaux ainsi que sur la jurisprudence. Cette grille a vocation à être mise à la disposition des professionnels ayant à traiter les affaires familiales (magistrats, avocats, experts, médiateurs, travailleurs et enquêteurs sociaux) afin de prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant lorsqu'il s'agit de fixer sa résidence.

Enfin, le collège a contribué à la préparation de certaines auditions parlementaires du Défenseur des droits. C'est ainsi que ce dernier, avant son audition par l'Assemblée nationale et le Sénat, a recueilli l'opinion individuelle des membres du collège sur le projet de loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe juste après son adoption en Conseil des ministres le 7 novembre 2012. Il a également été débattu, au sein du collège, de la place des enfants dans le cadre de la réforme de la retenue administrative des étrangers en situation irrégulière. Suite à l'audition du Défenseur des droits devant le Sénat et l'Assemblée nationale, un amendement a été adopté à l'article 4 de la loi du 31 décembre 2012 prévoyant, le cas échéant, la prise en charge des enfants dont l'étranger retenu assure normalement la garde, qu'ils l'aient ou non accompagné lors de son placement en retenue.

## **B** Compte rendu des réunions du collège compétent en matière de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité

Les membres du collège qui assistent le Défenseur des droits pour l'exercice de ses attributions en matière de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité sont :

- Mme Marie-Eve Aubin, président de section honoraire au Conseil d'État
- Mme Suzanne Blanc, 1<sup>er</sup> adjoint au maire de Montigny-le-Bretonneux
- M. Yves Doutriaux, conseiller d'État
- Mme Claire Favre, présidente de chambre honoraire à la Cour de cassation, vice-présidente de l'Autorité de la concurrence
- Mme Françoise Laroudie, secrétaire générale de l'Arche en France
- M. Yves Michel, secrétaire général honoraire de l'Assemblée Nationale
- M. Georges Othily, sénateur honoraire
- M. Mansour Zobéri, directeur de la promotion de la diversité et de la solidarité du Groupe Casino

4- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision\\_mde-2012-158.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision_mde-2012-158.pdf)

5- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision\\_mde-2013-17.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision_mde-2013-17.pdf)

6- <http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decision-2012-167-peri-extra-scolaire-enfants-handicapes.pdf>

7- <http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-etape-gt-ise-residence-2012-05-22.pdf>

Ce collège s'est réuni neuf fois entre le 1<sup>er</sup> janvier 2012 et le 31 mars 2013 et a émis un avis favorable à trente et un projets de décisions.

La plupart des recommandations de portée générale en matière de lutte contre les discriminations ont été préalablement soumises à l'avis de ce collège.

Il en est ainsi, par exemple, de la décision MLD 2012-2 du 12 janvier 2012<sup>8</sup> relative à la discrimination dont sont victimes les électeurs non voyants ou malvoyants en raison des modalités de vote auxquelles ils doivent se soumettre, de la décision MLD 2012-81 du 24 mai 2012<sup>9</sup> relative aux refus d'accès à un service à raison de l'origine ultra-marine ou encore de la décision MLD 2012-39 du 8 mars 2012<sup>10</sup> sur les conditions d'ouverture des droits aux prestations chômage et de maternité pour les femmes intermittentes du spectacle.

Par ailleurs, le collège a donné un avis favorable à plusieurs des décisions portant observations du Défenseur des droits devant une juridiction. Certaines de ces affaires ont déjà été jugées, comme celle devant la cour d'appel de Montpellier, qui, le 28 novembre 2012, a rendu une conclusion statuant dans le sens des observations du Défenseur des droits (décision MLD 2012-42 du 8 mars 2012<sup>11</sup>) en considérant que le licenciement de la réclamante, pendant son congé parental, était discriminatoire et accordant à la réclamante 246 000 euros de dommages et intérêts pour nullité du licenciement et réparation du préjudice moral. Parmi les autres observations pour lesquelles les audiences sont attendues, figure en particulier une affaire de discrimination syndicale « *par association* » à l'égard du licenciement de la compagne d'un délégué syndical travaillant dans la même société (décision MLD 2012-86 du 28 juin 2012<sup>12</sup>).

Le collège a eu l'occasion de débattre sur plusieurs projets de décisions relatives aux discriminations dont sont victimes les personnes handicapées: recommandation sur la prise en charge des frais du CNED au-delà de 16 ans pour les jeunes handicapés (décision MLD 2011-91 du 12 janvier 2012<sup>13</sup>); recommandation visant à sensibiliser l'ensemble des assureurs à la question de la mobilité personnelle des personnes handicapées, dans le cadre de la garantie « *véhicule de remplacement* » (décision MLD 2012-31 du 12 avril 2012<sup>14</sup>), médiation entre un agent et son ministère suite à une absence de proposition de poste compatible avec le handicap du réclamant, laissé sans affectation (décision MLD 2012-34 du 12 avril 2012<sup>15</sup>).

Concernant l'égalité entre les hommes et les femmes, un travail d'approfondissement a été engagé en lien avec le collège 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. Le collège a par ailleurs validé le raisonnement juridique proposé sur la manière de combler le vide juridique créé suite à l'abrogation par le Conseil constitutionnel de l'article 222-33 du code pénal relatif au délit de harcèlement sexuel<sup>16</sup>.

Par ailleurs, il est intéressant de relever que certaines situations trouvent une issue favorable très rapidement, soit postérieurement à la prise d'une décision après consultation du collège, soit juste avant cette dernière, et pour laquelle le Défenseur des droits prend acte du dénouement favorable de l'affaire. Pour illustrer le premier cas, une mairie a finalement accepté de louer une salle municipale à une association, le jour suivant la décision MLD 2013-6 du 28 février 2013<sup>17</sup> qui considérait en l'espèce le refus de location comme une pratique discriminatoire fondée sur la religion. Le second type de dénouement est, par exemple, la prise d'acte d'un rapprochement entre une entreprise et les réclamants afin de réparer le préjudice subi du fait du dysfonctionnement lors de l'embauche des réclamants de nationalité étrangère sur des postes réservés aux nationaux (décisions MLD 2012-172 et 173 du 17 janvier 2013<sup>18</sup>).

Enfin, à l'instar de ce qui a été fait pour le collège compétent en matière de défense et promotion des droits de l'enfant, avant l'audition du Défenseur des droits devant l'Assemblée nationale et le Sénat, chaque membre de ce collège a été invité à exprimer son avis, à titre personnel, sur le projet de loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe.

---

8- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision\\_mld-2012-2.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision_mld-2012-2.pdf)

9- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision\\_mld-2012-81.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision_mld-2012-81.pdf)

10- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decision\\_mld-2012-39.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decision_mld-2012-39.pdf)

11- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decision\\_mld-2012-42.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decision_mld-2012-42.pdf)

12- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decision\\_mld-2012-86.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decision_mld-2012-86.pdf)

13- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision\\_mld-2011-91.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision_mld-2011-91.pdf)

14- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decision\\_mld-2012-31.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decision_mld-2012-31.pdf)

15- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decision\\_mld-2012-34.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decision_mld-2012-34.pdf)

---

16- <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2012/2012-240-qpc/decision-n-2012-240-qpc-du-04-mai-2012.105618.html>

17- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision\\_mld-2013-6.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision_mld-2013-6.pdf)

18- <http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/MLD-2012-172.pdf>

## **C** Compte rendu des réunions du collège compétent en matière de déontologie dans le domaine de la sécurité

Les membres du collège qui assistent le Défenseur des droits pour l'exercice de ses attributions en matière de déontologie dans le domaine de la sécurité sont :

- M. René André, membre honoraire du Parlement
- Mme Martine Anzani, magistrate honoraire à la Cour de cassation
- M. Yves Métaireau, président de l'Association des maires de Loire-Atlantique, maire de La Baule
- Me Valérie Maintrieu-Frantz, avocat au barreau de Paris
- Mme Dominique-Antoinette Gaux, procureur de la République
- M. Jean-Pierre Hoss, conseiller d'État honoraire
- Mme Cécile Petit, premier avocat général à la Cour de cassation
- M. Jerry Sainte-Rose, conseiller d'État honoraire

Entre le 1<sup>er</sup> janvier 2012 et le 31 mars 2013, le Défenseur des droits a réuni huit fois ce collège, dont les membres ont donné un avis favorable à une trentaine de projets de décisions.

Les affaires concernant un décès ou une atteinte grave à l'intégrité physique du réclamant sont systématiquement soumises à l'avis de ce collège. Une de ces premières affaires de décès lors d'une interpellation a fait l'objet du premier rapport spécial adressé le 30 avril 2012 au ministre de l'Intérieur, dans le cadre du suivi de la décision MDS 2009-207 du 22 novembre 2011<sup>19</sup>. Aucune sanction disciplinaire n'a pour le moment été prononcée à l'encontre des fonctionnaires de police mis en cause. C'est en effet lors d'une réunion du collège qu'il a été décidé qu'un tel rapport, prévu à l'article 36 de la loi organique du 30 mars 2011, soit publié 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.

A *contrario*, dans d'autres situations soumises au collège, le ministère de l'Intérieur a suivi les recommandations du Défenseur des droits, en sanctionnant disciplinairement ses agents mis en cause. Il en est ainsi, par exemple, lorsque le conseil de discipline du 30 janvier 2013 a proposé une exclusion temporaire de cinq jours avec sursis pour un fonctionnaire de police ayant blessé un jeune homme par un tir de lanceur de balle de défense, au cours d'une manifestation (décision MDS 2010-142 du 7 février 2012<sup>20</sup>); ou encore, lorsqu'un gendarme auteur d'un tir disproportionné de cette arme, ayant blessé à l'œil un enfant, a fait l'objet d'un blâme du ministre le 25 juillet 2012 (décision MDS 2011-246 du 3 juillet 2012<sup>21</sup>). L'examen de cette affaire a mis au jour des dysfonctionnements inhérents au « *Flash Ball* » qui ont conduit le Défenseur des droits à formuler plusieurs demandes afin d'en limiter l'emploi en raison de sa dangerosité. Le pistolet à impulsion électrique « *Taser* » a également fait l'objet de décisions prises après avis du collège compétent; il en est ainsi de la décision MDS 2010-167 du 10 avril 2012<sup>22</sup> recommandant l'encadrement très strict de son utilisation : interdiction des tirs multiples, restriction de l'usage en mode « *contact* », systématisation de l'usage de la vidéo...

Dans le cadre de cette réflexion sur l'usage des moyens de force intermédiaires, également dénommés armes à létalité réduite, le collège, le 25 septembre 2012, a accueilli des représentants du ministère de l'Intérieur (IGPN, IGGN, DGPN, DGGN, Préfecture de police). À cette occasion, les différents modèles de lanceurs de balles de défense (LBD) ont été présentés aux membres du collège, ainsi que les règles de leur emploi, les formations requises et les statistiques de leur utilisation par les forces de police et de gendarmerie.

Le collège a également examiné des situations d'atteinte à la déontologie par des agents de sécurité privée. Ainsi, par exemple, la remise en cause d'un procédé de filtrage de l'accès à un centre commercial et la procédure utilisée de « *lettres-plaintes* », plaintes adressées au procureur de la République par des magasins victimes de vols, contresignées par les auteurs qui reconnaissent leur culpabilité alors qu'ils sont retenus par des vigiles (décisions MDS 2010-86 et 2011-74 du 29 mai 2012<sup>23</sup>).

19- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/decision/decision\\_mds-2009-207.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/decision/decision_mds-2009-207.pdf)

20- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/decision/decision\\_mds-2010-142\\_mds.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/decision/decision_mds-2010-142_mds.pdf)

21- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/decision/decision\\_mds-2011-246.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/decision/decision_mds-2011-246.pdf)

22- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/decision/decision\\_mds-2010-167.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/decision/decision_mds-2010-167.pdf)

23- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/decision/decision\\_mds-2010-86\\_2011-74.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/decision/decision_mds-2010-86_2011-74.pdf)



À l'inverse, dans certaines affaires présentées au collège, aucun manquement à la déontologie n'a été constaté. Il en est ainsi notamment de la décision MDS 2010-48 du 29 mai 2012<sup>24</sup> : aucun manquement à la déontologie n'a été relevé lors de l'interpellation d'un homme dans un foyer, blessé suite à sa résistance à la pratique d'une clé de bras par un fonctionnaire de police, ou encore de la décision MDS 2010-148 du 25 septembre 2012<sup>25</sup>, concernant les conditions d'une audition par un militaire de la gendarmerie, dans le cadre d'une enquête préliminaire consécutive à une plainte pour non-assistance à personne en danger.

Par ailleurs, à l'occasion de sa réunion du 10 avril 2012, le collège a été amené à s'interroger sur certaines compétences territoriales et matérielles du Défenseur des droits. D'une part, il en ressort que celui-ci est compétent, au moins sur un plan théorique, pour connaître de manquements qui pourraient être commis dans les locaux d'une représentation étrangère sur le territoire de la République française par des personnes exerçant une activité de sécurité. En revanche, il ne l'est pas lorsque de tels manquements surviendraient dans les locaux d'une mission diplomatique française à l'étranger. D'autre part, il est apparu parfaitement conforme à l'esprit de la loi d'inclure les contrôleurs de la RATP (et, au-delà, l'ensemble des contrôleurs dans les transports publics) dans le champ de compétences de l'Institution.

Enfin, au-delà d'autres décisions portant sur des cas individuels identifiés (voir notamment plusieurs décisions concernant des mineurs (décisions MDS 2013-37<sup>26</sup>, 2013-40<sup>27</sup>, 2013-42<sup>28</sup> du 26 mars 2013), le collège a également eu l'occasion d'apporter son expertise sur une situation générale (décision MDS 2011-113 du 13 novembre 2012<sup>29</sup>) dénonçant l'existence de pratiques de harcèlement commises par la police à l'encontre des migrants qui transitent dans la région de Calais pour tenter de passer en Angleterre.

24- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision\\_mds-2010-48.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision_mds-2010-48.pdf)

25- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision\\_mds-2010-148.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision_mds-2010-148.pdf)

26- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision\\_mds-2013-37.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision_mds-2013-37.pdf)

27- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision\\_mds-2013-40.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision_mds-2013-40.pdf)

28- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision\\_mds-2013-42.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision_mds-2013-42.pdf)

29- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decision\\_mds\\_2011-113.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decision_mds_2011-113.pdf)

### **D** Compte rendu des réunions conjointes des trois collèges du Défenseur des droits

L'article 12 de la loi organique du 29 mars 2011<sup>30</sup> permet au Défenseur des droits de « convoquer une réunion conjointe de plusieurs collèges et de ses adjoints afin de les consulter sur les réclamations ou les questions qui intéressent plusieurs de ses domaines de compétence, ou qui présentent une difficulté particulière ».

Cette réunion, organisée au moins une fois par an, est également l'occasion pour les collèges de traiter de sujets relevant des quatre domaines de compétences du Défenseur des droits, y compris la défense des droits des usagers des services publics.

#### **I - RÉUNION DU 26 MARS 2012**

Le 26 mars 2012, pour la première fois depuis l'installation des collèges en septembre 2011, le Défenseur des droits, entouré de ses trois adjointes, vice-présidentes des collèges et de son délégué général à la médiation avec les services publics a réuni l'ensemble des membres des trois collèges.

Les membres des collèges ont eu un échange avec M. Jean-Paul Costa, ancien président de la Cour européenne des droits de l'homme, sur deux points à l'ordre du jour :

- la contribution du Défenseur des droits au suivi de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (et notamment de l'arrêt Popov c. France du 19 janvier dernier condamnant la France pour avoir maintenu en rétention administrative une famille avec pendant quinze jours, dans l'attente de leur expulsion) ;
- la faculté offerte au Défenseur des droits d'intervenir en qualité d'*amicus curiae* ou de tiers intervenant devant la Cour européenne des droits de l'homme, à l'instar de ce qu'il fait devant les juridictions internes, et selon les modalités déjà mises en œuvre par son homologue britannique, l'« *Equality and Human Rights Commission* ».

30- <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023781167&dateTexte=&categorieLien=id>

Les membres des collèges ont ensuite donné un avis favorable à des recommandations à l'usage des forces de police et de gendarmerie lorsqu'elles sont amenées à intervenir dans un domicile où demeurent des enfants (décision MDS-MDE 2012-61<sup>31</sup>). Ces recommandations, qui ont été diffusées par notes internes, tant auprès des commissariats que des brigades de gendarmerie nationale, en demandant une diffusion la plus large possible, auprès de tous les personnels, ont été élaborées par un groupe de travail auquel ont notamment contribué des membres des collèges, des policiers, des gendarmes, des magistrats et des psychologues.

Un autre projet de décision a recueilli un avis favorable des collèges, recommandant au ministre de la Défense d'engager des poursuites disciplinaires à l'encontre de gendarmes ayant harcelé leurs subordonnés en raison de leur origine et d'indemniser les réclamants pour les préjudices matériels et moraux subis (décision MLD 2012-53<sup>32</sup>).

Par ailleurs, il a été rendu compte aux membres du collège d'une mission en Espagne (Fuenlabrada) visant à étudier l'expérimentation de remise d'un procès-verbal aux personnes contrôlées dans le cadre de l'étude menée par le Défenseur des droits sur les contrôles d'identité<sup>33</sup>.

Enfin, les collèges ont approuvé le programme de travail sur les thèmes transversaux suivants : l'accompagnement à la scolarisation des élèves handicapés, l'accès à la restauration scolaire et la protection des droits des personnes autistes.

## II - RÉUNION DU 28 MARS 2013

La deuxième réunion conjointe des trois collèges a été accueillie le 28 mars 2013 à la Cour de cassation et ouverte par M. Vincent Lamanda, premier président.

La première partie de cette rencontre a été consacrée à un échange avec deux personnalités invitées : d'une part, Mme Christine Lazerges, présidente de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) et, d'autre part, Mme Nicole Ameline, députée du Calvados, présidente du Comité onusien pour l'élimination des discriminations envers les femmes (CEDAW).

Mme Christine Lazerges a présenté le dernier rapport de la CNCDH sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, qui témoigne d'un retour alarmant de l'antisémitisme et confirme la montée des actes dirigés contre les personnes de confession musulmane.

Mme Nicole Ameline, pour sa part, a présenté les grandes lignes de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discriminations à l'égard des femmes, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1979. Elle a souligné que, de son point de vue, et dans le contexte actuel, cette convention ne pourrait être ratifiée dans les mêmes termes par l'ensemble des États membres. Enfin, il a été convenu d'examiner les modalités selon lesquelles le Défenseur des droits, conjointement avec la CNCDH, pourrait, à l'instar de ce qui est déjà réalisé pour les conventions internationales relatives aux droits de l'enfant et aux droits des personnes handicapées, présenter des observations sur le rapport rendu au CEDAW par le gouvernement français.

La seconde partie de cette rencontre a été l'occasion de présenter aux membres des trois collèges les travaux de l'Institution sur les sujets suivants :

- le bilan de l'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites et les grandes lignes d'une recommandation générale sur les Roms. Le Défenseur des droits a invité la présidente de la CNCDH à se saisir de ce dossier dans le cadre des attributions de la Commission ;
- les suites données au rapport sur « *les relations police/ population et les contrôles d'identité*<sup>34</sup> » dans le nouveau code de déontologie de la police nationale et de la gendarmerie nationale ;
- la réflexion en cours sur l'intérêt supérieur de l'enfant et le maintien des liens à l'épreuve de l'incarcération, la stratégie de traitement des dossiers concernant le droit au logement opposable (DALO), ainsi que le réseau territorial du Défenseur des droits<sup>35</sup> ;
- enfin, deux récents rapports ont fait l'objet d'une présentation suivie d'échanges : la difficile situation des enfants dans le contexte complexe de Mayotte (rapport du Défenseur des droits de mars 2013<sup>36</sup>) puis la question de l'égal accès des enfants à la cantine de l'école primaire (rapport du Défenseur des droits du 28 mars 2013<sup>37</sup>), à la suite de l'appel à témoignages lancé par le Défenseur des droits à l'occasion de la dernière rentrée scolaire.

31- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decision\\_mde-mds.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decision_mde-mds.pdf)

32- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision\\_mld-2012-53.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision_mld-2012-53.pdf)

33- <http://www.defenseurdesdroits.fr/sinformer-sur-le-defenseur-des-droits/linstitution/actualites/contrôles-didentite-les>

34- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport\\_controle-identite-final\\_0.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport_controle-identite-final_0.pdf)

35- <http://www.defenseurdesdroits.fr/contacter-votre-deleque>

36- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/compte-rendu\\_mission-protection-droits-enfants-mayotte.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/compte-rendu_mission-protection-droits-enfants-mayotte.pdf)

37- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-cantines\\_ok.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-cantines_ok.pdf)



---

Temps forts  
— 2012

1 <sup>er</sup> trimestre 2012	Formation des 400 délégués du Défenseur des droits à « l'accueil unifié » (mutualisation des compétences)
09/01/2012	Réunion du collège défense et promotion des droits de l'enfant
09/01/2012	Installation du groupe de travail sur l'intérêt supérieur de l'enfant
12/01/2012	Réunion du collège lutte contre les discriminations et promotion de l'égalité
13/01/2012	Dossier Easyjet (tribunal correctionnel de Bobigny - 13 janvier 2012 / CA Paris - février 2013)
19/01/2012	Arrêt CEDH Popov c/ France
20/01/2012	Décision du Défenseur des droits portant recommandations générales sur l'accès des personnes handicapées au droit de vote
25/01/2012	Restitution du 5 <sup>e</sup> baromètre Défenseur des droits-OIT sur la perception des discriminations au travail
06/02/2012	Réunion du collège défense et promotion des droits de l'enfant
07/02/2012	Réunion du collège déontologie de la sécurité
15/02/2012	Installation du groupe de travail Défenseur des droits-CSA sur la retransmission des jeux paralympiques
07/03/2012	Audition du Défenseur des droits par la délégation aux droits des femmes de l'Assemblée nationale – Audition relative à l'Institution du Défenseur des droits
08/03/2012	Réunion du collège lutte contre les discriminations et promotion de l'égalité
09/03/2012	Déjeuner thématique « Femmes et Printemps arabe » à l'occasion de la journée internationale des droits des femmes, en présence de Mme Souhayr Belhassen
20/03/2012	Rencontre entre l'adjointe du Défenseur des droits en charge de la déontologie de la sécurité et le Defensor del Pueblo à Madrid
26/03/2012	Réunion conjointe des trois collèges du Défenseur des droits
26/03/2012	Décision du Défenseur des droits portant recommandations générales sur les interventions des forces de sécurité, à domicile, en présence d'enfants
29/03/2012	Rencontre entre l'adjointe du Défenseur des droits en charge de la déontologie de la sécurité et le Comité permanent de contrôle des services de police à Bruxelles
02/04/2012	Comité de dialogue LGBT
04/04/2012	Audition du Défenseur des droits par la Commission des lois du Sénat – Audition relative à l'Institution du Défenseur des droits
04/04/2012	Session de formation sur l'Institution du Défenseur des droits à l'École nationale supérieure des officiers de police à Saint-Cyr au Mont d'Or
10/04/2012	Réunion du collège déontologie de la sécurité
12/04/2012	Réunion du collège lutte contre les discriminations et promotion de l'égalité
13/04/2012	Comité de liaison CNCPH
03/05/2012	Conclusion de la convention avec le Conseil national des barreaux
09/05/2012	Séminaire du Défenseur des droits sur le partenariat oriental
11/05/2012	Lancement du guide Défenseur des droits/CNIL « Mesurer pour l'égalité »
15/05/2012	Visite d'information au Québec : avec la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, la Commission à la déontologie policière et le Comité de déontologie

24/05/2012	Réunion du collège lutte contre les discriminations et promotion de l'égalité
24/05/2012	Décision du Défenseur des droits portant recommandations générales an matière de lutte contre les discriminations à raison de l'origine ultra-marine
29/05/2012	Réunion du collège déontologie de la sécurité
05/06/2012	Conclusion de la convention avec la CNAM
06/06/2012	Audition du Défenseur des droits par le groupe de travail sénatorial sur le harcèlement sexuel
06/06/2012	Rencontre entre la Défenseure des enfants et le président du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies à Genève
12/06/2012	Rapport du Défenseur des droits portant recommandations générales en matière d'amendes liées aux infractions routières
20/06/2012	1 <sup>er</sup> rapport annuel d'activité du Défenseur des droits
21/06/2012	Conclusion du protocole de coopération avec le parquet général de Montpellier
25/06/2012	Réunion du collège défense et promotion des droits de l'enfant
28/06/2012	Réunion du collège lutte contre les discriminations et promotion de l'égalité
03/07/2012	Réunion du collège déontologie de la sécurité
06/07/2012	Circulaire du ministère de l'Intérieur pour la mise en œuvre de l'assignation à résidence en alternative au placement des familles en rétention administrative
10/07/2012	Audition du Défenseur des droits par la Commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi relatif au harcèlement sexuel
03/09/2012 au 30/09/2012	Opération Cantines scolaires
13/09/2012	Réunion du collège défense et promotion des droits de l'enfant
13/09/2012	Audition du Défenseur des droits par la Commission des lois de l'Assemblée nationale sur la lutte contre les discriminations dans la fonction publique
16/09/2012	Comité de liaison avec les intermédiaires de l'emploi
17-21/09/2012	Séminaire de l'ensemble des délégués du Défenseur des droits exerçant en outre-mer
20/09/2012	Parution de la Lettre d'information Entreprises (LIDEE) n° 1
21/09/2012	Comité des personnes handicapées de l'ONU : présentation des actions des organes de contrôle de la CIDPH
25/09/2012	Réunion du collège déontologie de la sécurité
04/10/2012	Réunion du collège lutte contre les discriminations et promotion de l'égalité
08/10/2012	Séminaire du Défenseur des droits sur « les contrôles d'identité et les relations police-public : pratiques de police dans d'autres pays »
9-13/10/2012	16 <sup>e</sup> conférence ENOC à Chypre - réseau des ombudsmans pour enfants, sur le thème de la délinquance juvénile
10/10/2012	Réunion conjointe des collèges du Défenseur des droits
16/10/2012	Audition du Défenseur des droits par la Commission des lois de l'Assemblée nationale sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale

17/10/2012	Audition du Défenseur des droits par la Commission des lois du Sénat sur le projet de loi relatif à la retenue pour vérification du droit au séjour et modification du délit d'aide au séjour irrégulier pour exclure les actions humanitaires et désintéressées
20/10/2012	Rapport relatif aux relations police-citoyens et aux contrôles d'identité
20/10/2012	Parution de la Lettre d'information Professionnels du droit n° 1
25/10/2012	Visite du délégué général à la médiation avec les services publics au sein des services du Fichier national du permis de conduire du ministère de l'Intérieur (et rencontres avec plusieurs OMP)
28/10/2012	Rapport d'information sur le droit funéraire
06/11/2012	Audition du Défenseur des droits par la Commission des lois du Sénat sur le rapport du Défenseur des droits relatif aux relations police-citoyens et aux contrôles d'identité
07/11/2012	Colloque sur Logement et discriminations (avec l'ACSE et le CNFPT)
12/11/2012	Réunion du collège défense et promotion des droits de l'enfant
13/11/2012	Réunion du collège déontologie de la sécurité
13/11/2012	Décision du Défenseur des droits portant recommandations générales en matière d'évaluation du discernement dans le cadre d'auditions de mineurs
15/11/2012	Comité de dialogue protection de l'enfance
15/11/2012	Audition du Défenseur des droits par la Commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi relatif à la retenue pour vérification du droit au séjour et modification du délit d'aide au séjour irrégulier pour exclure les actions humanitaires et désintéressées
16/11/2012	Réunion du collège lutte contre les discriminations et promotion de l'égalité
20/11/2012	Parution Lettre d'information Droits de l'Enfant (LIDE) n° 1
20/11/2012	Rapport annuel Droits de l'enfant : « <i>Les enfants et les écrans</i> »
21/11/2012	Déplacement du Défenseur des droits à La Réunion et à Mayotte
21/11/2012	Session de formation sur l'Institution du Défenseur des droits à l'ENSOP (Cannes-Écluses)
26/11/2012	Parution du Guide « <i>Cadre pour agir et rendre compte des actions pour prévenir les discriminations et promouvoir l'égalité</i> » et du guide Gestion des ressources humaines, à destination des collectivités territoriales
30/11/2012	Conclusion de la convention avec la Médiatrice de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur
30/11/2012	Décision du Défenseur des droits portant recommandations générales en matière d'accès des enfants handicapés aux activités périscolaires et extrascolaires
05/12/2012	Conclusion de la convention avec le Conseil national de l'Ordre des médecins
13/12/2012	Audition du Défenseur des droits par la Commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi ouvrant le mariage et l'adoption aux couples de mêmes sexes
13/12/2012	Conférence à l'École nationale d'administration pénitentiaire d'Agen : « <i>Le Défenseur des droits : médiation et contrôle en milieu pénitentiaire</i> »
13/12/2012	Session de formation sur la déontologie de la sécurité à l'École nationale de la magistrature la formation a duré plusieurs jours et la déontologie n'était pas seule concernée
14/12/2012	Comité de dialogue Égalité hommes-femmes
18/12/2012	Parution lettre d'info déontologie de la sécurité n°1 (ALIAS)
19/12/2012	Décision du Défenseur des droits portant recommandations générales sur la situation des mineurs isolés étrangers

---

Présentation  
du rapport  
— annuel d'activité



Institution de proximité présente sur l'ensemble du territoire grâce au réseau des délégués<sup>1</sup>, le Défenseur des droits offre à tous sa protection pour tenter de prévenir les atteintes aux droits comme pour garantir leur effectivité. C'est ainsi que la parole qu'il porte sur l'exigence du respect des droits fondamentaux est nourrie des mille et une situations, souvent synonymes d'obstacles ou de difficultés au quotidien, qui sont portées à sa connaissance par les réclamants.

Promoteur du respect des droits et de l'égalité, il utilise les pouvoirs significatifs qui lui sont dévolus par la loi organique du 29 mars 2011<sup>2</sup> dans un souci constant de réparation et d'apaisement, mais également de réaffirmation des droits fondamentaux des individus. Ainsi, l'action du Défenseur des droits tire sa force et sa légitimité du mouvement permanent qu'elle opère entre, d'une part, le traitement des situations individuelles, d'autre part, les échanges et partenariats qu'il noue avec les différents interlocuteurs auxquels le lie son vaste champ d'intervention.

La fusion des quatre autorités qui l'ont précédé a produit une institution nouvelle, inédite, qui a pour ambition de développer une approche transversale et spécifique des questions juridiques soulevées par les sujets de société sur lesquels le Défenseur des droits est interpellé. Cette interpellation provient des personnes qui le saisissent de leur situation personnelle mais aussi des pouvoirs publics et, plus généralement, de la société civile.

C'est pourquoi, dans chacun de ses domaines de compétences, le Défenseur des droits entend contribuer au débat en portant une parole empreinte d'humanité, indépendante et impartiale. Celle-ci s'appuie sur l'expertise de l'ensemble de ses collaborateurs, salariés ou bénévoles, au service du respect et de l'effectivité des droits fondamentaux.

### **A** Le Défenseur des droits, une institution de proximité

Le Défenseur des droits est avant tout une institution au service du public, proche et accessible.

Il intervient au plus près des citoyens grâce à un réseau de près de 450 délégués bénévoles qui assurent des permanences sur tout le territoire national, notamment auprès des publics les plus fragilisés.

De fait, il se trouve saisi de situations qui concernent tous les aspects de la vie (logement, éducation, travail, santé, transport, relations sociales et loisirs...). Pour mener à bien sa mission, il est fréquemment amené à faire usage de son pouvoir d'enquête. C'est ainsi qu'il peut mener à bien des investigations, et se rendre sur les lieux de survenance des faits qui lui sont décrits pour prendre en compte tous les éléments nécessaires à une réponse pertinente.

Au-delà du traitement des situations individuelles, le Défenseur des droits entretient un dialogue avec les organisations de la société civile qui interviennent en soutien des victimes, de même qu'il intervient pour accompagner des acteurs de terrain (collectivités territoriales, entreprises, bailleurs...) dans la construction de politiques d'accès aux droits et de prévention des discriminations.

Enfin, à la lumière de ces expériences, il engage son expertise pour suggérer ou nourrir des propositions de réformes législatives ou réglementaires.

### **B** Le Défenseur des droits, une démarche d'expertise au service des droits individuels

La diversité des champs d'intervention du Défenseur des droits explique que des publics très différenciés soient amenés à le saisir. Il est en particulier sollicité par des publics très vulnérables (44 % des réclamants sont des personnes seules, les réclamations provenant de personnes détenues représentent 5 % du total des réclamations, fréquentes saisines de la part de personnes isolées bénéficiaires des minima sociaux, personnes handicapées, familles monoparentales...).

La vulnérabilité des personnes qui le saisissent pose naturellement la question de leur aptitude à faire valoir leurs droits. La force de l'Institution réside alors dans son approche multidisciplinaire face à chacune des situations. En effet, bien qu'une réclamation lui soit généralement présentée en invoquant un aspect particulier de son champ de compétences, le Défenseur des droits peut y apporter une solution en recourant à une grille d'analyse combinant le large spectre de ses autres domaines de compétences et modalités d'intervention.

Au surplus, le croisement des compétences du Défenseur des droits fait aussi émerger l'identification de sujets et de publics auxquels les institutions qui l'ont précédé n'étaient pas confrontées. Ces sujets et ces publics nouveaux doivent faire l'objet d'une attention particulière et appellent une intervention mobilisant de nouvelles réponses.

De cette première année complète de fonctionnement de l'Institution, il ressort que les paris de la complémentarité, de la mutualisation et de la transversalité au service de l'effectivité des droits des personnes méritaient d'être relevés.

Pour l'illustrer, ce rapport d'activité est articulé autour des deux grandes missions du Défenseur des droits que sont la Protection des droits et libertés, d'une part, et la Promotion des droits et de l'égalité, d'autre part.

1- <http://www.defenseurdesdroits.fr/contacter-votre-deleque>

2- <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023781167&dateTexte=&categorieLien=id>



# 01.

# DE LA **PROTECTION** **DES DROITS** ET LIBERTÉS

Les réclamations individuelles, qui peuvent traduire a *posteriori* l'existence d'un manquement au respect des droits individuels, donnent lieu à des investigations plus ou moins poussées selon la nature de l'affaire, qui vont de la simple demande de communication de pièces à la vérification sur place, en passant par la convocation à une audition.

Au terme de l'instruction des réclamations, le Défenseur des droits recherche, parmi les différents outils juridiques à sa disposition, et en fonction des souhaits du réclamant, la solution la plus appropriée. Il peut s'agir du règlement amiable, de la mise en œuvre d'une médiation, de la formulation de recommandations ou encore, la présentation d'observations écrites ou orales devant les juridictions civiles, administratives ou pénales. Le cas échéant, il aide les victimes en les assistant dans la constitution de leur dossier et en leur permettant d'identifier les procédures les mieux adaptées à la situation à laquelle elles sont confrontées.

La solution adoptée peut ainsi varier d'un dossier à l'autre. Elle est tributaire de différents facteurs qui doivent être pris en compte : les souhaits du réclamant (indemnisation, résolution amiable du conflit, sanctions juridiques, etc.), l'existence ou non d'un recours contentieux, la situation à laquelle il convient de faire face (protection du salarié toujours en poste, salarié licencié, etc.), les délais escomptés, l'existence et le nombre de situations similaires.

Dans tous les cas, la réponse de l'Institution, de la tentative de règlement amiable à l'appui au contentieux, est le fruit d'une stratégie mise en œuvre dans un souci de pertinence, d'opportunité et d'efficacité.

La mission de protection des droits et libertés est menée par les départements transversaux « Recevabilité-orientationaccès aux droits », « Réseau territorial », « Expertise et affaires judiciaires » et par les départements d'instruction thématiques « Protection de l'accès aux biens et services », « Protection des personnes » et « Protection sociale, travail et emploi ».

## **A** De l'accès aux droits à la protection des droits

### **I - APPROCHER TOUS LES PUBLICS : UNE NOUVELLE PRISE EN COMPTE DES RÉCLAMANTS**

Dans un contexte de crise politique, économique et sociale, le réflexe des citoyens est de se tourner vers la puissance publique, aussi bien pour bénéficier de mécanismes d'aides que pour solliciter son intervention. Il en résulte un nombre croissant de demandes individuelles, lequel ne manque pas d'accroître, mécaniquement, le nombre de litiges.

Pour comprendre pleinement la portée de ces demandes, il importe de dépasser les notions trop strictement juridiques d'intérêt lésé, d'acte discriminatoire ou de droit méconnu pour s'intéresser aux représentations, souvent déformées, que se font les réclamants de ce à quoi ils estiment avoir droit, tout en l'ignorant ou en le sous-évaluant, et de ce que devrait leur apporter l'État, entendu dans une large acception.

À bien des égards, la variété des réclamations résulte donc de ce qui pourrait être qualifié de « *réflexe régalien* », à savoir la saisine, en ultime recours et en désespoir de cause, d'une autorité qui apparaît à la fois dotée de prérogatives de puissance publique tout en restant gratuite et proche des citoyens.

Pour autant, les différentes situations dont est appelé à connaître le Défenseur des droits ne recouvrent pas la même réalité suivant qu'elles prennent corps dans un litige entre particuliers ou qu'elles mettent aux prises un administré avec un service public.

#### **La complexité, obstacle à l'accès aux droits**

En premier lieu, porter à la **connaissance du Défenseur des droits des litiges d'ordre privé** traduit, en effet, la manifestation de l'absence d'identification ou de la méconnaissance de l'interlocuteur approprié. Dès lors que les personnes se trouvent dans l'impossibilité d'obtenir une information sur un recours ou un mécanisme de conciliation, d'identifier les services compétents pour leur répondre ou de comprendre un refus qui leur est opposé, l'appel au Défenseur des droits peut s'analyser comme une solution de secours bienvenue dans un univers dont les conditions d'accès au droit paraissent aux plus vulnérables confus, illisibles ou inaccessibles.

En deuxième lieu, l'analyse **des litiges de nature administrative** révèle, à l'inverse, un sentiment de « *défiance et de déception envers l'administration* ». Nombreuses sont, en effet, les réclamations qui ne traduisent aucune sorte de dysfonctionnement mais qui témoignent plutôt d'un déficit de confiance envers les services administratifs. Aussi fondées soient-elles en droit, les administrés ne semblent pouvoir se résigner à accepter des décisions dont l'austérité ne manque pas de leur apparaître comme le reflet d'une administration déshumanisée, dénuée d'écoute et d'empathie, à l'origine de décisions qui aggravent des situations souvent déjà délicates en ce qu'elles engagent la vie quotidienne ou les faibles ressources des plus démunis. Aussi du point de vue du réclamant, de telles décisions ne paraissent pouvoir s'expliquer que par une volonté délibérée, quoiqu'inconséquente, de l'État de réduire à *minima* son intervention ou par une mauvaise interprétation de leur situation personnelle, au milieu d'un amoncellement de normes, aussi impersonnelles que mal coordonnées. Bref, au pire le repli, au mieux l'incompétence.

Les réclamants semblent, par ailleurs, confrontés à une complexité croissante de leur situation personnelle, que cela concerne leur famille, leur travail ou leur retraite. Dans une large mesure, ces difficultés semblent renforcées tant par l'insuffisante coordination des différents dispositifs censés les aider que par l'effet d'engrenage que les interventions sollicitées ne parviennent pas à enrayer et auquel peut conduire toute dégradation d'une situation personnelle.

En outre, la complexité des textes et de l'organisation administrative, les insuffisances du dispositif national d'accès aux droits comme des fonctions d'accueil et d'information dans certains organismes, la disparition des services publics de trop nombreux territoires ou encore la dématérialisation des relations avec leurs interlocuteurs, sont également autant de motifs qui poussent nos concitoyens à franchir les portes des lieux où leur est proposée par nos délégués une écoute attentive, confidentielle et gratuite<sup>1</sup>.

Enfin, ainsi qu'on l'a déjà évoqué, la polyvalence du Défenseur des droits a conduit de nouveaux publics - souvent appuyés par des associations - à le saisir de problématiques complexes où les droits et libertés en cause sont « *enchevêtrés* ».

En conséquence, l'intervention du Défenseur des droits ne se résume pas à la résolution des dysfonctionnements administratifs, à la protection des droits de l'enfant, à la lutte contre les discriminations et à la dénonciation des manquements à certaines règles déontologiques.

D'une part, l'action du Défenseur des droits développe, dans la lignée des autorités auxquelles il a succédé, une dimension de clarification et d'accompagnement des réclamants : clarification des situations puis des demandes ou des recours ; accompagnement dans les démarches engagées y compris et jusque devant les tribunaux.

D'autre part, la dynamique propre à l'identité et aux caractéristiques de l'Institution l'engage à déployer une approche renouvelée de la protection des droits et libertés.

<sup>1</sup> <http://www.defenseurdesdroits.fr/contacter-votre-deleque>

## Une dynamique nouvelle des saisines

En 2012, ce sont plus de 100 000 personnes qui ont eu recours aux conseils et à l'intervention du Défenseur des droits.

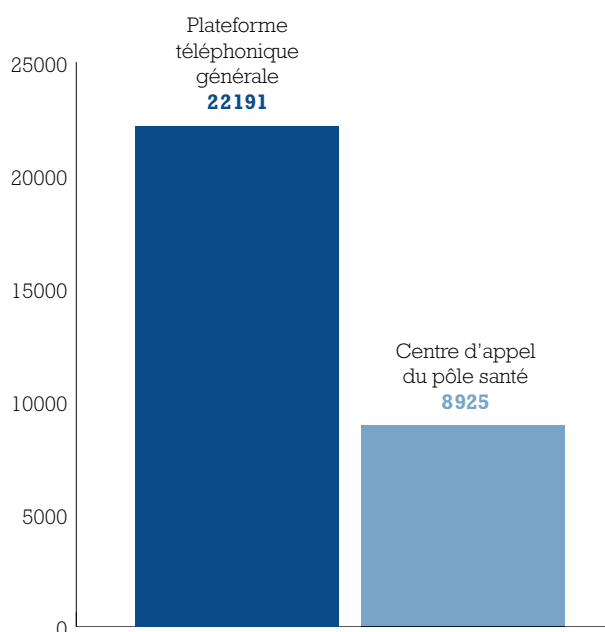
Nombre de réclamations individuelles écrites reçues en 2012 = 82 284

Nombre d'appels traités par nos plateformes téléphoniques = 31116

D'une part, les **réclamations écrites** visent aussi bien les saisines courriers que celles enregistrées *via* le formulaire sur notre site (15 888) que celles remises aux délégués (66 396).

D'autre part, il convient de souligner le volume significatif **des appels traités par nos plateformes téléphoniques**. Nos écoutants, au-delà de la simple information, expérimentent le traitement de certains dossiers simples ou exigeant une intervention en urgence. Un développement de ce mode simplifié de traitement de certaines affaires a été amorcé, à l'exemple de ce qu'a mis en place la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec. Il correspond au surplus à une attente manifeste d'un public habitué à un traitement simplifié de ses demandes.

### ► Répartition des appels traités par l'Institution en 2012



Enfin, il y a tout particulièrement lieu d'insister sur les **dossiers multiréclamants** que les systèmes informatiques de l'Institution ne peuvent pas encore comptabiliser en raison du stade de développement de l'application informatique. Autrement dit, ces dossiers sont considérés comme des dossiers individuels alors même qu'ils peuvent concerner plusieurs dizaines, voire plusieurs centaines de réclamants et qu'ils nécessitent un travail d'instruction bien plus conséquent que celui qui est réalisé à l'occasion du traitement des saisines individuelles.

À titre d'exemples significatifs, parce que massifs, on évoquera :

- certains dossiers reçus en 2012 au titre de l'intérêt supérieur de l'enfant qui ont concerné de très nombreux mineurs : c'est le cas des dossiers portant sur des mineurs isolés étrangers, des enfants placés en centres de rétention administrative, des enfants roms... Ainsi 63 dossiers ouverts en 2012 ont-ils permis de traiter la situation de quelque **900 mineurs** ;
- de même, le dossier de l'Association réunionnaise d'accompagnement social territorialisé (ARAST) traité en 2012 par l'Institution qui est comptabilisé comme un seul alors qu'il a concerné plus de **1 000 personnes**. Dans cette affaire, un conflit entre le conseil général de la Réunion et l'Association de garantie des salaires (AGS) empêchait le versement des indemnités légales de licenciement aux salariés de l'ARAST. L'intervention de l'Institution a permis de débloquer la situation ;
- l'Institution a reçu en 2012 une vingtaine de dossiers de Roms adultes concernant au total **3 000 personnes**. Une fois encore, ces chiffres ne sont pas appréhendés par les statistiques fournies dans ce rapport.

Enfin, le Défenseur des droits reçoit de nombreuses **demandes ou sollicitations** qui ne sont pas décomptées au titre des saisines reçues ou traitées par l'Institution. Les chiffres ci-dessus ne reflètent donc pas cette réalité. Ces demandes ou sollicitations constituent toutefois des indicateurs importants de l'activité de l'Institution : le Défenseur des droits a ainsi reçu et traité en 2012 plusieurs milliers de témoignages adressés par nos concitoyens à l'occasion du lancement ou de la publication de plusieurs travaux (rapport sur les contrôles d'identité<sup>2</sup>, rapport sur le droit funéraire<sup>3</sup>, enquête sur les cantines scolaires<sup>4</sup>...).

2- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport\\_controle-identite-final\\_0.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport_controle-identite-final_0.pdf)

3- <http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-droit-funeraire.pdf>

4- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-cantines\\_ok.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-cantines_ok.pdf)

### Une offre de service adaptée : le soutien dans l'accès aux droits

Au sein du département «*Recevabilité-orientation-accès aux droits*», et dans la pratique quotidienne des délégués, l'accès aux droits peut être défini comme un accompagnement social et administratif consistant à prendre les dispositions nécessaires pour informer les réclamants de la nature et l'étendue de leurs droits et les aider par un accompagnement personnalisé à accomplir les démarches administratives ou sociales nécessaires dans des délais plus rapides.

Le rôle du Défenseur des droits se trouve à la confluence de ces différents éléments de définition en tant qu'il contribue à l'accessibilité du droit en aidant les réclamants à faire valoir leurs situations auprès des autorités compétentes, au plan national comme au plan local.

#### > Le rôle du siège

Cette fonction d'accompagnement constitue un dénominateur commun pour les services de l'Institution. Elle est en particulier essentielle pour le département «*Recevabilité-orientation-accès aux droits*», service chargé de réceptionner et d'analyser toutes les saisines adressées au siège du Défenseur des droits :

- pour celles qui se traduiront par une instruction et une intervention directe des services spécialisés, le rôle du département est d'aider le réclamant à mettre en état son dossier pour permettre l'intervention du service instructeur ;
- pour les réclamations qui ne pourront être directement instruites, le rôle du département est de réorienter le réclamant et de le guider dans les démarches qu'il lui est possible d'accomplir pour faire valoir ses droits.

Selon la définition retenue par le ministère de la Justice, l'accès aux droits correspond à l'idée selon laquelle, en dehors de tout procès, quels que soient son âge, son sexe, sa nationalité, son lieu de résidence et son niveau de vie, toute personne doit pouvoir connaître ses droits et ses obligations et être informée sur les moyens de les faire valoir ou d'exécuter ses obligations.

Dans cette perspective, en amont d'une intervention directe, la notion d'accès aux droits renvoie à deux dimensions : l'accès du citoyen à la connaissance de ses droits et l'accès du citoyen à l'exercice de ses droits civiques, civils, sociaux... en matière de logement, protection sociale, famille, scolarité, travail, lutte contre les discriminations...

Il s'agit alors d'aiguiller les réclamants de façon individualisée en tenant compte de leur situation personnelle afin de leur permettre de faire valoir utilement leurs droits. Plusieurs exemples de ces actions peuvent être ainsi donnés : indication de l'organisme compétent, précision sur les formalités à accomplir, présentation des recours possibles, aide à la constitution de dossiers, transmission des dossiers aux organismes compétents...

### L'ENJEU DÉTERMINANT DE L'ACCÈS AUX DROITS

Les situations traitées par le département «*Recevabilité-orientation-accès aux droits*» peuvent être ventilées de la façon suivante :

#### 1-Information

38 % des situations signalées sont hors du champ immédiat de compétences du Défenseur des droits.

Ces situations, dans 2/3 des cas, sont regroupées sous le qualificatif de litige privé. Il s'agit, dans l'ordre décroissant :

- des litiges familiaux ou de voisinage (à l'exception des réclamations relevant du domaine de compétence droits de l'enfant) ;
- de litiges de consommation (avec un commerçant, un site de vente en ligne...) ou mettant en cause des pratiques bancaires (hors cas de discrimination) ;
- de litiges contractuels relatifs au logement (relations entre bailleurs, locataires, syndic) ;
- de litiges avec un assureur ou une mutuelle (hors cas de discrimination) ;
- de litiges avec un officier ministériel (notaire, mandataire judiciaire, huissier, commissaire-priseur) ou un avocat ;
- de litiges avec un employeur (hors cas de discrimination) ;
- de situations de détresse sociale liées au surendettement...

Les autres situations considérées comme étant hors du champ de compétences le sont en application d'articles de la loi organique ; il s'agit principalement, d'une part, de situations de conflit entre un employeur public et l'un de ses agents, hors cas de discrimination (situation visée à l'art 10 de la loi organique) et, d'autre part, des saisines tendant à ce que soient remises en cause des décisions de justice devenues définitives (situation visée par l'article 33 de la loi organique). On pourrait associer à cette seconde catégorie les litiges reposant sur des décisions d'ordre médical, nécessairement réorientées en rappelant au réclamant que le Défenseur des droits n'est pas habilité, et ne dispose pas de l'expertise utile pour les remettre en cause.

#### 2-Réorientation

37 % des situations sont réorientées, car l'instruction faite par le département «*Recevabilité*», le cas échéant auprès du réclamant, montre que toutes les conditions d'une attribution à un pôle d'instruction ne sont pas réunies.

Ces situations, dans 80 % des cas, concernent les saisines dans lesquelles un dysfonctionnement d'une administration ou bien une discrimination sont allégués mais apparaissent infondés. Peuvent être citées notamment :

- les décisions contestées par le réclamant qui résultent en fait d'une stricte application de la réglementation administrative existante que le Défenseur n'entend pas remettre en question par ailleurs ;
- les situations de discrimination reposant sur des critères non prévus par les textes (critère de revus ou territorial) ou pour lesquelles les liens entre les différentes composantes de la discrimination sont inexistantes ;
- la contestation d'amendes sans contestation des faits ayant conduit à la verbalisation ;
- certaines demandes de remise gracieuse de dettes non contestées par ailleurs ;
- les situations de harcèlement non discriminatoire ou les injures...

Les autres cas sont constitués des réclamations mettant en cause le fonctionnement d'une administration ou d'un service public sans que des démarches préalables aient été faites (ce que l'article 6 de la loi organique exige) ou alors que ces démarches viennent seulement d'être entreprises, sans qu'un délai raisonnable ait été laissé à l'administration mise en cause pour répondre.

### 3-Traitement adapté

16 % des situations traitées pourraient être affectées à un pôle mais, compte tenu de la teneur de la réclamation :

**Traitement direct :** les réclamations sont traitées directement, au sein du département «*Recevabilité-orientation-acès aux droits*». Cette modalité de traitement est retenue pour les situations les plus urgentes pour lesquelles la voie du règlement amiable peut être envisagée. L'urgence est caractérisée dès lors qu'en l'absence d'intervention très rapide, la situation aura évolué et ne permettra plus d'envisager le recours à la voie amiable (par exemple : délivrance de documents d'identité pour permettre un déplacement à une date impérative très proche ou bien mise en place des modalités d'aménagement d'un poste de travail afin de permettre le maintien dans l'emploi d'un travailleur handicapé).

**Traitement délégué :** les réclamations sont orientées vers un délégué afin de favoriser un traitement local de la situation, ou que le réclamant soit aidé à constituer un dossier qui pourra être traité à son niveau ou par le siège, ou encore de permettre un traitement personnalisé dans des situations humaines complexes pour lesquelles un courrier paraît inapproprié.

Elles font l'objet d'une réponse rappelant la position déjà prise par l'Institution. Ces réponses sont élaborées avec les services instructeurs et concernent des situations précisément identifiées avec eux. >

### 4-Divers

Les 9 % des réclamations restantes sont constituées :

- de témoignages ;
- de demande de renseignements ;
- de contestations de décisions prise par le Défenseur mais n'apportant pas d'éléments nouveaux et faisant l'objet de confirmation de clôture.

Pour sa part, le département du réseau territorial, à travers l'intervention de près de 450 délégués bénévoles en France (hexagone et outre-mer)<sup>5</sup>, dont beaucoup acceptent de tenir des permanences sur plusieurs sites permettant ainsi à l'Institution de proposer 650 permanences d'accueil, est, par vocation, à l'écoute de tous les publics. Cette forte présence territoriale explique que plus de 80 % des demandes adressées à l'Institution sont reçues, et pour la plupart d'entre elles, traitées par les délégués.

#### > Le rôle des délégués

Depuis le début de l'année 2012, grâce à la mise en place de l'«*accueil unifié*», chaque délégué, quel que soit son ancien réseau d'appartenance ou sa compétence dominante, constitue un point d'entrée unique dans l'Institution et est en mesure d'informer les demandeurs sur les compétences du Défenseur des droits et d'analyser la recevabilité de la réclamation.

### L'IMPLANTATION DU RÉSEAU TERRITORIAL : LE RELAI DE PUBLICS VULNÉRABLES

La direction du réseau territorial supervise le recrutement et l'activité des délégués. Qu'il s'agisse de publics vulnérables ou de territoires rencontrant des difficultés particulières, la direction du réseau territorial a mis en place des réseaux identifiés de délégués qui interviennent au plus près des réclamants potentiels. Illustrations :

#### 1-La présence du Défenseur des droits en prison

150 délégués interviennent dans chaque établissement pénitentiaire, sous forme de permanences régulières ou au cas par cas, afin de permettre aux personnes détenues d'accéder au Défenseur des droits. En 2012, les délégués ont reçu plus de 3 000 demandes à ce titre. Une information systématique des détenus sur le rôle du délégué est prévue dans tous les établissements. >

<sup>5</sup> <http://www.defenseurdesdroits.fr/contacter-votre-deleque/trouver-votre-deleque>



**2-La présence du Défenseur des droits auprès des personnes en situation de handicap :**

Dans chaque département, un délégué du Défenseur des droits est désigné comme correspondant de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) afin de faciliter et d'accélérer le traitement des réclamations émanant de personnes handicapées.

**3-La présence du Défenseur des droits dans les quartiers fragiles**

82 % des 496 communes « sensibles » (comportant au moins une ZUS sur leur territoire), soit 406 communes, bénéficient d'au moins une permanence de délégué soit sur leur territoire, pour 264 d'entre elles, soit sur celui d'une commune limitrophe pour les autres. Toutes les communes sensibles ne bénéficient pas, en effet, de structures d'accueil pour des permanences. À noter que sur les 159 communes les plus sensibles (comportant deux ZUS ou plus), 146 disposent d'une permanence de délégués, soit en leur sein, soit à proximité. Cela revient à considérer qu'un délégué au moins est présent dans le voisinage immédiat de 91,8 % des communes très sensibles ou sur leur territoire même.

À noter que parmi ces communes « très sensibles » figurent des sites dont le nom est souvent revenu dans l'actualité urbaine de ces dernières années comme les Tarterêts à Corbeil, Grigny, Vaulx-en-Velin, Amiens, Chanteloup-les Vignes ou encore les quartiers Nord de Marseille

**4-La présence du Défenseur des droits dans les outre-mer**

Dans une logique de renforcement de la proximité et de l'accessibilité de l'Institution, une attention particulière a été portée à l'outre-mer : 23 délégués tiennent des permanences sur le territoire des DOM et des COM. De nouvelles délégations ont été créées en Guyane (Kourou) et à Saint-Pierre et Miquelon et le Défenseur des droits a tenu, à l'occasion de son déplacement à Mayotte en novembre 2012, à installer deux nouvelles déléguées.

Enfin, d'une manière générale, les délégués sont par ailleurs présents dans les lieux qui souffrent parfois d'un déficit de services publics. Avec un objectif d'au minimum deux délégués par département et la tenue de permanences sur tout le territoire, le Défenseur des droits est particulièrement attentif à ce que l'ensemble de la population, y compris la moins mobile (personnes âgées, personnes en situation précaire...) puisse avoir accès à ses services et être accueillie physiquement par l'un de ses représentants.

Par ailleurs, le réseau territorial est également un partenaire actif du dispositif d'accès aux droits puisque les deux tiers environ des permanences d'accueil du public se tiennent dans des lieux d'accès aux droits, souvent labellisés par les Conseils départementaux d'accès aux droits (CDAD) : maisons de justice et du droit, point d'accès aux droits ou encore maisons des services publics. Cette collaboration qui répond à l'évidence aux besoins du public, ne serait-ce que par la facilitation avec les CDAD et les services du ministère de la Justice en charge de cette mission de façon à améliorer l'information du public sur les missions du Défenseur des droits et de ses délégués.

**II - ÉTENDRE LA PROTECTION DES DROITS : UNE DYNAMIQUE D'INTERVENTION RENOUVELÉE**

La fusion des quatre autorités fait du Défenseur des droits une institution nouvelle ayant à cœur de développer une approche transversale et spécifique des questions juridiques soulevées par les sujets de société sur lesquels il est interpellé par les pouvoirs publics, la société civile et les personnes qui le saisissent de leur situation personnelle.

Dès lors, le traitement des réclamations orientées vers différents services pose des questions méthodologiques à l'Institution quant à l'élaboration d'une approche intégrée, selon que l'on mobilise le droit des discriminations ou le droit commun, les pouvoirs d'enquête ou le règlement amiable et selon l'orientation finale vers une recommandation ou le recours aux observations devant le tribunal.

Pour poursuivre la mission prospective et pilote de la Halde en matière de droit des discriminations tout en intégrant la grille de lecture plus large des droits fondamentaux sur l'ensemble de ses champs de compétences, il est apparu nécessaire de mettre en place des outils adaptés.

Dans ce contexte, le choix a été fait de créer un département « *Expertise et affaires judiciaires* » réunissant une équipe de juristes et d'experts qui, en matière de protection des droits et des libertés, traitent des dossiers sur des sujets choisis et contribuent au développement et à la valorisation d'une approche transversale et intégrée partagée par tous les départements et secteurs d'activité. Un pôle « *Affaires pénales et relations avec les juridictions* » appuie leurs travaux<sup>6</sup>.

Cette stratégie a permis au Défenseur de porter une parole originale qui s'appuie sur l'expertise de l'ensemble de ses services et le rappel de l'exigence des droits fondamentaux sur tous ses champs de compétences.

6- <http://www.defenseurdesdroits.fr/sinformer-sur-le-defenseur-des-droits/organisation-generale-des-services/organigramme-des-services-du-defenseur-des-droits>